

Borging van publieke belangen in de postsectoren van Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland



Begeleid door Dr. M.L. van Genugten

Voorwoord

Veel studenten lopen tijdens het schrijven van hun scriptie tegen een onzichtbare muur aan. Hoewel mijn scriptieproces bijna is uitgesmeerd over een jaar en is uitgegroeid tot een zeer uitgebreide analyse van drie postmarkten – en daardoor lang is geworden – geldt dat niet voor mij. Nadat ik erin was geslaagd om bij PostNL een afstudeerstage te vinden, ontwikkelde zich een grote interesse in organisaties die in het werkveld tussen publiek en privaat opereren. Door literatuur over de inrichting van de publieke sector in Nieuw-Zeeland kwam het balletje vervolgens nog sneller aan het rollen: het lukte om een stage regelen bij New Zealand Post. Dit was niet alleen voor mijn onderzoek van waarde en een bijzondere reis, maar ook een fantastische ervaring om enkele maanden in dit land te wonen.

Enkele personen die een belangrijke rol hebben gespeeld in mijn scriptieproces zou ik via deze weg graag bedanken. Mijn begeleider bij PostNL, Ilse Wilczek, heeft mij veel vrijheid gegund in de uitvoering van mijn onderzoek en bood me een interessante inkijk in de werking van *public affairs*. Ik ben dankbaar voor de ervaringen die ik bij PostNL heb opgedaan en voor mijn ontvangst in het team. De andere leden van de afdeling hebben niet alleen door gesprekken en hun netwerk, maar ook met hun interesse in mijn onderwerp een ondersteunende rol gehad. Jan Sertons, werkzaam voor PostNL International, wist succesvol voor mij contact te leggen met New Zealand Post, waardoor ik mijn stage in Nieuw-Zeeland kon regelen. Mijn begeleiders in Nieuw-Zeeland, Lindsay Welsh en Mark Lawley, boden mij de kans om bij New Zealand Post onderzoek uit te voeren – ook al hadden zij nauwelijks ervaring met stagiairs zoals wij die in Nederland kennen. Speciale dank gaat bovendien uit naar alle interessante personen die ik heb mogen spreken voor mijn onderzoek. Dankzij alle hulp en interesse verzamelde ik een enorme hoeveelheid informatie. Uiteindelijk denk ik hierdoor een complete analyse van de borging van publieke belangen te hebben gemaakt en vermoed ik dat mijn interesse voor het onderwerp er mede voor heeft gezorgd dat ik de voor velen gevreesde scriptiemuur niet ben tegengekomen.

Naast vrienden, familie en andere bekenden, die mij regelmatig uit enthousiasme leeg moesten horen lopen over alle *ins* en *outs* van het postbeleid, wil ik een bijzonder woord van dank richten aan Marieke van Genugten, mijn begeleider aan de Radboud Universiteit. Zij had er vanaf het begin geen problemen mee dat mijn onderzoek groter werd dan een masterscriptie hoort te zijn, toonde begrip voor keuzes in de vormgeving van mijn onderzoek, was ondersteunend in mijn streven om een stage bij New Zealand Post te regelen (ook al betekende dat voor haar een half jaar langer begeleiding) en beantwoordde tijdens mijn periode in het buitenland de nodige vragen. Bovendien waren onze gesprekken plezierig – ik hoop dat zij deze ook zo heeft ervaren.

Verder rest mij niets anders dan u als lezer veel plezier te wensen in het lezen van deze uiteenzetting over het publieke belang in de postsector en de verschillen in borging van deze belangen in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland. Ik hoop dat dit onderzoek u nieuwe inzichten verschaft over de arrangementen in de postsector en in publieke dienstverlening. De postmarkt is een dynamische markt die aan grote veranderingen onderhevig is, met navenante gevolgen voor de borging van publieke belangen. Ik ga ervan uit dat deze dynamiek uit deze scriptie naar voren komt en denk dat het onderzoek een goed inzicht geeft in verschillende manieren om publieke belangen te borgen. Heel veel leesplezier!

- *Mart Waterval*
30 mei 2013
Wellington, Nieuw-Zeeland

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE	3
1. INLEIDING	9
1.1 ACHTERGROND NETWERKSECTOREN	9
1.2 PROBLEEMSTELLING	10
1.3 RELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK	12
1.4 OPBOUW VAN HET ONDERZOEK	12
2. ACHTERGROND VAN DE POSTSECTOREN	14
2.1 PRIVATISERING EN LIBERALISERING IN NEDERLAND	14
2.1.1 Liberalisering onder invloed van de Europese richtlijn	14
2.1.2 Privatisering van het postbedrijf	14
2.1.3 Organisationele wijzigingen	15
2.2 PRIVATISERING EN LIBERALISERING IN HET VERENIGD KONINKRIJK	15
2.2.1 Liberalisering onder invloed van de Europese richtlijn	15
2.2.2 Privatisering van het postbedrijf	16
2.2.3 Organisationele wijzigingen	18
2.3 PRIVATISERING EN LIBERALISERING IN NIEUW-ZEELAND	18
2.3.1 Verzelfstandiging van New Zealand Post	18
2.3.2 Liberalisering van de postmarkt in Nieuw-Zeeland	19
2.3.3 Organisationele wijzigingen	20
2.4 DE POSTMARKT	21
2.4.1 De staat van de postmarkt	21
2.4.2 Concurrentie op de postmarkten	22
2.5 WETGEVING	23
2.5.1 Europese Richtlijn	24
2.5.2 De Postal Services Act en de Deed of Understanding in Nieuw-Zeeland	25
2.6 CONCLUSIE	26
3. PUBLIEKE BELANGEN	27
3.1 WAT IS HET PUBLIEK BELANG?	27
3.2 WELKE PUBLIEKE BELANGEN KUNNEN WE ONDERSCHIEDEN?	29
3.2.1 Wetgeving en verdragen	29
3.2.2 Consumenten en werknemers	30
3.2.3 Publieke waarden	31
3.2.4 Zachte en harde publieke waarden	32
3.3 PUBLIEKE BELANGEN IN DE POSTSECTOR	33
3.4 CONCLUSIE	35
4. BORGINGSMECHANISMEN	36
4.1 VERZELFSTANDIGING EN PRIVATISERING	36
4.1.1 Privatisering	36
4.1.2 Tussen publiek en privaat	37
4.2 MARKT, HIËRARCHIE EN NETWERKEN	38
4.2.1 Marktordening	39
4.2.1.1 Voordelen marktordening	40
4.2.1.2 Nadelen marktordening	40
4.2.2 Hiërarchisch ordenen	42
4.2.2.1 Voordelen hiërarchisch ordenen	42
4.2.2.2 Nadelen hiërarchisch ordenen	43
4.2.3 Netwerkordening	44

4.2.3.1 Voordelen netwerkkordening.....	46
4.2.3.2 Nadelen netwerkkordening.....	47
4.2.4 <i>Hybride borgingsmechanismen</i>	47
4.3 INSTRUMENTARIUM	48
4.3.1 <i>Instrumentarium in de private sector</i>	48
4.3.2 <i>Instrumentarium in de publieke sector</i>	49
4.3.3 <i>Overheidsinstrumentarium</i>	50
4.4 ANALYSEMODEL	51
4.5 CONCLUSIE	52
5. METHODOLOGISCH KADER	53
5.1 TYPE ONDERZOEK	53
5.2 OMSCHRIJVING VAN DE ONDERZOEKSMETHODE	53
5.3 METHODEN VAN DATAVERZAMELING	55
5.3.1 <i>Semigestructureerd interview</i>	55
5.3.2 <i>Documentanalyse</i>	55
5.4 OPERATIONALISATIE VARIABELEN	56
5.4.1 <i>De onafhankelijke variabelen: publieke belangen</i>	59
5.4.1.1 Kwaliteit	59
5.4.1.2 Betaalbaarheid	59
5.4.1.3 Transparantie.....	60
5.4.1.4 Democratische legitimiteit	60
5.4.1.5 Werknemersbelangen.....	60
5.4.2 <i>De onafhankelijke variabelen: borgingsmechanismen</i>	61
5.4.2.1 Markt	61
5.4.2.2 Hiërarchie.....	61
5.4.2.3 Netwerken.....	61
5.4.3 <i>De afhankelijke variabele: mate van borging</i>	61
5.5 ANALYSEMODEL	62
5.6 VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID	62
5.7 CONCLUSIE	63
6. ANALYSE NEDERLANDSE POSTMARKT	65
6.1 KWALITEIT	66
6.1.1 <i>Publiek belang</i>	66
6.1.1.1 Bezorgdagen.....	66
6.1.1.2 Overkomstduur.....	67
6.1.1.3 Brievenbussen	67
6.1.1.4 Postvestigingen.....	68
6.1.1.5 Dekkingsgraad	68
6.1.1.6 Weging van belangen.....	68
6.1.2 <i>Wijze van borging</i>	69
6.1.3 <i>Mate van borging</i>	71
6.2 BETAALBAARHEID	71
6.2.1 <i>Publiek belang</i>	71
6.2.1.1 Postzegelprijs.....	71
6.2.1.2 Kosten dienstverlening universele postdienst	72
6.2.2 <i>Wijze van borging</i>	73
6.2.2.1 Postzegelprijs.....	74
6.2.2.2 Kosten dienstverlening universele postdienst	75
6.2.2.3 Borging van betaalbaarheid.....	75
6.2.3 <i>Mate van borging</i>	76
6.3 TRANSPARANTIE	77
6.3.1 <i>Publiek belang</i>	77
6.3.1.1 Openheid postorganisatie in beleidsvorming	77

6.3.1.2 Openheid overheid in beleidsvorming post.....	78
6.3.1.3 Openheid toezichthouder	78
6.3.2 Wijze van borging	78
6.3.2.1 Openheid postorganisatie in beleidsvorming	78
6.3.2.2 Openheid overheid in beleidsvorming post.....	78
6.3.2.3 Openheid toezichthouder	79
6.3.2.4 Borging van transparantie	79
6.3.3 Mate van borging	79
6.4 DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT.....	80
6.4.1 Publiek belang	80
6.4.1.1 Controlemechanismen postbeleid	80
6.4.1.2 Besluitvorming postbeleid.....	80
6.4.1.3 Sturing uitvoering postbeleid	81
6.4.2 Wijze van borging	81
6.4.2.1 Controlemechanismen postbeleid	81
6.4.2.2 Besluitvorming postbeleid.....	82
6.4.2.3 Sturing uitvoering postdienst	82
6.4.2.4 Borging van democratische legitimiteit.....	83
6.4.4 Mate van borging	83
6.5 WERKNEMERSBELANGEN	84
6.5.1 Publiek belang	84
6.5.1.1 Sociale zekerheid	84
6.5.1.2 Cao-onderhandelingen	85
6.5.1.3 Werkgelegenheid.....	85
6.5.2 Wijze van borging	86
6.5.2.1 Sociale zekerheid	86
6.5.2.2 Cao-onderhandelingen	86
6.5.2.3 Werkgelegenheid.....	87
6.5.2.4 Borging van werknemersbelangen.....	87
6.5.2.5 Mate van borging	88
6.6 CONCLUSIE	89
7. ANALYSE POSTMARKT VERENIGD KONINKRIJK.....	90
7.1 KWALITEIT	90
7.1.1 Publiek belang	90
7.1.1.1 Bezorgdagen.....	90
7.1.1.2 Overkomstduur.....	90
7.1.1.3 Brievenbussen	91
7.1.1.4 Postvestigingen.....	92
7.1.1.5 Dekkingsgraad	92
7.1.1.6 Weging van belangen.....	93
7.1.2 Wijze van borging	93
7.1.2.1 Bezorgdagen.....	94
7.1.2.2 Overkomstduur.....	95
7.1.2.3 Brievenbussen	95
7.1.2.4 Postvestigingen.....	96
7.1.2.5 Dekkingsgraad	96
7.1.2.6 Borging van kwaliteit	97
7.1.3 Mate van borging	97
7.2 BETAALBAARHEID	98
7.2.1 Publiek belang	98
7.2.1.1 Postzegelprijs.....	98
7.2.1.2 Kosten dienstverlening universele postdienst	99
7.2.2 Wijze van borging	99
7.2.2.1 Postzegelprijs.....	99
7.2.2.2 Kosten dienstverlening universele postdienst	100

7.2.2.3 Borging van betaalbaarheid.....	102
7.2.3 <i>Mate van borging</i>	102
7.3 TRANSPARANTIE	103
7.3.1 <i>Publiek belang</i>	103
7.3.1.1 Openheid postorganisatie in beleidsvorming	103
7.3.1.2 Openheid overheid in beleidsvorming post.....	103
7.3.1.3 Openheid toezichthouder	104
7.3.2 <i>Wijze van borging</i>	104
7.3.2.1 Openheid postorganisatie in beleidsvorming	104
7.3.2.2 Openheid overheid in beleidsvorming post.....	105
7.3.2.3 Openheid toezichthouder	105
7.3.2.4 Borging van transparantie	105
7.3.3 <i>Mate van borging</i>	106
7.4 DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT.....	106
7.4.1 <i>Publiek belang</i>	106
7.4.1.1 Controlemechanismen postbeleid	106
7.4.1.2 Besluitvorming postbeleid.....	107
7.4.1.3 Sturing uitvoering postbeleid	107
7.4.2 <i>Wijze van borging</i>	107
7.4.2.1 Controlemechanismen postbeleid	107
7.4.2.2 Besluitvorming postbeleid.....	108
7.4.2.3 Sturing uitvoering postbeleid	108
7.4.2.4 Borging van democratische legitimiteit.....	108
7.4.3 <i>Mate van borging</i>	109
7.5 WERKNEMERSBELANGEN	109
7.5.1 <i>Publiek belang</i>	109
7.5.1.1 Sociale zekerheid	109
7.5.1.2 Cao-onderhandelingen	109
7.5.1.3 Werkgelegenheid.....	110
7.5.2 <i>Wijze van borging</i>	110
7.5.2.1 Sociale zekerheid	110
7.5.2.2 Cao-onderhandelingen	110
7.5.2.3 Werkgelegenheid.....	110
7.5.2.4 Borging van werknemersbelangen.....	111
7.5.3 <i>Mate van borging</i>	111
7.6 CONCLUSIE	112
8. ANALYSE NIEUW-ZEELANDSE POSTMARKT.....	113
8.1 KWALITEIT	113
8.1.1 <i>Publiek belang</i>	113
8.1.1.1 Bezorgdagen.....	113
8.1.1.2 Overkomstduur.....	115
8.1.1.3 Brievenbussen	115
8.1.1.4 Postvestigingen.....	115
8.1.1.5 Dekkingsgraad	116
8.1.1.6 Weging van belangen.....	117
8.1.2 <i>Wijze van borging</i>	117
8.1.2.1 Bezorgdagen.....	119
8.1.2.2 Overkomstduur.....	119
8.1.2.3 Brievenbussen	120
8.1.2.4 Postvestigingen.....	120
8.1.2.5 Dekkingsgraad	120
8.1.2.6 Borging van kwaliteit	121
8.1.3 <i>Mate van borging</i>	121
8.2 BETAALBAARHEID	123
8.2.1 <i>Publiek belang</i>	123

8.2.1.1 Postzegelprijs.....	123
8.2.1.2 Kosten dienstverlening universele postdienst	124
8.2.2 Wijze van borging	124
8.2.2.1 Postzegelprijs.....	125
8.2.2.2 Kosten dienstverlening universele postdienst	125
8.2.2.3 Borging van betaalbaarheid.....	125
8.2.3 Mate van borging	125
8.3 TRANSPARANTIE	126
8.3.1 Publiek belang	126
8.3.1.1 Openheid postorganisatie in beleidsvorming	127
8.3.1.2 Openheid overheid in beleidsvorming post.....	127
8.3.1.3 Openheid toezichthouder	128
8.3.2 Wijze van borging	128
8.3.2.1 Openheid postorganisatie in beleidsvorming	128
8.3.2.2 Openheid overheid in beleidsvorming post.....	129
8.3.2.3 Openheid toezicht	129
8.3.2.4 Borging van transparantie	130
8.3.3 Mate van borging	130
8.4 DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT	131
8.4.1.1 Controlemechanismen postbeleid	131
8.4.1.2 Besluitvorming postbeleid.....	131
8.4.1.3 Sturing uitvoering postbeleid	132
8.4.2 Wijze van borging	132
8.4.2.1 Controlemechanismen postbeleid	132
8.4.2.2 Besluitvorming postbeleid.....	133
8.4.2.3 Sturing uitvoering postbeleid	133
8.4.2.4 Borging van democratische legitimiteit	134
8.4.3 Mate van borging	135
8.5 WERKNEMERSBELANGEN	135
8.5.1 Publiek belang	135
8.5.1.1 Sociale zekerheid	135
8.5.1.2 Cao-onderhandelingen	136
8.5.1.3 Werkgelegenheid.....	136
8.5.2 Wijze van borging	136
8.5.2.1 Sociale zekerheid	137
8.5.2.2 Cao-onderhandelingen	137
8.5.2.3 Werkgelegenheid.....	137
8.5.2.4 Borging van werknemersbelangen.....	138
8.5.3 Mate van borging	138
8.6 CONCLUSIE	139
9. VERGELIJKING BORGING PUBLIEKE BELANGEN	140
9.1 KWALITEIT	140
9.1.1 Wijze van borging.....	140
9.1.2 Mate van borging	140
9.2 BETAALBAARHEID	141
9.2.1 Wijze van borging.....	141
9.2.2 Mate van borging	141
9.3 TRANSPARANTIE	142
9.3.1 Wijze van borging.....	142
9.3.2 Mate van borging	142
9.4 DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT	142
9.4.1 Wijze van borging.....	142
9.4.2 Mate van borging	143
9.5 WERKNEMERSBELANGEN	143

9.5.1 Wijze van borging	143
9.5.2 Mate van borging	144
9.6 DE DRIE POSTMARKTEN IN HUN GEHEEL	144
9.6.1 Wijze van borging	144
9.6.2 Mate van borging	145
10. CONCLUSIE EN DISCUSSIE	146
10.1 TERUGBLIK	146
10.2 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	147
10.3 METHODEN	148
10.4 DUIDING VAN BEVINDINGEN	149
10.5 AANBEVELINGEN	151
10.6 SUGGESTIES VOOR VERDER ONDERZOEK	151
10.7 EPILOOG	153
LITERATUURLIJST	155
BIJLAGEN	169
BIJLAGE 1: INTERVIEWGUIDE	170
<i>Operationalisatie variabelen</i>	170
<i>Interviewgide tabel</i>	172
<i>Interviewgide vragenlijst</i>	176
BIJLAGE 2: INTERVIEWLIJST	179
BIJLAGE 3: LIJST VAN GEANALYSEERDE DOCUMENTEN	182
<i>Europa</i>	182
<i>Nederland</i>	182
<i>Verenigd Koninkrijk</i>	183
<i>Nieuw-Zeeland</i>	185
BIJLAGE 4: LANDEIGENSCHAPPEN	187
<i>Nederland</i>	187
<i>Verenigd Koninkrijk</i>	187
<i>Nieuw-Zeeland</i>	188
<i>Bevolkingsdichtheid</i>	189
BIJLAGE 5: FIGUREN VAN AFZONDERLIJKE DIMENSIES	191
<i>Nederland</i>	191
<i>Verenigd Koninkrijk</i>	192
<i>Nieuw-Zeeland</i>	195

1. Inleiding

Toen ik in het duister van mijn eerste avond in Wellington, de hoofdstad van Nieuw-Zeeland, de binnenstad ging verkennen, zag ik tegen een van de gebouwen een reclamebord van enkele vierkante meters groot. Het gebouw behoorde toe aan The Co-operative bank Limited en deze bank maakte reclame met de slogan: ‘100% New Zealand Owned’. Als een bank reclame maakt met het feit dat het volledig in overheidshanden is, geeft dat direct een indicatie over hoe er in Nieuw-Zeeland tegen privatiseringen van overheidsinstanties wordt aangekeken. Met het oog op de gekozen constructies voor postbedrijven in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland een toepasselijk begin van mijn verblijf in Nieuw-Zeeland om de borging van publieke belangen in de postsector aldaar te onderzoeken. Het vraagstuk om te privatiseren of niet en om te verzelfstandigen of niet kan namelijk grote invloed hebben op de wijze waarop de publieke belangen zijn geborgd – het kernthema van deze scriptie.

De postsectoren van Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland hebben verschillende constructies. PostNL is volledig geprivatiseerd, maar is wettelijk verplicht om de universele postdienst te verlenen onder voorwaarden van de overheid. In het Verenigd Koninkrijk was Royal Mail als universele dienstverlener verzelfstandigd, maar wordt het binnenkort geprivatiseerd. New Zealand Post is een *State-owned enterprise*, een volledig verzelfstandigd bedrijf dat wettelijk verplicht is om zich te gedragen als commercieel bedrijf, maar volledig in overheidshanden is. De vraag is vervolgens hoe het zit met de borging van publieke belangen in deze verschillende constructies. Naast deze verschillende uitgangspunten hebben de drie postmarkten belangrijke overeenkomsten. Onder invloed van de digitalisering van communicatie dalen de postvolumes – de traditionele *core business* van alle postbedrijven – razendsnel. Daarnaast zijn de drie landen westers en gemoderniseerd. Het zorgt ervoor dat een vergelijking mogelijk is.

In de drie landen is postbeleid veelvuldig onderwerp van maatschappelijke aandacht en soms zelfs publieke en politieke oproer. Deze discussies over regelgeving en beleid roepen essentiële vragen op over de constructie van de sector. Wat zijn de publieke belangen die de overheid moet beschermen? Op welke manier en door welk beleid zijn publieke belangen in de postsector geborgd? Deze vragen zijn van toepassing op de inrichting van iedere sector van publieke dienstverlening waar privatisering en liberalisering worden overwogen (veelal netwerksectoren¹ als de energiesector of het spoorvervoer) en zijn ook in de postsector actueel, omdat dalende postvolumes dwingen tot hervorming van de dienstverlening.

1.1 Achtergrond netwerksectoren

In het verleden zijn veel diensten in netwerksectoren door de overheid uitgevoerd. De overheid had verschillende redenen om deze diensten op zich te nemen: ze waren van cruciaal belang voor het functioneren van de samenleving (zoals post en telecommunicatie), grote kapitaalinvesteringen om de dienst op peil te houden waren door de private sector niet op te brengen (het spoorwegennet) of het betrof collectieve goederen die door de markt niet geproduceerd zouden worden (zoals een dekkend net van telecommunicatie) (WRR, 1999, p. 159; Boggetti & Obermann, 2008, p. 462-466). Deze voorzieningen

¹ Overigens wordt met netwerksectoren iets anders bedoeld dan met netwerkmanagement. Netwerksectoren zijn sectoren waarin de infrastructuur van groot belang is (en dit zijn vaak nutssectoren). Netwerkmanagement is een nieuwe vorm van besturen waarin niet meer hiërarchisch wordt aangestuurd, maar een organisatie zich moet manifesteren in een complex netwerk met andere belanghebbende organisaties.

noemen we nutsvoorzieningen. De WRR heeft enkele kenmerken van deze nutsvoorzieningen geformuleerd (1999, p. 159):

- Ze strekken tot nut van het algemeen;
- Ze kennen een bedrijfsmatig georganiseerd productieproces;
- De voorziening heeft een sterk monopolioïde karakter.

Deze diensten vielen dus vaak direct onder de verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur, maar zijn in de loop van de tijd op afstand geplaatst: eerst in de vorm van stichtingen of overheidsvennootschappen, maar er wordt tegenwoordig ook vaak gekozen voor uitbesteding (WRR, 1999, p. 159).

De beweging van verzelfstandiging en privatisering is in een stroomversnelling geraakt als gevolg van het New Public Management [NPM]. NPM is een cluster van ideeën en praktijken, die benaderingen uit bedrijven en uit de private sector in de publieke sector willen toepassen. Er bestond al een beweging die vond dat het openbaar bestuur bedrijfsmatig moest worden gerund, maar het NPM onderscheidt zich hiervan omdat het daarnaast een normatief model is. NPM bepleit namelijk een verandering in de manier van denken over de rol van werknemers in het openbaar bestuur en heeft afwijkende ideeën over werkzaamheden in het openbaar bestuur (Denhardt & Denhardt, 2000, p. 550). Niet alleen moeten technieken uit de bedrijfskunde worden geïncorporeerd in de publieke sector, daarnaast moeten ook de bedrijfskundige waarden worden overgenomen. Dit gaat bijvoorbeeld om respect voor ondernemerschap en het belang van competitie (deLeon & Denhardt, 2000, p. 90). Concreet worden er in het NPM drie centrale concepten onderscheiden: het gebruik van het marktmodel, de nadruk op ‘klanten’ in plaats van ‘burgers’ en de toegevoegde waarde van *entrepreneurial management*: ondernemende ambtenaren. Centrale boodschap: de overheid moet niet roeien, maar sturen (deLeon & Denhardt, 2000, p. 90). Onder meer als gevolg van deze idealen van het NPM namen privatisering en liberalisering een grote vlucht, bijvoorbeeld van de omschreven nutssectoren (en zeker niet alleen in Nederland). De postsector is hiervan een voorbeeld.

1.2 Probleemstelling

In vrijwel alle westerse landen wordt momenteel een discussie gevoerd over de postdienstverlening. Is het niet in de politieke arena, dan denken de belangrijke spelers op de postmarkt hier zelf wel over na.² De financiële situatie van postorganisaties dwingt tot deze discussies. Alle postbedrijven hebben echter een andere herkomst of hebben te maken met andere regelgeving. Toch blijven de verschillen tussen westerse landen en westerse postsectoren relatief beperkt.³ De postsector van het Verenigd Koninkrijk heeft in beginsel dezelfde Europese richtlijn als basis van de wetgeving als de postsector van Nederland, maar heeft de universele dienstverlening anders ingericht. In Nederland richt de publieke discussie zich hoofdzakelijk op modernisering van de universele dienstverlening en op de situatie van werknemers. In Groot-Brittannië gaat het publieke debat over de gevolgen van een toekomstige privatisering en modernisering van het postbedrijf. Mensen in Nieuw-Zeeland zijn relatief tevreden over New Zealand Post (Campbell, 2002, p. 215). De discussie in Nieuw-Zeeland richt zich daarom meer op verzelfstandigde overheidsorganisaties in het algemeen en de noodzaak om te privatiseren. Daarnaast

² Een goed voorbeeld is te vinden op de website *Post&Parcel*, een internationaal nieuwsplatform over de post- en pakkettensector en alles wat hiermee te maken heeft. Geregeld verschijnen artikelen over de uitdagingen waar de postbedrijven voor staan, met als beste voorbeeld ‘*Time to pay up for the USO*’ (Toime, 2011).

³ De ontwikkeling van de markt, bijvoorbeeld: door de digitalisering en het gebruik van nieuwe vormen van communicatie nemen in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland de postvolumes af op een manier die vergelijkbaar is. Later in het onderzoek wordt dit nader toegelicht.

worden er in Nieuw-Zeeland momenteel minder stringente afspraken over de eisen aan de bezorgfrequentie overwogen (New Zealand Post, n.d., b).

Ondanks het feit dat New Zealand Post geografisch gezien voor grotere uitdagingen staat dan de dichtbevolkte en vlakke markt waarmee PostNL te maken heeft en ook het uitgestrekte platteland dat Royal Mail moet bedienen (zie voor meer informatie bijlage 4), wordt een hoge kwaliteit gekoppeld aan commercieel succes. Ook New Zealand Post heeft te maken met een geliberaliseerde markt. Een belangrijk verschil met PostNL (en binnenkort Royal Mail) zit hem in het feit dat de overheid eigenaar is gebleven van het postbedrijf (Dieke, Niederpruem & Campbell, 2008, p. 86-96). Een bewuste andere inrichting van de postsector, die onmiskenbaar gevolgen heeft voor de borging van publieke belangen. Deze verschillen in inrichting van de postsector roepen vragen op over de mate waarin in deze verschillende vormen publieke belangen worden geborgd. De resultaten uit dit onderzoek kunnen daar misschien nieuw licht op schijnen.

Uit bovenstaande situatieschets vloeit de vraagstelling voort die in deze scriptie centraal staat:

In hoeverre worden in de postsectoren in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland de publieke belangen geborgd?

Doelstelling van het onderzoek wordt het inzichtelijk maken van de borgingsmechanismen waarmee de publieke bealngen in deze drie postsectoren zijn geborgd en van de mate waarop deze borgingsmechanismen de publieke belangen borgen. Dit inzicht zou een bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van een toekomstbestendige wijze van borging van publieke belangen in de postsector. De postmarkt zal verder krimpen, waardoor de problemen die de verschillende postsectoren als gevolg hiervan ondervinden ook de komende jaren een publiek vraagstuk zijn.

Het onderzoek in deze scriptie is een evaluatief onderzoek met behulp van een analysemodel. Dit analysemodel wordt opgesteld met behulp van relevante theorieën over borging van publieke belangen. Hiermee is een nieuw kader gemaakt om de borging van publieke belangen te evalueren. Dit analysemodel wordt toegepast op de postsectoren van Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland, waarna de uitkomsten hiervan met elkaar worden geconfronteerd. Met behulp hiervan kunnen uitspraken worden gedaan over de verschillende structuren waarmee publieke belangen in de postsector geborgd worden.

Verskillende deelvragen zullen tijdens het onderzoek houvast bieden bij de beantwoording van de centrale vraagstelling:

- Wat zijn publieke belangen?
- Hoe kunnen volgens wetenschappelijke literatuur publieke belangen worden geborgd?
- Welke publieke belangen kunnen in de postsector van Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland worden onderscheiden?
- Welke borgingsmechanismen kunnen in de postsector van Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland worden onderscheiden?
- In hoeverre worden de publieke belangen in de postsector geborgd in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland, in hoeverre verschilt dit en welke conclusies kunnen hieruit worden getrokken?

1.3 Relevantie van het onderzoek

De maatschappelijke relevantie van een vergelijkend onderzoek tussen de Nederlandse postsector, de postsector van het Verenigd Koninkrijk en die van Nieuw-Zeeland wordt gevormd door het vraagstuk van borging van publieke belangen. De borging en bescherming van publieke belangen wordt algemeen geaccepteerd als een belangrijke doelstelling voor de overheid en overheidsbeleid. Uit de maatschappelijke ophef die in alle drie de landen ontstaat bij aangekondigde wijzigingen aan postbeleid blijkt dat postbezorging nog altijd wordt beschouwd als een belangrijke publieke dienst. De overheid moet daarom haar aandacht leggen bij het beschermen van de publieke belangen in deze dienstverlening. Wat precies die publieke belangen zijn, is echter een moeilijke vraag en bovendien aan dynamiek onderhevig. Zeker in een teruglopende postmarkt is het de vraag wat precies wordt verstaan onder publieke belangen en hoe deze geborgd moeten worden, daar een spanningsveld tussen kwaliteit van postbezorging en prijs voor die postbezorging ontstaat. Om de borging van het publieke belang naar tevredenheid van de burger te laten verlopen, is onderzoek naar die publieke belangen en de manier waarop die geborgd kunnen worden maatschappelijk interessant.

Het begrip ‘publiek belang’ is in de wetenschappelijke wereld een vaag en moeilijk te concretiseren begrip. Ook over de juiste manier waarop publieke belangen door de overheid geborgd dienen te worden, wordt uitgebreid gediscussieerd. Dat maakt dit onderzoek naast maatschappelijk ook wetenschappelijk relevant. In dit onderzoek wordt gepoogd om de borging van concretere en abstractere publieke belangen inzichtelijk te maken door per publiek belang de bestaande constructie van verschillende borgingsmechanismen te ontrafelen. Deze manier van onderzoek kan een nieuwe wijze zijn om de borging van publieke belangen te bestuderen.

Bovendien spelen publieke belangen en de borging hiervan een belangrijke rol in de discussie betreffende privatisering van overheidsbedrijven in netwerksectoren. Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland zijn ‘koplopers’ op het gebied van privatisering van overheidsorganisaties in netwerksectoren. Bijvoorbeeld in de Verenigde Staten (Crew & Kleindorfer, 2003) en in Japan (Cohen, 2006) wordt met interesse gekeken naar de liberalisering van de Europese postmarkt en de privatisering van postbedrijven. Onderzoek en vergelijking zou derhalve meer inzicht kunnen bieden in het privatiseren van overheidsbedrijven in de postsector. In de wetenschappelijke wereld wordt intensief debat gevoerd over de vraag of privatisering van postbedrijven een verstandige keuze is, vooral in het licht van de borging van het publieke belang, en dit onderzoek kan dus een bijdrage leveren in die discussie. Wetenschappelijk gezien zou deze internationale vergelijking bovendien een bijdrage kunnen leveren aan het onderzoek naar de gevolgen van deze privatiseringen voor de borging van de publieke belangen, evenals aan het onderzoek naar borging van publieke belangen in een geliberaliseerde markt. Daarnaast is er weinig internationaal vergelijkend onderzoek gedaan naar borging van publieke belangen. Dit onderzoek slaat dus een nieuwe weg in en zou daardoor interessante inzichten kunnen opleveren.

1.4 Opbouw van het onderzoek

Hoe is de rapportage van het onderzoek opgebouwd? Allereerst zal in hoofdstuk twee de achtergrond worden geschetst waarin de borgingsconstructies in de postsectoren zijn opgebouwd. Vervolgens is in de hoofdstukken drie en vier aandacht voor de theorie over publieke belangen en de borging van deze belangen. De deelvraag wat publieke belangen precies zijn zal in hoofdstuk drie worden beantwoord, wetenschappelijke theorie over manieren waarop publieke belangen geborgd kunnen worden krijgt aandacht in hoofdstuk vier. Drie borgingsmechanismen worden grofweg onderscheiden: hiërarchie, markt en netwerken. Deze drie mechanismen worden theoretisch toegelicht, waarna op basis van hoofdstukken

drie en vier een analysemodel ontstaat. Dit model vormt de basis voor de analyse.

In het methodologisch kader wordt aandacht geschonken aan de methoden en technieken voor dataverzameling en analyse. Zo wordt beargumenteerd waarom is gekozen voor een combinatie van documentanalyse en interviews om de vergelijking tussen de postsectoren te maken. Bovendien worden de gehanteerde variabelen geoperationaliseerd, waarmee de basis wordt gelegd voor een gedegen analyse van de verzamelde informatie. In de hierop volgende hoofdstukken zullen de postmarkten worden geanalyseerd en vergeleken, gevolgd door een vergelijking van de uitkomsten en de conclusie en discussie. Hierin wordt opnieuw aandacht geschonken aan de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek en in hoeverre de uitkomsten van het onderzoek van waarde zijn gebleken.

2. Achtergrond van de postsectoren

Om de borging van publieke belangen in de drie postsectoren goed te onderzoeken, moet allereerst gekeken worden naar de stand van zaken op de markten en de achtergrond van de huidige situatie. In dit hoofdstuk zal hieraan aandacht worden besteed.

2.1 Privatisering en liberalisering in Nederland

Geloof in de werking van de markt heeft in Nederland in de jaren negentig een grote vlucht genomen. Vooral onder het eerste kabinet-Kok, dat van 1994 tot 1998 regeerde, bestond er veel vertrouwen in de werking van de markt. In verschillende sectoren werd liberalisering en marktwerking geïntroduceerd, maar vooral in netwerksectoren (Van Damme & Schinkel, 2009, p. 2). ‘Meer markt, minder overheid’, zo luidde het algemene credo, dat zowel maatschappelijk als politiek gedragen werd (WRR, 2012, p. 11). Deze slogan werd in bijvoorbeeld het openbaar vervoer (zie de Nederlandse Spoorwegen), de telecommunicatie (zie KPN) en de postsector (zie PostNL) in de praktijk gebracht. In deze sectoren is de markt bovendien door middel van Europese richtlijnen in de gehele Europese Unie vrijgegeven.

2.1.1 Liberalisering onder invloed van de Europese richtlijn

In de postsector gebeurde de marktliberalisering relatief laat in vergelijking met andere sectoren. In 1992 is weliswaar het traject gestart voor de ontwikkeling van een interne markt voor postdiensten, maar na het vaststellen van de Postrichtlijn in 1997 is pas begonnen met het verkleinen van het monopolie. In de aangepaste Postrichtlijn van 2008 is 31 december 2010 uiteindelijk als datum voor liberalisering vastgesteld. In Nederland is deze liberalisering vanaf 2000 gefaseerd verlopen. In dat jaar werd het monopolie op brieven van 500 gram naar 100 gram verlaagd. Het leidde tot de toetreding van Sandd en Selektmail (in respectievelijk 2000 en 2002) tot de postmarkt.

In 2006 werd het monopolie verder verlaagd naar 50 gram en per 1 april 2009 is de postmarkt volledig vrijgegeven. Dit gebeurde naar aanleiding van ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland: deze landen gaven respectievelijk in 2006 en 2008 hun postmarkt vrij, waardoor men uiteindelijk groen licht gaf voor liberalisering in Nederland (Ministerie van EL&I, 15 december 2011, p. 2). Aan deze liberalisering zijn in de Europese Postrichtlijn eisen gesteld met betrekking tot de universele dienstverlening: een bepaalde basisservice die de burger geboden moet worden. Deze eisen zijn in Nederland aangescherpt in de Postwet van 2009 (Ecorys, 2011, p. 11). De Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit [OPTA] is belast met het toezicht op de postmarkt (Ministerie van EL&I, 15 december 2011, p. 13). De OPTA⁴ moet sinds de oprichting streven naar haar eigen opheffing, maar de bevoegdheden op de postsector lijken juist toe te gaan nemen door wetgeving op het gebied van Aanmerkelijke Marktmacht [AMM] (Parlementaire Onderzoekscommissie, 2012b, p. 48).

2.1.2 Privatisering van het postbedrijf

De privatisering van PostNL is vrijwel net zo gelijkmatig verlopen als de liberalisering van de postmarkt. Met de uitkomsten van de rapporten van de commissie-Swarttouw (1984) en de commissie-Steenbergen (1986) werden de eerste stappen richting verzelfstandiging gezet, die uiteindelijk in 1989 plaatsvond (Parlementaire Onderzoekscommissie, 2012b, p. 21-22). PTT werd van een staatsbedrijf veranderd in

⁴ Per 1 april 2013 is OPTA gefuseerd met de Consumentenautoriteit en de Nederlandse Mededingingsautoriteit in de Autoriteit Consument en Markt [ACM] (ACM, 2013).

Koninklijke PTT Nederland, afgekort KPN. Een onomkeerbare weg werd ingeslagen. Het postbedrijf werd niet alleen verzelfstandigd, maar ook geprivatiseerd. In 1993 werden de postkantoren verzelfstandigd en in 1994 ging KPN naar de beurs. Vanaf dit moment deed de overheid stukje bij beetje afstand van haar aandelen in KPN, dat in 1996 overigens het Australische TNT over had genomen. Vlak voor de eeuwwisseling werden het telecombedrijf en het post- en koeriersbedrijf van elkaar gescheiden. De posttak ging verder onder de naam TNT Post Group, beter bekend als TPG. Het telecombedrijf behield de naam KPN (PostNL, n.d., a).

De privatisering van de PTT is op enkele argumenten gestoeld. De liberalisering van de Europese markt zou een nieuw speelveld voor PTT creëren, waarop een geprivatiseerd bedrijf beter zou kunnen opereren. Daarnaast gold voor de overheid dat een scheiding tussen aandeelhouderschap en regelgevende autoriteit beter zou zijn. Echter, belangrijke doelstellingen als flexibele arbeidsverhoudingen en meer mogelijkheden voor financiële investeringen die via privatisering bereikt hadden moeten worden, hadden wellicht ook via een staatsbedrijf kunnen worden bereikt. Of een staatsbedrijf geen betere oplossing zou zijn geweest is nauwelijks overwogen in de Tweede Kamer. Argumenten voor privatisering waren bovendien gericht op de telecomtak van het bedrijf. “Een zelfstandige afweging over de wenselijkheid van verzelfstandiging van de posterijen heeft niet plaatsgevonden”, aldus de Parlementaire Onderzoekscommissie van de Eerste Kamer (2012a, p. 34). De Onderzoekscommissie concludeert dan ook dat de post “per ongeluk” mee lijkt te zijn geprivatiseerd met de telecomtak (Parlementaire Onderzoekscommissie Eerste Kamer, 2012b, p. 33-40).

2.1.3 Organisationele wijzigingen

Vanaf 2000 digitaliseert de communicatie in hoog tempo. Dit heeft enorme gevolgen voor de postvolumes, omdat mensen als gevolg hiervan minder brieven verzenden. Bovendien heeft de toetreding van Sandd en SelektMail invloed op het marktaandeel van TPG. Reorganisaties zijn daardoor onvermijdelijk. In 2006 veranderde TPG opnieuw van naam: het bedrijf ging verder met de naam TNT Post. Ook deze naam hield niet lang stand, want in 2011 worden de koeriersdiensten afgesplitst van het postbedrijf. Deze diensten opereerden zelfstandig van elkaar, waardoor een splitsing logisch was. De scheiding hield in dat TNT Post werd opgesplitst in twee bedrijven: TNT Express en PostNL (PostNL, n.d., a). In 2007 moest de Nederlandse Staat gedwongen afstand doen van het Gouden Aandeel, waarmee zij een sterke stem binnen de aandeelhoudersvergadering had behouden, ondanks de verkoop van aandelen. Vanaf 2000 waarschuwde de Europese Commissie al voor de onwenselijkheid van dit Gouden Aandeelhouderschap (Parlementaire Onderzoekscommissie, 2012b, p. 25, 44 & 51).

2.2 Privatisering en liberalisering in het Verenigd Koninkrijk

2.2.1 Liberalisering onder invloed van de Europese richtlijn

De postmarkt in het Verenigd Koninkrijk is de afgelopen decennia fundamenteel veranderd. De marktliberalisering, die vanuit de Europese richtlijn werd opgelegd, werd bijvoorbeeld doorgevoerd. Echter, de liberalisering van de Britse postmarkt ging al eerder van start dan begin jaren negentig, toen de Europese plannen om de postmarkt vrij te geven werden gevormd. Al in 1981 werd met de British Telecommunications Act het monopolie voor het bezorgen van brieven en pakketten met een prijs voor minder dan een pond teruggebracht. Vooral in de pakketten- en koeriersmarkt leidde dit tot toetreding van veel verschillende spelers, waardoor het marktaandeel van Royal Mail sterk terugliep (Pond, 2006, p. 2). In 2006 schatte toezichthouder Postcomm dat er maar liefst 4.000 bedrijven actief waren met het bezorgen van pakketten. Veel lokale bedrijven, maar ook enorme bedrijven als TNT en DHL, die zelfs

veel groter zijn dan Parcelforce, de pakkettenafdeling van Royal Mail (Pond, 2006, p. 4-5).

Na de entree van de Europese Postrichtlijn in 1997 werden in 2000 verdere stappen gezet in de liberalisering van de postmarkt. De Postal Services Act werd van kracht. In deze nieuwe wet werd toezichthouder Postcomm opgericht, die vanaf 2001 stapsgewijs de markt heeft vrijgegeven. Allereerst gaf de organisatie licenties voor niches in de postmarkt, vervolgens werd de markt voor de bulkpost stapsgewijs vrijgegeven en op 1 januari 2006 werd de markt volledig vrijgegeven, vele jaren voordat dit volgens de Europese richtlijn in alle landen zou moeten (per 31 december 2012 volgen veel Europese landen de voorbeelden van onder andere Nederland en het Verenigd Koninkrijk (Staatssecretaris van Economische Zaken, 2009)). Inmiddels is Postcomm opgegaan in Ofcom, dat *regulator* is, toezicht houdt en licenties verleent.

Naast Royal Mail vervulden in 2008 nog 21 andere bedrijven dienstverlening op de postmarkt (Hooper, Hutton & Smith, 2008, p. 28). Dat aantal was volgens een ander onderzoek in 2011 al gestegen naar 51 (Allen & Thurley, 2011, p. 4). Dat in het Verenigd Koninkrijk desondanks nog geen landelijk concurrerend netwerk van de grond is gekomen, heeft te maken met de prijzen en tarieven voor de *downstream* postmarkt. Royal Mail hanteert hele lage tarieven, die trager groeien dan de inflatie. Dit komt doordat Royal Mail nog altijd een BTW-vrijstelling heeft voor alle postdiensten, die concurrenten niet hebben. Er zit in het Verenigd Koninkrijk hierdoor geen ruimte voor concurrenten om te concurreren op prijzen, waardoor Royal Mail 99 procent van de *downstream* markt in handen heeft. Daarnaast heeft Ofcom vastgesteld dat concurrerende postbedrijven niet gedeeltes door Royal Mail kunnen laten bezorgen, maar een keuze moeten maken: alle *downstream access* moet via Royal Mail verlopen of alle *downstream access* moet zelf worden verzorgd. Dit werkt als een grote barrière voor concurrenten om tot de markt toe te treden (Manager PA International PostNL, persoonlijke communicatie, 26 november, 2012). Een extra voordeel is dat Royal Mail een exclusief recht heeft om gebruik te maken van de 14.000 postkantoren (Stratagem, 2006, p. 6-7). De komst van een tweede *end-to-end* netwerk zou in het Verenigd Koninkrijk overigens sowieso moeilijker zijn door de geografische en demografische kenmerken van het land (Stratagem, 2006, p. 8). Hoe dan ook komt de concurrentie in de *upstream* markt goed van de grond, maar blijft deze op de postmarkt als geheel beperkt.

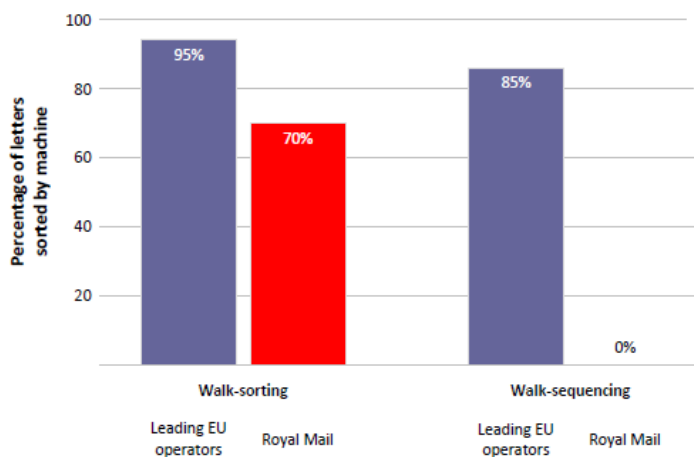
2.2.2 Privatisering van het postbedrijf

In het Verenigd Koninkrijk won de privatiseringsbeweging relatief vroeg aan kracht. De eerste regering van premier Margaret Thatcher, die in 1979 aantrad, begon het grootste privatiseringsprogramma van de wereld met als doel om de grootte van de overheid terug te brengen en de ontwikkeling van een vrije markt te stimuleren (Miller, 1995, p. 83; Parker, 2004, p. 3; Frier & Birley, 1999, p. 531). Dat hieraan een gericht plan ten grondslag lag, wordt echter betwist. Miller (1995, p. 83) beschrijft de privatiseringen als een instrument om de overheid te verkleinen en marktwerking te doen toenemen, maar Parker (2004, p. 4) concludeert dat het beleid automatisch werd voortgezet door iedere succesvolle privatisering die financieel veel opbracht, waardoor steeds opnieuw werd gekozen voor privatisering. De belastingverlagingen in de jaren tachtig gingen immers niet gepaard met het terugbrengen van de overheidsuitgaven. Doordat privatisering op privatisering volgde, kon het gat tussen uitgaven en inkomsten worden gedicht.

De eerste privatiseringen vonden aan het begin van de jaren tachtig plaats (Parker, 2004, p. 5-6). Halverwege het decennium was de weg ook vrij om over privatisering van nutsbedrijven te spreken; deze genationaliseerde industrieën hadden immers hoge kosten, hoge prijzen, een lage productiviteit en een

inefficiënte werkwijze (Miller, 1995, p. 85).⁵ Privatisering van de post bleef achter. De conservatieve regering overwoog dit in 1994, maar week hier vanaf vanwege zorgen over de postkantoren in afgelegen gebieden en zorgen over het verlies van landelijk uniforme postprijzen. Wel werden stappen gezet om het bedrijf te verzelfstandigen en te commercialiseren.

Privatisering van Royal Mail, de opvolger van de Post Office, wordt nu echter steeds concreter. Royal Mail zit in de problemen omdat de postorganisatie – zeker in vergelijking met andere Europese landen –onvoldoende gemoderniseerd en geautomatiseerd is (Hooper, 2010, p. 23-24). Hooper signaleerde dat Royal Mail in 2008 40 procent minder efficiënt was dan Europese tegenhangers door een



Figuur 1: De automatiseringsachterstand van Royal Mail ten koste van leidende EU-postoperators in beeld gebracht. Bovenstaande grafieken laten het percentage machinegesorteerde brieven zien (Hooper, Hutton & Smith, 2008, p. 50).

gebrek aan modernisering, geïllustreerd in Figuur 1 (Hooper, Hutton & Smith, 2008, p. 49-53). Daarnaast zijn pensioentekorten tussen 2008 en 2010 toegenomen van 2,9 miljard naar 8 miljard pond. Dit maakte modernisering onmogelijk en slokte alle winsten van het bedrijf op (BERR, 2009, p. 2). Prijsverhogingen bleken geen oplossing, omdat dit de volumedalingen versnelde en de financiële positie van Royal Mail hangt in sterke mate af van deze UPD-volumes (Hooper, Hutton & Smith, 2008, p. 55-56).

Hooper, die in 2008 een onderzoek leidde naar Royal Mail en de UPD en dit onderzoek in 2010 een

update gaf, concludeerde dat veranderingen noodzakelijk zijn. De modernisering van Royal Mail moest worden voortgezet, privaat kapitaal moest worden toegelaten tot de postmarkt, de pensioentekorten moesten worden opgelost en de postregulering moest worden hervormd (Hooper, Hutton & Smith, 2008, p. 7-8). De Britse overheid heeft de eerste stappen hieromtrent gezet. Met de nieuwe Postal Services Act, die in 2011 van kracht werd, kan het pensioentekort worden teruggebracht en Royal Mail worden geprivatiseerd. Eind maart 2012 heeft de Britse overheid de pensioentekorten op zich genomen, waardoor de weg voor privatisering van Royal Mail open ligt (BBC News, 2012). Private partijen zouden tot 90 procent van de aandelen van Royal Mail kunnen opkopen (BBC News, 2010).

Hooper constateerde ook twee problemen die niet met de privatisering van Royal Mail zijn op te lossen. Buiten de financiële problemen zijn contacten met werknemers en vakbonden problematisch. In 2007 werd liefst 600.000 werkdagen gestaakt. 60 procent van alle stakingsdagen in het Verenigd Koninkrijk kwamen voor rekening van stakende werknemers van Royal Mail (Hooper, Hutton & Smith, 2008, p. 56-58). Ten slotte waren de contacten tussen Royal Mail en Postcomm bijzonder slecht. Postcomm zou te veel gericht zijn op competitie in de postmarkt en richt zich bovendien alleen op de

⁵ British Telecom is een voorbeeld van privatisering van een nutsbedrijf halverwege de jaren tachtig. Deze organisatie werd in 1980 afgesplitst van de Post Office (het huidige Royal Mail Holding) en omgebouwd tot een publieke corporatie, waarvan de overheid eigenaar was. In 1984 en 1993 werd British Telecom in drie stappen geprivatiseerd (Parker, 2004, p. 5-6).

postmarkt, aldus Hooper (Hooper, Hutton & Smith, 2008, p. 58). Daarom is besloten tot samenvoeging met Ofcom, dat ook de markt reguleert in andere sectoren.

2.2.3 Organisationele wijzigingen

Uit de ontwikkelingen van verzelfstandiging en privatisering vloeien verschillende organisationele wijzigingen voort. In 1969 werd het staatsbedrijf Post Office (bestaande uit een postdienst, een spaarbank, een pakket-service en een telegraaf- en telefoondienst) verzelfstandigd. Het werd een genationaliseerd bedrijf, waarvoor een apart ministerie verantwoordelijk bleef. In 1981 vond de splitsing plaats tussen het telecommunicatiedeel en het postgedeelte van Post Office. British Telecommunications ontstond, een bedrijf dat in 1984 werd geprivatiseerd. In 1986 werd Post Office opgesplitst in vijf verzelfstandigde divisies: Royal Mail (de post), Parcelforce (pakketten), Post Office Counters (postkantoren), Girobank (de spaarbank) en Subscription Services (een organisatie die verantwoordelijk was om televisielicenties te verzamelen). Girobank werd in 1994 geprivatiseerd (Pond, 2006, p. 1-4).

Post Office heeft gedurende de jaren negentig en het begin van de eenentwintigste eeuw verdere verzelfstandigingsoperaties doorgemaakt. Als gevolg van de Postal Services Act in 2000 en 2011 werd Post Office in 2001 veranderd in een naamloos vennootschap waarvan de overheid volledig eigenaar is. Dit bedrijf heette kortstondig Consignia, maar werd in 2002 omgedoopt in Royal Mail Group, waarvan Royal Mail en Parcelforce onderdelen zijn en Post Office Counters ook een onderdeel was. Post Office Counters, de postkantoren, is sinds 1 april 2012 losser hiervan komen te staan in verband met de toekomstige privatisering van Royal Mail Group. Post Office blijft in overheidshanden en zal niet mee worden geprivatiseerd (Pond, 2006, p. 1-4; Royal Mail Holdings plc, 2012a, p. 3).

2.3 Privatisering en liberalisering in Nieuw-Zeeland

2.3.1 Verzelfstandiging van New Zealand Post

“The former Post Office was described by a number of people who travelled the world as a third world postal administration” (Barry Evans, New Zealand Post Letters Group Manager, achterkant van het boek *Reining in the Dinosaur* (Smith, 1997)).

Halverwege de jaren tachtig stelde de toenmalige Post Office van Nieuw-Zeeland niets voor. Inderdaad: een postbedrijf vergelijkbaar met die in derdewereldlanden. Tien jaar later was het een van de beste postbedrijven van de wereld. New Zealand Post werd zelfs *Company of the Year* van 1994 met de volgende omschrijving: *“Even by international standards New Zealand Post provides perhaps the most efficient and inexpensive postal service in the world”* (Smith, 1997, p. 11). Een grote en succesvolle transformatie had dus plaatsgevonden. Deze transformatie vindt haar oorsprong in de verandering van Post Office, een overheidsdepartement, naar New Zealand Post, een *State-owned enterprise* (SOE). In principe houdt dit in dat het bedrijf volledig verzelfstandigd werd maar nog wel voor 100 procent in overheidshanden bleef. De verantwoordelijkheden van SOE's staan omschreven in de State Owned Enterprises Act van 1986, die werd opgesteld in het licht van grote overheidsveranderingen en de start van de verzelfstandigingsbeweging⁶. SOE's moeten net zo winstgevend en efficiënt opereren als vergelijkbare bedrijven die niet in handen van de overheid zijn, moeten een goede werkgever zijn en

⁶ Niet alleen New Zealand Post werd verzelfstandigd; dit gold voor vele organisaties die zelfstandig en commercieel zouden kunnen opereren. In totaal werden 34 bedrijven tussen 1986 en 1999 geheel of gedeeltelijk verkocht, zoals NZ Steel, Air New Zealand, the Bank of New Zealand, NZ Rail en Telecom (Crew & Kleindorfer, 2003, p. 184).

moeten een organisatie zijn die gevoel voor sociale verantwoordelijkheid uitdraagt (State Owned Enterprises Act 1986, Art. 4, Lid 1). Vooral de eerste bepaling is van belang: dit houdt namelijk in dat New Zealand Post wettelijk verplicht is om winstgevend te blijven.

De slechte staat van het postbedrijf, dat zonder veranderingen in 1987-1988 tot een verlies van NZ\$40 miljoen zou hebben geleid, vormde in combinatie met de financiële crisis in dat jaar de belangrijkste reden voor de overheid om over te gaan op de oprichting van New Zealand Post (Smith, 1997, p. 11-32). Dit bouwde voort op de aanbevelingen van de Mason-Morris Review uit 1986, een onderzoek over de toekomst van het postbedrijf. Tegelijkertijd werd de overheid gedwongen om zwart op wit vast te stellen hoe de postsector gereguleerd diende te worden: in de Postal Services Act van 1987 werden daarmee de eerste stappen richting liberalisering van de markt gezet. Het monopolie op brieven werd verlaagd tot 500 gram of minder en transportkosten van NZ\$1.75 of minder. Ten slotte werd de overheidssubsidie op het postbedrijf stopgezet (Crew & Kleindorfer, 2001, p. 260). Bovendien werden de telecommunicatietak en postbank van New Zealand Post afgescheiden; ook deze bedrijven werden SOE's (en zouden later geprivatiseerd worden). In tegenstelling tot financiële moeilijkheden die hieruit voort hadden kunnen vloeien – de organisatie verloor een kwart van haar inkomsten –, stimuleerde het juist om het roer radicaal om te gooien. “*When you know you're going to lose 25 per cent of your revenue in a very short period of time, you've got to do radical things and do them quickly*”, aldus de toenmalige CEO Harvey Parker (Smith, 1997, p. 69). Een derde van de postkantoren, de 432 niet-rendabele in rurale gebieden, werd gesloten en het moderniseringsproces werd in hoog tempo in gang gezet (Crew & Kleindorfer, 2001, p. 260; Smith, 1997, p. 8). In het eerste jaar boekte New Zealand Post een winst van NZ\$72,1 miljoen, in tegenstelling tot een verwacht recordverlies (Smith, 1997, p. 11).

Na de succesvolle lancering van New Zealand Post werd in 1989 de eerste Deed of Understanding, een contract tussen overheid en postbedrijf, afgesloten en een jaar later werd het monopolie verlaagd tot 200 gram met kosten van NZ\$0.80 (Crew & Kleindorfer, 2001, p. 260). New Zealand Post bleef succesvol, volumes bleven stijgen en winsten bleven binnenstromen: vandaar dat in 1995 werd besloten tot verlaging (!) van de postzegelprijs van NZ\$0.45 naar NZ\$0.40, omdat het bedrijf anders te boek zou komen te staan als extra belastingpotje voor de overheid (Smith, 1997, p. 11). Bovendien werd de *rural delivery fee*, die enkele jaren eerder was ingesteld, afgeschaft, en werd in 1996 een dag georganiseerd waarop iedereen gratis post kon verzenden (New Zealand Post, n.d., a). Na tien jaar als SOE waren de postvolumes met 64 procent toegenomen, de personeelskosten gedaald van 73 procent naar 51 procent van de totale kosten en was de productiviteit gestegen met 121 procent (Smith, 1997, p. 11).⁷ Het zijn mijlpalen waaruit het succes van de SOE New Zealand Post en het succes van de verzelfstandiging van het postbedrijf blijkt. Inmiddels heeft ook New Zealand Post te kampen met dalende postvolumes, maar is de SOE-constructie ongewijzigd.

2.3.2 Liberalisering van de postmarkt in Nieuw-Zeeland

De verzelfstandiging van New Zealand Post heeft dus positieve gevolgen gehad. Tegelijkertijd met de verzelfstandigingsoperatie is ook de liberalisering van de markt in gang gezet. Om de nieuwe SOE goed te laten functioneren, vooral ook in de toekomst, werd besloten om over te gaan tot deregulering van de markt. De nieuwe SOE wilde graag commerciële vrijheid en autonomie om goed te kunnen functioneren. In grote lijnen werden de doelstellingen van de overheid door het postbedrijf dan ook geaccepteerd (Crew

⁷ Tussen 1999 en 2007 zijn de inkomsten verder gestegen, met maar liefst 55 procent; het commerciële succes heeft zich dus gecontinueerd (Dieke, Niederpruem & Campbell, 2008, p. 95).

& Kleindorfer, 2003, p. 185).

De eerste stappen richting liberalisering werden gezet door de verzelfstandiging van het postbedrijf en het stopzetten van de subsidies. Dit dwong New Zealand Post om commerciële keuzes te maken in de hoeveelheid postkantoren en er werd fors geïnvesteerd in modernisering van de apparatuur. Binnen twee jaar was New Zealand Post sterk veranderd. Niet altijd tot tevredenheid van het volk, want de grote publieke onrust die was ontstaan na het sluiten van een derde van de postkantoren had er toe geleid dat de plannen om New Zealand Post te privatiseren (naast verzelfstandigen) door de overheid werden teruggetrokken. In plaats daarvan werd gekozen voor een uitgebreid dereguleringsprogramma (Crew & Kleindorfer, 2003, p. 188-189), dat in 1987 in gang was gezet. Toen al werd het monopolie verlaagd naar brieven van 500 gram met een maximale prijs van NZ\$1.75, wat in 1990 verder werd verlaagd naar 200 gram en stapsgewijs naar NZ\$0.80 in 1991 (Crew & Kleindorfer, 2003, p. 189).

Gedurende de jaren negentig van de twintigste eeuw werden voortdurend discussies gevoerd over de volgende stappen die gezet zouden moeten worden in deregulering van de postmarkt. Iedere keer werd een definitief besluit uitgesteld. Eerst werden de resultaten van een nieuw onderzoek naar de toekomst van de postmarkt in 1991 afgewacht – waaruit overigens bleek dat volledige deregulering de beste optie zou zijn – en vervolgens werd ook gewacht op de verkiezingen van 1993. Hierna was privatisering van de baan, maar werd de opheffing van het monopolie doorgezet. Uiteindelijk werd in 1997 een wet aangenomen die het monopolie volledig afschafte en aan competitie een goedkope toegang tot het netwerk van New Zealand Post garandeerde. De wet trad in 1998 in werking en in dat jaar werd ook een nieuwe Deed of Understanding afgesloten, waarin tot aan 2001 een maximale postzegelprijs van NZ\$0.45 werd afgesproken. Bovendien werd afgesproken de *rural delivery fee*, een jaarlijks bedrag voor mensen in rurale gebieden om de post daar te bezorgen, niet opnieuw in te voeren. In wetgeving zijn uitvoerige bepalingen opgenomen om eerlijke concurrentie te verzekeren, zoals een informatie- en openbaarheidsplicht.

De afspraken in Nieuw-Zeeland zijn helder, de scheiding tussen wetgever en aandeelhouder is zuiver aangebracht en doelen en verantwoordelijkheden zijn inzichtelijk, waardoor de situatie in Nieuw-Zeeland als voorbeeld zou kunnen dienen voor postmarkten elders ter wereld, aldus wetenschappers Crew en Kleindorfer (2003, p. 188-190). Overigens met die aantekening dat Nieuw-Zeeland door geografische kenmerken afgelegen is, waardoor tijdens de transformatie van het postbedrijf weinig problemen door invloeden van buitenaf konden ontstaan. Het systeem is sinds 1998 niet meer noemenswaardig gewijzigd – al wil New Zealand Post momenteel, onder druk van dalende postvolumes, een update van de Deed of Understanding om meer flexibiliteit naar de toekomst te vergaren (New Zealand Post, 2013a). De vraag is of de borging van publieke belangen in de postsector van Nieuw-Zeeland ook een voorbeeld vormt voor andere landen ter wereld.

2.3.3 Organisationele wijzigingen

De overgang van de post van overheidsorganisatie naar SOE betekende de scheiding tussen het postbedrijf, de postbank en de telecomorganisatie – ook deze bedrijven werden SOE's (en later zelfs geprivatiseerd) (Consumer Postal Council, n.d.). In de loop der jaren is ook de pakkettenmarkt steeds meer van belang geworden, waardoor in 1989 CourierPost werd opgericht, een dochteronderneming, dat zich als koeriersbedrijf op deze competitieve markt moest richten. Dit dochterbedrijf was een *joint venture* met DHL. Onlangs verkocht DHL echter haar helft van de aandelen aan New Zealand Post, dat via deze weg niet alleen in Nieuw-Zeeland een dominante positie behoudt op de expresmarkt, maar ook op de Australische markt actief is (New Zealand Post, 2013b, p. 12-13).

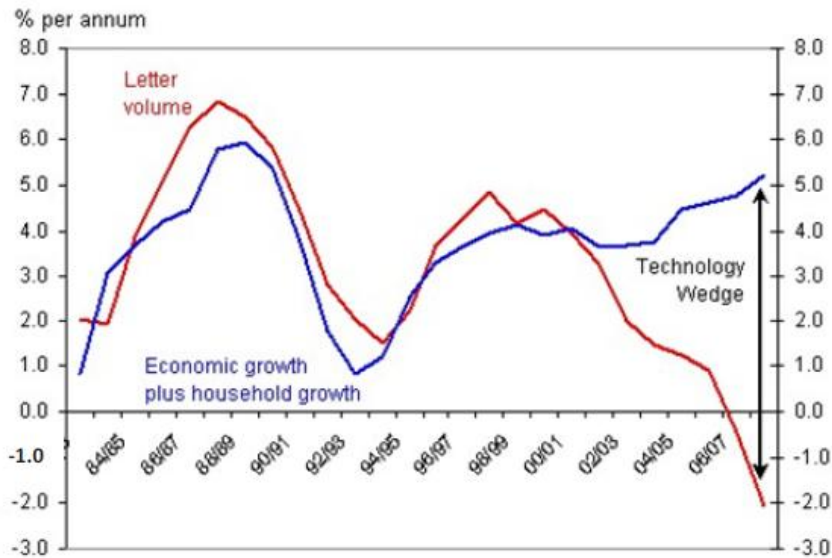
Een tweede belangrijke dochteronderneming is Kiwibank, dat in 2002 werd opgericht. Deze bank opereert vanuit de postkantoren en is sinds de oprichting lucratief. Over het financiële jaar van 2011-2012 kondigde Kiwibank zelfs een recordwinst aan van bijna NZ\$80 miljoen (Kiwibank, 2012). In het licht van de dalende postvolumes inkomsten die meer dan welkom zijn (Consumer Postal Council, n.d.), ook al heeft New Zealand Post uitgesproken dat kruisbestuiving tussen verschillende organisatie-onderdelen onwenselijk is (New Zealand Post, n.d., b). Overigens is New Zealand Post ook actief in datamanagement en heeft het een van de grootste postconsultancy-organisaties ter wereld (Consumer Postal Council, n.d.). De New Zealand Post Group is derhalve opgebouwd uit verschillende ondernemingen, waaronder New Zealand Post, Express Couriers Limited en Kiwibank (New Zealand Post, n.d., c).

2.4 De postmarkt

Zoals gezegd hebben de digitalisering en de liberalisering van de postmarkt grote gevolgen gehad voor de postbedrijven in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland. Het marktaandeel van de uitvoerder van de universele postdienst daalt daarnaast als gevolg van de liberalisering. In de volgende paragrafen wordt de staat van de postmarkt geschetst. Daarna volgt een paragraaf om onderscheid te maken tussen poststromen om marktliberalisering en concurrentie op de postmarkten te doorzien.

2.4.1 De staat van de postmarkt

De postmarkt heeft te lijden gehad onder de digitalisering van de samenleving en zal hier de komende jaren zelfs nog meer onder gaan lijden. In 2010 werden in Nederland nog ‘maar’ 4,8 miljard poststukken vervoerd, een daling van 6 procent ten opzichte van het jaar ervoor (OPTA, 2011, p. 5). Tussen 2001 en



Figuur 2: De grafieken van de postvolumes en de economische groei over elkaar gelegd en de technology wedge afgebeeld (Hooper, Hutton & Smith, 2008, p. 8).

2005 was het aantal poststukken nog relatief stabiel met jaarlijks 5,6 miljard poststukken. Deze daling is terug te zien in de volumes die bezorgd worden door PostNL, dat een marktaandeel van de gehele postmarkt heeft van tussen de 80 en 90 procent (Ministerie van EL&I, 15 december 2011, p. 3-4). Voor PostNL daalden de postvolumes tussen 2010 en 2011 met ruim 7 procent. De hoeveelheid bezorgde pakketten steeg met ongeveer 6 procent (PostNL, 2012a, p. 4). De volumes van PostNL daalden harder dan de totale

marktvolumes, omdat zij door de liberalisering van de markt ook marktaandeel verliest. Uit onderzoek blijkt dat de daling van de postvolumes de komende jaren door zal zetten (Wik Consult, 2011, p. ii). Deze dalende volumes hebben grote gevolgen voor de dienstverlening van de UPD en de kosten van deze UPD.

Het rendement van de UPD is in Nederland sinds 2010 negatief (Ecorys, 2011, p. 20); dat houdt in dat PostNL verlies draait op de UPD, die het door de overheid verplicht moet uitvoeren.

In het Verenigd Koninkrijk worden de gevolgen van de digitalisering voor de postmarkt ook gevoeld. De jaarlijkse volumedaling in ‘gewone’, binnenlandse postbezorging was tussen 2008 en 2012 variërend van 4 tot 7 procent (Royal Mail Holdings plc, 2012a, p. 33). De Britse postmarkt is uiteraard groter dan de Nederlandse (zie ook bijlage 4). In 2007-2008 werden 21,5 miljard poststukken vervoerd; dat aantal daalde al naar 18,8 miljard poststukken in 2009-2010. De postmarkt van het Verenigd Koninkrijk is de grootste van Europa, maar zag ook de grootste volumedaling: liefst 25 procent sinds 2006 (Ofcom, 2012a, p. 1). De sector van pakketten is overigens wél groeiend (Allen & Thurley, 2011, p. 3-4). Uiteindelijk komt de digitalisering het meest tot uiting wanneer de grafieken van economische groei en de postvolumes naast elkaar worden gelegd. Waar de postvolumes tot in 2003 eigenlijk de economische ontwikkeling volgden, werd daarna een dalende lijn ingezet. Dit wordt de *technology wedge* genoemd, afgebeeld in Figuur 2 (Hooper, Hutton & Smith, 2008, p. 8).

Feitelijk is deze ontwikkeling in alle drie de landen gaande. Ook in Nieuw-Zeeland hebben de technologische ontwikkelingen volumedalingen tot gevolg. In 2001-2002 bezorgde New Zealand Post 1,1 miljard poststukken per jaar; dat aantal was in 2010-2011 gedaald naar 834 miljoen poststukken. In 2011-2012 daalden de volumes met 6,7 procent. Op dit tempo zou New Zealand Post in 2016-2017 nog maar 624 miljoen poststukken bezorgen – een daling van 43 procent ten opzichte van 2001-2002 (New Zealand Post, 2013b, p. 8). Naast deze ontwikkeling neemt het aantal bezorgadressen in Nieuw-Zeeland toe – van 1,58 miljoen in 1999 naar 1,91 miljoen in 2012 – met als gevolg dat het gemiddelde aantal poststukken per brievenbus nog sterker daalt dan alleen de volumes (New Zealand Post, 2013b, p. 8). In Nieuw-Zeeland een ontwikkeling met meer gevolgen dan bijvoorbeeld in Nederland, gezien de geografische kenmerken van het land (zie bijlage 4).

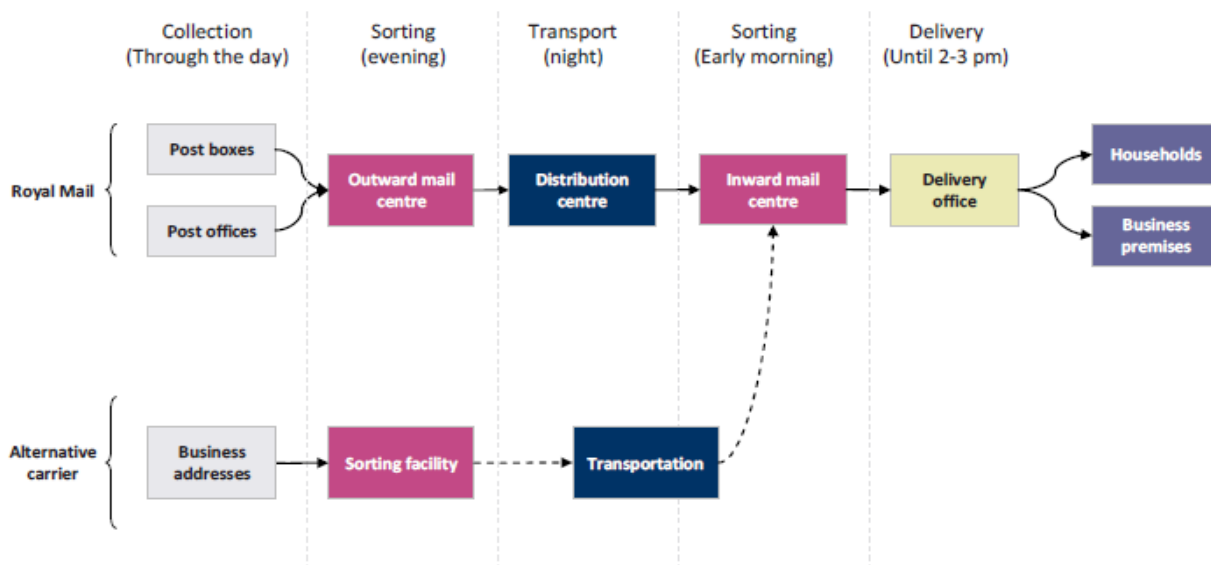
Belangrijk om te vermelden is dat dit onderzoek voor een groot deel gericht is op de universele postdienst [UPD]: UPD-post kan immers worden beschouwd als postdienstverlening die het publieke belang dient. Welke post precies onder de UPD kan worden geschaard, wordt later uiteengezet. In deze paragraaf volstaat het om aan te geven dat slechts 14 procent van de Nederlandse binnenlandse post onder de UPD valt (Ministerie van EL&I, 15 december 2011, p. 3-4). In Nieuw-Zeeland en het Verenigd Koninkrijk variëren die cijfers omdat de UPD anders is gedefinieerd, maar het geeft wel een belangrijke indicatie voor het gewicht dat consumentenpost met zich meedraagt vergeleken met andere poststromen, zoals post van grote bedrijven als banken.

2.4.2 Concurrentie op de postmarkten

In totaal zijn er meer dan honderd geregistreerde postvervoerbedrijven in Nederland. Deze opereren echter, op enkele uitzonderingen na, niet landelijk. Nadat Selektmail door Sandd in 2011 werd overgenomen en Netwerk VSP (dochteronderneming van PostNL) in 2011 is gestopt met geadresseerde postbezorging, zijn er nog maar twee landelijke spelers op die postmarkt over: Sandd en PostNL. PostNL heeft een marktaandeel van tussen de 80 en 90 procent, terwijl Sandd de resterende 10 à 20 procent bezit. Alle overige postvervoerbedrijven hebben ongeveer 2 procent van de totale omzet op de postmarkt in handen. Hun concurrentiekracht is dus te verwaarlozen (Ministerie van EL&I, 15 december 2011, p. 5).

De Britse postmarkt is inmiddels door 51 concurrenten van Royal Mail betreden. Competitie vindt niet op de gehele markt plaats: alleen in het *upstream* gedeelte is de liberalisering van de grond gekomen. Dit behelst het collecteren, sorteren en transporteren van de post (zie Figuur 3). Royal Mail is verantwoordelijk voor het bezorgen hiervan en vraagt hiervoor een vergoeding. In totaal hadden

concurrenten, waar TNT Post UK er één van is, in 2008 20 procent van de *upstream* activiteiten van Royal Mail overgenomen. Dit had slechts tot een verlies van 2 procent aan inkomsten voor Royal Mail geleid, omdat zij voor de bezorging wel nog vergoed worden (Hooper, Hutton & Smith, 2008, p. 28). In 2011 hadden concurrenten 60 procent van de voorgesorteerde bulkpost markt in handen, waardoor Royal Mail al 6,4 miljard poststukken namens concurrenten bezorgde. In totaal bezorgen de postbezorgers van Royal Mail echter nog 99 procent van alle poststukken in Groot-Brittannië (Allen & Thurley, 2011, p. 4). Concurrentie komt dus van de grond, maar alleen op de *upstream* postmarkt en niet *end-to-end* (in de gehele poststroom).



Figuur 3: De toegang voor concurrenten op alleen de upstream postmarkt. De downstream postmarkt wordt alleen door Royal Mail vervuld (Hooper, Hutton & Smith, 2008, p. 28).

In Nieuw-Zeeland is de markt in verhouding vroeg geliberaliseerd, maar dit heeft niet geleid tot veel concurrentie op de gehele markt. New Zealand Post heeft ongeveer 95 procent van de postbezorging onder controle, ondanks dat er 25 geregistreerde concurrenten bestaan (Consumer Postal Council, n.d.). Slechts op enkele nichedelen van de markt hebben bedrijven een blijvende positie verworven, en deze positie bevindt zich veelal in het *upstream* gedeelte van de markt. Het totale marktaandeel van New Zealand Post is dan ook ‘maar’ 70 procent, aldus geïnterviewden, maar de concurrentie zit vooral in de postzegelverkoop en in het sorteren (Manager Regulatory NZPost, persoonlijke communicatie, 12 april 2013). New Zealand Post bezorgt de post van andere organisaties dus tegen een vergoeding, net zoals dat in het Verenigd Koninkrijk door Royal Mail gebeurt. Er zijn twee mogelijke verklaringen voor het feit dat concurrentie op de *downstream* markt vooralsnog beperkt blijft: lage prijzen door een zeer efficiënt postbedrijf en zeer attractieve toegangsmogelijkheden tot het netwerk van New Zealand Post (ITA Consulting & Wik Consult, 2009, p.107).

2.5 Wetgeving

Zoals later in deze scriptie zal worden beschreven speelt wetgeving een belangrijke rol in de borging van publieke belangen. Niet alleen nadat de overheid haar handen aftrok van de postbedrijven, ook daarvoor waren veel vereisten aan de postdienstverlening wettelijk vastgelegd. Sinds de marktliberalisering is de

wetgeving in Nederland en het Verenigd Koninkrijk opgebouwd op basis van een Europese Richtlijn, die in nationale wetgeving is vastgelegd en toegespitst op de nationale behoeften. In Nieuw-Zeeland ontbreekt deze Europese basis vanzelfsprekend. Hier wordt de basis gevormd door de Postal Services Act, die is aangevuld met een contract tussen de overheid en de postdienstverlener: de Deed of Understanding. Bepalingen uit de wetgeving van de drie landen komen in de analyse aan bod; deze paragraaf dient slechts als toelichting op het raamwerk waarbinnen de wetgeving is geformuleerd.

Belangrijk voor dit beleidskader is dat onder universele dienst in verschillende landen iets anders wordt verstaan. In Nieuw-Zeeland is er geen UPD zoals in Europa. Wel zijn er afspraken gemaakt tussen de overheid en het postbedrijf over een minimale dienstverlening om zowel verzenders als ontvangers te beschermen. Onderdeel hiervan zijn alle vormen van geschreven communicatie die voor niet minder dan NZ\$0.80 verzonden worden: dit is minder specifiek begrensd dan de onderdelen van de universele postdienst in Nederland en het Verenigd Koninkrijk. De UPD in het Verenigd Koninkrijk is breder dan in Nederland en behelst meer verschillende poststromen (zoals *direct mail*).

2.5.1 Europese Richtlijn

Met de goedkeuring van de Europese Postrichtlijn (Richtlijn 2008/6/EG) zette Europa in 2008 een definitieve stap op weg naar oprichting van een interne postmarkt. Europese landen zagen die ontwikkeling aankomen. Eerder waren er al stappen gezet door de goedkeuring van de Europese Postrichtlijnen in 1997 (Richtlijn 97/67/EG) en 2002 (Richtlijn 2002/39/EG). Vanaf 1 januari 2003 gold een opengestelde markt voor brieven met een gewicht van meer dan 100 gram en vanaf 1 januari 2006 voor brieven met een gewicht van meer dan 50 gram. In 2006 en 2008 hadden het Verenigd Koninkrijk en Duitsland hun postmarkt in zijn geheel opengesteld en Nederland volgde in 2009. Per 1 januari 2011 zouden alle lidstaten de postmarkt geheel moeten openstellen; enkele lidstaten kregen nog uitstel tot 1 januari 2013 (Europa.nu).

De Europese Postrichtlijn is een beleidskader waarbinnen de Europese landen hun postbeleid moeten inkleuren. Openstelling van de markt is één van de eisen van de Europese Postrichtlijn, al zijn er beperkingen mogelijk – waarvan de *downstream access*-regelgeving, die in de praktijk beperkend werkt, in het Verenigd Koninkrijk een voorbeeld is. Welke verplichtingen worden verder aan de lidstaten opgelegd? Belangrijkste bepaling is dat er een soort basispakket voor de post in ieder land moet worden gegarandeerd; de UPD. De UPD kan worden gezien als een basisvoorziening waarvan iedereen onder gelijke voorwaarden gebruik van moet kunnen maken, ondanks de omstandigheden waarin hij of zij verkeert. De gedachte hierachter is dat post, dat tot en met de jaren negentig van de twintigste eeuw de belangrijkste vorm van schriftelijke communicatie was, belangrijke en onmisbare dienstverlening is. De UPD evolueert volgens de Richtlijn “overeenkomstig de technische, economische en sociale ontwikkeling en de behoeften van de gebruikers” (Richtlijn 97/67/EG, Artikel 5, Lid 1). De UPD moet in iedere lidstaat dus regelmatig worden geëvalueerd om te bepalen of de diensten die hierin zijn opgenomen, nog voldoen aan de wensen van de consument (Ministerie van EL&I, 15 december 2011, p. 8-9).

Onderzoeksbureau Ecorys zette de eisen in de Europese Postrichtlijn in de tabel die hieronder gedeeltelijk is afgebeeld. Verschillende eisen blijken in de Postrichtlijn te zijn opgenomen als onderdeel van de UPD, zoals collectie en bezorging, aantal toegangspunten en welke producten onder de UPD vallen.

UPD-dimensie	Europese Postrichtlijn
Producten	Postzendingen tot 2 kilo per stuk; Postpakketten tot 10 kilo per pakket; Aangetekende zendingen; Zendingen met aangegeven waarde.
Netwerk van toegangspunten	Niet specifiek vastgelegd, maar wel in abstracto aangegeven dat de dichtheid van dienstverleningspunten (postkantoren) en toegangspunten (brievenbussen) voldoet aan de behoeften van de gebruikers.
Collectie en bestelling	Minimaal vijf dagen per week. 85 procent moet binnen drie dagen aan huis bezorgd worden, 97 procent moet binnen vijf dagen aan huis bezorgd worden.
Tarieven	De lidstaten zien erop toe dat de tarieven voor elk van de UPD-onderdelen met de volgende beginselen worden vastgesteld: - de prijzen moeten betaalbaar zijn en moeten het mogelijk maken diensten te leveren die voor alle gebruikers toegankelijk zijn, ongeacht de geografische locatie en de specifieke nationale situatie; - de prijzen moeten op de kosten gebaseerd zijn en aansporen tot een efficiënte levering van de universele dienst; - de toepassing van een uniform tarief onthoudt de leverancier(s) van de universele dienst niet het recht om met klanten individuele prijsafspraken te maken; - de tarieven moeten transparant en niet-discriminerend zijn; - wanneer leveranciers van de universele dienst speciale tarieven toepassen, moeten het transparantie- en het non-discriminatiebeginsel worden nageleefd, zowel voor de tarieven als voor de bijbehorende voorwaarden (artikel 12).

Tabel 1: Tabel op basis van rapport Ecorys (2011, p. 11-12) en de Europa.nu-website (n.d.).

Op basis van Tabel 1 valt op dat over een aantal brievenbussen (per kilometer, per bewoner, op hoeveel afstand van de voordeur, etc.) geen concrete eisen worden gesteld. Slechts de behoeften van de gebruiker staan centraal en dit kan en zal daarom door iedere Europese lidstaat anders worden gedefinieerd. Ook is aangegeven dat post vijf dagen in de week moet worden opgehaald en bezorgd en zijn concrete kwaliteitseisen voor de bezorging vastgelegd. Ten slotte is vastgelegd waaraan de tarieven moeten voldoen. Hoe de minimumeisen van de Postrichtlijn in Nederland en het Verenigd Koninkrijk vorm hebben gekregen, wordt in analyses uiteengezet.

2.5.2 De Postal Services Act en de Deed of Understanding in Nieuw-Zeeland

De postwetgeving in Nieuw-Zeeland heeft als basis de Postal Services Act van 1998, waarin onder andere omschreven staat waaraan een postdienstverlener moet voldoen, onder welke voorwaarden deze

postdienstverlener brievenbussen mag plaatsen en wat de postzegelwetgeving precies is. In deze wetgeving is niets terug te vinden dat gekoppeld kan worden aan een universele dienst. De term universele dienstverlening wordt nergens gehanteerd; universaliteit is zelfs niet in wetgeving of afspraken opgenomen (behalve dat alle adressen minimaal 1-4 bezorgdagen per week hebben). Bescherming van zowel verzenders als ontvangers van post staat centraal (Dieke, Niederpruem & Campbell, 2008, p. 87). Daarnaast is in de wet nauwelijks iets te vinden dat aan één van de publieke belangen die in deze scriptie zijn gedefinieerd kan worden gekoppeld – met uitzondering van de bepalingen onder de kop *Disclosure of information by the corporation* (Postal Services Act 1998, Art. 55).

Naast de Postal Services Act heeft de overheid met New Zealand Post een contract voor onbepaalde tijd gesloten, de Deed of Understanding. Deze is in theorie vrijwillig afgesloten en er kan op initiatief van beide partijen opnieuw gesproken worden over een nieuwe Deed. In de praktijk is de overheid voor 100 procent eigenaar van New Zealand Post en of de Deed of Understanding door New Zealand Post kan worden afgewezen is dus maar de vraag. In de Deed hebben de overheid en het postbedrijf verschillende afspraken gemaakt over een minimale postdienstverlening en in ruil hiervoor had New Zealand Post bijvoorbeeld als enige postbedrijf het recht om postzegels met de tekst ‘New Zealand’ erop te drukken (Dieke, Niederpruem & Campbell, 2008, p. 87).

Afspraken uit de Deed of Understanding of uit de Postal Services Act met betrekking tot de publieke belangen die in deze scriptie belicht worden, worden in de analyse nader belicht.

2.6 Conclusie

In bovenstaand hoofdstuk is de huidige situatie op de drie te onderzoeken postmarkten beschreven. In alle westerse economieën, waaronder dus ook die van Nederland, Nieuw-Zeeland en het Verenigd Koninkrijk, is sprake van digitalisering van de communicatie, waardoor de postvolumes in hoog tempo teruglopen. Daarnaast is het proces van liberalisering en privatisering in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland geschetst, inclusief het raamwerk waarbinnen de wetgevingspraktijk in deze landen is opgesteld. De specifieke postwetgeving wordt in de analyses behandeld. In alle drie de landen zijn postorganisaties verzelfstandigd, maar dit is wel op uiteenlopende manieren gedaan. In hoofdstuk 4 zal meer aandacht zijn voor privatisering en liberalisering, naast de verschillende borgingsmechanismen die in dit onderzoek worden onderscheiden. Publieke belangen zullen in het volgende hoofdstuk nader belicht worden.

3. Publieke belangen

De term ‘publieke belangen’ is niet eenvoudig af te bakenen. Als iemand het toch probeert, resulteert dit veelal in flinke discussies: het begrip kan op verschillende manieren worden ingevuld en geïnterpreteerd. Toch is het belangrijk om het begrip af te bakenen. Vaststellen wat publieke belangen precies zijn is van belang om de publieke belangen in de postsector te kunnen onderscheiden en vervolgens na te gaan hoe deze publieke belangen geborgd kunnen worden. Allereerst dient het begrip publiek belang gedefinieerd te worden. Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan, maar een noodzakelijk proces om dit onderzoek op gedegen wijze uit te voeren.

In Nederland is het debat over de borging van publieke belangen de afgelopen jaren actueel geweest en hierover zijn zelfs publicaties van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid [WRR] en de Sociaal-Economische Raad [SER] verschenen. In het Verenigd Koninkrijk en in Nieuw-Zeeland is dit debat hoofdzakelijk in de jaren tachtig gevoerd (al komt het nu in gefragmenteerde vorm terug, bijvoorbeeld in discussies over postkantoren). Daarom is het handzaam om in dit hoofdstuk vooral uit te gaan van het Nederlandse debat over publieke belangen. De drie postsectoren moeten aan de hand van eenzelfde meetlat beoordeeld worden om een zinvolle vergelijking te maken; het recente Nederlandse debat reikt een geschikte meetlat aan.

3.1 Wat is het publiek belang?

In de jaren tachtig is in het Verenigd Koninkrijk veel rumoer gepaard gegaan met privatisering van nutsbedrijven (de tijd van Margaret Thatcher; WRR, 2000, p. 17). In Nieuw-Zeeland gebeurden verzelfstandigingen en privatiseringen eveneens met maatschappelijke ophef, omdat hiertoe uit financiële noodzaak in hoog tempo werd besloten en veel veranderingen in korte tijd werden doorgevoerd (J. Tulloch, persoonlijke communicatie, 18 april 2013). Dit maatschappelijke rumoer in het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland heeft veroorzaakt dat de discussie over publieke belangen destijds in het openbaar plaatsvond. In Nederland is ook een verzelfstandigings- en privatiseringsoperatie geweest, maar dit is vrij geruisloos voorbij gegaan: van debat was nauwelijks sprake (WRR, 2000, p. 17). De afgelopen jaren is dit debat over hoe publieke belangen het beste geborgd kunnen worden alsnog opgestart en zelfs gevoerd in de Tweede Kamer, omdat er steeds meer kritisch wordt teruggekeken op de privatisering en verzelfstandiging van enkele nutsbedrijven. In 2008 werd de SER door de Tweede Kamer verzocht om een rapport te schrijven over overheid en marktwerking. Mei Li Vos zette in het Kamerdebat in 2008 een essentieel probleem in het behartigen van publieke belangen door de overheid uiteen. Een citaat.

“Eigenlijk hebben wij het vandaag over de vraag waarom de overheid gefaald heeft om een goede marktmeester te zijn en om de publieke belangen te definiëren en over de vraag wat überhaupt publieke taken zijn. Wij hebben het eigenlijk over het falen van de overheid om een goede marktmeester te zijn, een marktmeester die de regels van het spel goed opstelt (...) een marktmeester die ingrijpt als de belangen van consumenten en werknemers verkwanseld worden” (Handelingen Tweede Kamer 110, p. 8019 in Van Damme & Schinkel, 2009).

Het illustreert dat privatiseringsoperaties in het verleden onvoldoende gepaard zijn gegaan met publiek debat. Wanneer de overheid niet weet wat een publiek belang is, is er een groot probleem. Het is namelijk een kerntaak van de overheid om het publieke belang te borgen, en dat is moeilijk wanneer onduidelijk is

wat publiek belang überhaupt is. Zeker ten tijde van grote veranderingen in organisaties die publieke diensten verlenen kan dit problematisch zijn. Daarom werd de SER aan het werk gezet om een afbakening van het begrip te vinden. De definitie die de WRR (2000) had samengesteld, liet klaarblijkelijk te veel ruimte voor de overheid om dit zelf in te vullen. De WRR maakte een onderscheid tussen maatschappelijke belangen en publieke belangen:

“Bij maatschappelijke belangen gaat het om belangen waarvan de realisatie voor de samenleving als geheel gewenst wordt geacht. De overheid hoeft zich niet al deze maatschappelijke belangen aan te trekken; vaak worden zij ook gerealiseerd zonder betrokkenheid van de overheid. Voor andere maatschappelijke belangen geldt dit niet of niet in voldoende mate. Indien de overheid zich om deze reden het betreffende belang aantrekt, spreken we over een publiek belang: een maatschappelijk belang waarvan de behartiging tot taak van de overheid is geworden” (WRR, 2000, p. 46).

Probleem van deze definitie is dat de inschatting van de overheid onjuist kan zijn, wanneer zij een maatschappelijk belang tot publiek belang promoveert. Bovendien kan het beleid van de overheid tijdsinconsistent zijn. Het bepalen van publieke belangen aan de hand van de maatschappelijke belangen is een politieke kwestie, waardoor iets afwisselend (in korte periodes) wel of niet als publiek belang kan worden aangeduid (Van Damme & Schinkel, 2009, p. 5-6). Opvattingen van maatschappelijke organisaties kunnen ten slotte ook van invloed zijn bij de bepaling van publieke belangen, waardoor een zuivere afweging achterwege blijft (SER, 2010, p. 37). Opvallend genoeg is de definitie van de SER niet veel anders geworden dan die van de WRR: “Publieke belangen zijn belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk is en die de politiek zich om deze reden aantrekt” (SER, 2010, p. 35). De SER benadrukt dat publieke belangen moeten worden geconcretiseerd (om hierop beleid te maken): is de betaalbaarheid of kwaliteit van een product een publiek belang? En wanneer is er sprake van betaalbaarheid? Soms zal de consument deze keuze kunnen maken. Wanneer er sprake is van marktwerking kan de klant zelf een keuze maken tussen producten die milieuvriendelijker zijn, van betere kwaliteit zijn of goedkoper zijn. Hiervoor kunnen wettelijke kaders worden gesteld zodat alle producten aan bepaalde maatschappelijke normen voldoen. Soms is het echter onmogelijk of onwenselijk om deze keuze aan de burger te laten. Dan zal de politiek een besluit moeten nemen met de *trade-off* tussen bijvoorbeeld betaalbaarheid en kwaliteit in het achterhoofd (SER, 2010, p. 36).

Bozeman (2002) heeft de ambiguïteit én de kracht en het belang van het ideaal van publieke belangen door middel van een quote in zijn tekst uiteengezet:

“The simple fact is that public interest is an ideal. It is for administrators what objectivity is for scholars – something to be strived for, even if imperfectly achieved, something not to be spurned because performance falls short of the goal. If there is not a public interest then we must denounce the idea of ideals.... If it is illusory, so are justice, liberty, and integrity.... [T]hese and other ideal values cannot be absolutes but must be reconciled when in conflict in concrete cases” (Fesler, 1990 in Bozeman, 2002, p. 148).

Dat publiek belang geen eenduidig en objectief begrip is, moge duidelijk zijn. Smit (2010) wijdt in zijn promotieonderzoek enkele pagina's aan verschillende definities en invalshoeken. Hij concludeert dat het begrip publiek belang geen volledig subjectief begrip is: iedereen zal het erover eens zijn dat er publieke

waarden zijn, die leiden tot publieke belangen en die de overheid zal moeten vertegenwoordigen. Echter, een eenduidige beschrijvende definitie van het publiek belang zal niet mogelijk zijn als er geen unanimiteit over bestaat (Smit, 2010, p. 33-34). Publiek belang kan daarom worden beschouwd als intersubjectief begrip: de betekenis van het begrip wordt bepaald door de betekenis die de grootste groep mensen aan het begrip toekent. De definitie die de SER aan het begrip toekent – een definitie die op verzoek van de Tweede Kamer is geformuleerd – is recent en invloedrijk en derhalve het meest handzaam om voor deze scriptie te hanteren. Borging van dit publieke belang houdt vervolgens in dat de overheid voorkomt dat de publieke belangen zoals die zijn vastgesteld worden geschaad.

De theorie van *De calculus van het publieke belang* mag in deze paragraaf niet ontbreken. Hierin wordt bepleit dat het publieke belang objectief berekend kan worden. De transactiekosten die gepaard gaan met de vertegenwoordiging van het publieke belang en de kosten van ingrijpen in marktwerking, kunnen volgens deze theorie worden gewogen tegen opbrengsten van vertegenwoordiging van het publieke belang door middel van een kosten-batenanalyse. Hierin moeten ook de externe effecten worden meegenomen. De centrale vraag luidt dan ook: “Is het betreffende publieke belang waardevol genoeg om de transactiekosten van politieke interventie te rechtvaardigen?” (Teulings, Bovenberg & Van Dalen, 2003, p. 166-167). De kosten en opbrengsten van de behartiging van het publieke belang en de kosten en opbrengsten van de externe effecten die hiermee gepaard gaan, worden omgezet in euro's. Wanneer onder de streep een positief getal staat is de behartiging van het publieke belang de moeite waard (Teulings, Bovenberg & Van Dalen, 2003, p. 169-170). Gebruik van deze theorie is complex en bovendien is de toedeling van kosten subjectief. Deze definiëring van publieke belangen en berekening om deze belangen te behartigen zal daarom in deze scriptie verder niet worden gebruikt.

3.2 Welke publieke belangen kunnen we onderscheiden?

Nu de definitie van publieke belangen nader is toegelicht, kan deze concreter worden ingevuld. De SER heeft hierin een poging gewaagd. Allereerst zijn er verschillende publieke belangen die in de nationale wetgeving en internationale verdragen zijn vastgelegd die Nederland heeft onderschreven. Daarnaast onderscheidt de SER het belang van de positie van consumenten en werknemers. De WRR heeft bovendien een aantal belangen geformuleerd die voortvloeien uit het idee van de democratische rechtstaat, “waarvan de maatschappelijke en politieke aanvaarding een stevige verankering heeft” (WRR, 2000, p. 27). Dit zijn eisen die veelal als aannames worden geformuleerd en aangeduid kunnen worden als de beginselen van goed bestuur. Deze beginselen, misschien beter aan te duiden als procedurele publieke waarden, worden door Smit (2010) als uitgangspunt genomen in zijn onderzoek naar de borging van de publieke waarden in de planvorming voor stationslocaties. Deze publieke waarden worden door verschillende auteurs (Jorgensen & Bozeman, 2002; De Bruijn & Dicke, 2006; Bozeman, 2002; Smit, 2010) onderstreept, en worden daarom als zodanig in dit hoofdstuk behandeld. In de uitvoering van publieke taken moeten deze uitgangspunten en beginselen gewaarborgd worden, ook wanneer de publieke taak door private ondernemingen wordt uitgevoerd. Het maakt dat het publieke belang breder moet worden geïnterpreteerd dan de individuele gevolgen voor de burger als klant of consument, zoals leveringszekerheid of tarieven in de postsector. Ook kwalitatieve kanten worden meegewogen, zoals klantgerichtheid en transparantie, evenals externe effecten als effecten op het milieu en effecten op de welvaart (Parlementaire Onderzoekscommissie Eerste Kamer, 2012a, p. 71-72).

3.2.1 Wetgeving en verdragen

Er zijn publieke belangen die in het verleden zo belangrijk werden gevonden dat ze in de Grondwet zijn

opgenomen – zowel in Nederland als in de ongeschreven grondwetten van het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland. De politiek kan deze publieke belangen niet zomaar naast zich neerleggen: daar is in Nederland een lange procedure van grondwetswijziging voor nodig. Hier kan de overheid bijvoorbeeld de samenstelling van de rechterlijke macht niet volledig aan de markt uitbesteden en moet zij regels vaststellen over het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens (SER, 2010, p. 46). Andere zaken die in de Nederlandse Grondwet zijn opgenomen zijn de spreiding van welvaart (Artikel 20, Lid 1) en de bevordering van werkgelegenheid (Artikel 19, Lid 1). Probleem blijft dat deze publieke belangen in de wetgeving abstract zijn geformuleerd, waardoor de overheid zelf kan invullen wanneer en hoe zij deze publiek belangen nastreeft (SER, 2010, p. 36).

Ook internationaal hebben Nederland en het Verenigd Koninkrijk (ook Nieuw-Zeeland, maar daarvan volgen geen voorbeelden) zich aan verdragen gebonden die dienen om de overheid te verplichten het publiek belang te vertegenwoordigen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. In het Europese Verdrag van Lissabon, door Nederland en het Verenigd Koninkrijk onderschreven, staan ook publieke belangen als de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, de interne markt en mededinging, en de diensten van algemeen belang. Vooral in de bepaling over diensten van algemeen belang staan een aantal eisen genoemd zoals kwaliteit, veiligheid, toegankelijkheid, gelijke behandeling en bevordering van algemene toegang (waarvoor de universele dienstverlening in het leven is geroepen). Overigens krijgen staten een ruime marge om publieke belangen zelf te identificeren, maar hun beleid kan aan het verdrag worden getoetst (SER, 2010, p. 50). Bovendien bestaat er nog secundaire EU-wetgeving, zoals de EU-richtlijn over post, die kaders stelt voor zaken die van publiek belang zijn.

3.2.2 Consumenten en werknemers

De welvaart van consumenten is een belangrijk onderdeel van de welvaart van de gehele bevolking. Concreet kan consumentenwelvaart worden opgebouwd uit een goede prijs-kwaliteitverhouding, keuzevrijheid, innovatie en keuzemogelijkheid uit meerdere producten en diensten. Concurrentie en marktwerking kunnen aan deze kenmerken een belangrijke bijdrage leveren. Rationeel handelen van de consument speelt hierin een belangrijke rol. Dit rationele handelen wordt bevorderd door goede informatievoorziening; daarnaast moet de consument meerdere keuzes hebben, waaruit hij op basis van deze informatie kan kiezen. Het ideaal van de rationele en goed geïnformeerde consument is echter niet altijd realistisch. Zelfs als consumenten over alle informatie beschikken, blijkt dat zij in hun besluitvorming vergissingen maken. Hiervoor zijn verschillende verklaringen te vinden, zoals inschattingfouten, tijdsdruk, gemakzucht, gebrek aan zelfbeheersing, het sociale milieu waaruit men afkomstig is en het willen voorkomen van verlies, ook wel verliesaversie genoemd. Perfecte marktwerking bestaat mede hierdoor niet. De overheid grijpt daarom vaak in wanneer publieke taken worden geprivatiseerd en er marktwerking ontstaat: er wordt aanvullende wetgeving opgesteld. Het verplichten van informatievoorziening aan de consument is hiervan een voorbeeld (SER, 2010, p. 52-56). Dat overheidsingrijpen ook niet altijd goed uitpakt, blijkt later in deze scriptie.

Naast inefficiënte marktuitskomsten hebben sociale overwegingen invloed op het bepalen van publieke belangen. De positie van de werknemers is hiervan een voorbeeld. Er zijn verschillende zorgtaken in wetten vastgelegd, zoals de bevordering van voldoende werkgelegenheid en de spreiding van welvaart. Wanneer een sector op een andere manier wordt geordend moet er dus aandacht worden geschonken aan de borging van deze belangen. Wordt de verandering voor werknemers sociaal aanvaardbaar geacht? Als oplossing beveelt de SER aan dat sociale partners moeten worden geraadpleegd

wanneer een sector op een andere manier wordt ingericht. De mogelijke gevolgen van verschillende varianten in de ordening van een sector kunnen dan worden besproken (SER, 2010, p. 57-71).

Tot slot noemt de SER nog een belangrijke oorzaak voor het ontstaan van publieke belangen. Bij de beoordeling van beleidseffecten op welvaart spelen immers ook gevolgen een rol die niet meteen zichtbaar zijn. Derden, zoals bedrijven of burgers die niet direct bij de productie van een dienst of goed betrokken zijn, kunnen effecten ondervinden van beleid. Bovendien kunnen er gevolgen zijn voor toekomstige generaties. Externe effecten van transacties op derden, zoals milieuvervuiling of de belasting van toekomstige generaties door extreem hoge staatsschulden, kunnen hiervoor een aanwijzing zijn (SER, 2010, p. 18). Deze transactiekosten worden in het onderzoek *De calculus van het publiek belang* (Teulings, Bovenberg & Van Dalen, 2003) centraal gesteld. Transactiekosten vinden volgens dit onderzoek op alle niveaus plaats en zowel wanneer er sprake is van marktcoördinatie als overheidscoördinatie: “Om een publiek belang te borgen ‘kiest’ een samenleving tussen coördinatie via de markt of via politieke besluitvorming, waarbij de institutie met de laagste transactiekosten de voorkeur geniet” (Teulings, Bovenberg & Van Dalen, 2003, p. 22).

3.2.3 Publieke waarden

Het begrip ‘publieke waarden’ is bijna net zo ambigu als publieke belangen en is hiervan bovendien lastig te onderscheiden. De Bruijn en Dicke (2006) benoemen twee verschillende vormen van publieke waarden: inhoudelijke (“substantieve”) en procedurele publieke waarden. Inhoudelijke publieke waarden hebben als achterliggende gedachte dat de staat verantwoordelijk is, direct of indirect, voor het waarborgen van publieke waarden zoals universele dienstverlening, continuïteit, kwaliteit, betaalbaarheid en bescherming van gebruiker en consument. Dit komt in de buurt bij het begrip publieke belangen zoals dat door de SER werd gedefinieerd. Procedurele publieke waarden, op het oog vrijwel hetzelfde als inhoudelijke publieke waarden, zijn waarden die verwijzen naar de manier waarop de publieke sector zich moet gedragen en de standaarden waaraan handelen van het openbaar bestuur moet voldoen. Het handelen van de overheid moet aan hogere standaarden voldoen; het moet vertrouwenwekkend zijn. Te denken valt aan eigenschappen als eerlijkheid, oprechtheid, toerekenbaarheid, onpartijdigheid, het dienen van publieke belangen (!), stabiliteit van bestuur, transparantie, sociale cohesie en efficiëntie (Jorgensen & Bozeman, 2002, p. 64). Overigens vloeien deze inhoudelijke en procedurele publieke belangen in elkaar over: efficiëntie leidt bijvoorbeeld tot betaalbaarheid. De centrale boodschap verschilt echter.

De verschuiving in de verantwoordelijkheden van de publieke naar de private sector en de verwevenheid van deze sectoren zouden volgens de WRR een middel kunnen zijn om publieke belangen beter te behartigen (waar Jorgensen en Bozeman (2002) dit als bedreiging voor publieke waarden zagen). De behartiging van publieke belangen moet volgens de WRR voldoen aan de vijf beginselen van goed bestuur, al hebben deze vijf beginselen niet bij ieder publiek belang hetzelfde gewicht (WRR, 2000, p. 27). De vijf beginselen van goed bestuur zijn in onderstaand schema uitgewerkt.

Beginsel van goed bestuur	Uitwerking
Democratische legitimatie	Overheidsoptreden moet democratisch zijn gelegitimeerd. Het criterium valt in drie delen uiteen: 1) De eis van algemeen (actief en passief kiesrecht) 2) De eis van democratische sturing (vertegenwoordigende lichamen geven sturing aan de uitoefening van publieke bevoegdheden) 3) De eis van democratische verantwoording (het bestuur is

	verantwoording verschuldigd aan de vertegenwoordigende lichamen – politieke (ministeriële) verantwoordelijkheid)
Rechtsgelijkheid	Gelijke gevallen moeten gelijk behandeld worden. Vier beoordelingsaspecten: 1) Overheidsoptreden geschiedt op wettelijke basis (legaliteitsbeginsel) 2) Scheiding van wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht 3) Scheiding van politiek en bestuur binnen uitvoerende macht 4) Gelijkheidsbeginsel: zowel formeel als materieel.
Rechtszekerheid	Burgers moeten zekerheid hebben omtrent rechten en plichten tegenover de overheid: 1) Legaliteit – optreden van de overheid moet wettelijke grondslag hebben 2) Kenbaarheid – burgers moeten op de hoogte kunnen zijn van hun verplichtingen 3) Verbod op terugwerkende kracht – Bepalingen die inbreuken op de rechten van burgers mogelijk maken, worden alleen toegestaan voor zover het toekomstig handelen betreft
Effectiviteit	Mate waarin een bepaald beleid of middel bijdraagt tot het bereiken van een bepaald doel. Niet de mate waarin doeleinden gerealiseerd zijn (doelbereiking), maar of het bereiken van doeleinden is te danken aan bepaald beleid of bepaalde middelen.
Efficiëntie	1) Allocatieve efficiëntie: hoe bereiken we een bepaald resultaat tegen zo laag mogelijke individuele of maatschappelijke kosten? In hoeverre komen de geleverde prestaties overeen met de voorkeuren van de burgers? 2) Kostenefficiëntie: Wordt tegen de minimaal noodzakelijke kosten geproduceerd?

Tabel 2: Tabel op basis van WRR (2000, p. 27-28).

Smit (2010) noemt de vertaling van de democratische rechtstaatgedachte in vijf publieke waarden ook. Daarnaast noemt hij de opsomming van de Raad van het Openbaar Bestuur, die in 1998 betrouwbaarheid, effectiviteit, efficiency en rechtvaardigheid onderscheidde. Bovendien zou transparantie een criterium moeten zijn. Vergelijking is immers van groot belang, bijvoorbeeld in het kader van inzichtelijkheid van de markt en een goede marktwerking. De Algemene Rekenkamer ten slotte noemt transparantie, publieke verantwoording, effectiviteit & efficiency en vraaggerichtheid (Smit, 2010, p. 37-38). Alle organisaties onderscheiden dus praktisch dezelfde publieke belangen. Deze blijven echter abstract en zullen in iedere sector afzonderlijk geconcretiseerd moeten worden om er goed beleid op te kunnen voeren.

3.2.4 Zachte en harde publieke waarden

Niet alle publieke belangen en publieke waarden zijn even belangrijk, hetzelfde van aard of gemakkelijk te concretiseren. Met andere woorden: tussen de verschillende publieke waarden kunnen grote verschillen bestaan. Steenhuisen, Dicke en De Bruijn (2009, p. 493-495) maken daarom onderscheid tussen zachte en harde publieke waarden. Zachte publieke waarden, of zachte publieke belangen, hebben verschillende

eigenschappen: ze hebben bijvoorbeeld een slechte zichtbaarheid, zijn moeilijk te operationaliseren, zijn moeilijk af te dwingen, gelden vaak pas op een lange termijn en zijn omstreden. Bijvoorbeeld publieke waarden als levenskwaliteit of rechtvaardige verdeling van goederen en diensten zijn niet te concretiseren en derhalve relatief zacht te noemen, terwijl harde publieke waarden feitelijk zijn. Hiervan kan de prijs van een product een voorbeeld zijn.

Steenhuisen, Dicke en De Bruijn beargumenteren in hun artikel (2009, p. 496-502) dat zachte publieke waarden moeilijker te borgen zijn. Zeker door de fragmentatie van de borging onder invloed van liberalisering en privatisering, gaan zachte publieke waarden vaak ten koste van de hardere publieke waarden in de *trade-offs*. Aan *trade-offs* tussen verschillende publieke belangen zal in deze scriptie aandacht worden besteed.

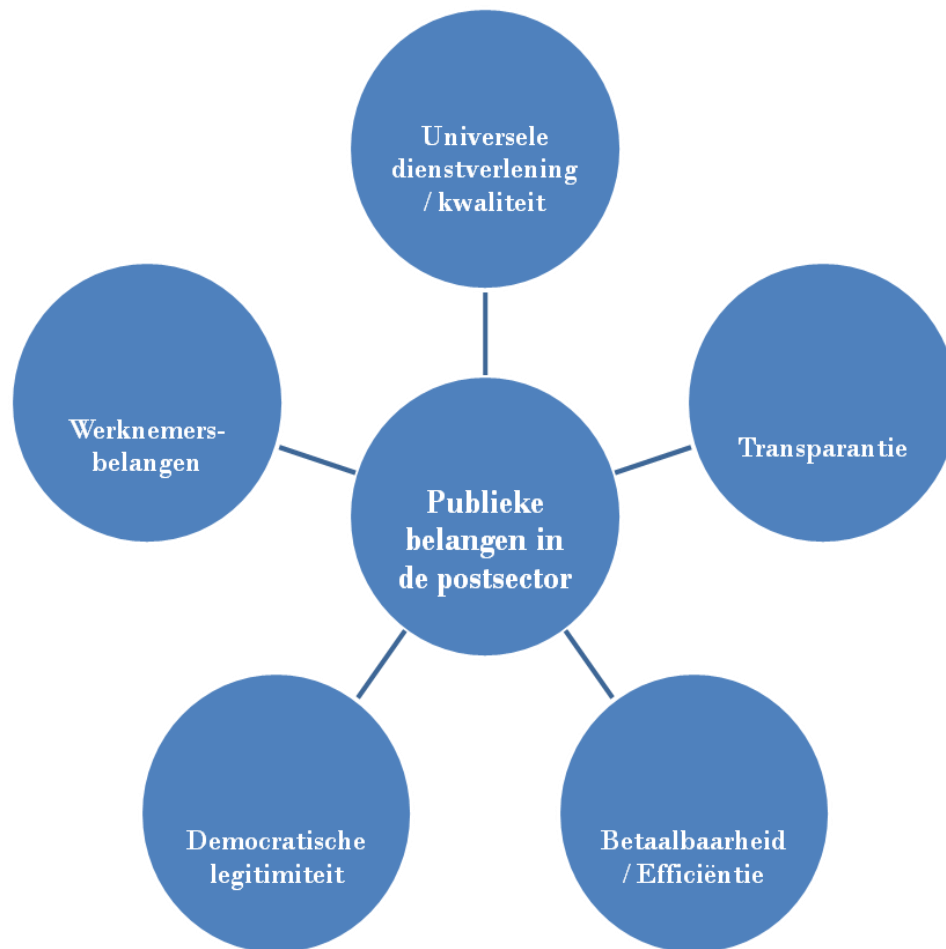
3.3 Publieke belangen in de postsector

Nu de theoretische achtergronden van publieke belangen nader zijn belicht, is het interessant om te bekijken welke abstracte publieke belangen het meest van toepassing zijn op de postsector. Er zijn immers veel begrippen die als publiek belang kunnen worden aangeduid. Voorbeelden zijn de inhoudelijke publieke waarden als universele dienstverlening, continuïteit, kwaliteit, betaalbaarheid en bescherming van gebruiker en consument; de procedurele publieke waarden zoals eerlijkheid, oprechtheid, toerekenbaarheid, onpartijdigheid, het dienen van publieke belangen, stabiliteit van bestuur, transparantie, sociale cohesie en efficiëntie; en de beginselen van goed bestuur effectiviteit, efficiëntie, democratische legitimiteit, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.

Op de postsector is het ene abstracte publieke belang minder van toepassing dan een ander abstract publiek belang. Niet alle begrippen die met publiek belang geassocieerd worden zullen daarom in het onderzoek worden betrokken. Het zou het onderzoek veel te uitgebreid maken. Wel zijn er belangen te herkennen die in algemene zin in postsectoren wereldwijd als publiek belang kunnen worden benoemd; sommige hiervan zijn hard, andere zacht. Grofweg gaat dat om de volgende vijf publieke belangen: universele dienstverlening/kwaliteit, betaalbaarheid/efficiëntie, transparantie, democratische legitimiteit en werknemersbelangen. In het vervolg van de scriptie zullen deze vijf belangen worden gespecificeerd naar hun concrete invulling, want die kan per land verschillen. Het analysekader is zichtbaar in Figuur 4.

Universele dienstverlening en kwaliteit worden samengenomen, omdat kwaliteitseisen in de postsector voor belangrijke mate zijn opgenomen in de vereisten aan de universele dienst. De kwaliteit van de postbezorging kan wellicht worden aangeduid als het belangrijkste publieke belang: hoe lang duurt het voordat de post normaal gesproken aankomt? Wordt de post in het hele land bezorgd? Hoeveel brievenbussen worden geplaatst? Het maakt kwaliteit tot een publiek belang in de postsector dat het onderzoeken waard is. Bij deze kwaliteit moet echter ook rekening worden gehouden met betaalbaarheid. Immers, hiermee hangen de kosten om brieven te versturen samen. Duidelijk is dat er een afweging plaatsvindt tussen het publieke belang van kwaliteit en het publieke belang betaalbaarheid. Hetzelfde. Daarnaast wordt transparantie in publieke dienstverlening vaak belangrijk gevonden. Hoe komt het beleid tot stand en welke keuzes worden gemaakt? Heeft de transparantie te lijden gehad onder privatisering? Is het transparantieniveau voldoende? Democratische legitimiteit wordt door sommige actoren wellicht geen publiek belang gevonden, vooral in Nederland, waar PostNL beursgenoteerd en volledig geprivatiseerd is. Echter, omdat postbezorging wordt gezien als een belangrijke vorm van publieke dienstverlening, zou enige democratische legitimiteit voor de stand van zaken in het postbeleid belangrijk kunnen worden gevonden. Transparantie en democratische legitimiteit zijn, wanneer naar de theorie van Steenhuisen, Dicke en De Bruijn (2009) wordt gekeken, relatief zachtere publieke belangen dan bijvoorbeeld kwaliteit

en betaalbaarheid, die wat harder van aard zijn. De belangen van werknemers zijn ook wat harder van aard. Omdat de postsector zo arbeidsintensief is, het netwerk wordt dagelijks in stand gehouden door postbodes en postbezorgers, spelen arbeidskosten en arbeidsomstandigheden een belangrijke rol in iedere discussie die over de postsector wordt gevoerd. Daarom kunnen werknemersbelangen in dit onderzoek onmogelijk ontbreken.



Figuur 4: Analysekader om publieke belangen in de postsector in beeld te brengen

Trade-offs vinden niet alleen plaats tussen kwaliteit en betaalbaarheid. Dit geldt ook voor de andere publieke belangen. Uiteindelijk zal een balans tot stand komen tussen de publieke belangen, die ook een verschillend gewicht hebben. Deze publieke belangen hoeven dus niet even belangrijk te zijn. Het gewicht en het belang bepalen voor een belangrijk deel welke keuzen worden gemaakt in de borging van publieke belangen.

3.4 Conclusie

Met behulp van wetenschappelijke literatuur en beleidsmatige onderzoeksrapporten is in deze scriptie invulling gegeven aan het omstreden concept publiek belang. In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van de definitie die door de SER is opgesteld: “Publieke belangen zijn belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk is en die de politiek zich om deze reden aantrekt”. Deze definitie wijkt niet veel af van andere definities, maar is uit praktisch oogpunt gekozen. Met deze definitie in het achterhoofd is nader bekeken welke abstracte waarden invulling kunnen geven aan de publieke belangen voor de postsector. Vijf publieke belangen zijn geformuleerd die voor de postsector worden geconcretiseerd: kwaliteit, betaalbaarheid, transparantie, democratische legitimiteit en werknemersbelangen. Er kunnen overigens verschillen bestaan tussen deze publieke belangen in de verschillende landen, omdat de manier waarop de overheid en de burger tegen de postsector aankijken per land kan verschillen. Vervolgens wordt onderzocht hoe deze publieke belangen geborgd worden. De borging van deze publieke belangen wordt uiteindelijk voor de drie onderzochte landen vergeleken – dezelfde publieke belangen worden immers als uitgangspunt genomen en in de analyse wordt uitgegaan van een samenstelling van drie borgingsmechanismen. Hierdoor is een vergelijking goed mogelijk. De drie borgingsmechanismen worden in het volgende hoofdstuk verder toegelicht.

4. Borgingsmechanismen

In dit hoofdstuk is aandacht voor de theoretische achtergronden achter de borging van publiek belang en de ordeningsmechanismen die hiervoor gehanteerd kunnen worden: Eer zijn verschillende manieren waarop de borging⁸ van publieke belangen kan geschieden. Dit hoofdstuk vangt aan met een theoretische toelichting op privatisering en verzelfstandiging. Privatiserings- en verzelfstandigingsoperaties karakteriseren de postmarkten in de drie landen en geven een goede indicatie van de inrichting van de markt. Echter, deze begrippen zijn onvoldoende precies om de borging van publieke belangen te kunnen onderzoeken. Daarom is er in de vervolparagrafen aandacht voor drie ordeningsmechanismen: markt, netwerken, hiërarchie. In de praktijk zullen deze drie mechanismen gemixt voorkomen, maar in het theoretisch kader worden ze als ideaaltypen toegelicht. Ten slotte is er aandacht voor concretisering van de drie ordeningsmechanismen zodat een praktisch model kan worden opgesteld, op basis waarvan de analyse zal plaatsvinden.

4.1 Verzelfstandiging en privatisering

Wat houdt verzelfstandiging precies in? De Eerste Kamer commissie die verzelfstandiging en privatisering van overheidsdiensten onderzocht kwam tot een zeer handzame definitie van verzelfstandiging: “Het toekennen van zelfstandigheid aan een organisatieonderdeel van de overheid” (Parlementaire Onderzoekscommissie Eerste Kamer, 2012a, p. 22). Deze definitie zal in dit onderzoek worden gebruikt. Eigenlijk is er sprake van ‘verstatelijking’ wanneer bevoegdheden worden overgedragen aan een privaatrechtelijke organisatie: doordat deze organisatie een publieke bevoegdheid krijgt, wordt hij als het ware onderdeel van de publieke sector (Parlementaire Onderzoekscommissie Eerste Kamer, 2012b, p. 301). Verstatelijking wordt in dit onderzoek opgevat als vorm van verzelfstandiging: verzelfstandiging vindt op uiteenlopende manieren plaats. Grofweg kunnen drie vormen van verzelfstandiging worden onderscheiden, te weten organisatorische verzelfstandiging, juridische verzelfstandiging en economische verzelfstandiging. In het geval van organisatorische verzelfstandiging gaat het om het overdragen van verantwoordelijkheid aan een deel van de organisatie. Dit kan zowel intern als extern gebeuren: interne en externe verzelfstandiging. Zelfbeheer is een voorbeeld van interne verzelfstandiging, zbo’s zijn een vorm van externe verzelfstandiging. Juridische verzelfstandiging is een verandering van de juridische organisatievorm: is er sprake van een rijksdienst, is er sprake van een naamloos vennootschap, heeft de organisatie rechtspersoonlijkheid? De derde vorm van verzelfstandiging betreft de economische invalshoek. Hiervan kunnen twee vormen worden onderscheiden: grotere financiële zelfstandigheid en meer autonome beslissingsruimte over het productieproces (Künneke, 1993, p. 32-35). De definitie van de Eerste Kamer commissie kan worden getypeerd als een samenvoeging van organisatorische en economische verzelfstandiging. Privatisering is een vergevorderde vorm van verzelfstandiging en krijgt later in deze paragraaf aandacht.

4.1.1 Privatisering

Uit de indeling van Künneke (1993, p. 32-35) blijkt dat privatisering een vergevorderde vorm van verzelfstandiging is, die zowel juridische, economische en organisatorische verzelfstandiging betreft. In Nederland wordt de term daarom gebruikt wanneer overheidsorganisaties van de hand worden gedaan aan private partijen. Privatisering is derhalve een begrip dat op het oog weinig discussie laat. Toch bestaat er

⁸ ‘Borgen’ wordt door de WRR (2000, p. 59) overigens gedefinieerd als ‘beletten dat iets losgaat of verloren gaat’.

wetenschappelijke onenigheid over het begrip. Crew en Kleindorfer (2003) bepleiten dat definities van privatisering uiteenlopen tussen twee extremen: van het verkopen van eigendomsrechten van de overheid aan individuele aandeelhouders tot bepaalde taken, die voorheen binnen een publieke organisatie werden uitgevoerd door private partijen te laten uitvoeren (*contracting out*) (Crew & Kleindorfer, 2003, p. 188). Hoofdstuk 1 uit *Privatization in the City: Successes, Failures, Lessons* (Savas, 2005) is geheel gewijd aan verschillende vormen van privatisering en publiek-private partnerschappen. In landen waar veel bedrijven in handen van de staat zijn, kan zogenaamde denationalisatie – de verkoop van het eigendom van bedrijven aan private partijen – als privatisering worden aangeduid. Een andere definitie is dat de staat voor het uitvoeren van publieke taken een contract sluit met bedrijven (in andere landen vaak *outsourcing* genoemd) (Savas, 2005, p. 2).⁹ Crew en Kleindorfer (2003, p. 188) beargumenteren dat het definitieverschil tussen privatisering in de VS en in de rest van de wereld groot is. Veel Amerikaanse auteurs kiezen ervoor om privatisering breed te interpreteren en ook *contracting out* hiertoe te rekenen (Kosar, 2006).

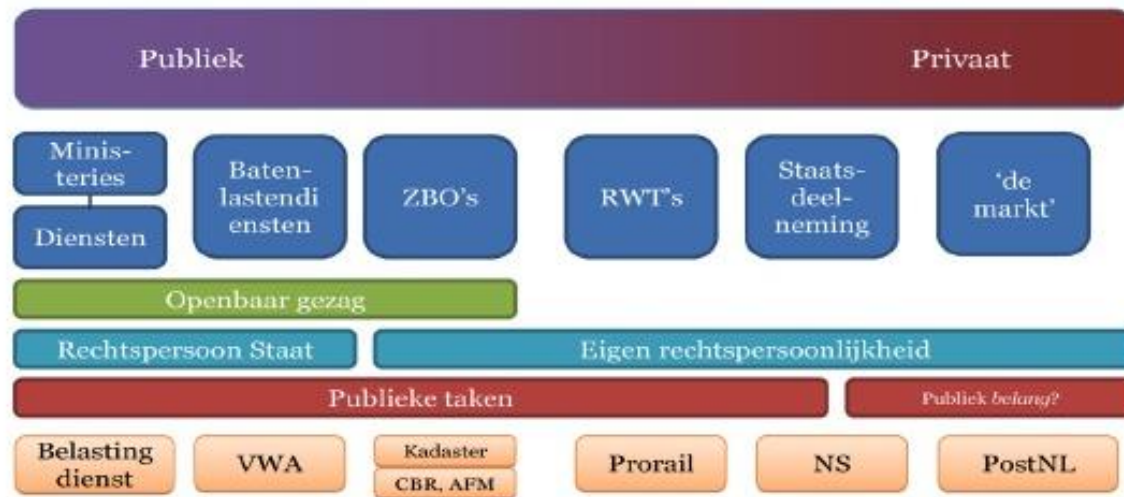
Hoe wordt privatisering in deze scriptie opgevat? De WRR (2000, p. 25) stelde enkele jaren geleden een brede definitie op: “Het inschakelen van private partijen bij het realiseren van publieke belangen”. Ten aanzien van de nutssectoren, waaronder de postsector, wordt echter een andere definitie gehanteerd. “Daar slaat privatisering alleen op de overdracht van eigendom van een organisatie uit de publieke naar de private sector, in de zin van het privatiseren van staatsbedrijven” (WRR, 2000, p. 25). Deze definitie is strak afgebakend en toegespitst op onder andere de postsector, waardoor gekozen is deze definitie te hanteren in deze scriptie. Let op: privatiseren is in deze definitie een proces en kent dus gradaties tussen publiek en privaat.

4.1.2 Tussen publiek en privaat

De publieke en private sector zijn steeds hechter vervlochten geraakt (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007, p. 8), waardoor ook privatisering minder inzichtelijk is geworden. Om hierin toch enige helderheid te scheppen, onderscheidt de WRR (1999, p. 139) vijf verschillende dimensies, die meer inzicht kunnen verschaffen over het organiseren van overheidsactiviteiten in het schemergebied tussen publiek en privaat: de eigendomsverhouding, de wijze waarop de bedrijfsvoering is georganiseerd, het gezag van de overheid, de mededingingsstructuur en de financieringsrelaties. Uit deze vijf dimensies blijkt dat veel organisaties in het domein tussen publiek en privaat zweven. Andere organisaties hebben het gehele proces van publiek naar privaat doorlopen.

In de moderne netwerksamenleving wordt vaak gekozen voor tussenvormen tussen publiek en privaat: organisaties worden steeds meer hybride en publiek-private samenwerkingen zijn aan de orde van de dag. Lokale overheden kiezen er steeds vaker voor om bij de uitvoer van publieke taken tussenvormen te kiezen, waarin zowel mechanismen van de publieke als van de private sector werkzaam zijn (Warner & Hebdon, 2001, p. 332). Het maakt de keuze voor een bepaalde vorm van privatisering complex: er is sprake van een dynamische schaal tussen publiek en privaat. Deze dynamische schaal is in beeld gebracht in het rapport van de Parlementaire Onderzoekscommissie van de Eerste Kamer, die onderzoek heeft gedaan naar de verzelfstandigings- en privatiseringsoperaties van de Nederlandse overheid (zie Figuur 5).

⁹ Twee andere definities zijn het deelnemen van overheidsorganisaties aan de markt – ook wel 'marketization' genoemd – en het verzelfstandigen van overheidsonderdelen – 'commercialiseren' (Savas, 2005, p.1).



Figuur 5: verschillende vormen tussen publiek en privaat voor de publieke dienstverlening (Parlementaire Onderzoekscommissie Eerste Kamer, 2012a, p. 24).

Waarom wordt er overgegaan op privatisering van overheidsbedrijven? Is verzelfstandiging niet genoeg? Rothenberg Pack (1987) schreef dat er twee belangrijke overtuigingen zijn voor overheden om over te gaan op privatisering: het idee dat de overheid te groot is en het idee dat de publieke sector inefficiënt is (en de private sector dus efficiënter opereert). Vooral de tweede overtuiging is interessant: het idee hierachter schuilt dat private ondernemingen ertoe gedwongen worden om te innoveren en om de kosten voor productie zo laag mogelijk te houden (Rothenberg Pack, 1987). Deze overtuiging wordt breed gedragen, maar gaat hand in hand met een andere overtuiging: concurrentie. Concurrentie drijft private ondernemingen tot het uiterste. Hiervoor moet de markt worden vrijgegeven voor andere spelers. De WRR omschreef dit in 1999 (p. 157) als een essentiële voorwaarde voor succesvolle privatisering. “Indien daarvan [concurrentie] niet daadwerkelijk sprake is, valt niet te verwachten dat uitbesteding op termijn tot lagere kosten leidt, omdat bijvoorbeeld monopoliewinsten gerealiseerd kunnen worden”. Het vrijgeven van de markt voor andere spelers heet liberaliseren van de markt (Parlementaire Onderzoekscommissie Eerste Kamer, 2012b, p. 20).

In de drie landen die in dit onderzoek worden geanalyseerd komen verschillende combinaties van privatisering en liberalisering voor. Deze combinaties geven een goede indicatie van de wijze waarop de markt is ingericht, maar privatisering en liberalisering zijn te breed om op een precieze manier de borging van publieke belangen te kunnen analyseren: dit kan beter aan de hand van verschillende borgingsmechanismen. De mechanismen markt, netwerk en hiërarchie, die in alle combinaties van geprivatiseerde en geliberaliseerde markten voor kunnen komen om publieke belangen te borgen, vormen daarom een beter handvat om borging van publieke belangen te analyseren.

4.2 Markt, hiërarchie en netwerken

De borging van publieke belangen (substantieve publieke waarden) kan door middel van drie verschillende ordeningsmechanismen plaatsvinden: marktordening, netwerkordening en hiërarchische ordening (De Bruijn & Dicke, 2006, p. 718). Deze drie mechanismen vinden hun oorsprong in de theorie van Williamson (1975), die uitgaat van transactiekosten in het ontstaan van ordeningsmechanismen. Transactiekosten zijn een proportie van de uitruil die wordt gemaakt, die tijdens de transactie verloren

gaan (Dahlman, 1979, p. 144). Williamson onderzocht onder welke voorwaarden transactiekosten geëxternaliseerd (markt) moeten worden en wanneer ze beter geïnternaliseerd (hiërarchie) kunnen worden om ze te minimaliseren (Thorelli, 1986, p. 44). Met andere woorden: een bedrijf zal groeien als de interne transactiekosten kleiner zijn dan de externe transactiekosten, en zal uitbesteden wanneer de externe transactiekosten kleiner zijn dan de interne transactiekosten (Dahlman, 1979, p. 141-142). Dahlman (1979) onderscheidt drie verschillende vormen van transactiekosten: kosten om informatie te vergaren (met andere woorden, kosten uit een informatie-achterstand), onderhandelingskosten die ontstaan om tot overeenkomst te komen met het bedrijf waarmee wordt gehandeld en ten slotte kosten om de uitvoering te controleren (die eveneens ontstaan uit imperfecte informatie). Marktwerking en hiërarchie brengen beide transactiekosten met zich mee. De kosten die ontstaan door marktfalen en overheidsfalen kunnen hieronder worden geschaard.

Echter: alleen markt en hiërarchie bleken onvoldoende om de complexe werkelijkheid van contacten en uitruil te kunnen analyseren. Er is nog een manier waarop ordening plaats kan vinden: netwerken, waarin relaties en de daarmee gepaard gaande begrippen macht, invloed, afhankelijkheid en vertrouwen een doorslaggevende rol spelen (Powell, 1990; Thorelli, 1986). Tussen bedrijven ontstaan relaties en coalities die ervoor zorgen dat transactiekosten niet doorslaggevend hoeven te zijn. Met andere woorden: de samenleving is complexer dan pure markt- en hiërarchiemodellen doen vermoeden. In deze paragrafen is eerst aandacht voor markt, hiërarchie en netwerken specifiek en de voor- en nadelen van deze ordeningsvormen. Belangrijk om te onthouden is dat dit theoretische modellen zijn die geen perfecte beschrijving vormen van de economische realiteit. Echter, ze zorgen er wel voor dat we de diversiteit van economische arrangementen in onze samenleving beter kunnen begrijpen (Powell, 1990, p. 301).

4.2.1 Marktordening

Marktwerking is onder invloed van New Public Management en privatiserings-, verzelfstandigings- en liberaliseringsgedachten uitgegroeid tot een veelgebruikt ordeningsmechanisme. De achterliggende gedachte is dat doordat actoren hun eigenbelang nastreven, marktwerking ervoor zorgt dat er minimale transactiekosten ontstaan en productie efficiënt is. “Concurrentie kan immers tot kostenverlaging dwingen, producten tot stand brengen die beter bij de wensen van consumenten aansluiten en het ontwerpen van nieuwe producten en productiewijzen stimuleren (verbetering van de productieve, allocatieve en dynamische efficiëntie)” (SER, 2010, p. 11-12). Het versterken van de concurrentie – en dus het vergroten van het marktwerkingbeleid – kan dus een bijdrage leveren aan de maatschappelijke welvaart. Door de markt te liberaliseren kunnen concurrenten toetreden. Vervolgens zal de marktwerking in combinatie met concurrentie de hoogste opbrengsten voor iedereen genereren. De markt beweegt naar een optimum: het Pareto-optimum. Dit is het punt van optimale efficiëntie in de welvaartsverdeling. Op dit Pareto-optimum kan niemand zijn welvaart vergroten zonder dat dit ten koste gaat van anderen en de totale welvaart vermindert (Wolf, 1987, p. 52).

Als gevolg van marktwerking differentiëren (private) ondernemingen zich van elkaar. Een mogelijke manier om dit te doen is door op te treden als beschermer van belangrijke publieke waarden. De overheid kan marktwerking dus gebruiken om publieke waarden te beschermen en hiervoor hiërarchische maatregelen nemen in de markt. Hiervan zijn drie verschillende vormen te onderscheiden:

- 1) In het aanwijzen van een universele dienstverlener, waarvoor als het goed is concurrentie bestaat, kunnen *minimale standaarden* worden bepaald op het gebied van kwaliteit, betaalbaarheid en innovatie.
- 2) De overheid kan de *transparantie van de sector* vergroten door bedrijven te verplichten

transparant te zijn bij de vaststelling van de prijs, de kwaliteit van de producten of de effecten op het milieu. Op deze manier zullen bedrijven hierop concurreren met elkaar.

- 3) De overheid kan bedrijven *subsidieren* die publieke waarden vertegenwoordigen, zoals energiebedrijven die meer groene energie produceren (De Bruijn & Dicke, 2006, p. 725-726).

4.2.1.1 Voordelen marktordening

Over het algemeen worden er in de economische theorieën drie voordelen verbonden aan marktwerking:

- 1) *Kostenverlaging*. Producenten willen hun producten met zo min mogelijk kosten produceren om hun producten goedkoper aan te kunnen bieden. Marktwerking leidt daarom tot een streven naar efficiëntie.
- 2) Producten die *beter bij de wensen van consumenten aansluiten*. Immers de consument staat centraal en hij bepaalt wat hij koopt. De vraag is leidend voor het aanbod.
- 3) Het stimuleert *innovatie*. De consument staat centraal en die wil altijd de beste en meest moderne producten. Bedrijven moeten daarom altijd zorgen dat ze over die producten beschikken om concurrentieslagen niet te verliezen. Innovatie staat daarom centraal. In hiërarchische constructies zijn er veel minder prikkels die innovatie stimuleren.

Deze drie zaken staan niet op zichzelf: wanneer deze worden bereikt, neemt de welvaart toe. Het maakt dat de overheid oren heeft naar het vrijgeven van de markt omdat het nastreven van de hoogst mogelijke welvaart in het belang van haar burgers is. Volkomen marktwerking bestaat in de praktijk echter niet. De markt zal altijd tekortkomingen hebben – waaronder ongewenste tekortkomingen. Overheidsingrijpen in de markt is derhalve noodzakelijk. Van pure marktwerking is dus nooit sprake: er is altijd een situatie van gereguleerde concurrentie (Van Damme & Schinkel, 2009).

4.2.1.2 Nadelen marktordening

De nadelen van marktordening gaan in meer of mindere mate over de transactiekosten die met marktwerking gepaard gaan. Echter, in meetbare transactiekosten worden sommige implicaties (zoals milieu-effecten) niet altijd meegenomen. Ook dit kan worden getypeerd als het falen van de markt. In de literatuur worden daarom twee types van marktfalen onderscheiden: Type I en Type II. Type I-marktfalen kan worden aangeduid als niet-perfecte werking van de markt, waardoor de allocatie niet optimaal verloopt. Dit wordt bijvoorbeeld veroorzaakt door onvolledige informatie. Het tweede type marktfalen ontstaat wanneer de markt geen rekening houdt met langetermijndoelen in de publieke dienstverlening. Te denken valt aan innovatie, maar ook gezondheidszorg en natuur en milieu (WRR, 2008, p. 53-54). Type-I en Type-II marktfalen kunnen worden ingedeeld in verschillende categorieën:

- 1) *Collectieve goederen*. De markt brengt collectieve goederen niet voort wanneer deze worden gekenmerkt door non-rivaliteit en non-uitsluitbaarheid. Bij non-rivaliteit kunnen meerdere personen het product tegelijk consumeren, waardoor het gebruik door de een niet ten koste gaat van het gebruik door de ander. Non-uitsluitbaarheid betekent dat mensen niet kunnen worden uitgesloten voor gebruik van het product zodat er geen prijs voor gevraagd kan worden. Hierdoor zouden consumenten kunnen profiteren van de voordelen van deze collectieve goederen (waarvan defensie het traditionele en beste voorbeeld is), zonder ervoor te betalen. De private markt en de marktprijs komen niet tot stand (Baarsma & Theeuwes, 2009; SER, 2010; Wolf, 1987, p. 47).
- 2) *Externe effecten*. Sommige handelingen hebben externe effecten op derden die niet voor het product betalen en er ook geen compensatie voor krijgen. Externe effecten hebben per definitie geen prijskaartje waardoor de markt of te weinig goederen met positieve externe effecten creëert

(zoals onderwijs) of juist te veel goederen met negatieve externe effecten (producten die milieuvervuiling teweeg brengen) (SER, 2010). Overheidsingrijpen is dus noodzakelijk, bijvoorbeeld door financiële heffingen als boetes en subsidies.

- 3) *Marktmacht* (monopoliegedrag). Baarsma en Theeuwes (2009) bepleiten dat het ontstaan van monopolies en afspraken tussen grote spelers op markten bijna onvermijdelijk is omdat concurrentie voor organisaties een onzekere situatie inhoudt. Met monopolievorming kunnen bepaalde aanbieders op de markt zich onafhankelijk opstellen van andere spelers op de markt, zoals concurrenten en consumenten. Dit biedt voor aanbieders meer zekerheid en rust, maar zorgt dat marktwerking wordt verstoord en de voordelen hiervan verloren gaan (Baarsma & Theeuwes, 2009, p. 34). De prijzen worden hoger, er wordt minder geproduceerd en er zijn minder prikkels om goedkoop te produceren en te innoveren (Wolf, 1987, p. 49). De SER (2010, p. 42) onderscheidt drie oorzaken van monopolievorming: schaalvoordelen, toetredingsbelemmeringen en kartelafspraken. Die eerste variant is van toepassing op de postmarkt, waar het verkrijgen van postvolumes essentieel is. Als de schaalvoordelen zo groot zijn dat één aanbieder de dienst efficiënt kan aanbieden, dan ontstaat een natuurlijk monopolie (Baarsma & Theeuwes, 2009, p. 34). Dit geldt vaak voor netwerksectoren, want het gebruik van de infrastructuur heeft hoge vaste kosten en verwaarloosbare variabele kosten, wat leidt tot extreme schaalvoordelen (Van Mierlo, 2001, p. 7). Wolf (1987, p. 49) beschrijft grofweg drie manieren om monopolievorming tegen te gaan: directe uitvoering door de overheid, regulering van een natuurlijk monopolie (zoals in de post plaatsvond vóór de marktliberalisering) en wetgeving om te voorkomen dat één aanbieder een monopoliepositie verkrijgt, zoals door scheiding van netwerkbeheer en –gebruik.
- 4) *Informatieasymmetrie*. Wanneer onvoldoende informatie beschikbaar is voor de consumenten ontstaat er suboptimaal keuzegedrag, waardoor de marktwerking wordt verstoord. Dit kan bijvoorbeeld informatie zijn over prijzen, kosten en kwaliteit (Baarsma & Theeuwes, 2009, p. 35-36; Wolf, 1987, p. 51). Wanneer er onvoldoende informatie is over de kwaliteit van goederen, kan bovendien averechtse selectie ontstaan: consumenten richten zich enkel op de prijzen, waardoor kwalitatief betere producten van de markt worden verdreven. Informatieasymmetrie, aldus de SER (2010, p. 43), “en het daaruit voortvloeiende gebrek aan vertrouwen [kan] ertoe leiden dat transacties die economisch gezien wenselijk zijn, toch niet tot stand komen”.
- 5) *Onrechtvaardige verdeling*. Bij volledige marktwerking is het bereiken van een Pareto-optimum (de maximale welvaart) het uitgangspunt. Door onzuiverheden in de markt (marktfalen) wordt dit Pareto-optimum niet bereikt. Onrechtvaardige verdeling is een vorm van marktfalen die ook bij een zuivere werking van de markt voor kan komen. Zuivere marktwerking houdt namelijk ook op het Pareto-optimum geen rekening met een rechtvaardige (inkomens)verdeling. In de theorie bestaat discussie of onrechtvaardige verdeling onder marktfalen kan worden geschaard. Voorstanders vinden dat een rechtvaardige inkomensverdeling een publiek goed is en de markt faalt wanneer dit niet wordt bereikt. Tegenstanders argumenteren dat rechtvaardige verdeling subjectief is en door iedereen anders kan worden ingevuld, waardoor het geen zin heeft om dit onder marktfalen te scharen (Wolf, 1987, p. 52-53).

Deze vijf vormen van marktfalen kunnen overheidsingrijpen rechtvaardigen. Echter, het blijft een aanname dat de overheid beter ingrijpt dan de markt zijn werk doet (Dahlman, 1979, p. 155). Overheidsingrijpen (hiërarchie) brengt immers ook transactiekosten met zich mee.

4.2.2 Hiërarchisch ordenen

Hiërarchisch ingrijpen betekent het opleggen van publieke waarden. Normen en regelgeving zijn kenmerken van de borging van publiek belang door middel van hiërarchie. Hiervan zijn verschillende voorbeelden denkbaar, zoals het opleggen van boetes wanneer publieke waarden niet worden nageleefd. Hiërarchische sturingsinstrumenten vormen belangrijke instrumenten bij de borging van publieke belangen. Immers, er wordt een begreemd referentiekader geschetst en een daaruit voortvloeiende legale basis voor acties. Ook kunnen door het begrenzen van publieke belangen deze publieke belangen een rol gaan spelen in het maatschappelijk debat. Ten slotte kan de overheid altijd terugvallen op wetgeving, wanneer bedrijven de publieke belangen aan hun laars lapen (De Bruijn & Dicke, 2006, p. 722-724).

Regulering – hiërarchisch ingrijpen dus - is bovendien noodzakelijk om ongewenste gevolgen van marktwerking te voorkomen (en daarmee publieke belangen te beschermen). Wanneer de markt faalt, moet de overheid ingrijpen. Sterker nog: een principiële reden voor de overheid om in de samenleving in te grijpen, ligt in de tekortkomingen van de uitkomsten van marktwerking (Wolf, 1987, p. 45). In de praktijk is het echter complex om antwoord te geven op de vraag of, wanneer en hoe de overheid moet ingrijpen (Teulings, Bovenberg & Van Dalen, 2003, p. 166). De overheid kan op verkeerde wijze in de markt ingrijpen, waardoor die markt verder wordt verstoord. Dit wordt overheidsfalen genoemd (Van Damme & Schinkel, 2009).

Uit bovenstaande alinea's blijkt al dat de overheid verschillende rollen vervult in verschillende beleidsarrangementen. Van Damme en Schinkel (2009, p. 19) delen deze verschillende rollen voor de overheid op in drie verschillende categorieën:

- 1) Het creëren van de randvoorwaarden voor goede marktwerking;
- 2) Het corrigeren van marktfalen;
- 3) Het corrigeren van mogelijk ongewenste inkomensverdeling die uit marktwerking resulteert.

Met andere woorden: de overheid moet voor een goede werking van de markt zorgen, waardoor de efficiëntie van de producten of diensten toeneemt, maar moet ervoor waken dat dit zorgt voor een (sociaal bepaald) oneerlijke of onrechtvaardige welvaartsverdeling. Corrigeren van marktfalen kan ook door zelf taken uit te voeren. Wanneer concurrentie onmogelijk is door de natuur van de markt of van het product, kan het wenselijk zijn dat de overheid de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van het product of de dienst draagt. In dat geval kunnen staatsbedrijven een monopoliepositie op zich nemen, zodat het product of de dienst toch wordt aangeboden (WRR, 2000, p. 26). Deze manier van ingrijpen kan als de ultieme manier van hiërarchisch ingrijpen worden gezien: de overheid neemt de taak volledig op zich.

4.2.2.1 Voordelen hiërarchisch ordenen

Overheidsingrijpen in de markt kan worden toegepast om de negatieve gevolgen van marktfalen te bestrijden. Echter, er zijn ook andere voordelen aan hiërarchisch ordenen:

- 1) Een hiërarchische structuur (begrenzings tussende departementen, duidelijke autoriteiten, vaste rapportagemechanismen en formele processen van besluitvorming) is *geschikt voor massaproductie*. De productie van hoge volumes kan door een hiërarchische organisatie op zeer betrouwbare wijze in hoog tempo worden uitgevoerd. Voorwaarde is wel dat de vraag over een langere periode op hoog niveau blijft. Snelle wisselingen in de vraag en veranderingen die niet waren voorzien kunnen zwaktes van hiërarchische organisaties blootleggen (Powell, 1990, p. 303).
- 2) Hiërarchische organisaties hebben een *groot vermogen om te documenteren*, waardoor de verantwoording goed geregeld is (Powell, 1990, p. 303).
- 3) *Onzekerheid (information impactedness)* (Williamson, 1973; Knapp, 1989) wordt beperkt door

sterke interne auditing. De mechanismen voor naleving zijn sterker in een interne organisatie dan in een externe – al kunnen bij deze stelling vraagtekens worden geplaatst (Knapp, 1989, p. 431).

4.2.2.2 Nadelen hiërarchisch ordenen

Ook overheidsingrijpen kan negatieve effecten teweeg brengen: overheidsfalen. Dit is op te delen in verschillende vormen. De SER (2010) kiest voor een opdeling in vijf verschillende vormen. Uiteindelijk voeren deze verschillende vormen allemaal terug op Wolf (1987). Ik kies voor de indeling in verschillende typen overheidsfalen van de SER omdat die tekst speciaal is geschreven voor de borging van publieke belangen in geprivatiseerde Nederlandse netwerksectoren (waar de post specifiek onder valt, en dus ook de postsectoren van het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland mee vergeleken kunnen worden), maar verwijst ook naar de theoretische achtergronden die Wolf (1987) biedt. Deze vijf typen van overheidsfalen zijn:

- 1) *Lobbying*. Lobbyisten zorgen dat de overheid soms het publieke belang uit het oog verliest in de keuze voor een bepaald beleid. Wanneer de overheid immers regels uitvaardigt en financiële middelen ter beschikking stelt, zullen marktpartijen er alles aan doen om die regels en financiële middelen in hun voordeel te laten zijn. Zij proberen de overheid te beïnvloeden. Hierdoor kan het zijn dat beleid niet primair of niet uitsluitend het publieke belang dient, maar ook het belang van lobbyisten (SER, 2010, p. 44; Wolf, 1987, p. 59).
- 2) *Informatiegebrek*. Private partijen die in verschillende sectoren actief zijn en burgers die de dagelijkse praktijk meemaken zijn vaak goed op de hoogte van de situatie van een bepaald beleid. Voor de overheid geldt dat vaker niet dan wel: zij beschikt over onvolledige of minder kennis. Hierdoor kan de overheid besluiten nemen die niet optimaal zijn, of zelfs ongunstig voor de welvaart. Bovendien is de kans op succes voor lobbyisten door een informatieachterstand van de overheid groter (SER, 2010, p. 44).
- 3) *Inefficiëntie*. Kosten van wetgeving en regulering zijn soms hoger dan de opbrengsten van het beleid. Bovendien zorgt regelgeving en regulering ervoor dat de vrije werking van de markt niet meer optimaal functioneert, waardoor voordelen van marktwerking verloren kunnen gaan (SER, 2010, p. 45; Wolf, 1987, p. 63-64). Deze inefficiënties kunnen op de koop toe worden genomen in het geval van een sociaal onwenselijke verdeling, die om overheidsingrijpen vraagt.
- 4) *Marktmacht*. De overheid kan zich, net als monopolistische organisaties, als monopolist gedragen. Sterker nog: vaak handelt zij als monopolist aangezien er minder prikkels voor kostenbeheersing zijn in de diensten die door de overheid worden aangeboden (er is vaak geen concurrentie). Overigens kan bewust voor een overheidsmonopolie worden gekozen als de marktwerking te veel negatieve effecten met zich meebrengt (zoals een onrechtvaardige uitkomst van de marktverdeling of het schaden van publieke belangen) (SER, 2010, p. 45).
- 5) *Zelfbinding*. De overheid heeft een gebrek aan prikkels voor innovatie en efficiëntie in de eigen interne organisatie, omdat beleid vaak niet voor langere tijd vastgelegd wordt (publieke belangen veranderen). Daarnaast is het mogelijk dat de overheid bij voorbaat aangeeft dat zij een overheidsinstantie niet failliet laat gaan. Dit kan leiden tot onverantwoordelijk gedrag (*moral hazard*) (SER, 2010, p. 45; Wolf, 1987, p. 63-64).

Hiernaast hebben De Bruijn en Dicke (2006) nog twee andere belangrijke nadelen geformuleerd:

- 6) Relatieve waarden (zoals betrouwbaarheid) worden door de overheid geformuleerd in begrensde standaarden en regels om deze te beschermen. *De ambigue natuur van publieke waarden wordt hierdoor geen recht aangedaan*; publieke belangen worden statisch.

- 7) *Het is de vraag of de overheid hiërarchisch iets kan opleggen aan andere spelers op de markt.* Gevaar is dan dat publieke belangen nooit het operationele niveau (de *street-level bureaucrats*) bereiken en de relaties tussen overheid en organisaties juridisch worden.

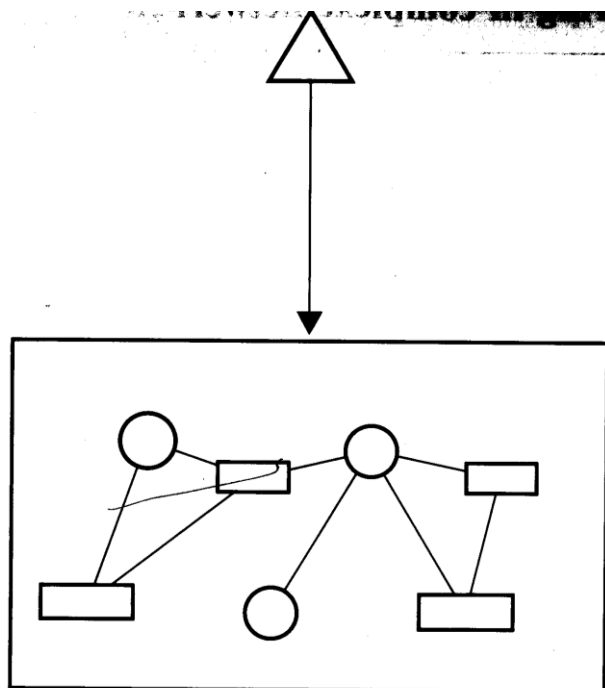
Uiteindelijk moet een normatieve afweging worden gemaakt in hoeverre de kans op overheidsfalen de situatie van marktfalen verbetert. Er komen immers andere transactiekosten voor in de plaats. Marktfalen moet consequenties hebben die overheidsingrijpen rechtvaardigen en hoeft dus niet altijd overheidsingrijpen te betekenen (SER, 2010, p. 40).

4.2.3 Netwerkordening

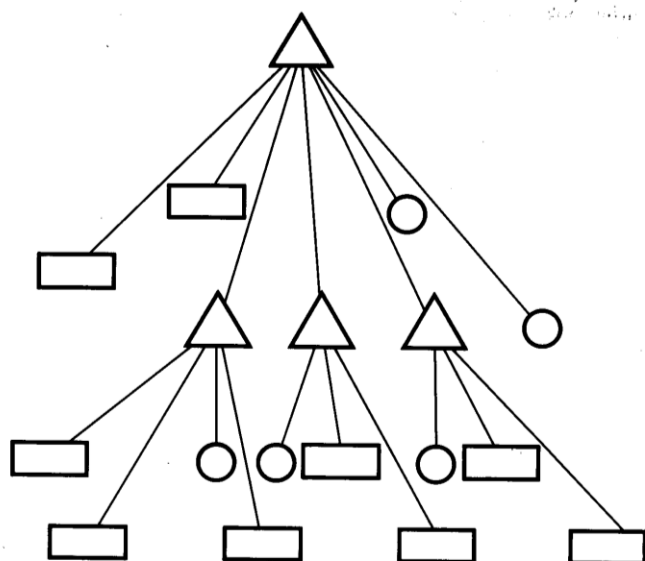
Netwerken bestaan uit twee of meer organisaties die een langdurige relatie zijn aangegaan (Thorelli, 1986, p. 37). Deze langdurige relaties hebben verschillende belangrijke kernmerken, die derhalve ook beleidsnetwerken typeren:

- 1) *Onderlinge afhankelijkheid.* Afhankelijkheid houdt in dat actoren niet meer zomaar hun wil kunnen opleggen aan de rest (O'Toole, 1997, p. 45). Deze afhankelijkheid is veranderlijk en dynamisch en actoren moeten door middel van interactie achter elkaars doelstellingen en belangen te weten komen. Dit verhoogt de complexiteit van besturen in netwerken (Klijn, 1996, p. 93-94).
- 2) *Processen.* Beleid is een resultaat van interactie tussen actoren. Er is geen actor die de sturingscapaciteit heeft om strategische acties van andere actoren te bepalen. Interacties tussen meerdere actoren bepalen het beleid, niet één actor zelfstandig. Dat wil overigens niet zeggen dat alle actoren evenveel invloed hebben (Klijn, 1996, p. 93-94)! Macht is de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de besluiten of acties van anderen en invloed is het gebruiken van macht. Macht speelt in beleidsvorming een essentiële rol omdat dit een grote invloed heeft op de uitkomsten hiervan (Thorelli, 1986, p. 38).
- 3) *Afhankelijkheden tussen de actoren en de interacties die hieruit voortvloeien zorgen voor patronen in de relaties tussen actoren.* Deze patronen zijn blijvend, omdat gedragsregels ontstaan die betekenis geven aan de interacties. Actoren krijgen banden met elkaar, die ze ook gebruiken (Klijn, 1996, p. 93-94). Met andere woorden: de combinatie van onderlinge afhankelijkheid en macht zorgt voor het ontstaan van vertrouwen (Thorelli, 1986, p. 37). Dit vertrouwen heeft op zijn beurt ook grote invloed op de uitkomsten van beleidsvorming in netwerken.

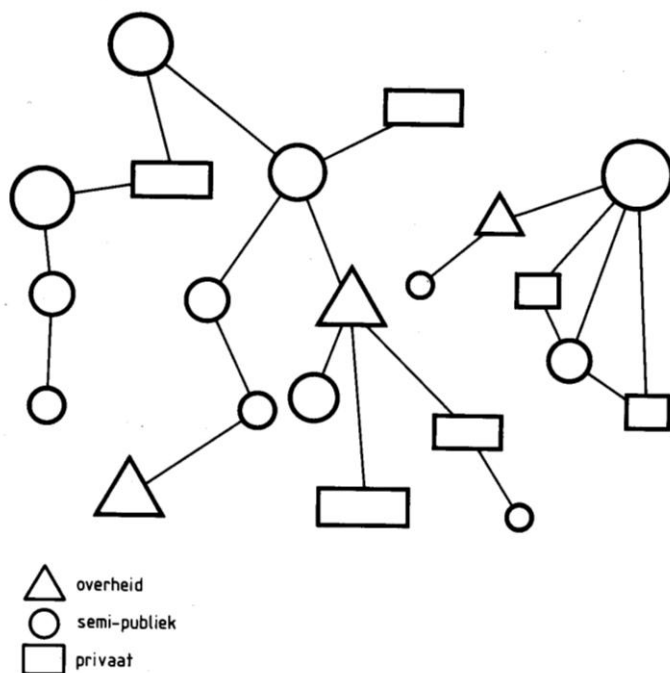
In netwerkordening is besluitvorming dus resultaat van interactie. Essentieel in deze netwerken is dat de actoren van elkaar afhankelijk zijn. Een overheid die nieuw beleid succesvol wil implementeren is afhankelijk van andere betrokken actoren. Dit heeft het beeld van de overheid in grote mate veranderd. De overheid kan doelstellingen of beleid niet (meer) zomaar hiërarchisch implementeren (zoals in Figuren 6 en 7 is uitgebeeld). Succesvol overheidsbeleid is in sterke mate afhankelijk van wat de andere actoren vinden en hoe zij zich gedragen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007, p. 1-5). De overheid kan beleidsnetwerken nog altijd beïnvloeden maar is haar dominantie in de beleidsvorming gedeeltelijk verloren. Samenwerking is overheden niet vreemd, zij hebben altijd al samengewerkt met private partijen. Echter, dankzij de moderne technologie en ontwikkelingen in de economie en de samenleving is deze vorm van besturen in netwerken nog dominanter geworden (Goldsmith & Eggers, 2004, p. 7-10; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007, p. 6-9). Modellen die de overheid als bovengeslikte portretteren zoals Figuren 6 en 7, kunnen de werkelijkheid daarom nog maar op beperkte wijze verklaren (O'Toole, 1997, p. 45). Netwerkmodellen zoals Figuur 8 doen de maatschappelijke complexiteit meer recht aan (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1994, p. 26).



Figuur 6: Het subject-objectmodel: de 'ouderwetse' visie op overheidshandelen. De overheid stuurt een object (alle te sturen actoren) in de door haar gewenste richting (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1994, p. 24).



Figuur 7: Het hiërarchiemodel: de overheid staat aan de top van de samenleving en stuurt ondergeschikte actoren. Het verschil met het subject-objectmodel is de relatie tussen overheid en de te sturen actoren. Er is een wisselwerking, maar de overheid is bovengeschiedt (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1994, p. 26).



Figuur 8: Het netwerkmodel: de gecompliceerde structuren en interacties tussen zowel publieke als private actoren worden hierin zichtbaar gemaakt (De Bruijn & Ten Heuvelhof 1994, p. 27).

4.2.3.1 Voordelen netwerkkordening

Waarom zouden organisaties afhankelijkheden aangaan? Dit gebeurt niet altijd moedwillig. Technologische en maatschappelijke ontwikkelingen hebben afhankelijkheden in de hand gewerkt. Echter, samenwerking in netwerken, met afhankelijkheden als gevolg, heeft voordelen.

- 1) Wanneer *snelle veranderingen* worden gevraagd, zorgen samenwerkingen tussen bedrijven, organisaties en universiteiten ervoor dat (financiële) risico's worden beperkt en kosten om kostbare producten met korte levensduur te ontwikkelen worden gedeeld. Deze manieren van repositionering zijn sneller dan een interne ontwikkeling, en minder kostbaar, minder onomkeerbaar en succesvoller dan fusies en overnames (Powell, 1990, p. 325).
- 2) Netwerken zijn zeer *geschikt om kennis te delen en te bundelen*, waardoor netwerkconstructies zeer geschikt zijn in kennissectoren. Voorbeelden zijn culturele productie, wetenschappelijk onderzoek, software ontwikkeling enzovoort. Kennis bestaat namelijk slechts in de hoofden van mensen, die moeilijk aangekocht kunnen worden (marktwerving) en zich ook niet zo gemakkelijk laten aansturen (hiërarchie). De uitwisseling van kennis, maar ook van vaardigheden, zal daarom sneller plaatsvinden in netwerken (Powell, 1990, p. 324).
- 3) Netwerkarrangementen kunnen *nieuwe informatie snel verwerken en interpreteren*, omdat ze zijn gebaseerd op complexe communicatiekanalen. In netwerken is er een snelle toegang tot informatie, is er flexibiliteit en is er aanpassingsvermogen. Netwerken hebben daarom voordelen in een omgeving waarin innovatie en klantgerichte producten centraal staan (Powell, 1990, p. 325).
- 4) Netwerken zorgen voor onderling *vertrouwen*. Wanneer handel op regelmatige basis voorkomt, wordt kwaliteit van de transactie belangrijker: betrouwbaarheid speelt een grotere rol wanneer bedrijven vaak handelen (Powell, 1990, p. 326). Efficiënte en betrouwbare informatie vergaart je niet via formele informatiekanalen in een organisatie of via prijsmechanismen, maar via iemand met wie je al langer hebt samengewerkt en die je vertrouwt (Powell, 1990, p. 304).

4.2.3.2 Nadelen netwerkordening

Netwerken opereren vaak in een marktsamenstelling, maar zorgen ervoor dat de onzekerheden in de markt beter te lijf worden gegaan en innovatie wordt gestimuleerd. Dit heeft ook nadelen.

- 1) Netwerken kunnen de markt voor *nieuwkomers blokkeren*. Doordat patronen van herhaaldelijke uitruil en samenwerking worden ingeslepen, wordt het lastig voor externen om toe te treden tot de markt. Bovendien geldt dit ook voor organisaties: zij hebben minder vrijheid om eigen keuzes te maken, want die worden sterk beïnvloed door de heersende waarde in een beleidsnetwerk (Powell, 1990, p. 305).
- 2) Sommige netwerken zijn *ongewenst*: prijs- en productiekartels kunnen immers ervoor zorgen dat de werking van de markt wordt verstoord en de komst van nieuwkomers op de markt wordt voorkomen. Hierdoor kunnen innovatie en kostenefficiëntie verloren gaan (Thorelli, 1986, p.46).
- 3) Netwerken zijn *moeilijker aan te sturen* door de overheid. Zij heeft nieuwe instrumenten nodig die recht doen aan de complexiteit van netwerken, waarin vertrouwen en afhankelijkheid en rol spelen en de overheid zelf ook speler is in zo'n netwerk. De overheid zal daarom aan netwerkmanagement moeten gaan doen om invloed uit te oefenen.

4.2.4 Hybride borgingsmechanismen

De complexiteit van de samenleving zorgt ervoor dat een puur hiërarchische wijze van sturing door de overheid achterhaald is. Ook het model van een pure marktwerking, waarin alle actoren alleen hun eigenbelang nastreven, is moeilijk toepasbaar in de moderne samenleving. Ieder beleidsarrangement heeft tegenwoordig aspecten die met netwerkvorming te maken hebben.¹⁰ Eén actor kan een probleem signaleren, maar andere actoren kunnen dit probleem als irrelevant beschouwen waardoor het probleem niet op de agenda komt. Actoren kunnen het ook oneens zijn met de aangedragen oplossing, omdat hun doelstelling daarmee geschaad wordt. Ze gedragen zich strategisch: alle actoren zoeken uiteindelijk naar het bevredigen van de eigen belangen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007, p. 36). Dit maakt de overheid afhankelijk van andere actoren in het beleidsnetwerk: het formuleren en implementeren van nieuw beleid stuit op problemen wanneer geen rekening wordt gehouden met andere actoren. Sturing van de overheid moet dus recht doen aan de complexiteit van het beleidsarrangement (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1994, p. 166-169).

De traditionele, verticale manier van sturing moet daarom vervangen worden door een horizontale manier van sturing, die meer gericht is op samenwerking, onderhandelen en autonomie van organisaties in plaats van ondergeschiktheid, afdwingen en opleggen van regels (Michels & Meijer, 2008, p. 3). Deliberatie, onderhandeling en het zoeken naar compromissen worden belangrijker: beleid komt tot stand door middel van interactie (Papadopoulos, 2010, p. 1031). Deze verandering wordt gezien als een verschuiving van *government* naar *governance*. *Government* is de hiërarchische manier van sturing met een overheid die bovengeschied is in de samenleving (Figuren 6 en 7). *Governance* wordt gekenmerkt door relaties tussen actoren in het maken van beleid, die vaak uitmonden in publiekprivate samenwerkingen (Figuur 8).

Niet alleen kan een verandering naar meer horizontale sturingswijzen effectief zijn: ook hybride strategieën kunnen de effectiviteit van sturing vergroten. Wanneer sprake is geweest van interactie of

¹⁰ Dat ieder beleidsarrangement aspecten van netwerkordening bevat wil niet zeggen dat de ideaaltypische modellen van markt en hiërarchie geen analytische waarde meer bevatten. Deze ordeningsmechanismen zijn belangrijke hulpmiddelen om beleidsarrangementen goed te kunnen doorzien. De netwerkbenadering is in zichzelf ook ideaaltypisch en heeft dus ook altijd aspecten van marktordening en hiërarchische ordening.

competitie in combinatie met hiërarchisch ingrijpen is het gevaar op complicaties kleiner:

- 1) Netwerken en de markt zorgen ervoor dat overheden en bedrijven de uitruil tussen publieke belangen en efficiëntie op een begripvollere manier vaststellen in plaats van de overheid die de publieke belangen vaststelt. Bovendien kan deze uitruil gemakkelijk gedurende de tijd worden aangepast.
- 2) Hiërarchische mechanismen willen publieke belangen op een *top-down* manier behartigen. Hierdoor is het mogelijk dat deze belangen nooit het operationele niveau bereiken. In netwerken en markten worden de belangen echter op een andere manier vastgesteld: vanaf de bodem omhoog (*bottom-up*).
- 3) Netwerken en markten juridificeren niet: in netwerken wordt onderhandeld over publieke belangen, waardoor de relatie tussen overheid en organisaties anders is. In markten moeten organisaties concurreren over publieke belangen en daarom transparant zijn (De Bruijn & Dicke, 2006, p. 727).

De Bruijn en Dicke (2006) concluderen met de constatering dat hybride strategieën de beste strategieën zijn om publieke belangen te borgen, wanneer netwerkmechanismen of marktmechanismen worden gecombineerd met hiërarchische mechanismen. Hiërarchie moet worden gebruikt om het succes van netwerk- en marktmechanismen te vergroten (De Bruijn & Dicke, 2006, p. 732).

Bij nieuwe vormen van ordening die zijn toegespitst op de complexere samenlevingsvorm ontstaan overigens problemen met de politieke verantwoording. Door horizontaler wordende relaties komt borging van democratische legitimiteit in het geding. Er komen weliswaar nieuwe vormen van verantwoording op (zoals media-aandacht), maar die voldoen niet aan de traditionele democratische waarden (Michels & Meijer, 2008; Papadopoulos, 2010). Voor dit probleem is nog geen oplossing gevonden, al hoeft dit niet noodzakelijk problematisch te zijn. De overheid moet veranderen en een nieuwe rol op zich nemen. Zij moet optreden als eindverantwoordelijke netwerkregisseur in plaats van als klassieke publieke dienstverlener, zij moet procesarchitect zijn van het netwerk. Dit vergt niet alleen nieuwe sturingsrelaties, maar ook andere verantwoordelijkheidsmechanismen: afspraken vooraf, regelmatige inspectie tussentijds, verantwoording achteraf (Van Mierlo, 2001). De vraag blijft echter of dit recht doet aan de democratische verantwoording zoals we die gewend zijn en of deze nieuwe vormen van verantwoording democratisch gezien voldoende zijn.

4.3 Instrumentarium

De WRR (2000) onderscheidt verschillende vormen van borging die concreter zijn dan de theoretische achtergronden die in het bovenstaande zijn behandeld: vormen, die als instrumenten kunnen worden gezien. Deze zaken worden daarom gemakkelijker in beleid herkend. De instrumenten zijn niet allemaal in de private sector en niet allemaal in de publieke sector inzetbaar. De vormen van borging in de private sector en in de publieke sector worden derhalve afzonderlijk behandeld. Erna zal ook aandacht worden geschonken aan de zeven instrumenten voor de overheid die de SER (2010) heeft gedefinieerd.

4.3.1 Instrumentarium in de private sector

De WRR (2000) onderscheidt drie vormen van borging in de private sector: concurrentie, binding vooraf en institutionele borging. Deze drie mechanismen hebben hun eigen zwakheden en heffen tegelijkertijd elkaars eenzijdigheden op. Daarom is op een markt concurrentie nodig, maar ook regelgeving (WRR, 2000, p. 69): het gebruik van één mechanisme maakt de borging kwetsbaar.

1. *Concurrentie* zorgt voor verbetering van kostenefficiëntie, maar ook voor een betere aansluiting op de wensen van de burgers. Bovendien wordt innovatie gestimuleerd. Er zijn twee verschillende

relevante manieren om concurrentie in te zetten in het borgen van publieke belangen.

a) Goederen van maatschappelijk belang kunnen op een concurrerende markt worden geproduceerd. De markt zorgt ervoor dat het maatschappelijke belang wordt behartigd. De overheid hoeft geen eindverantwoordelijkheid te dragen voor de productie als zodanig: wel voor de kwaliteit. De overheid zal daarom eisen stellen (bijvoorbeeld door wetgeving).

b) De markt produceert goederen van maatschappelijk belang niet uit zichzelf. De overheid kan deze goederen leveren, maar kan de levering daarvan ook uitbesteden, nadat verschillende aanbieders hierop met elkaar geconcentreerd hebben (WRR, 2000, p. 61-62).

2. *Binding vooraf* heeft sterk hiërarchische kenmerken. Regels en contracten beperken de vrije beslissruimte voor organisaties vooraf door middel van abstracte eisen. Er wordt vastgelegd hoeveel vrije beslissruimte er is. Die beslissruimte geeft organisaties de mogelijkheid om effectiviteit en efficiëntie te vergroten: “de uitvoerder wordt meer geprikkeld om doelmatigheid in de uitvoering te vergroten” (WRR, 2000, p. 64). De borging kan op deze manier van kracht blijven: minder binding met regels moet dan wel worden vervangen door andere borgingsmechanismen, zoals concurrentie.

Regels zijn wettelijke voorschriften, contracten kennen we vooral in het geval van uitbesteding. Bij contracten leggen de overheid en de betreffende organisatie voorwaarden vast. Contracten en regels zijn verschillend, maar hebben als belangrijke overeenkomst dat handelingsvrijheid vooraf wordt ingeperkt. Overigens geeft de WRR (2000, p. 64) aan dat regels handhaving behoeven. Sancties moeten worden gesteld wanneer regels niet worden nageleefd en die sancties moeten ook worden opgelegd. Hiervoor is controle nodig. Contracten zijn, anders dan regels, een resultaat van interactie en onderhandeling. Er worden specifieke afspraken gemaakt en publieke belangen worden (als het goed is) besproken. De uitkomsten van de onderhandelingen bepalen de manier van borging (WRR, 2000, p. 64).¹¹

3. *Institutionele borging* is borging die ervan uitgaat dat de waarden en normen van organisaties aansluiten bij het publieke belang. De waarden en normen van organisaties die het publieke belang ondersteunen, moeten versterkt worden. Er zijn veel instrumenten beschikbaar om dit te bewerkstelligen: interne en externe kwaliteitstoetsen, interprofessionele toetsing, zelfregulering, verantwoording aan de doelgroep. Toch is institutionele borging moeilijk doelbewust vorm te geven. De waarden en normen van een organisatie en het publieke belang komen zelden overeen. Ook kan er spanning bestaan tussen andere waarden en normen binnen de organisatie en het publieke belang en is verandering van deze waarden en normen problematisch (WRR, 2000, p. 67-68).

4.3.2 Instrumentarium in de publieke sector

Ook binnen publieke organisaties moeten publieke belangen worden geborgd en ook voor deze sector onderscheidt de WRR (2000) drie verschillende instrumenten: regels, hiërarchie en institutionele borging.¹²

¹¹ De WRR noemt de netwerksamenleving als moeilijkheid bij overheidssturing door middel van regelgeving. Pluriformiteit, geslotenheid van actoren en afhankelijkheden tussen actoren maken het lastiger om private partijen door middel van regelgeving te bereiken (WRR, 2000, p. 68). Dit heeft veel weg van het nadeel van hiërarchische borging en is te verklaren uit het feit dat regelgeving een concrete invulling is van hiërarchisch borgen.

¹² De WRR (2000) constateert dat regels binnen de publieke sector problemen veroorzaken: deze borging vertoont tekortkomingen. De Raad onderzoekt daarom ook methoden van borging uit de private sector, zoals concurrentie en contractmanagement (WRR, 2000, p. 95-99). Het voert te ver om die methoden hier toe te lichten.

1. *Regels* vormen de basis van de borging van publieke belangen binnen de publieke sector. Overheidsoptreden moet volgens het legaliteitsbeginsel op wettelijke grondslag berusten. Probleem bij het vastleggen van publieke belangen in regelgeving is allereerst dat er consensus moet zijn over dit publieke belang, en dat dit belang niet altijd in regels te vatten is. Ook kan er geen sprake zijn van een systematische, dekkende controle op naleving: controle door de rechter gebeurt slechts incidenteel en gebrekkig. Uitvoeringsorganisaties maken hierdoor hun eigen regels! Ten slotte biedt de ministeriële verantwoordelijkheid nauwelijks mogelijkheden om de toepassing van regels te controleren. Het parlement controleert niet systematisch. Rechterlijke en politieke controle zijn dus mogelijk, maar hebben praktische tekorten (WRR, 2000, p. 90-91).

2. *Hiërarchie* is gestoeld op ministeriële verantwoordelijkheid: de minister heeft het in zijn departement voor het zeggen. Er is hierdoor veel flexibiliteit, want de minister is in staat om in te grijpen wanneer hij dat noodzakelijk acht, en er is een democratische legitimatie voor overheidshandelen. De minister wordt verantwoordelijk gehouden voor het handelen van zijn departement. “Wat voor de private sector de tucht van de markt is, is voor de publieke sector de tucht van de ministeriële verantwoordelijkheid” (WRR, 2000, p. 91). De vraag is echter of de minister de politieke aansturing van zijn departement kan vervullen. Allereerst is de overheidsorganisatie groter geworden, waardoor de minister het geheel van doen en laten binnen zijn departement onmogelijk kan overzien. Bovendien is de professionaliteit van overheidsorganisaties toegenomen: er moet beleidsvrijheid zijn om recht te doen aan hun professionele kennis. Ten derde is er sprake van horizontalisering binnen departementen en het ontstaan van netwerken, wat wordt versterkt door professionalisering. Hierdoor ontstaat een probleem met de ministeriële verantwoordelijkheid: kan de minister verantwoordelijk zijn als hij niet het hele reilen en zeilen kan overzien (WRR, 2000, p. 92-93)?

3. *Institutionele borging* geschiedt binnen de publieke sector door waarden en normen binnen een departement. Deze kunnen bijdragen aan de borging van publieke belangen indien ze complementair zijn aan hiërarchische instructies. Professionalisering van de ambtenaren kan dit versterken. Wanneer professionele normen en waarden van professionals samenvallen met publieke waarden en normen vindt institutionele borging succesvoller plaats. Eigen professionele waarden en normen spelen immers altijd een dominante rol in professionele organisaties.

4.3.3 Overheidsinstrumentarium

Om de welvaart te bevorderen kan de overheid een uitgebreid instrumentarium inzetten. Hiermee bepaalt de overheid de vrijheid van burgers en bedrijven en de financiële prikkels die er zijn, met als doel bepaald gedrag te bereiken. De SER (2010, p. 85-86) onderscheidt zeven verschillende instrumenten.

1. *Zelf doen*: als het publieke belang niet door anderen gerealiseerd kan worden (zoals in het geval van collectieve goederen) ligt het voor de hand dat de overheid dit publieke belang gaat verzorgen. Nadelen zijn dat er geen concurrentie is waardoor kostenbewustzijn ontbreekt. Dit kan ten koste gaan van efficiëntie en innovatie. De overheid kan zaken overigens op veel manieren zelf doen: op verschillende niveaus – Rijk, provincies, gemeenten – maar ook door functioneel verzelfstandigde organisaties, zoals agentschappen (SER, 2010, p. 87-89).
2. *Inkopen/aanbesteden*: de overheid kan besluiten dat een publieke dienst wordt uitgevoerd door de productie of distributie van goederen of diensten door private partijen te laten verrichten. Dit kan bijvoorbeeld door aanbesteding of concessieverlening (SER, 2010, p. 96).

3. Normeren: de overheid kan normen opleggen door wet- en regelgeving. Ook kan zelfregulering door middel van keurmerken tot stand worden gebracht (SER, 2010, p. 100).
4. Toezicht: toezicht bestaat uit drie elementen: informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies. De toezichthouder staat op bepaalde afstand van de overheid, maar heeft een rol in de borging door middel van de controle op naleving van wet- en regelgeving. Controle is immers noodzakelijk om wet- en regelgeving succesvol te laten zijn (SER, 2010, p. 103-104).
5. Heffingen: negatieve externe effecten kunnen worden teruggedrongen door heffingen op te leggen. De overheid treedt corrigerend op, want de heffing kan productie verminderen – waardoor de externe effecten worden beperkt – terwijl de opbrengsten van heffingen ook nadelige effecten kunnen compenseren (SER, 2010, p. 107).
6. Subsidies: goederen en diensten van publiek belang moeten gefinancierd worden. Subsidie kan bepaalde diensten mogelijk maken en innovaties en duurzaamheid bevorderen (SER, 2010, p. 108-109).
7. Beïnvloeden/informerende: Burgers en bedrijven kunnen worden beïnvloed door de overheid, waardoor het publieke belang wordt gediend. Ook informatieverstrekking kan hiertoe worden ingezet (SER, 2010, p. 110-111).

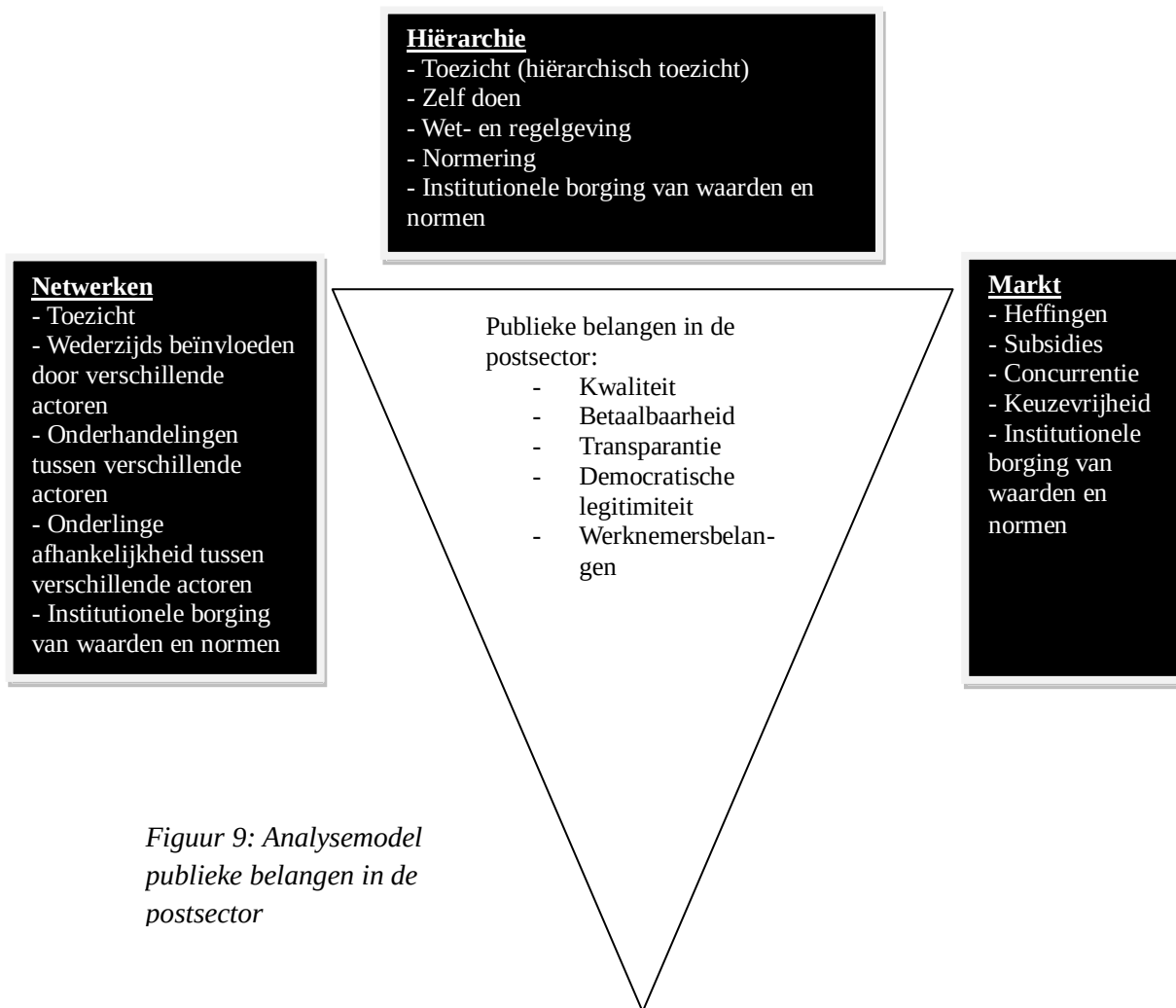
Deze interventiemogelijkheden voor de overheid komen in meer en mindere mate voor in de ordeningsmechanismen hiërarchie, markt en netwerken. In een netwerkordening ligt het bijvoorbeeld voor de hand dat diensten worden uitbesteed en dat er toezicht wordt gehouden op door de overheid vastgestelde normen. Heffingen en subsidies kunnen de marktwerking beïnvloeden. Toezicht wordt pas nodig, wanneer regels hiërarchisch worden opgelegd. Zeker omdat mengvormen tussen ordeningsmechanismen hiërarchie, markt en netwerken veelvuldig voorkomen zullen deze zeven borgingsinterventies in de praktijk door elkaar te herkennen zijn.

4.4 Analysemodel

Nu de theoretische uiteenzetting van verschillende ordeningsmechanismen om publieke belangen te borgen praktisch is aangevuld met een omschrijving van het beschikbare instrumentarium, kan de borging van publieke belangen bloot worden gelegd. Al enkele malen is aangegeven dat de drie ordeningsmechanismen in mixvorm voorkomen. Soms is één ordeningsmechanisme dominant, soms een ander mechanisme. Hoe de balans in de postsectoren van Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland is en hoe dit bijdraagt aan de borging van de publieke belangen kwaliteit, betaalbaarheid, werknemersbelangen, democratische legitimiteit en transparantie wordt in de analyse verder uiteen gezet.

Figuur 9 illustreert het gehele onderzoek naar de borging van publieke belangen in de postsector. In deze figuur zijn de drie borgingsmechanismen weergegeven, die de vijf geselecteerde publieke belangen in verschillende samenstellingen kunnen borgen. Om in het onderzoek deze drie abstracte borgingsmechanismen te definiëren zijn verschillende dimensies blootgelegd. Ook deze zijn in Figuur 9 te vinden. De dimensies vloeien voor een belangrijk deel voort uit voorgaand hoofdstuk, inclusief de beschreven instrumenten. Enkele dimensies hebben extra toelichting nodig. Zo is toezicht zowel in netwerkordening als in hiërarchische ordening terug te vinden, waarmee wordt bedoeld dat toezicht op beide ordeningsmechanismen kan duiden. De wijze van toezicht is doorslaggevend of netwerkordening of hiërarchische ordening dominant is: toezicht kan meer hiërarchisch van aard zijn of juist meer in een overlegsetting plaatsvinden. Hetzelfde geldt voor de institutionele borging: waarden en normen van betrokken personen spelen in alle drie de ordeningsmechanismen een rol, maar kunnen anders van aard zijn. Operationalisatie van de dimensies is te vinden in het methodologisch kader, terwijl de toegespitste

interviewvragen om deze dimensies te onderzoeken in de interviewgide (bijlage 1) terug zijn te vinden.



Figuur 9: Analysemodel publieke belangen in de postsector

4.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de begrippen verzelfstandiging en privatisering verduidelijkt en gedefinieerd. Vervolgens zijn voor de borging van publieke belangen de ordeningsmechanismen hiërarchie, markt en netwerken onderscheiden. Deze drie borgingsmechanismen spelen een essentiële rol in de analyse van de borging van publieke belangen: daarom zijn ook de voor- en nadelen van deze borgingsmechanismen uitgebreid behandeld. De borging van publieke belangen kan in de praktijk plaatsvinden door gebruik van de instrumenten die zijn beschreven. Hieraan kunnen de borgingsmechanismen worden herkend. Ten slotte is een analysemodel gepresenteerd, dat als uitgangspunt voor de analyse gebruikt wordt. Hiërarchie, markt en netwerken zijn hierin als uitgangspunt genomen om de borging van publieke belangen te onderzoeken.

5. Methodologisch kader

Nu de verschillende borgingsmechanismen zijn geconcretiseerd en het analysemodel voor dit onderzoek naar publieke belangen in de postsector is opgesteld, volgt in dit methodologisch kader toelichting op de gebruikte onderzoeksmethoden. Bovendien worden de variabelen geoperationaliseerd en wordt aandacht besteed aan de wijze waarop validiteit en betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten zijn versterkt.

5.1 Type onderzoek

“In kwalitatief onderzoek richt de vraagstelling zich op onderwerpen die te maken hebben met de wijze waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe ze zich op basis daarvan gedragen. Er worden onderzoeksmethoden gebruikt die het mogelijk maken om het onderwerp vanuit het perspectief van de onderzochte mensen te leren kennen met het doel om het te beschrijven en waar mogelijk te verklaren” (Boeije, 2008, p. 27).

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek, waarmee een onderwerp vanuit het perspectief van de onderzochte mensen kan worden belicht, en daarom bij uitstek geschikt is om de borging van publieke belangen in de postsector te onderzoeken. Uit het hoofdstuk over publieke belangen bleek dat deze veranderlijk zijn en verschillend geïnterpreteerd worden. Mensen kunnen publieke belangen en de manier waarop deze belangen geborgd worden, vanuit verschillende invalshoeken op andere wijzen verklaren. Om deze verschillen bloot te leggen en om de borging van publieke belangen op de juiste wijze te interpreteren, kan kwalitatief onderzoek van de verschillende invalshoeken meer duidelijkheid verschaffen over de publieke belangen en de borging van deze publieke belangen in de postsector.

In grote lijnen worden twee verschillende vormen van kwalitatief onderzoek onderscheiden: de structurele variant en de interpretatieve variant. In de structurele variant is veel aandacht voor het communicatieproces en de rol van taal daarin, in de interpretatieve variant is aandacht voor de interpretatie van de sociale werkelijkheid. Er is niet één externe werkelijkheid, maar mensen geven allemaal individueel betekenis aan de sociale werkelijkheid (Boeije, 2008, p. 19-20). Die tweede, interpretatieve variant van kwalitatief onderzoek zal worden gehanteerd in dit onderzoek: de interpretatie van publieke belangen en de interpretatie over hoe deze belangen geborgd moeten worden staat immers centraal. Juist omdat het om complexe materie gaat, die nauwelijks in een vragenlijst gevat kan worden, is kwalitatief onderzoek de juiste manier om publieke belangen onder een vergrootglas te leggen.

Belangrijk om te vermelden is dat in kwalitatief onderzoek, in tegenstelling tot in kwantitatief onderzoek, analyse en dataverzameling met elkaar verweven zijn. Direct nadat eerste gegevens zijn verzameld, vindt al een provisorische analyse van de gegevens plaats. Op basis hiervan ontstaan nieuwe vragen, worden nieuwe onderwerpen interessant en kan de onderzoeker bepalen welke gegevens hij in volgende data wenst te verzamelen. Dit heeft voordelen. De informatie die bekend is, kan worden vergeleken met nieuwe gegevens. Dat wat als bekend wordt verondersteld kan op basis hiervan worden bijgesteld (Boeije, 2008, p. 73-74).

5.2 Omschrijving van de onderzoeksmethode

In dit onderzoek staat het evalueren van de borging van publieke belangen centraal. Drie casus worden onderzocht teneinde de publieke belangen en de borging van deze publieke belangen in kaart te kunnen

brengen: Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland. Deze drie landen zijn niet zonder reden geselecteerd. In Nederland is PostNL zowel geprivatiseerd en verzelfstandigd. Hoewel de organisatie in Nederland kritisch wordt gevolgd, vervult het wereldwijd een koplopersfunctie. In Nieuw-Zeeland vormt New Zealand Post een interessante casus omdat in Nieuw-Zeeland veel bedrijven al zijn geprivatiseerd, discussies over privatisering van overheidsdiensten nog steeds actueel zijn, en ook New Zealand Post is verzelfstandigd. De privatisering van het postbedrijf heeft echter nooit plaatsgevonden. Het succes van dit bedrijf is daarom een nader onderzoek en een vergelijking met andere postsectoren waard. Royal Mail verkeert als het ware in een tussenfase: het bedrijf wordt gereed gemaakt om te worden geprivatiseerd en heeft momenteel alleen de overheid als aandeelhouder. Omdat de Britse postmarkt goed te vergelijken is en als organisatie sterk aan verandering onderhevig is, vormt Royal Mail een geschikte derde casus.

Bij het vergelijken van deze drie casus moeten demografische en geografische verschillen in het achterhoofd worden gehouden. De geografische verschillen betekenen, samen met demografische kenmerken van de landen, namelijk verschillende uitdagingen. Deze kenmerken hebben grote gevolgen voor de keuzes die worden gemaakt in de postdienstverlening en dus ook in de borging van publieke belangen: het zorgt bijvoorbeeld voor een andere afweging in de *trade-off* die bestaat tussen de borging van kwaliteit en van betaalbaarheid van de postdienst. Verbinding van de rurale gebieden is zeker in Nieuw-Zeeland, waar is gesproken over aanpassing van de dienstverlening die New Zealand Post verplicht is te leveren, een belangrijk onderwerp: “*While satellite, dial up and broadband are available in a lot of rural areas in New Zealand, there are still a significant number of places where internet is not available and if it is available it is either very expensive and/or slow*” (Federated Farmers of New Zealand, 2013, p. 4). Dit betekent een grotere afhankelijkheid van de postdienst. Demografische en geografische kenmerken van een land kunnen dus grote invloed uitoefenen op postbeleid. Enkele essentiële kenmerken van de postmarkten van Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland zijn daarom, inclusief een korte toelichting, terug te vinden in bijlage 4.

In de drie case studies wordt het analysemodel, dat is gebaseerd op de theorie over publieke belangen en borging van deze publieke belangen, toegepast in de praktijk. De resultaten hiervan worden vergeleken, waarna de evaluatie plaatsvindt. Het onderzoek kan dus worden getypeerd als evaluatief onderzoek naar de borging van de publieke belangen in de postsector. Bovendien worden de ontwikkelingen op het gebied van borging in de postsectoren van de drie landen vergeleken. Voordat het onderzoek van start kan gaan moeten bestaande wetenschappelijke theorieën worden geïntegreerd in een analysemodel. Door het operationaliseren van de begrippen in het analysemodel kunnen verschillende theorieën over publieke belangen en de borging van deze belangen toegepast worden op de praktische uitwerking in de drie casus. Bevindingen uit het kwalitatieve onderzoek zullen dus worden vergeleken met theoretische veronderstellingen die eerder zijn behandeld. Dit wordt een deductieve werkwijze genoemd (De Groot, 1994, p. 76-79).

Daarnaast is dit onderzoek empirisch. Ervaringen worden op systematische wijze verwerkt teneinde kennis te verwerven over de werkelijkheid. De manier waarop actoren de werkelijkheid percipiëren is sterk afhankelijk van hoe zij de werkelijkheid hebben waargenomen, welke gevolgen deze voor hen heeft gehad en hoe ze hebben beseft wat er precies is gebeurd. De onderzoeker wordt met zijn eigen perceptie van de werkelijkheid geconfronteerd, maar hetzelfde geldt voor de actoren die hij interviewt om de werkelijkheid in beeld te kunnen brengen. De wetenschapper neemt waar door middel van de data die hij heeft verzameld en trekt hieruit conclusies (De Groot, 1994, p. 1-9).

5.3 Methoden van dataverzameling

Eerder werd al gesteld dat in dit onderzoek gebruik wordt gemaakt van kwalitatief onderzoek. Er zijn vele verschillende manieren om zulk onderzoek te verrichten. Vaak wordt aangeraden om verschillende methoden van kwalitatief onderzoek te gebruiken, omdat andere elementen in andere onderzoeksmethoden belicht worden. Een documentanalyse legt andere nadruk dan een interview, dat weer een ander beeld kan schetsen dan een observatie. Door verschillende methoden van onderzoek te gebruiken worden de verschillende elementen die aandacht krijgen evenwichtig verdeeld. In dit onderzoek zullen twee kwalitatieve onderzoeksmethoden gebruikt worden: het semigestructureerde interview en een documentanalyse van belangrijke documenten.

5.3.1 Semigestructureerd interview

Een interview kan op verschillende manieren worden afgenomen: sommige interviews zijn meer vooraf gestructureerd, andere interviews zijn meer in gespreksvorm. Om de interviews over de borging van publieke belangen in de postsector op een juiste manier richting te geven dienen interviews in het kader van dit onderzoek semigestructureerd plaats te vinden. Op die manier wordt er ruimte geboden om de persoonlijke interpretatie van de geïnterviewde met betrekking tot de behartiging van publieke belangen te achterhalen, maar is ook gegarandeerd dat alle belangrijke onderwerpen aan bod komen. In dit onderzoek zijn verschillende betrokken actoren op sleutelposities geïnterviewd, te weten personen die werkzaam zijn binnen de uitvoerder van de universele postdienst, de verantwoordelijke ministeries, concurrenten van de universele dienstverleners en toezichhouders, onderzoekers, consumentenvertegenwoordigers en vakbondsbestuurders.¹³ Een volledig overzicht van alle interviews en data waarop deze interviews zijn afgenomen is te vinden in bijlage 2. Belangrijk om te vermelden is dat hoewel naar deze interviews in de tekst verwezen wordt door middel van organisatie en functietitel, deze personen niet namens hun organisatie hebben gesproken. Hun mening valt derhalve niet noodzakelijkerwijs samen met het officiële standpunt van de organisatie.

5.3.2 Documentanalyse

Documentanalyse kan veel zeggen over hoe tegen een bepaald sociaal verschijnsel wordt aangekeken. Officiële beleidsstukken en visiestukken van zowel de overheid als de uitvoerder van de postdienstverlening kunnen duidelijkheid scheppen over de borging van publieke belangen, de manier van definiëren van publieke belangen en de manier waarop deze actoren willen dat publieke belangen voor de samenleving geborgd worden. Ook wettekst kan licht scheppen op de manier waarop publieke belangen momenteel gedefinieerd worden. Ten slotte zijn visiedocumenten van verschillende partijen zoals de vakbond van postbezorgers, die zijn ingediend als reactie op eventuele veranderingen van het serviceniveau van de postdienst in Nieuw-Zeeland, in het kader van dit onderzoek onderzocht. Een analyse van deze documenten is onmisbaar om de borging van publieke belangen op de goede manier uiteen te kunnen zetten.

Hiernaast kunnen onderzoeksrapporten over de postmarkt en de voorkeuren van consumenten meer inzicht verschaffen over de invulling van publieke belangen. Hoewel deze documenten weinig

¹³ De CEO van New Zealand Post staat ook in deze lijst; hij is echter niet door de schrijver van dit onderzoek geïnterviewd. Voor de analyse van dit onderzoek is gebruik gemaakt van een interviewtranscript dat was beoogd voor een interview in vakblad *Mail & Express Review*, dat in juni 2013 zou verschijnen. Dit is dus niet het interview dat in het blad is gekomen, maar een ruwe versie met een antwoord op alle interviewvragen.

zeggen over de borging van publieke belangen en hoe actoren tegen de publieke belangen aankijken, scheppen deze marktonderzoeken inzicht in de opinie van de burger over de postsector en de minimale postdienstverlening die de burger verwacht. Wanneer we teruggrijpen op de definitie van publiek belang blijkt daarentegen dat de politiek een belangrijke rol heeft in de vaststelling hiervan: “Publieke belangen zijn belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk is en die de politiek zich om deze reden aantrekt” (SER, 2010, p. 35). Echter, in de politiek is in Nederland nooit discussie gevoerd over de publieke belangen in de post (Kuiper, persoonlijke communicatie, 14 januari 2013), en in het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland is deze discussie jaren geleden gevoerd en dus niet meer *up-to-date* met het huidige publieke belang. Bij gebrek aan definiëring door de overheid wat de publieke belangen precies zijn vormen de marktonderzoeken een belangrijke indicator voor de definiëring van het publieke belang. Hierin wordt dus uitgegaan van de wens van de burger: hoe wil de burger het postbeleid ingevuld zien? Dit kan inzicht geven in wat “voor de samenleving als geheel wenselijk is”, zodat toch het publieke belang in de post gedefinieerd kan worden.

Een belangrijke nuance hierin is echter wel dat de resultaten van consumentenonderzoek een indicatie vormen van wat de burger wil en minder van wat de burger nodig heeft. Datgene wat voor de gehele samenleving wenselijk is, lijkt beter gedekt door datgene wat noodzakelijk is voor de samenleving dan door datgene wat de burger graag zou willen. Betere data dan postvolumes, consumenten- en marktonderzoek en opvattingen van van experts in de postmarkt kan echter niet worden gevonden. Daarom zullen consumentenonderzoeken in de analyse een essentiële rol spelen in het bepalen van publieke belangen.

In bijlage 3 is een lijst opgenomen van de geanalyseerde politieke debatten en brieven, wetteksten en andere documenten.

5.4 Operationalisatie variabelen

In dit onderzoek staat de interpretatie van mensen van publieke belangen in de postsector en de manier hoe zij tegen de borging van deze publieke belangen aankijken centraal. Om dit op een goede manier te doen en het analysekader op de juiste wijze op de data toe te passen, moeten de belangrijkste variabelen uit het analysemodel geoperationaliseerd worden. Theoretische eigenschappen moeten worden omgezet in empirisch waarneembare verschijnselen (Hout & Pellikaan, 1995, p. 20-21) met meetbare kenmerken, zeker wanneer een begrip op verschillende manieren geïnterpreteerd kan worden. Juist omdat het onderzoek draait om de gedachten en opvattingen van actoren bestaat dit gevaar. Bovendien neemt de vergelijkbaarheid van de onderzoeksresultaten door een scherpe operationalisatie toe. Essentieel, omdat de resultaten betrekking hebben op drie verschillende landen met drie verschillende beleidssituaties.

De volgende begrippen worden geoperationaliseerd: kwaliteit, transparantie, betaalbaarheid, democratische legitimiteit en de belangen van werknemers. Ook de borgingsmechanismen hiërarchie, markt en netwerken vragen om nadere afbakening en concretere herkenningspunten, om de data goed te kunnen analyseren. Dit zijn de onafhankelijke variabelen: de afhankelijke variabele, de mate van borging, wordt later in deze paragraaf verder geoperationaliseerd. Onderstaande tabel schept duidelijkheid over de onafhankelijke variabelen. De concepten vallen in deze tabel uiteen in de verschillende onderdelen waaruit het begrip is opgebouwd (dimensies) en er worden verschillende indicatoren geconcretiseerd die tijdens de analyse gebruikt worden om op redelijk objectieve wijze het publieke belang en het borgingsmechanisme in de data te herkennen.

Concepten	Dimensies	Indicatoren
	<u>Publieke belangen</u>	
Kwaliteit	- Aantal bezorgdagen - Percentage bezorgde post binnen 24 uur (Overkomstduur) - Aantal brievenbussen - Aantal dienstverleningspunten - Dekkingsgraad postnetwerk	- Bezorgdagen - Minimaal vereiste bezorgde post binnen 24 uur - Vestigingenbeleid - Vereisten aantal dienstverleningspunten - Aantal publiek bestemde brievenbussen - Vereisten afstand tot brievenbussen vanaf voordeur - Vereisten afstand tot dienstverleningspunten vanaf voordeur - Overal in het land
Betaalbaarheid	- Postzegelprijs - Kosten dienstverlening universele postdienst	- Posttarieven voor de Universele Postdienst - Daadwerkelijke kosten van de uitvoering van de universele postdienst en het redelijke rendement - Vergoeding van de nettokosten van de universele postdienst
Transparantie	- Openheid postorganisatie in beleidsvorming - Openheid overheid in beleidsvorming post - Openheid toezichthouder	- Wijze van rapporteren over het functioneren van het uitvoeringsbedrijf (openbaar, aard van de rapportages) - Frequentie van rapporteren over functioneren van het uitvoeringsbedrijf - Wijze van rapporteren over het functioneren van de toezichthouder (openbaarheid, aard van de rapportages) - Frequentie van rapporteren over het functioneren van de toezichthouder - Wijze van rapporteren over de beleidskeuzen van de overheid (openbaarheid, aard van de rapportages) - Wijze van rapporteren over voortgang implementatie van de beleidskeuzen van de overheid (openbaarheid, frequentie van de rapportages)
Democratische legitimiteit	- Democratische controlemechanismen postbeleid - Democratische besluitvorming postbeleid - Democratisch vastleggen vereisten postbeleid - Democratische sturing postbeleid	- Ministeriële verantwoordelijkheid - Parlementaire zeggenschap - Wijze van vastleggen normen - Overheidseigendom van uitvoeringsorganisatie - Besluitvormingsmogelijkheden van de overheid - Overheidsinvloed bij vaststellen tarieven - Overheidsinvloed bij vaststellen brievenbusaantallen en postvestigingen
Werknemersbelangen	- Sociale zekerheid - Cao-onderhandelingen	- Overeenkomst in Cao-onderhandelingen - Aanwezigheid sociale voorzieningen als

	- Bevordering werkgelegenheid	- vakantiedagen en zorgverlof - Aandacht voor werkgelegenheidsontwikkeling bij beleidskeuzen
	<u>Borgingsmechanismen</u>	
Hierarchie	- Toezicht (hiërarchisch toezicht) - Zelf doen - Wet- en regelgeving - Normering - Institutionele borging van waarden en normen in een hiërarchische ordening van borging	- Wijze van rapporteren toezichthouder - Aard van contacten met toezichthouder - Mate van verzelfstandiging van uitvoeringsorganisatie - Postwet - Postregeling - Europese richtlijn - Algemene maatregelen van bestuur - Waarden en normen ambtenaren met betrekking tot publieke belangen in postsector - Overheidsrelatie tot uitvoeringsorganisatie
Markt	- Heffingen - Subsidies - Concurrentie - Keuzevrijheid - Institutionele borging van waarden en normen in een marktsamenstelling	- Vergoeding aan verlener universele postdienst - Aanwezigheid heffingen en subsidies - Aanwezigheid concurrerende postbedrijven - Concurrentiekracht concurrerende postbedrijven - Keuzevrijheid in postverzending door consumenten - Keuzevrijheid in postverzending door bedrijven - Heersende waarden en normen binnen organisaties op de markt over marktmechanismen
Netwerken	- Toezicht (rond de tafel) - Wederzijds beïnvloeden door verschillende actoren als toezichthouder, uitvoeringsorganisatie en overheid - Onderhandelingen tussen verschillende actoren op de markt - Onderlinge afhankelijkheid tussen verschillende actoren op de markt om beleid te maken - Institutionele borging van waarden en normen in netwerksamenstellingen	- Hoeveelheid contacten uitvoeringsorganisatie met toezichthouder - Aard van contacten uitvoeringsorganisatie met toezichthouder - Cao-onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers - Ruimte voor werkgevers en werknemers in Cao-onderhandelingen - Hoeveelheid en aard van besprekingen tussen betrokken actoren over postbeleid - Besluitvorming over postbeleid door overheid in overleg met uitvoeringsorganisatie en toezichthouder - Waarden en normen ambtenaren ten opzichte van borging door netwerken

Tabel 3: Operationalisatie onafhankelijke variabelen uit het onderzoek

5.4.1 De onafhankelijke variabelen: publieke belangen

5.4.1.1 Kwaliteit

Kwaliteit is geen objectief begrip. Opvattingen van actoren spelen bij de interpretatie van dit begrip een doorslaggevende rol, bijvoorbeeld bij de beantwoording van de vraag “wanneer is er voldoende kwaliteit?”. Bovendien heeft het begrip kwaliteit in het geval van de postbezorging vele componenten. In dit onderzoek zal het publieke belang kwaliteit uiteenvallen in de volgende dimensies: het aantal bezorgdagen, snelheid van postbezorging (overkomstduur), het aantal brievenbussen en het aantal dienstverleningspunten. Voor deze indicatoren kan worden gezegd: hoe hoger het aantal of percentage, hoe groter de kwaliteit van de postbezorging. Deze belangen kunnen dan ook redelijk concreet worden gedefinieerd, al blijkt dit in de praktijk niet altijd even absoluut te kunnen worden aangegeven. Daarnaast is ook toegankelijkheid een dimensie van kwaliteit: dekt het postnetwerk van bezorgen en ophalen het hele land?

Het publieke belang van kwaliteit kan het beste worden afgeleid uit de wens van de burger. Economisch gezien wordt bepleit dat door marktwerking de échte vraag naar postkwaliteit bovendrijft, zeker op het gebied van postvestigingen en brievenbussen, maar in dat geval wordt voorbij gegaan aan marktfalen én wat de burger ‘als burger’ vindt, naast zijn opvatting als homo economicus (Van Thiel, persoonlijke communicatie, 19 november 2012). Om daarom goed inzicht te krijgen in de wensen van de burger met betrekking tot postdienstverlening was uitgebreid kwantitatief onderzoek nodig. Deze gegevens hebben een belangrijk inzicht verschaft in hoe het publieke belang kwaliteit (en betaalbaarheid) in de postmarkt gedefinieerd wordt, al moeten bij al deze onderzoeken voor de Nederlandse, Britse en Nieuw-Zeelandse postmarkt wel enkele kanttekeningen worden geplaatst. Burgers reageren op deze stellingen vooral als consument en minder als burger. Daarnaast kan het onderscheid tussen ‘willen’ en ‘nodig hebben’ niet worden opgemaakt uit de data: “*Consumer needs around mail are relatively low, but their expectations of service are high*” (The Research Agency, 2009, p. 13). Mensen verwachten hoge serviceniveaus; zij zien deze bijna als natuurrecht. Wanneer in het kader van een onderzoek wordt gevraagd naar hoe consumenten aankijken tegen serviceniveaus, dan zullen zij altijd hun voorkeur voor een zo uitgebreid mogelijke service aangeven – behalve wanneer duidelijk wordt dat zij dit in de portemonnee gaan voelen.¹⁴ Dit is van belang om het publieke belang op waarde te schatten.

Hiernaast kunnen bijzondere poststromen zoals rouwpost, braillepost van blinden, ziekenhuispost en andere zaken specifiek als publiek belang worden gezien. Voor deze poststromen gelden andere eisen; zij lijken onbetwist onder het publieke belang te vallen (Kuiper & Directeur PA PostNL, persoonlijke communicatie, verschillende data). Deze poststromen spelen dan ook een zelfstandige rol: Geldt het schrappen van een bezorgdag ook voor deze poststromen? “Dat is voor de komende tijd een cruciale vraag. Dus als de post een maand gaat staken, wat gaat er dan fout? Wat kunnen we niet meer doen in dit land? (...) Je zou naar zulke dingen moeten kijken, categorieën post, en hoe nodig je het vindt dat die dus gewoon moet worden bezorgd” (Kuiper, persoonlijke communicatie, 14 januari 2013).

5.4.1.2 Betaalbaarheid

Publieke belangen moeten tegen elkaar worden afgewogen om het publieke belang in brede zin zo goed mogelijk te behartigen. Een hogere kwaliteit van de postdienst brengt hogere kosten met zich mee en betaalbaarheid is ook belangrijk, omdat kosten gevolgen hebben voor toegankelijkheid van de dienst. De

¹⁴ Vaak blijkt dan ook dat het belang niet zo groot was. “*A lot of it is emotion! Not actually granted in reality, or actual consumer behavior. So when you drill down beneath that emotion, you get to where you have to get*” (Manager External Communications NZPost, persoonlijke communicatie, 18 april 2013).

interpretatie van betaalbaarheid is niet objectief: wanneer zijn de kosten te hoog? Grofweg valt betaalbaarheid uiteen in twee componenten: de postzegelprijs en kosten van de uitvoering van de postdienst. Efficiëntie hangt hier nauw mee samen, want een efficiënte productie drukt de kosten van de uitvoering van de UPD en dus van de postzegelprijs. Waar de postzegelprijs concreet kan worden benoemd (komt de prijs boven een bepaald niveau dan wordt het publieke belang geschaad), geldt dit minder voor de andere dimensies. Dit is in dit onderzoek opgelost door te conflicteren met de huidige situatie. Is het publieke belang meer of minder dan in de huidige situatie? Gepoogd is deze vraag te beantwoorden met behulp van de data uit de interviews en de documenten.

Een belangrijk aandachtspunt bij de postzegelprijs vormt de vraag of de postzegelprijs überhaupt een publiek belang is. Copenhagen Economics, een onderzoeksbureau dat zich geregeld bezighoudt met onderzoeken naar de postmarkt, kon de lage jaarlijkse kosten aan postzendingen het meest treffend in beeld brengen om een Powerpointpresentatie bij het Europese postoverleg in Brussel, dat door de schrijver van deze scriptie werd bezocht. Gemiddeld besteden huishoudens in Europa 35 euro jaarlijks aan het verzenden van post, waar zij 65 euro jaarlijks kwijt zijn aan het kopen van ijsjes. Een stijging van de postzegelprijs van 50 naar 70 cent is zeer groot, maar brengt de betaalbaarheid nauwelijks in het geding – behalve wanneer grote postvolumes worden verzonden. Toch zijn burgers vaak kritisch bij prijsverhogingen. Dit probleem speelt in alle drie de postmarkten.

5.4.1.3 Transparantie

Omdat postbezorging wordt gezien als belangrijke vorm van publieke dienstverlening, zou het kunnen dat transparant functioneren van het postbedrijf wordt gezien als publiek belang. Transparantie kan worden herkend door politieke discussies over het beleid van het postbedrijf en openheid van zaken van de postorganisatie en de toezichthouder. Vanwege het zachte karakter van dit publieke belang is het echter lastig om transparantie te concretiseren. Dit is ook in het geval van transparantie opgelost door te vergelijken met de huidige situatie: is het publieke belang meer of minder dan in de huidige situatie?

5.4.1.4 Democratische legitimiteit

De houding van de bevolking en de politiek, die het postnetwerk een belangrijke publieke dienst vinden, ligt ten grondslag aan het feit dat democratische legitimiteit als een publiek belang kan worden gezien. Juist wanneer de post een belangrijke publieke dienst is, moet het handelen in postbeleid in democratische grond zijn geworteld. De democratische legitimiteit kan worden afgeleid uit de formele bestuursstructuren die de postsector kenmerken; is het postbeleid democratisch legitiem? Wordt het postbeleid democratisch voldoende gecontroleerd? Ook dit is erg zacht en ook in het geval van democratische legitimiteit zal de ideale situatie van geïnterviewden worden achterhaald aan de hand van hun kritiek op de huidige situatie.

5.4.1.5 Werknemersbelangen

Een veelbesproken dossier op de postmarkt is het dossier van de werknemersbelangen. Omdat de postsector een arbeidsintensieve sector is, hebben besluiten over postbeleid vaker wel dan niet gevolgen voor het personeel. De omgang met werknemers is hierdoor in de politiek vaak een heet hangijzer. In hoeverre werknemersbelangen voldoende zijn geborgd, is daarom een belangrijke vraag in dit onderzoek. Er zal worden gekeken naar wetgeving omtrent werknemers op het gebied van sociale zekerheid, er zal worden gevraagd naar het belang van cao-onderhandelingen en ook wordt bekeken of voldoende rekening wordt gehouden met werkgelegenheid in de sector. Waar verdere concretisering onmogelijk is, zal worden geconfronteerd met de huidige situatie om het publiek belang te achterhalen.

5.4.2 De onafhankelijke variabelen: borgingsmechanismen

5.4.2.1 Markt

Voor het borgingsmechanisme markt zijn de componenten concurrentie en keuzevrijheid geformuleerd. Deze twee elementen zijn onmisbaar voor een goede werking van de markt. Bovendien zijn heffingen en subsidies aangeduid, omdat dit elementen zijn die in marktwerking worden gebruikt om de borging te verzekeren. Heffingen en subsidies hadden overigens ook onder hiërarchie kunnen worden geschaard. In de evaluatie zal aandacht zijn voor andere aanbieders op de postmarkt: de concurrentie en de kracht van de concurrentie. Ook innovatie en competitie zijn begrippen die op het marktmechanisme wijzen. De concrete eigenschappen van deze begrippen die duiden op het marktmechanisme staan in de tabel.

5.4.2.2 Hiërarchie

Ordering via hiërarchische mechanismen geschiedt vooral op basis van regelgeving en wetgeving en het formuleren van normen, bijvoorbeeld in het afsluiten van contracten. Ook heffingen en subsidies zouden onder het hiërarchische borgingsmechanisme geschaard kunnen worden, maar omdat deze heffingen en subsidies nadrukkelijk de marktwerking beïnvloeden heb ik gekozen ze onder markt te scharen. Als indicatoren voor de analyse zijn wetteksten, regelgeving, normering en ook de toezichthouder, die opgelegde normen dient te controleren, geformuleerd.

5.4.2.3 Netwerken

In het theoretisch kader is naar voren gekomen dat door de toenemende complexiteit van onze samenleving steeds meer beleid wordt gemaakt in netwerken. Netwerken vormen een manier om publieke belangen te borgen. In deliberatie en onderhandeling komen de actoren gezamenlijk tot beleid. Interactie en afhankelijkheid zijn belangrijke dimensies van de netwerken, die herkend kunnen worden door alle indicatoren die met onderling contact te maken hebben.

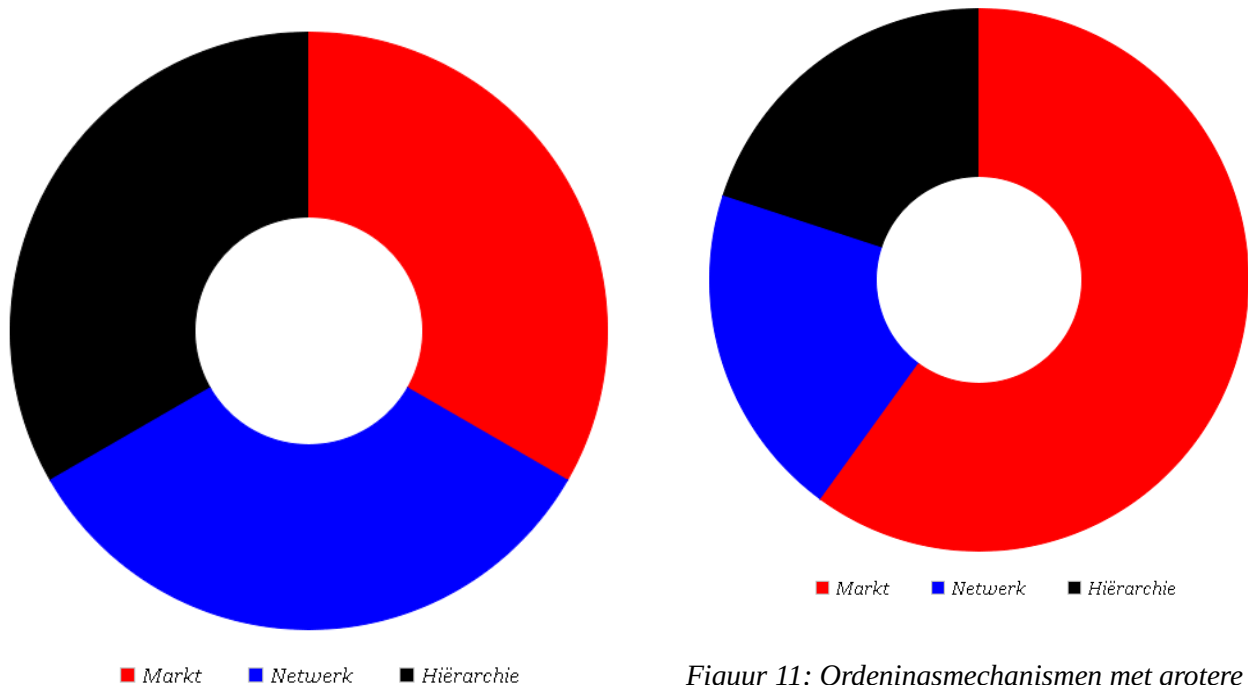
5.4.3 De afhankelijke variabele: mate van borging

De vraag die in deze scriptie wordt beantwoord is niet welk land een betere kwaliteit van postbezorging heeft, maar of de borging tegemoet komt aan datgene wat in een bepaald land als publiek belang wordt beschouwd. Tegelijkertijd is de uiteindelijke vraag in deze scriptie ook niet of het ene land meer gebruikt maakt van hiërarchische borging en het andere land meer van marktborging. De vraag is of de gekozen constructie het publieke belang goed afdekt. Met andere woorden: of de mate van borging voldoende is. Uiteindelijk is de hoop er natuurlijk wel dat uitspraken gedaan kunnen worden of het gekozen mechanisme van Nederland beter werkt dan dat in Nieuw-Zeeland of het Verenigd Koninkrijk of andersom, maar dat komt pas in de conclusie aan bod. Bovendien is het niet zo dat een goede werking van de ene constructie een goede werking van de andere constructie uitsluit.

Probleem bij het vaststellen van de mate van borging is dat het een subjectieve kwestie is. De vaststelling van wat het publieke belang is dat geborgd moet worden is al subjectief, evenals het definiëren van de gekozen constructie. Op de vraag of de constructie dit belang voldoende dient wordt ondanks deze subjectiviteit geprobeerd antwoord te geven. Vaak is geprobeerd om geïnterviewden de vraag te stellen of in de huidige situatie het publieke belang voldoende is geborgd. Op deze manier kan de mate van borging enigszins worden achterhaald en wordt er in het onderzoek in elk geval een gefundeerde inschatting gemaakt over in hoeverre de publieke belangen in de postsectoren zijn geborgd.

5.5 Analysemodel

Aan de visualisatie van het onderzoek ligt de assumptie ten grondslag dat borging geschiedt door middel van een samenstelling van markt, hiërarchie en netwerken. Hoe groot de invloed van het ene mechanisme ten opzichte van het andere mechanisme is, wordt door middel van een donut in beeld gebracht: het deel van de oppervlakte van de donut met een bepaalde kleur stelt de relatieve invloed van een bepaald borgingsmechanisme in de borging van een publiek belang voor. Figuur 10, het basismodel, is een voorbeeld van zo'n ordeningsmechanisme. De drie delen van de donut zijn even groot en dus is de relatieve invloed van hiërarchie, netwerken en markt in deze wijze van ordening even groot (ook al wordt in dit onderzoek verder niet gekwantificeerd). In Figuur 11 is een grotere relatieve invloed van het marktmechanisme te herkennen. Dit kan een manier zijn waarop de publieke belangen worden geborgd. Die grotere relatieve invloed zou ook voor hiërarchie of netwerken kunnen gelden. Belangrijk om te vermelden is dat deze figuren niet aangeven of een bepaalde manier van ordening ook de publieke belangen voldoende borgt; het geeft slechts aan welke ordeningsmechanismen in de borging te herkennen zijn en hoe groot de invloed van markt, hiërarchie en netwerken ten opzichte van elkaar is!



Figuur 10: Ordeningsmechanismen

Figuur 11: Ordeningsmechanismen met grotere invloed marktmechanisme

5.6 Validiteit en betrouwbaarheid

Zeker in kwalitatief onderzoek moet aandacht worden geschonken aan de objectiviteit van vergaarde informatie. Gevolgen van vertekening van de onderzoeksresultaten moeten worden ingeperkt door de rol van de onderzoeker zo zichtbaar mogelijk te maken. Betrouwbaarheid en validiteit zijn de twee belangrijkste onderdelen van objectiviteit. Betrouwbaarheid kan worden gedefinieerd als “de afwezigheid van toevallige vertekeningen” (Van Zwieten & Willems, 2004, p. 631). Validiteit is “de afwezigheid van systematische vertekeningen van het onderwerp van onderzoek” (Van Zwieten & Willems, 2004, p. 631). Betrouwbaarheid zegt iets over de uitvoering van het onderzoek, terwijl validiteit iets zegt over de opzet

(Van Zwieten & Willems, 2004, p. 631).

Van Zwieten en Willems (2004, p. 631-635) splitsen validiteit en betrouwbaarheid op. Betrouwbaarheid kan worden gesplitst in interne en externe betrouwbaarheid: interne betrouwbaarheid betekent vertekening door de invloed van een individuele onderzoeker: verschillende onderzoekers zouden dezelfde resultaten moeten krijgen. De interne betrouwbaarheid kan worden vergroot door meerdere methoden (dus interviews en observaties) toe te passen, of door meerdere onderzoekers te laten analyseren. In dit onderzoek is gekozen om meerdere methodes toe te passen om de zuiverste resultaten te verkrijgen, namelijk het analyseren van documenten en het houden van interviews. Externe betrouwbaarheid houdt in dat het onderzoek als geheel dezelfde resultaten zou opleveren als iemand anders het onderzoek volledig opnieuw zou uitvoeren. Door het primaire materiaal toe te voegen aan het onderzoek, zoals de interviewtranscripten, wordt dit controleerbaar. De interviewtranscripten zijn voor wetenschappelijke doeleinden op aanvraag beschikbaar bij de auteur van dit onderzoek; in bijlage 2 is een overzicht te vinden van de geïnterviewden. Voor derden moet duidelijk zijn hoe de onderzoeksgegevens verkregen zijn: iedere stap moet dus worden geëxpliciteerd. Door middel van de bijlagen, zoals de operationalisatie van de begrippen, het overzicht van de interviewvragen, het overzicht van de afgenomen interviews (inclusief namen, organisaties en data) en de opvraagbaarheid van de interviewtranscripten is hieraan in dit onderzoek voldaan. Daarnaast zijn in dit onderzoek personen van verschillende organisaties uit de postmarkt geïnterviewd om recht te doen aan verschillende invalshoeken. Dit vergroot eveneens de externe betrouwbaarheid van het onderzoek.

Ook validiteit kan worden opgesplitst (Van Zwieten & Willems, 2004, p. 633-635). Interne validiteit is de mate waarin methoden en technieken van onderzoek ervoor zorgen dat beoogde resultaten en conclusies ook daadwerkelijk het te onderzoeken verschijnsel beschrijven. Om dit inzichtelijk te maken moeten mogelijke bronnen van vertekening inzichtelijk worden gemaakt, allereerst door de begrippen te operationaliseren en daarnaast door de rol van de onderzoeker te beschrijven, door de onderzoeksopzet te volgen en door geïnterviewden commentaar te laten leveren op de resultaten. In dit onderzoek is daarom de interviewgids als bijlage aan dit onderzoek toegevoegd, kan het volgen van deze interviewguides worden gecontroleerd aan de hand van de transcripten en zijn de interviewtranscripten ter controle voorgelegd aan de geïnterviewden om de juistheid van de inhoud te bevestigen. Externe validiteit betekent dat onderzoeksconclusies kunnen worden verplaatst naar andere personen, tijdstippen en situaties: zijn de conclusies generaliseerbaar? De variabelen worden op basis van theoretische overwegingen gekozen, zoals ook in deze studie in het theoretisch kader is gedaan. Op deze manier wordt de te onderzoeken doelgroep bepaald: toeval speelt hierin geen rol; de onderzoeker schrijft bewust zijn doelgroep aan. De onderzoeksgroep kan gedurende het onderzoek worden aangepast. Belangrijk in het kader van de externe validiteit is om inzichtelijk te maken waarom voor welke respondenten gekozen is; de lezer kan dan bepalen of voldoende is voldaan aan de externe validiteit. Dat is eerder in dit hoofdstuk al gebeurd (met verdere toelichting in bijlage 2).

5.7 Conclusie

In dit methodologisch kader is verantwoord waarom gekozen is voor kwalitatief onderzoek. Vervolgens zijn de verschillende onderzoeksmethoden van kwalitatief onderzoek uiteengezet en is de onderzoeksmethode omschreven. Daarna zijn de variabelen geoperationaliseerd, waarmee indicatoren zijn vastgesteld en geëxpliciteerd. Deze indicatoren en verschillende componenten van de belangrijkste onderzoeksvariabelen zullen essentieel zijn voor de analyse van de verzamelde data. De visualisatie van het onderzoek, die in de analyse zal worden gebruikt, is eveneens toegelicht. Ten slotte was aandacht voor

validiteit en betrouwbaarheid; twee eigenschappen die altijd in het oog dienen te worden gehouden om onderzoekskwaliteit te garanderen. De verschillende methoden om de validiteit en betrouwbaarheid voor dit onderzoek te verstevigen zijn daarom toegelicht. Nu de methoden van onderzoek zijn beschreven, de begrippen zijn geoperationaliseerd en gereflecteerd is op de methoden om de onderzoekskwaliteit te garanderen, zullen de drie postmarkten in de volgende drie hoofdstukken geanalyseerd worden.

6. Analyse Nederlandse postmarkt

Dat dienstverlening in de post (vooral voor oudere generaties) een maatschappelijke functie heeft, staat wel vast. Een gemiddeld belang zoeken voor de samenleving als geheel is echter problematisch, omdat het belang voor verschillende bevolkingsgroepen sterk uiteenloopt. Deze stelling wordt in onderzoek bevestigd: 70-plussers en minder mobiele versturen en ontvangen bovengemiddeld veel post, waardoor zij voor hun sociale contacten meer afhankelijk zijn van de postdienst dan andere bevolkingsgroepen (Intomart GfK, 2011, p. 19). Zelf hechten zij ook meer belang aan de post (zie Tabel 4). Het verschil tussen jongeren, die de postdienst gemiddeld een belang van 5,1 geven, en 70-plussers, die post een belang van 2,7 toekennen, is bijvoorbeeld erg groot.

	Nederlandse bevolking	Jongeren	70 plussers	Net stedelijken	Minder mobielen
Communicatiemiddelen					
Internet/e-mail	2,1	2,3	2,3	2,1	2,2
Mobiele telefoon	2,5	1,9	3,2	2,6	2,9
Vaste telefoon	2,6	4,4	1,5	2,4	2,1
Sms	3,7	2,9	4,3	3,8	4,1
Post	4,0	5,1	2,7	3,7	3,4
Chatten	5,1	4,9	4,4	5,2	4,6
Mobiel internet	5,2	5,0	5,4	5,3	5,4
Skype	5,6	5,8	4,9	5,7	5,1
Fax	6,1	6,0	5,2	5,6	5,2
Twitter	6,1	6,1	5,5	5,8	5,6

Tabel 4: Het belang dat door verschillende bevolkingsgroepen aan communicatiemiddelen wordt gehecht. Hoe dichter het cijfer bij de 0 ligt, hoe belangrijker het gemiddeld wordt gevonden (Intomart GfK, 2011, p. 23).

Dit heeft grote invloed op de vaststelling van het publieke belang van bijvoorbeeld kwaliteit, zoals het aantal bezorgdagen en de afstand tot de dichtstbijzijnde brievenbus. Voor deze zaken moet in het bijzonder rekening worden gehouden met de behoeften van bepaalde bevolkingsgroepen om het publieke belang te definiëren. Transparantie en democratische legitimiteit zijn belangen die meer zijn gericht op burgers die op meer beleidsmatig niveau naar postbeleid kijken. Werknemersbelangen gelden eveneens zwaarder voor burgers die ‘als burger’ naar de gang van zaken in postbeleid kijken in plaats van als consument: het directe, persoonlijke belang is immers minder. Deze belangen lijken een bepaald beleid te moeten hebben vanuit een ethische en morele gedachte en vanuit een behoefte aan een procedurele publieke waarde die hier achter ligt. Deze waarde is echter moeilijk meetbaar. Zoals voormalig staatssecretaris van EL&I Henk Bleker eens uiteenzette:

“Als in generieke zin de vraag wordt gesteld of ze [de burgers] er iets voor over hebben dat het vlees duurzamer wordt geproduceerd, dat we de postbodes wat meer kunnen betalen, zegt men ja, totdat men voor de concrete beslissing staat om gebruik te maken van een postvoorziening of het op een andere manier te doen. Dan speelt het prijskaartje wel een heel belangrijke rol. Dat is de realiteit van de markt” (Henk Bleker, Tweede Kamer, 2011-2012d, p. 17).

In de volgende paragrafen wordt ondanks de verschillende waarde die verschillende bevolkingsgroepen aan post hechten, een poging gewaagd om het publieke belang van de postdienstverlening vast te stellen. Nadat het publieke belang is bepaald, wordt beschreven hoe de borging geschiedt en of de borging voldoende is.

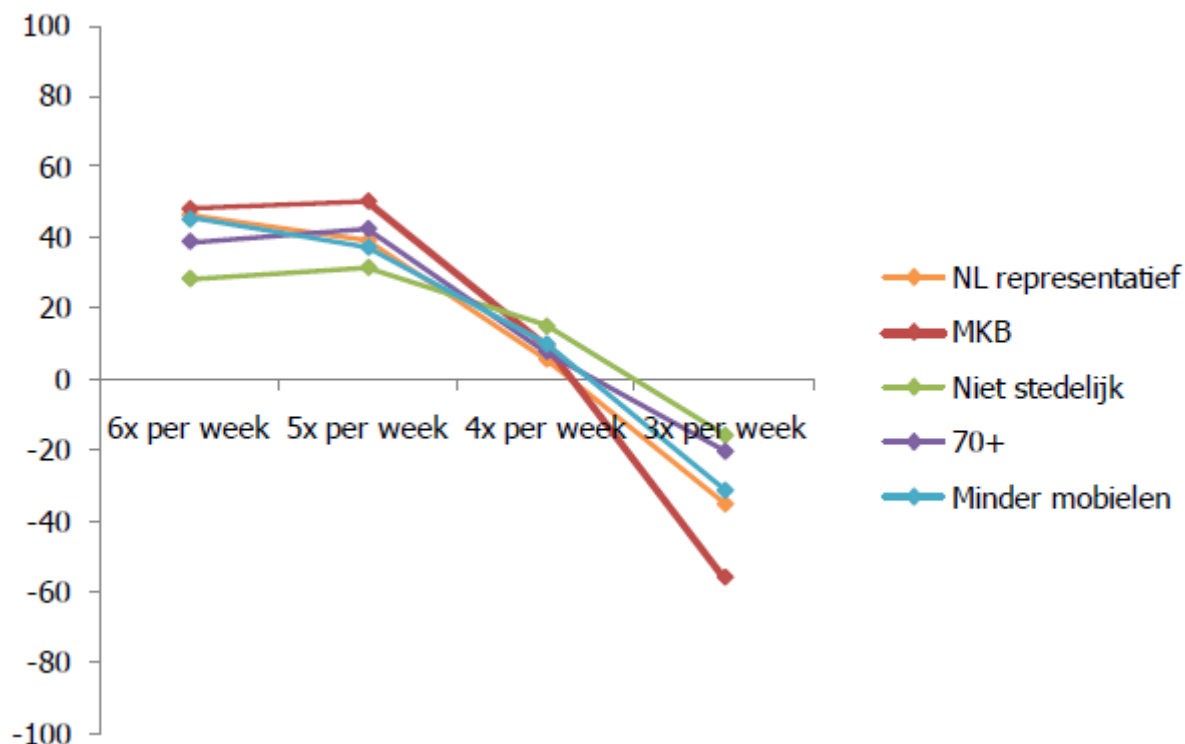
6.1 Kwaliteit

6.1.1 Publiek belang

6.1.1.1 Bezorgdagen

Over het aantal benodigde bezorgdagen woedt al enkele jaren een politieke en beleidsmatige discussie, die in 2013 (voorlopig) aan een einde lijkt te komen door een wetsvoorstel om de maandagbezorging te schrappen en van zes naar vijf bezorgdagen te gaan (Van den Dool, 2012). Met de teruglopende postvolumes in het achterhoofd is het ook maar de vraag of vijf bezorgdagen in het publieke belang is, omdat de kosten hiervoor onvermijdelijk zullen oplopen en de *trade-off* wellicht in het nadeel van het serviceniveau ten opzichte van de oplopende kosten kan uitvallen. Anderzijds moet in deze afweging rekening worden gehouden met ‘zwakkere’ bevolkingsgroepen, die afhankelijker zijn van post als communicatiemiddel dan andere bevolkingsgroepen (zie Tabel 4): “Voor mijn moeder is het publieke belang dat zes dagen in de week post wordt bezorgd, voor mij denk ik twee keer per week. En voor mijn nichtje van negen is één keer per maand voldoende” (Directeur PA PostNL, persoonlijke communicatie, 8 november 2012).

Toch komt er in de loop van 2013 een wetsvoorstel waarin de maandagbezorging uit de UPD zal worden geschrapt. Omdat op de maandagen maar een zeer beperkt aandeel van de wekelijkse post wordt bezorgd (volgens PostNL 2 procent van het totale brievenbuspostvolume, volgens OPTA 2,6 procent



Figuur 12: Beoordeling van de burger voor aantal bezorgdagen. Te zien is dat ook een vierdaagse bezorgingsweek zelfs voor 70-plussers en minder mobiele nog acceptabel is (Intomart GfK, 2011, p. 80-81).

(OPTA, 2012, p. 6)) en voor deze beperkte percentages toch een landelijk dekkend netwerk bekostigd moet worden, is de afschaffing van de maandagbezorging een keuze om de kosten in te perken. Omdat weinig gebruik wordt gemaakt van de maandag valt te beargumenteren dat verlies van deze kleine poststroom borging van het publieke belang niet schaadt. Dat de keuze om de maandagbezorging te schrappen gestaafd kan worden, blijkt uit Figuur 12. Een vijfdaagse bezorging voldoet aan de wensen en voorkeuren van de burger. In de interviews wordt dit bevestigd (EZ, persoonlijke communicatie, 15 november 2012). Uit het onderzoek blijkt bovendien het grote belang dat burgers hechten aan de betaalbaarheid van de post (Figuur 13); het schrappen van één van de bezorgdagen kan aan de borging hiervan bijdragen.

6.1.1.2 Overkomstduur

Naast het aantal bezorgdagen is de overkomstduur (het percentage post dat binnen een bepaalde tijd moet worden bezorgd) een dimensie van kwaliteit. Hierin bestaat de mogelijkheid om te differentiëren, door bijvoorbeeld het Britse model van First Class (binnen 24 uur) en Second Class (binnen 72 uur) mail in te voeren. Uit het onderzoek van Intomart Gfk (2011, p. 79-80) blijkt echter dat de Nederlandse burger veel belang hecht aan een overkomstduur van 24 uur. Een overkomstduur van 48 uur zou nog acceptabel zijn, al wordt dit veel negatiever gewaardeerd. Een overkomstduur van 72 uur wordt onacceptabel gevonden en zou een daling in gebruik van de postdienst teweeg kunnen brengen. Het publieke belang van de overkomstduur is dus ergens tussen 24 en 48 uur, rekening houdend met het belang van post voor de communicatiemogelijkheden van enkele groepen in de samenleving.

6.1.1.3 Brievenbussen

Het onderzoek naar de behoefte voor het aantal brievenbussen laat zien dat het weinig uitmaakt wanneer de afstand tot de dichtstbijzijnde brievenbus gehalveerd wordt, maar dat de burger het onacceptabel vindt wanneer de afstand tot de dichtstbijzijnde brievenbus wordt verdubbeld (Intomart Gfk, 2011, p. 82-83). Hierdoor is het aannemelijk dat bij een verdubbeling van de afstand minder post verstuurd wordt (Intomart Gfk, 2011, p. 68). Momenteel geldt een geografisch criterium voor het aantal brievenbussen: binnen een bepaald aantal meters van iedere voordeur moet een brievenbus te vinden zijn. Het wordt echter steeds duurder om brievenbussen te legen: het gemiddelde aantal brieven per brievenbus per dag is gedaald van 73 in 2004 naar 49 in 2011. Dit is een daling van 30 procent, waar kosten om brievenbussen te legen gelijk zijn gebleven of gestegen (Tweede Kamer, 2011-2012c, p. 9).

PostNL is van mening dat het beter aan de wensen van de burger tegemoet kan komen wanneer brievenbussen niet meer op basis van dit geografische criterium moeten worden geplaatst maar op plaatsen waar mensen vaak komen, zoals supermarkten, ov-punten, ziekenhuizen en bejaardentehuizen (Directeur PA PostNL, Adviseur PA PostNL & Senior Adviseur PA PostNL, persoonlijke communicatie, verschillende data). Uit onderzoek blijkt echter dat liefst driekwart van de burgers een brief meestal post bij de brievenbus die het dichtst bij huis is en niet bij dit soort locaties. Jongeren gebruiken vaker een brievenbus die op de route ergens naartoe ligt, terwijl ouderen weer relatief vaker de dichtstbijzijnde brievenbus gebruiken (Intomart Gfk, 2011, p. 65). 50 procent van de ouderen en 58 procent van de minder mobilen geeft aan belemmerd te zullen worden in hun contact met anderen wanneer de afstand tot de dichtstbijzijnde brievenbus wordt verdubbeld (Intomart Gfk, 2011, p. 68). 60 procent van de mensen zou het echter wel acceptabel vinden wanneer brievenbussen niet meer op basis van geografische spreiding worden geplaatst; 30 procent vindt dit onacceptabel (Intomart Gfk, 2011, p. 69). Voorzichtigheid is bij herziening van het brievenbusnetwerk echter geboden om zwakkere groepen niet buitensporig te treffen.

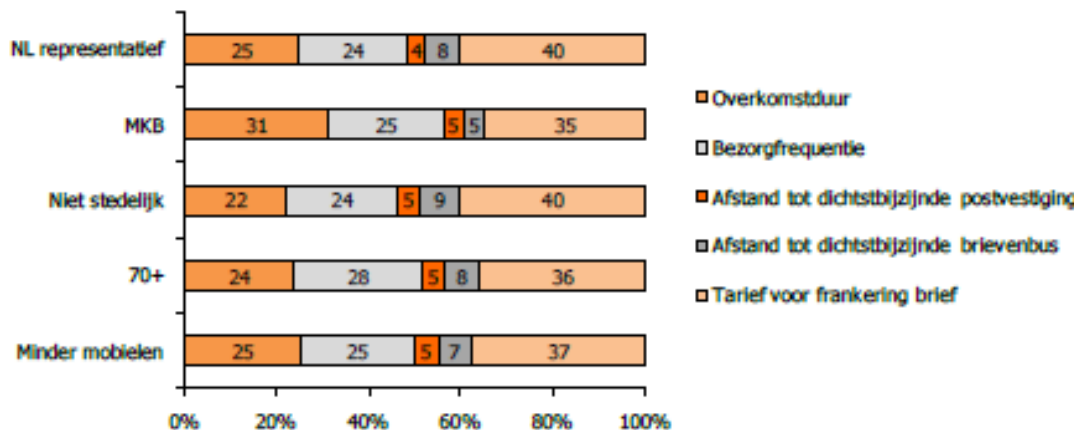
6.1.1.4 Postvestigingen

Het aantal postvestigingen wordt door burgers momenteel als redelijk goed ervaren; een verdubbeling van de afstand tot deze postvestigingen is onacceptabel. Vooral minder mobiele burgers hebben moeite met een verdubbeling van de afstand tot postvestigingen (Intomart GfK, 2011, p. 81). Overigens is de dichtheid van het postvestigingennetwerk momenteel een belangrijk pluspunt voor PostNL in de concurrentiestrijd in de pakkettensector, want bij deze postvestigingen kunnen pakketten worden verzonden en afgehaald. PostNL heeft veel meer locaties waar dit mogelijk is, waardoor het serviceniveau dat PostNL als pakketdienst biedt hoger is dan bij concurrerende bedrijven. Het maakt de postvestigingen minder tot financieel blok aan het been voor het bedrijf. Kostenbeperking bij postvestigingen kan worden gevonden in vermindering van het aantal vestigingen met volledig assortiment; qua assortiment zou PostNL graag meer flexibiliteit willen (Adviseur PA PostNL & EZ, persoonlijke communicatie, 12 november 2012 & 15 november 2012). Hoe burgers hiertegenaan kijken is door Intomart GfK niet onderzocht.

6.1.1.5 Dekkingsgraad

Het kwaliteitsaspect waar geen onderzoek naar geweest is en wat verder ook niet ter discussie lijkt te staan als publiek belang, is dat in heel Nederland de post bereikbaar en betaalbaar moet blijven. In vage termen is dit ook vastgelegd in de Europese postrichtlijn, maar in Nederland is hieraan invulling gegeven dat mensen in de Randstad bijvoorbeeld even vaak post bezorgd krijgen als mensen in de provincie en dat het verzenden van post naar alle regio's van het land even duur is. Zelfs respondenten die in principe uit willen gaan van marktwerking voor het vaststellen van de service, maken een uitzondering voor de landelijke dekking: die moet worden gegarandeerd.

6.1.1.6 Weging van belangen



Figuur 13: Het relatieve belang van verschillende aspecten van het publieke belang kwaliteit en 'betaalbaarheid' zichtbaar gemaakt voor verschillende bevolkingsgroepen (Intomart GfK, 2011, p. 78).

Nu de vijf dimensies van het publieke belang kwaliteit van postbezorging concreter zijn gemaakt, is van belang te weten hoe deze verschillende aspecten van kwaliteit zich ten opzichte van elkaar verhouden. Vinden burgers het aantal postvestigingen belangrijker of juist de overkomstduur of het aantal bezorgdagen? Figuur 13 uit het onderzoek van Intomart GfK schept hierin duidelijkheid. Ook het publieke belang betaalbaarheid is hierin mee genomen. Deze betaalbaarheid in de vorm van tarieven wordt opvallenderwijs meteen het belangrijkste gevonden. Voor ouderen is de bezorgfrequentie relatief

belangrijker dan voor andere bevolkingsgroepen, terwijl het midden- en kleinbedrijf meer waarde hecht aan de overkomstduur. De afstand tot postvestigingen en brievenbussen wordt ten opzichte van andere belangen minder belangrijk gevonden.

6.1.2 Wijze van borging

De borging van kwaliteit valt kort te typeren met een citaat uit één van de interviews: “We hebben de universele dienst. Die hebben we keurig omschreven en die staat in de wet” (EL&I, persoonlijke communicatie, 31 oktober 2012). Toch valt er specifiek aan te geven hoe deze borging geschiedt en hoe dat zo gekomen is. Zoals eerder beschreven heeft de UPD haar oorsprong in de Europese postrichtlijn, die de kaders stelt voor minimale postvoorzieningen. In Nederland zijn deze eisen veel concreter en strenger ingevuld, met name de eisen aan het aantal bezorgdagen (zes in plaats van de Europees voorgeschreven vijf), de overkomstduur (een strenge eis van 95 procent binnen 24 uur) en de netwerkeisen ten aanzien van het aantal brievenbussen en postvestigingen (zie Tabel 5). Volgens de overheid zijn deze extra UPD-eisen belangrijke publieke belangen die via wetgeving geborgd moeten worden. De precieze eisen die aan de universele dienstverlener PostNL worden gesteld zijn in onderstaande tabel terug te vinden.

UPD-dimensie	Nederlandse wetgeving
Producten	Postzendingen tot 2 kilo per stuk; Postpakketten tot 10 kilo per pakket; Aangetekende zendingen; Zendingen met aangegeven waarde.
Netwerk van toegangspunten	Dienstverleningspunten: - Ten minste 2.000 in totaal; - Ten minste 902 met volledig assortiment. (Met vereiste spreiding over Nederland op basis van de bevolkingsdichtheid) Brievenbussen: - Binnen woonkernen binnen 500 meter van elk woonadres; - Buiten woonkernen binnen 2.500 meter van elk woonadres.
Collectie en bestelling	Ten minste zes dagen per week; minimaal 95 procent moet de volgende dag bezorgd worden.

Tabel 5: Tabel op basis van rapport Ecorys (2011, p. 11-12) en de Postwet (2009).

Na de verkoop van aandelen en de verzelfstandiging en privatisering van het bedrijf verschoof de uitvoering van de postdienstverlening naar de private sector. Gekozen is om via wetgeving het publieke belang te borgen; de minimale eisen aan een postdienst kunnen immers concreet worden vastgelegd (zoals het aantal bezorgdagen). Dat is dan ook gebeurd: zelfs tot op het precieze aantal postvestigingen en de precieze afstand tot de dichtstbijzijnde brievenbus aan toe. Veel van deze bepalingen zijn in de Postwet vastgelegd, wat de regelingen star maakt – een wetswijziging is immers nodig om deze regelingen te wijzigen.¹⁵ Dit hadden veel sleutelfiguren binnen het postbeleid graag anders gezien (EL&I, Senior

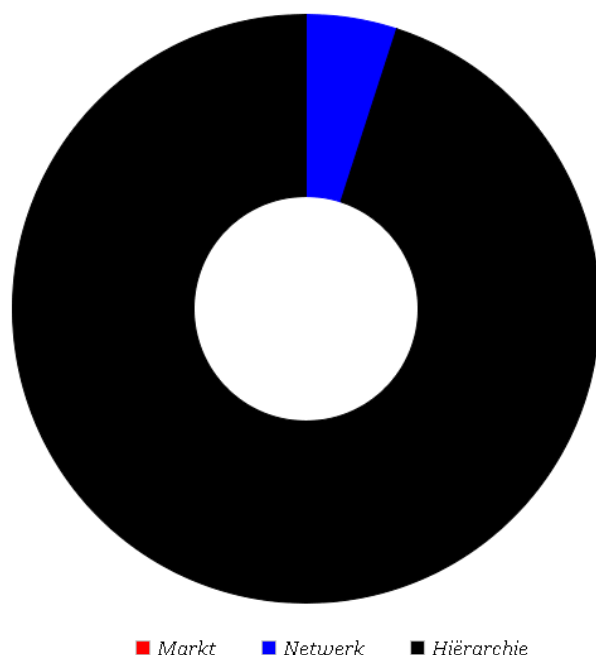
¹⁵ De bepalingen in de UPD zullen binnenkort worden geëvalueerd en herzien (de maandagbezorging gaat er al uit). De borging zal veranderen, al blijft het mechanisme grotendeels hetzelfde. De aanpassing van de UPD is niet eenvoudig, omdat het “politieke stokpaardjes” (Secretaris VGP, persoonlijke communicatie, 7 december 2012) zijn.

Adviseur PA PostNL, Adviseur PA PostNL & EZ, persoonlijke communicatie, verschillende data), maar de Kamer wilde deze bepalingen koste wat het kost in de Postwet hebben. Bovendien bestaat er een amendement uit 1988 waarmee is afgedwongen dat het parlement inspraak behoudt, zelfs wanneer Algemene Maatregelen van Bestuur [AMvB] worden ingesteld (Parlementaire Onderzoekscommissie Eerste Kamer, 2012b, p. 69). Het geeft de borging van kwaliteit een sterk hiërarchisch karakter.

Ondanks het feit dat de Tweede Kamer een vinger aan de pols wilde houden, is er over de UPD *an sich* geen uitvoerige discussie gevoerd, omdat dit een politiek beladen punt betreft. De “hele strakke eisen” (EL&I, persoonlijke communicatie, 31 oktober 2012) waren geen nieuwe eisen; die bestonden al jaren en zijn in wetgeving opgeschreven toen het postbedrijf verzelfstandigd werd. Sterker nog; de Parlementaire Onderzoekscommissie naar Privatiseringen concludeerde dat de privatisering onzorgvuldig is gebeurd en er überhaupt geen discussie over publieke belangen in de post heeft plaatsgevonden. Hiervan heeft later hiërarchische correctie plaatsgevonden: “Het lijkt wel of de politiek dat erna ook heel erg heeft proberen te repareren door heel erg te letten op de universele postdienstverlening” (Kuiper, persoonlijke communicatie, 14 januari 2013).

Onafhankelijke toezichthouder OPTA is met de taak belast om te controleren of PostNL zich aan de wettelijke eisen houdt. Uit de gesprekken blijkt dat de onafhankelijkheid en afstandelijkheid van deze toezichthouder erg belangrijk worden gevonden – hetgeen het aandeel netwerkborging in het model verklaart. OPTA stelt zich bovendien zeer hiërarchisch op. Ook blijkt dat zij haar taak soms ruimer interpreteert dan dat het postbedrijf dat doet, met conflicten en onderlinge irritaties als gevolg. In ieder geval is het toezicht op de postmarkt momenteel zeer hiërarchisch van aard (EZ, EL&I, OPTA, Van Thiel, Senior Adviseur PA PostNL, Adviseur PA PostNL & Secretaris VGP, persoonlijke communicatie).

De besluitvorming over de kwaliteitseisen is uiteindelijk hiërarchisch, maar door het onderlinge overleg heeft deze hiërarchische ordening enkele kenmerken van netwerkborging. Ook OPTA brengt een klein aandeel netwerkborging in het model. Omdat door de dalende postvolumes de markt totaal geen rol speelt in bijvoorbeeld het aantal brievenbussen en postvestigingen speelt deze ordening geen rol. Het toevoegen van een beetje marktborging zou overigens flexibiliteit en dynamiek kunnen bieden waar verschillende actoren om vragen. Door de afwezigheid van marktordening en de strakke, starre wetgeving met betrekking tot strenge kwaliteitseisen, die gecontroleerd worden door de netwerkpartij OPTA (die overigens hiërarchisch opereert), kan de borging van het publieke belang kwaliteit zoals in Figuur 14 worden weergegeven.



Figuur 14: De borging van kwaliteit via de ordeningsmechanismen gemodelleerd.

Dat de Tweede Kamer er liever niet aan wil om de UPD aan te passen wordt bevestigd in de handelingen van verschillende Tweede Kamerdebatten en Kamerstukken (2011-2012defghi; 2012-2013a).

6.1.3 Mate van borging

De borging van de kwaliteit van de postdienstverlening lijkt goed op orde. Sterker nog, deze lijkt zo strak te zijn en zo weinig ruimte te laten (vandaar de afwezigheid van marktordening in Figuur 14) dat alle dynamiek en flexibiliteit uit het systeem verdwenen is en dit ten koste dreigt te gaan van de betaalbaarheid. Sinds de volumes in een onstuitbaar snel tempo dalen, stijgen de kosten per poststuk in hoog tempo en worden de wettelijke eisen van de universele postdienst steeds meer een last voor het bedrijf. De wettelijke eisen die aan de UPD worden gesteld sluiten daarom niet meer volledig aan bij het publieke belang. In grote lijnen voldoet het mechanisme, maar er zijn enkele aandachtspunten. Er lijkt ruimte om de kwaliteitseisen en de borging hiervan aan te passen.

Eerder al bleek dat het acceptabel wordt gevonden om een dag in de week minder post te bezorgen. Een snelle overkomstduur wordt wel zeer belangrijk gevonden, al is de eis van 95 procent streng: de minister van Economische Zaken Henk Kamp liet zich in een debat bijvoorbeeld ontvallen dat hij een overkomstduur van ruim 93 procent helemaal geen gekke prestatie vindt (Senior Adviseur PA PostNL, persoonlijke communicatie, 27 november 2012). Het terugbrengen van het aantal brievenbussen lijkt op meer weerstand te stuiten. Er wordt gevreesd voor de gevolgen voor zwakkere groepen in de samenleving (juist de groepen die nog veel post verzenden). Wel wordt het aantal brievenbussen minder belangrijk gevonden dan andere kwaliteitseisen aan de UPD (Figuur 13). Omdat tarieven het belangrijkste worden gevonden (opnieuw Figuur 13) lijkt een wijziging in het brievenbusnetwerk acceptabel. Een daling in het aantal postvestigingen lijkt voor PostNL zelf onwenselijk gezien de voordelen die er voor de pakkettensector aan kleven. Experimentatie met vestigingen zonder volledig assortiment zou echter wel welkom zijn (Adviseur PA PostNL, persoonlijke communicatie, 12 november 2012). Dat post voor iedereen onder dezelfde voorwaarden toegankelijk moet zijn, staat bij niemand ter discussie.

6.2 Betaalbaarheid

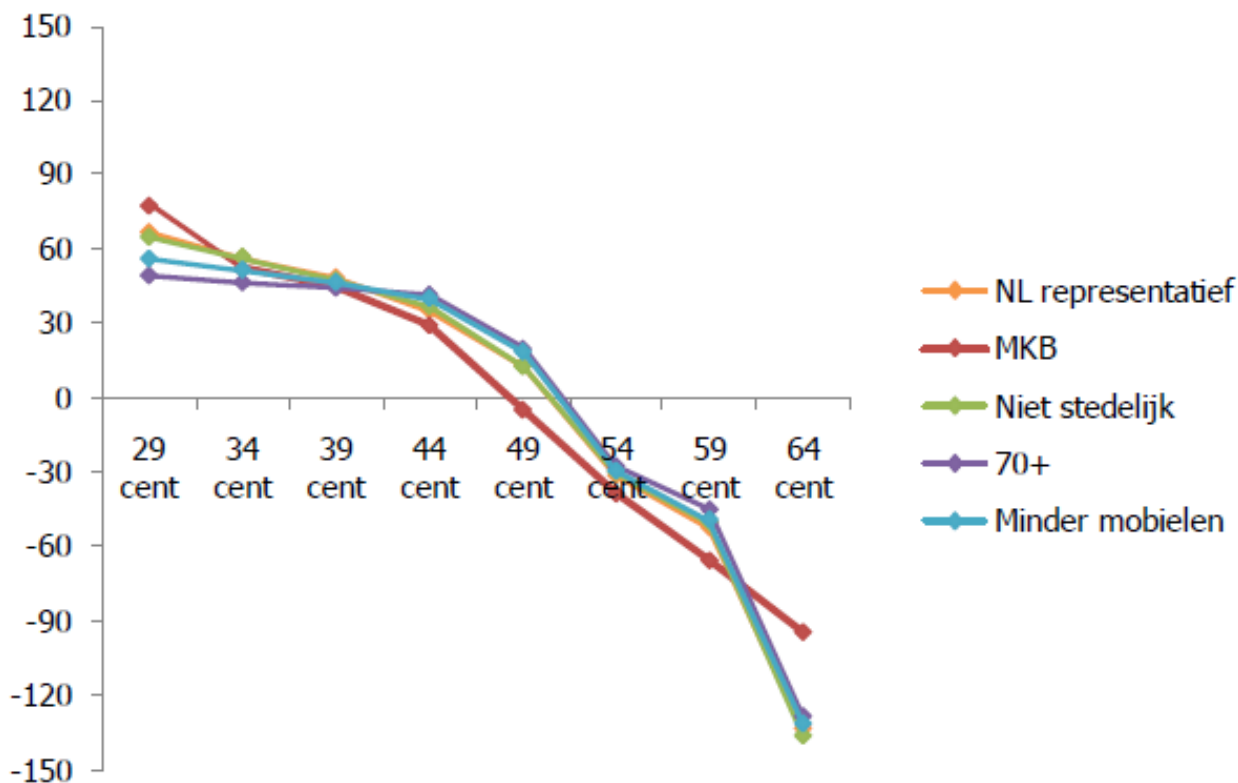
6.2.1 Publiek belang

In Grafiek 7 blijkt dat de tarieven om brieven te frankeren het belangrijkste wordt gevonden door de verschillende burgergroepen die door Intomart GfK zijn onderscheiden. Het geeft aan dat de betaalbaarheid van de poststroom als publiek belang in de vormgeving van het postbeleid een belangrijke rol zou moeten spelen. Ook de totale kosten om de UPD in stand te houden vormen een publiek belang, omdat de extra kosten die strenge UPD-eisen met zich meebrengen linksof of rechtsom bekostigd moeten worden en doorberekend kunnen worden. Ten slotte kan efficiëntie onder de kosten van de dienstverlening worden geschaard: een efficiënt postbedrijf is een publiek belang. Deze efficiëntie heeft namelijk directe invloed op de kosten die gemaakt worden om de UPD uit te voeren en wordt daarom ook in deze paragrafen behandeld.

6.2.1.1 Postzegelprijs

Betaalbare postzegeltarieven worden dus belangrijk gevonden. Deze tarieven moeten echter wel in het juiste perspectief worden gezien. Jaarlijks besteedt een Nederlands huishouden 25 euro aan het verzenden van post. Eén respondent zei terecht: dat is soms nog minder dan de maandelijkse kosten voor een abonnement voor een mobiele telefoon van een student (Senior Adviseur PA PostNL, persoonlijke communicatie, 27 november 2012). Is een postzegelprijs van om en nabij de 50 cent dan onbetaalbaar? Is een jaarlijkse stijging van 4 cent tegen de achtergrond van de sterk dalende volumes en de strenge kwaliteitseisen onwenselijk? Een forse stijging kan immers weer gevolgen hebben voor de volumes en de daling in volumes versterken (Bleker, staatssecretaris van EL&I, Tweede Kamer, 2011-2012d, p. 15 & 17;

Koppejan (CDA), Schaart (VVD) & Van Bommel (PVV), Tweede Kamer, 2011-2012g, p. 4, 7, 29 & 30).



Figuur 15: Acceptatie van tarief voor frankering (Intomart Gfk, 2011, p. 84).

In het onderzoek van Intomart Gfk werd uitgegaan van de postzegelprijs van 44 cent, die op dat moment gold. Met de prijsverhoging per 1 januari 2013 is de postzegelprijs in Nederland op een niveau van 54 cent; per 1 januari 2012 was de prijs ook al van 46 naar 50 cent verhoogd en nieuwe prijsstijgingen zijn ook al aangekondigd. In 2012 lag het Europese gemiddelde op een prijs van 55 cent; zelfs na de prijsverhoging van januari 2013 ligt de Nederlandse postzegelprijs dus nog onder het Europese gemiddelde (Deutsche Post/DHL, 2012, p. 9). Daar moet wel bij worden aangetekend dat de Nederlandse postmarkt in vergelijking met andere Europese landen demografische en geografische voordelen heeft (zie ook bijlage 4).

De postzegelprijs van 44 cent werd door 20 procent van de burgers duur tot zeer duur bevonden, en bijna 70 procent noemde deze prijs duur noch goedkoop. Bijna een derde van de respondenten stelt bovendien dat zij minder post zullen versturen wanneer de postzegelprijs toeneemt. Slechts 20 procent zegt daarentegen meer post te gaan versturen bij een daling van de postzegelprijs (Intomart Gfk, 2011, p. 39-40). Een prijsverhoging heeft dus onomkeerbare gevolgen voor de postvolumes. Figuur 15 maakt inzichtelijk bij welke prijs de grens enkele jaren geleden zou liggen. Een stuksprijs van 49 cent werd destijds door een meerderheid nog acceptabel gevonden, de nieuwe prijs van 54 cent niet meer. Dan gaven veel consumenten aan andere communicatievormen te gaan gebruiken.

6.2.1.2 Kosten dienstverlening universele postdienst

Aan het begin van deze scriptie werd ingegaan op de dalende postvolumes, die grote gevolgen hebben

voor postmarkten wereldwijd. Omdat er door middel van de UPD strenge wettelijke vereisten zijn opgesteld met betrekking tot het netwerk en de kwaliteitseisen (denk bijvoorbeeld aan de zesdaagse postbezorgingsweek), wordt de betaalbaarheid van de UPD steeds meer een issue. Door de dalende volumes worden de kosten per poststuk groter, iets wat weer gevolgen heeft voor de postzegelprijs. Toenmalig staatssecretaris van EL&I Henk Bleker, verantwoordelijk voor het postbeleid, schetste deze situatie treffend tijdens een Tweede Kamer debat:

“Die [de universele postdienst] betreft 15 procent van het postvolume in Nederland en ook daar zien wij die dalende trend. Als wij het dienstverleningsniveau in alle opzichten op peil willen houden, kan het niet anders dan dat bij een krimpend volume de prijs per eenheid gaat stijgen. Dat is niet het gevolg van het feit dat er hogere rendementen worden gehaald, want er mag een maximaal rendement worden gehaald van 10 procent. Daar zit men ver onder. (...) Het verhogen van de postzegelprijs is een heel gevaarlijke, omdat dit er bijna voorspelbaar toe leidt dat de terugloop in het volume verder wordt versneld” (Tweede Kamer, 2011-2012d, p. 15).

De vraag is daarom: wie moet de stijgende kosten van de UPD betalen? De postdienst lijkt immers voor het eerst sinds halverwege de jaren tachtig weer verliesgevend te gaan worden (of is dat al). In de wetgeving staat vastgelegd dat de kosten voor de UPD kunnen worden uitgedrukt in een nettokostenclaim, die vervolgens over alle postbedrijven op de postmarkt worden verdeeld. Dit betekent dat PostNL opdraait voor pakweg 80 procent van de kosten, terwijl Sandd hiervoor 20 procent zou moeten betalen (Secretaris VGP, EL&I, Senior Adviseur PA PostNL, Directeur PA PostNL & Van Thiel, persoonlijke communicatie, verschillende data). Een andere optie is dat de overheid en dus de belastingbetaler deze kosten ophoest. Wanneer de samenleving de vereisten aan de UPD dermate belangrijk acht moet zij er ook voor betalen (verschillende geïnterviewden, persoonlijke communicatie). Een derde optie is om de vereisten aan de UPD te versoepelen en het serviceniveau te verlagen (met het risico dat dit de volumedaling versterkt), wat de kosten drukt. Verschillende betrokkenen vinden deze vereisten niet meer van deze tijd en eerder bleek al dat herziening kan plaatsvinden zonder dat de borging van het publieke belang in gevaar wordt gebracht. Uiteindelijk moet er dus een afweging worden gemaakt tussen betaalbaarheid en kwaliteit, wanneer de efficiëntie van het postbedrijf op de toppen van de kunnen is en er dus niet meer via die weg kostenbesparingen plaats kunnen vinden. Het publieke belang van de kosten van de dienstverlening als geheel is uiteindelijk immers dat deze niet te groot worden, al is de grens subjectief.

6.2.2 Wijze van borging

Omdat de twee dimensies waarin het publieke belang betaalbaarheid uiteenvalt verschillend zijn en ook qua borging verschillen, zullen deze in afzonderlijke paragrafen worden behandeld (in tegenstelling tot de dimensies van het publieke belang kwaliteit). Deze opzet wordt ook bij de resterende publieke belangen gehanteerd. Om de specifieke invulling van deze dimensies goed te kunnen begrijpen, is kennis over de bepalingen in Nederlandse wetgeving rondom prijzen onontbeerlijk. Uit Tabel 6 blijkt dat specifieke invulling is gegeven aan de bepalingen uit de Europese Postrichtlijn, waarin is vastgelegd dat de prijzen betaalbaar, op de kosten gebaseerd, aansprekend tot efficiëntie, transparant en niet-discriminerend moeten zijn.

UPD-dimensie	Nederlandse wetgeving
Tarieven	Tarieven worden vastgesteld met de volgende beginselen: - Tarieven moeten voor eenieder kenbaar en zijn non-discriminatoir zijn; - De tarieven zijn uniform en op de kosten gebaseerd; - Bij ministeriële regeling wordt vervolgens bepaald: * Met welk percentage de tarieven maximaal mogen stijgen per jaar; * Tarieven worden gebaseerd op de daadwerkelijke kosten van de UPD inclusief een redelijk rendement (eens in de vier jaar); * Het college (de toezichthouder OPTA) bepaalt uiteindelijk of de vaststelling van het tarief aan bovenstaande voorwaarden voldoet en stelt de tarieven definitief vast; * Stijging in de tussenliggende jaren gebeurt met een <i>price cap</i> ter hoogte van de consumentenprijsindex, gepubliceerd door het Centraal Planbureau. - Kosten van het vervoer van poststukken die tekst bevatten voor blinden bestemd en maximaal zeven kilo wegen, worden door verlener van de UPD gedragen.

Tabel 6: Tabel op basis van rapport Ecorys (2011, p. 11-12) en de Postwet (2009).

6.2.2.1 Postzegelprijs

Prijsbepaling gebeurt in de meeste sectoren door middel van toepassing van het marktmechanisme. Hoewel de kosten die burgers jaarlijks uitgeven aan de post laag zijn is prijsbepaling door de markt niet de wijze waarop borging van betaalbaarheid voor de consument geschiedt. PostNL kan als monopolist immers misbruik maken van haar marktpositie zonder dat dit ten koste gaat van de vraag, al bepleiten betrokkenen dat dit door de concurrentie en elektronische communicatiemiddelen slechts theoretisch van toepassing zou kunnen zijn (Senior Adviseur PA PostNL & Directeur PA PostNL, persoonlijke communicatie, verschillende data). Echter, “je kunt niet aan de ene kant een publieke dienst garanderen en aan de andere kant aan de prijs totaal niets doen. Ik bedoel, dat moet op de een of andere manier beheersbaar zijn” (EL&I, persoonlijke communicatie, 31 oktober 2012).

De postzegelprijs is op twee manieren gereguleerd. Ééns in de vier jaar wordt de postzegelprijs vastgesteld op basis van de kosten voor de uitvoering van de UPD plus een redelijk rendement van 10 procent. OPTA controleert of door PostNL voorgestelde tariefwijzigingen aan deze voorwaarden voldoen. Aanvankelijk was het redelijke rendement van 10 procent een maximale winst die door het bedrijf gemaakt mocht worden; momenteel is het een belangrijke buffer (Directeur PA PostNL, persoonlijke communicatie, 8 november 2012). In de vier jaren volgend op deze prijsvaststelling mag de postzegelprijs immers alleen stijgen met een *price cap* die gelijk is aan de Consumenten Prijsindex. Deze prijsstijging vangt echter niet de dalende postvolumes, die de relatieve kosten sterk doen stijgen. Deze extra kosten worden dus nooit in de postzegelprijs verwerkt (Senior Adviseur PA PostNL, persoonlijke communicatie, 27 november 2012).¹⁶

¹⁶ Ondanks de regulering is de postzegelprijs de afgelopen jaren fors gestegen; per 1 januari 2012 en 1 januari 2013

De borging van het publieke belang in de postzegelprijs is hiërarchisch door de wettelijke bepalingen. De uiteindelijke vaststelling van de postzegelprijs geschiedt door de hiërarchisch opererende OPTA, die onafhankelijk is. PostNL dient zelf een voorstel in, dat door OPTA goedgekeurd moet worden. Deze constructie heeft dus ook netwerkaspecten. Ten slotte spelen vraag en aanbod ook een rol, omdat de postzegeltarieven die eens in de vier jaar worden vastgesteld hierop zijn gebaseerd. Marktordening is dus eveneens een beetje te herkennen (zie bijlage 5 voor het model).

6.2.2.2 Kosten dienstverlening universele postdienst

Eerder is al een voorzet gegeven over de manier waarop de kosten van de dienstverlening die in de UPD verplicht is gesteld beperkt kunnen blijven. Een eerste manier waarop de kosten binnen de perken blijven is door efficiëntie van het postbedrijf. De geïnterviewden vinden vrijwel unaniem dat PostNL momenteel functioneert als een efficiënt bedrijf, maar dat dit lang niet altijd het geval is geweest. Door de privatisering van PostNL is er meer drive ontstaan om naar aandeelhouders en klanten toe goed te opereren met een fatsoenlijke winst. De druk die op PostNL is gezet als gevolg van de concurrentie met Sandd heeft hier ook aan bijgedragen (Adviseur PA PostNL, Senior Adviseur PA PostNL, Directeur PA PostNL, EZ, EL&I & BVPP, persoonlijke communicatie, verschillende data). Het lijkt veilig om te stellen dat het bedrijf rendabeler is geworden door de verzelfstandiging: het ordeningsmechanisme markt borgt dit dus gedeeltelijk. Verder is de borging van beperkte kosten voor de UPD, buiten de borging van efficiëntie, niet aanwezig. De hiërarchische regels ten aanzien van kwaliteit hebben directe invloed op de kosten, maar hebben een omgekeerd effect dan kostenbeperking en fungeren in de praktijk als borging van een minimale kostenhoogte. Door de belangrijke invloed van hiërarchie en netwerken (OPTA) op de betaalbaarheid van de dienstverlening zijn deze echter wel in het model opgenomen.

De minimale kwaliteitseisen zorgen er voor dat de betaalbaarheid in het geding komt. Het verklaart waarom hervorming van de universele dienst een essentiële rol speelt in discussies over toekomstbestendigheid van de postdienstverlening. De verzelfstandiging en privatisering hebben voor toegenomen efficiëntie gezorgd. Door het privatiseren van PostNL is dat aspect van het drukken van de kosten van de UPD in ieder geval wél geborgd. Er lijkt voor de borging van de kostenhoeveelheid voor de UPD als geheel echter geen sprake te zijn van borging, behalve een eventuele herziening van de UPD.

6.2.2.3 Borging van betaalbaarheid

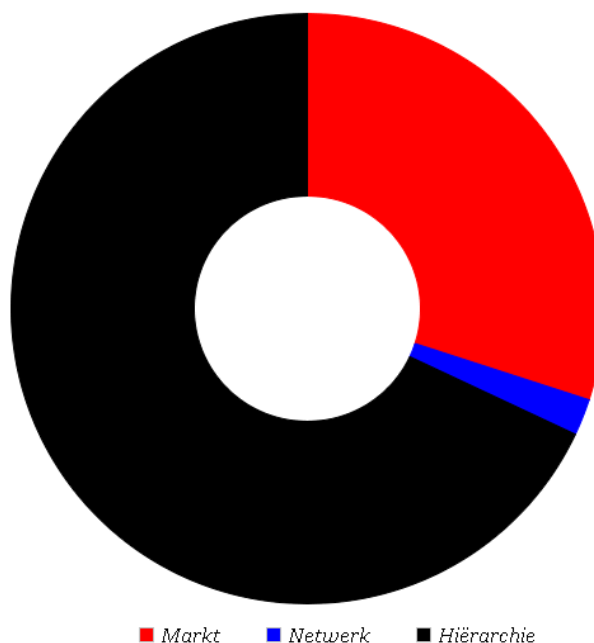
Hoewel de postzegelprijs en de beperking van kosten van de UPD op uiteenlopende manieren zijn geborgd en daarom ook moeilijk vergelijkbaar zijn, is het voor het onderzoek van belang om ook de borging van het publieke belang betaalbaarheid in beeld te brengen. De postzegelprijs is zoals gezegd heel hiërarchisch als publiek belang geborgd, door stijgingen hiervan wettelijk te begrenzen. Ook zijn er netwerk- en marktelementen aan te wijzen in deze ordening. De beperking van UPD-kosten vindt zijn basis in marktwerking. Verder is deze beperking niet geborgd, al zal dat wellicht in de toekomst gebeuren met een hiërarchische wijziging van de UPD, die ook binnen het beleidsnetwerk van het postbeleid besproken is. De postzegelprijs werd, zo stond in Grafiek 7, door burgers als een belangrijk publiek belang gewaardeerd. Indirect zorgen de totale kosten van de uitvoering van de UPD echter voor een hogere of lagere postzegelprijs. Daarom heb ik ervoor gekozen om deze twee onderdelen van betaalbaarheid even zwaar mee te laten wegen. Dit resulteert in het model in Figuur 16.

zelfs met 4 cent, en ten tijde van schrijven is een prijsverhoging van 6 cent voor medio 2013 aangekondigd.

6.2.3 Mate van borging

Momenteel is de postzegelprijs door middel van de hiërarchie in combinatie met een beetje netwerk ruim voldoende geborgd. De prijs kan slechts beperkt stijgen en deze stijgingen worden veroorzaakt door de bestaande kwaliteitsborging in combinatie met de dalende volumes. Juist de postzegeltarieven worden door burgers als het belangrijkste publieke belang gezien, al blijft het moeilijk inschatten of betaalbaarheid een probleem is gezien de lage kosten die burgers jaarlijks hebben aan het verzenden van post. Willen de burgers een lage prijs of is deze lage prijs noodzakelijk? Dat gezegd hebbende, vaststelling van de postzegelprijs volledig overlaten aan de markt zal het publieke belang waarschijnlijk onvoldoende borgen, zeker wanneer de UPD niet wordt aangepast en de kosten blijven stijgen. Dat de wijziging van de postzegelprijs is geregeld door middel van enkele wettelijke eisen, een voorstel van PostNL, controle door OPTA en vervolgens de inflatie, is daarom een goede manier om het publieke belang in de postzegelprijs te borgen. De vraag is echter of het huidige systeem niet te rigide is, zeker omdat de markt momenteel in hoog tempo aan verandering onderhevig is (Directeur PA PostNL, persoonlijke communicatie, 8 november 2012).¹⁷

Wat betreft de beperking van de UPD-kosten is de borging vrijwel non-existent. Als het bedrijf efficiënt functioneert en de kosten toch nog de opbrengsten van de UPD overstijgen, dan zijn er drie opties: de kosten kunnen worden verhaald op de postbedrijven, de kosten kunnen betaald worden met staatssubsidie of de gestelde eisen voor de UPD worden versoepeld, waardoor de kosten om de UPD uit te voeren dalen. Wettelijk gezien is voor de eerste optie gekozen, wat inhoudt dat de huidige nettokostenclaim van PostNL voor 20 procent door Sandd opgehoest moet worden (omdat Sandd ongeveer 20 procent marktaandeel heeft) (Directeur PA PostNL, persoonlijke communicatie, 8 november 2012). Nu al is echter duidelijk dat dit onwenselijke gevolgen met zich mee kan brengen, omdat deze claim financieel door Sandd niet is op te hoesten. De marktwerking is in de markt voor consumentenpost wellicht niet van de grond gekomen; anders is het in de markt voor bedrijvenpost, waar een felle concurrentiestrijd geleid heeft tot lagere prijzen. Wanneer Sandd van de markt verdwijnt is die concurrentie verdwenen met de zakelijke postverzenders als grootste slachtoffer: “Alles beter dan een monopolie” (Secretaris VGP, persoonlijke communicatie 7 december 2012).¹⁸ De markt voor zakelijke post is veruit de grootste postmarkt. Daadwerkelijke uitvoering van deze claim voor nettokosten lijkt dan



Figuur 16: Borging van betaalbaarheid met de drie mechanismen afgebeeld.

¹⁷ De tegenstelling tussen PostNL en de overheid kan wat dit betreft worden getypeerd als de tegenstelling tussen de politieke logica en de bedrijfslogica. “De politieke logica voor de publieke zaak is een vaste prijs die iedereen kan betalen. De bedrijfslogica is dat er een prijs moet zijn die ten minste kostendekkend is. En liever: waar we een beetje winst op maken” (Van Thiel, persoonlijke communicatie, 19 november 2012).

¹⁸ De nettokostenclaim van PostNL is inmiddels van tafel in ruil voor een nieuwe stijging van het postzegeltarief op 1 juli 2013 (NU.nl, 2013). Bij verdere volumedalingen en daarmee gepaard gaande stijgingen van relatieve kosten door het uitblijven van verdere hervormingen in de toekomst, is echter niet uit te sluiten dat over enkele jaren een nieuwe nettokostenclaim volgt.

ook niet in het verschiets te liggen. Omdat de overheid heeft aangegeven de UPD niet te willen subsidiëren (al wordt dat door verschillende geïnterviewden wel als logische en aanvaardbare optie gezien wanneer deze diensten beantwoorden aan het publieke belang), zullen de kosten van de UPD omlaag moeten worden gebracht door het voorzieningsniveau aan te passen¹⁹. Door middel van een marktordening is dus een efficiënte werking van het postbedrijf gegarandeerd, maar als gevolg van de borging van kwaliteitseisen zit er geen plafond aan de kosten van uitvoering van de UPD. Hiervoor zou een borging via bijvoorbeeld hiërarchie of markt mogelijk gemaakt kunnen worden, maar dit heeft bijna onherroepelijk gevolgen voor de borging van kwaliteit, die bijgesteld moet worden om de kosten te beperken. Enige uitweg zou zijn wanneer de overheid financiële steun verleent om bepaalde postdiensten te blijven uitvoeren. Momenteel is die borging er niet.

6.3 Transparantie

6.3.1 Publiek belang

Waar betaalbaarheid en kwaliteit voor de hand liggende publieke belangen zijn in de publieke dienstverlening van de post, geldt dat voor transparantie in mindere mate. De verschillende respondenten vinden over de gehele breedte wel dat het belangrijk is dat over postbeleid transparant wordt gecommuniceerd door zowel de overheid als PostNL, maar dit publieke belang lijkt vooral op een abstracter niveau door de verschillende sleutelfiguren op de postmarkt als publiek belang te worden gewaardeerd. Het is als publiek belang dan ook zachter van aard.

6.3.1.1 Openheid postorganisatie in beleidsvorming

PostNL is als beursgenoteerd bedrijf qua beleidsvorming niet verplicht om volledige transparantie te betrachten, maar dat wordt ook niet van publiek belang geacht. Transparantie is sowieso een vereiste naar de maatstaven van de Mededingingswet; hier is PostNL dus net als Sandd en ieder ander bedrijf aan gebonden (Senior Adviseur PA PostNL, persoonlijke communicatie, 27 november 2012). Naast deze transparantievereisten wordt in geringe mate extra transparantie verlangd van PostNL als verlener van een publieke dienst. Vooral de verantwoordingsplicht over de UPD-eisen zorgt voor een rapportage, minimaal aan toezichthouder OPTA (EL&I, persoonlijke communicatie, 31 oktober 2012). Dit gaat bijvoorbeeld over de communicatie van het aantal brievenbussen, het aantal postvestigingen en de behaalde overkomstduur. Ook wordt het belang van transparante communicatie ten opzichte van de burger benadrukt over bijvoorbeeld post die door postbodes in sloten is gekieperd in plaats van bezorgd (EZ, persoonlijke communicatie, 15 november 2012).

Toch bestaat er discussie over de hoeveelheid inzicht die PostNL zou moeten bieden in bedrijfsvertrouwelijke gegevens. OPTA geeft aan meer inzicht nodig te hebben om goede uitspraken te kunnen doen over de nettokosten die door de uitvoering van de UPD ontstaan (OPTA, persoonlijke communicatie, 14 november 2012). PostNL stelt dat een accountantsverklaring hiervoor voldoende is (Verschillende interviews, persoonlijke communicatie). Alle informatie openbaar maken is echter niet nodig en voor een beursgenoteerd bedrijf ongewenst.

¹⁹ Dit lijkt echter op moeilijkheden te stuiten: Kamerleden willen dat de dienstverlening overeind blijft. Soms is dat de misperceptie van Kamerleden ten opzichte van wat er werkelijk gebeurt, ook zou het een tevredenheid kunnen zijn met de huidige regeling (waardoor de postbedrijven voor de kosten opdraaien), soms speelt de werkgelegenheid hierin een rol (EL&I & Directeur PA PostNL, persoonlijke communicatie, verschillende data). Waarschijnlijk zal het zwaard van Damocles dat momenteel boven Sandd hangt als gevolg van de nettokostenclaim van PostNL echter voldoende druk op de ketel houden om de Tweede Kamer tot herziening van de UPD te dwingen.

6.3.1.2 Openheid overheid in beleidsvorming post

De overheid moet transparant het postbeleid vormgeven, maar dit wordt gewaarborgd door standaard wetgeving over de democratische rechtsstaat (Directeur PA PostNL, persoonlijke communicatie, 8 november 2012). Voor veranderingen in wetgeving vinden uitgebreide, openbare discussies plaats. Daarnaast kan de Tweede Kamer natuurlijk over alles een mening hebben. Doordat het postbeleid een gevoelig onderwerp is, heeft de Tweede Kamer geëist dat veel artikelen over de UPD in de Postwet zijn opgenomen, die ook in lagere regelgeving vastgelegd hadden kunnen worden. Dat had de Kamer daar nog steeds haar zegje over kunnen doen, maar had dat niet perse moeten. Nu is de besluitvorming openbaar en moet de Tweede Kamer instemmen. Het zelfde geldt voor AMvB's: via een voorhangprocedure komen wijzigingen hiervan standaard in de Kamer (Directeur PA PostNL, persoonlijke communicatie, 8 november 2012). Dit heeft ook nadelen: de flexibiliteit van het stelsel is hierdoor aangetast, wat onder druk van de dalende volumes nadelig is (EL&I, persoonlijke communicatie, 31 oktober 2012).

6.3.1.3 Openheid toezichthouder

OPTA heeft niet als taak om aan de burger te rapporteren. Als onafhankelijk orgaan houdt zij toezicht op de regels en zorgt zij dat aan de regels wordt voldaan. Echter, de rol van de toezichthouder is gedurende de tijd wel veranderd en OPTA is ook gaan rapporteren aan de Tweede Kamer (EZ, persoonlijke communicatie, 15 november 2012). Deze rapporten staan op de website van OPTA. Bedrijfsvertrouwelijke gegevens worden vanzelfsprekend afgeschermd. In principe lijkt er echter weinig publiek belang te worden gehecht aan openheid van de toezichthouder.

6.3.2 Wijze van borging

6.3.2.1 Openheid postorganisatie in beleidsvorming

PostNL moet bij wet rapporteren aan OPTA over bijvoorbeeld het aantal vestigingen, het aantal brievenbussen en de gehaalde overkomstduur. Deze informatie is openbaar en ook het eindrapport van OPTA wordt openbaar op de website gepubliceerd. Dit is wettelijk vastgelegd. Daarnaast gelden de wettelijke mededingingsregels zoals die bij ieder ander bedrijf gelden. De borging van de openheid van de postorganisatie is dus hiërarchisch gegarandeerd. Daarnaast communiceert PostNL zelf met de burger over bijvoorbeeld post die in de sloot is gevonden; een vorm van transparantie die ook onder het publiek belang wordt geschaard. Dit is op een soort informele wijze geborgd en kan daarom als netwerkborging worden gezien. Ten slotte speelt de markt een rol. Richting de klanten en ook de burger is het belangrijk dat de prestaties van PostNL gecommuniceerd worden; Sandd doet precies hetzelfde. De markt dwingt beide partijen hier als het ware toe (zie bijlage 5 voor de afbeelding).

6.3.2.2 Openheid overheid in beleidsvorming post

Over de wijzigingen in postbeleid wordt veel gesproken in de Tweede Kamer. Wetswijzigingen moeten hier sowieso worden besproken en dit garandeert transparante besluitvorming. Bovendien houdt de Tweede Kamer een vinger aan de pols over alle ontwikkelingen op de postmarkt. Zelfs als er wijzigingen plaatsvinden door middel van AMvB's moet de Tweede Kamer geraadpleegd worden. Dit heeft de Kamer in 1988 per amendement geregeld en dit is nog steeds van kracht (Parlementaire Onderzoekscommissie Eerste Kamer, 2012b, p. 69). Daarnaast heeft de Tweede Kamer verzocht om veel regelingen in de Postwet op te schrijven in plaats van in lagere regelgeving (Directeur PA PostNL, EZ, Senior Adviseur PA PostNL, EL&I & Van Thiel, persoonlijke communicatie, verschillende data). Dit is de transparantie ook ten goede gekomen: "Het is in ieder geval duidelijk en het staat zwart op wit. Dus kan er niemand

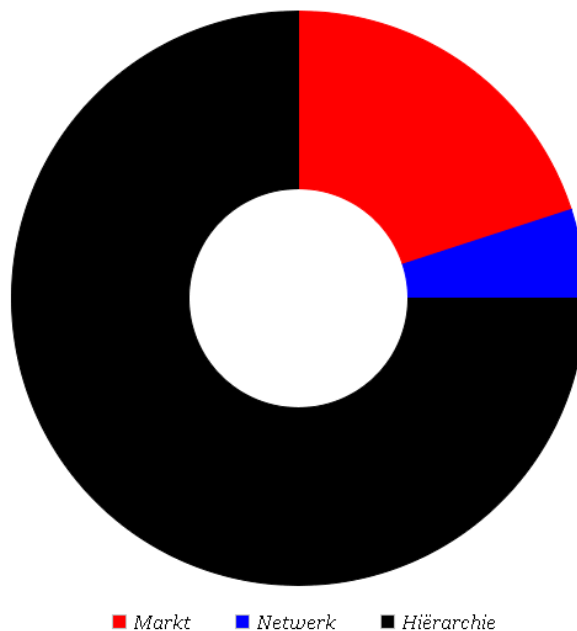
omheen” (Van Thiel, persoonlijke communicatie, 19 november 2012). Deze vormen van hiërarchische borging beantwoorden aan het publieke belang.

6.3.2.3 Openheid toezichthouder

Het functioneren van toezichthouder OPTA wordt ééns in de vier jaar geëvalueerd en besproken in de Tweede Kamer. Dit is in de Wet onafhankelijke post- en telecommunicatie autoriteit (1997) vastgelegd. Ook staat in die wet vastgelegd dat het jaarverslag van OPTA (eveneens openbaar) een globale beschrijving van de ontwikkelingen op de postmarkt dient te omvatten (Artikel 17). Daarnaast publiceert OPTA op haar website de rapporten die zij in opdracht van de Tweede Kamer doet en ook de rapporten die zij publiceert als toezichthouder op de postmarkt. Deze borging is dus vooral hiërarchisch, maar er zijn ook enkele aspecten van netwerkborging te herkennen.

6.3.2.4 Borging van transparantie

Als de bovenstaande drie dimensies van transparantie in het onderzoeksmodel moeten worden ingepast, is duidelijk dat de transparantie vooral hiërarchisch georganiseerd, doordat de Tweede Kamer nadrukkelijk een vinger aan de pols houdt in het postbeleid en er bovendien rapportage-eisen aan PostNL zijn opgelegd over de uitvoering van de universele dienst. Daarnaast zorgt de marktordening voor extra openheid. Het resulteert in het model zoals in Figuur 17.



Figuur 17: Borging van transparantie met de drie mechanismen afgebeeld.

6.3.3 Mate van borging

In voorgaande paragrafen is ingegaan op de wijze van borging van transparantie in het postbeleid van Nederland. De openheid van de postorganisatie bestaat uit verschillende aspecten die nadere toelichting vragen. Over de financiële gegevens van PostNL over de uitvoering van de UPD bestaat enige onenigheid over de mate van borging: OPTA vindt dat PostNL hierover met hen volledig open moet communiceren omdat zij als onafhankelijk instituut opereert en PostNL vindt dat niet alle gegevens naar OPTA gecommuniceerd moeten worden omdat een accountantsverklaring voldoende moet zijn met de basisgegevens; de rest is bedrijfsvertrouwelijk. Dat openheid over deze financiële gegevens daadwerkelijk nodig is om het publieke belang transparantie goed te borgen, lijkt niet het geval. Dat privatisering en verzelfstandiging ervoor gezorgd hebben dat de transparantie achteruit is gegaan wordt tegengesproken. Door de scheiding van bevoegdheden en verantwoordelijkheden is ook een scheiding van geldstromen ontstaan. Voorheen was de post als onderdeel van het ministerie minder transparant (Secretaris VGP & Directeur PA PostNL, persoonlijke communicatie, verschillende data). De minimale transparantie-eisen die via de Mededingingswet en de extra transparantie-eisen die via de Postwet van PostNL worden geëist borgen verder het publieke belang van openheid van de postorganisatie. De borging van de openheid van de overheid is eveneens afdoende, net als de publieke belangen die aan de openheid van de toezichthouder worden gehecht.

Echter, transparantie kan in algemeenheid slechts in beperkte mate als publiek belang worden gezien. De minimale transparantie-eisen die, wat publiek belang betreft, voor de overheid en de uitvoerder van de UPD moeten gelden zijn eveneens beperkt. Juist omdat er weinig wensen zijn op dit gebied is er ook weinig kritiek op de situatie. Er is daarom niet goed uit de data af te leiden dat de borging van transparantie te veel of te weinig is. De huidige manier van borging beantwoordt simpelweg aan het publieke belang van transparantie in de post.

6.4 Democratische legitimiteit

6.4.1 Publiek belang

Net als transparantie is democratische legitimiteit een abstract publiek belang waar de burger minder direct waarde aan hecht. Toch kan de democratische legitimiteit van de besluitvorming als publiek belang worden aangeduid, omdat de post een publieke dienstverlening betreft. Of niet?

6.4.1.1 Controlemechanismen postbeleid

De controlemechanismen op het postbeleid zijn om te beginnen parlementair van aard. De wet wordt door de Tweede Kamer vastgelegd en de minister kan ter verantwoording worden geroepen wanneer het postbeleid niet in orde is. De respondenten geven allemaal aan dat dit van belang is, maar dat is eigenlijk een vanzelfsprekendheid omdat dat voor ieder beleidsterrein geldt. Ook de waarde van een onafhankelijke OPTA wordt eensgezind als belangrijk aangeduid, maar democratisch gezien hoeft OPTA niet verder gecontroleerd te worden. Juist de onafhankelijkheid van OPTA wordt van belang gevonden. De ministeriële verantwoordelijkheid geldt ook voor het functioneren van OPTA, maar buiten deze ministeriële verantwoordelijkheid is OPTA onafhankelijk, iets wat in het kader van de scheiding der machten als wenselijk wordt gezien (Directeur PA PostNL & OPTA, persoonlijke communicatie, verschillende data). De burger heeft de regering de opdracht gegeven om efficiënt toezicht te organiseren, en dat is OPTA²⁰ (Adviseur PA PostNL, persoonlijke communicatie, 12 november 2012).

6.4.1.2 Besluitvorming postbeleid

Publieke besluitvorming over het UPD-gedeelte van het postbeleid wordt als essentieel gezien omdat juist dat gedeelte van de Postwet over het publieke belang handelt. De politiek moet hierover gaan. Dat behelst dus met name zaken die raken aan de publieke belangen kwaliteit (brievenbusaantallen, postvestigingen, overkomstduur, etc.) en betaalbaarheid (postzegelprijs), maar ook transparantie. Andere gedeeltes van de postmarkt worden door bijvoorbeeld het ministerie niet als publiek belang gezien. Daar houdt de overheid zich dan ook afzijdig (EZ, persoonlijke communicatie, 15 november 2012). Dat de democratische besluitvorming over het postbeleid geschiedt zonder dat de overheid hiervan financieel ook maar iets voelt, kan een probleem zijn. De overheid stelt eisen, leunt vervolgens achterover en wordt nauwelijks met de gevolgen geconfronteerd (Adviseur PA PostNL, persoonlijke communicatie, 12 november 2012). “Je mag wel eisen stellen, maar dan moet je ook de rekening betalen”, aldus één van de respondenten. Deze eigenschap kan de besluitvorming vertroebelen. Dat de besluitvorming zuiver verloopt en ook democratisch legitiem is, wordt belangrijk gevonden. De manier waarop deze besluiten worden vastgelegd is minder van belang. De Tweede Kamer zal bij belangrijke issues toch altijd haar stem laten

²⁰ Per 1 april 2013 is OPTA gefuseerd met de Consumentenautoriteit en de Nederlandse Mededingingsautoriteit in de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Vooralsnog zijn geen uitspraken te doen in hoeverre dit het toezicht in de Nederlandse postmarkt heeft veranderd (ACM, 2013).

horen, ook al betreft het in plaats van een wetswijziging bijvoorbeeld een AMvB of een Koninklijk Besluit, wat zonder instemming van de Kamer gewijzigd kan worden. Uiteindelijk maakt het voor de democratische legitimiteit minder uit hoe de regelingen op het gebied van post worden vastgelegd (verschillende interviews, persoonlijke communicatie, verschillende data). Of het hogere of lagere of wetgeving betreft maakt niet uit, de Tweede Kamer laat zich toch wel horen, en heeft voorhangprocedures van AMvB's met een amendement gegarandeerd.

6.4.1.3 Sturing uitvoering postbeleid

In het kader van de privatisering van PostNL in het verleden is de respondenten gevraagd of ze het geen probleem vinden dat de uitvoering van het postbeleid niet meer op democratische grond geschiedt. Na de verkoop van de aandelen van PostNL heeft de overheid, behalve de bestaande wetgeving, over de uitvoering in het postbeleid weinig in te brengen. Dat er een democratische sturing in de uitvoering van het postbeleid zou moeten plaatsvinden, wordt door de geïnterviewden dan ook tegengesproken. Dit kan gewoon door een private partij gebeuren. De overheid heeft genoeg middelen om deze uitvoering te beïnvloeden (Secretaris VGP, Van Thiel, EZ, EL&I & Directeur PA PostNL, persoonlijke communicatie, verschillende data).

6.4.2 Wijze van borging

6.4.2.1 Controlemechanismen postbeleid

Er zijn grofweg twee controlemechanismen in het postbeleid geschetst: de parlementaire controle en de controle door de onafhankelijke toezichthouder OPTA. De Tweede Kamer heeft, zoals eerder gezegd, vastgelegd dat zij inspraak houdt zelfs wanneer een beleidswijziging per AMvB of Koninklijk Besluit wordt doorgevoerd. Dit kan “zeer ongebruikelijk” worden genoemd (Van Thiel, persoonlijke communicatie, 19 november 2012), wat iets zegt over het belang dat de Kamer hecht aan democratische controle op het postbeleid. Het zorgt ervoor dat de Tweede Kamer een machtig orgaan blijft in het postbeleid en zij belangrijke controlerende bevoegdheden houdt. Echter; de vraag is of dit in de praktijk geen symbolische maatregel is. Het postbeleid wordt immers zo belangrijk gevonden door de Tweede Kamer, dat de minister zich zelfs zonder amendement in de Tweede Kamer had moeten verantwoorden bij een beleidswijziging per AMvB. Hij zou immers onherroepelijk vragen hierover krijgen (EZ, persoonlijke communicatie, 15 november 2012; EL&I, persoonlijke communicatie, 31 oktober 2012). De Tweede Kamer kan altijd de minister ter verantwoording roepen bij misstanden op de postmarkt. Ook op gebied dat buiten de wetgeving valt. “De juridische verantwoordelijkheid van de minister kan ophouden, maar de politieke verantwoordelijkheid houdt nooit op. De Tweede Kamer heeft het recht om zich overal mee te bemoeien en dat doet ze dan ook” (Van Thiel, persoonlijke communicatie, 19 november 2012).

Bovendien stuurt de minister de Tweede Kamer de rapporten toe die toezichthouder OPTA maakt. Hiermee is de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken voor OPTA ingevuld, ook al functioneert OPTA als onafhankelijk toezichthouder. Dat OPTA als onafhankelijke toezichthouder is ingesteld heeft eveneens geleid tot een toename van democratische legitimiteit in het postbeleid: het is controleerbaarder en de scheiding der machten is in puurdere vorm doorgevoerd (Directeur PA PostNL & OPTA, persoonlijke communicatie, verschillende data). Zoals gezegd voert OPTA op hiërarchische wijze toezicht uit, hoewel zij een netwerkpartij is. Alle betrokkenen vinden echter dat een betere band tussen OPTA en PostNL goed zou zijn (OPTA, Directeur PA PostNL, Senior Adviseur PA PostNL, EL&I, EZ & BVPP, persoonlijke communicatie, verschillende data). Overigens geeft OPTA aan dat zij als middel tegen politieke grilligheid kan worden gezien (OPTA, persoonlijke communicatie,

14 november 2012). Dat is opvallend, omdat OPTA slechts belast is met toezicht op wetgeving en die wetgeving per definitie onderhevig is aan politieke grilligheid.

De borging van de democratische legitimiteit binnen de controlemechanismen van het postbeleid is dus hiërarchisch, zeker door het amendement van de Tweede Kamer dat voorhangprocedures garandeert. Het feit dat aan OPTA controlerende bevoegdheden zijn overgeheveld betekent dat ook een belangrijk deel van de borging van de democratische legitimiteit in de controlemechanismen van het postbeleid via netwerkordening plaatsvindt (zie bijlage 5 voor de afbeelding).

6.4.2.2 Besluitvorming postbeleid

De Tweede Kamer houdt bij het postbeleid nadrukkelijk een vinger aan de pols. Deze vinger aan de pols geldt niet alleen bij controle op het postbeleid, maar zeker voor de besluitvorming in het postbeleid. Wat in de besluitvorming bij de vaststelling van de Postwet in elk geval is gebeurd, is dat de Tweede Kamer geëist heeft om ook concrete randvoorwaarden in de wet vast te leggen. Het ministerie was voornemens om concretere uitwerkingen van bepalingen in de Postwet in lagere regelgeving vast te leggen. Zo was dat immers ook altijd al geweest. De Kamer wilde deze zaken, waaronder het aantal bezorgdagen, perse in de Postwet vastleggen. Hierdoor is veel regelgeving via primaire wetgeving vastgelegd, terwijl de bepalingen die via lagere regelgeving kunnen worden vastgelegd, met een voorhangprocedure toch in de Tweede Kamer waren gekomen (Directeur PA PostNL & EL&I, persoonlijke communicatie, verschillende data). Het illustreert hoe politiek het beleid in de postsector is. De besluitvorming over het postbeleid kan bijna niet democratisch legitiemer.

Naast deze wijzigingen in het postbeleid is UPD-wetgeving een belangrijk middel. Via deze UPD oefent de overheid via wetgeving invloed uit bij het vaststellen van de tarieven (al gebeurt dat uiteindelijk via OPTA, wat toch een netwerksamenstelling is) en nog concreter bij de brievenbusaantallen, bezorgdagen, overkomstduur en postvestigingen. Omdat al deze bepalingen per wet zijn opgelegd, wordt ook in de borging van democratische legitimiteit in de besluitvorming van het postbeleid een hiërarchisch borgingsmechanisme gehanteerd, met uitzondering bij de vaststelling van de tarieven, waarin (gedeeltelijk) sprake is van netwerkborging (zie de afbeelding in bijlage 5).

6.4.2.3 Sturing uitvoering postdienst

In het verleden werd de postdienstverlening uitgevoerd door de overheid. Na de verzelfstandiging en privatisering van het postbedrijf, wat volgens de meeste geïnterviewden een verstandige keuze is geweest, kan de overheid slechts nog bij wetgeving sturen en heeft zij minder directe invloed op de uitvoering van de postdienst. Men kan beargumenteren dat hierdoor de uitvoering van de postdienst minder democratisch legitiem is. In paragraaf 6.4.1.3 bleek al dat de geïnterviewden democratische legitimiteit in de uitvoering van de postdienst niet als publiek belang beschouwen.

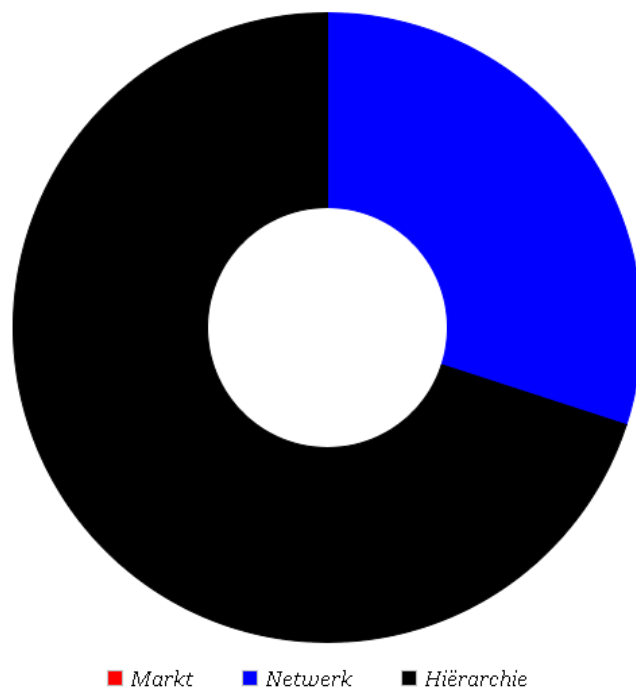
In ieder geval lijkt deze democratische legitimiteit nauwelijks veranderd in de afgelopen jaren. De scheiding der machten geldt ook voor de uitvoering van de postdienst. Daarnaast kan de minister misschien juridisch niet meer verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de postdienst; uiteindelijk zal de Tweede Kamer hem toch ter verantwoording kunnen roepen bij misstanden (Van Thiel, persoonlijke communicatie, 19 november 2012). De ministeriële verantwoordelijkheid is wat dat betreft nog altijd aanwezig. Over de bedrijfsvoering heeft de minister echter geen zeggenschap (Tweede Kamer, 2011-2012f, p. 1). Door de meeste geïnterviewden wordt aangegeven dat een aandeelhoudersfunctie, zeker een gedeeltelijke aandeelhoudersfunctie, nauwelijks invloed voor de overheid op de uitvoering van de postdienst had betekend. Je hoeft geen aandeelhouder te zijn om als staat ergens in in te grijpen.

Gedeeltelijk aandeelhouderschap had overigens wel een extra sturend mechanisme kunnen zijn, al had het op de dagelijkse sturing van de uitvoering nauwelijks invloed gehad (EL&I, EZ & Directeur PA PostNL, persoonlijke communicatie, verschillende data). Nu staat PostNL heel ver van de overheid af, terwijl het volgens de politiek een belangrijke publieke dienst verleent. Partijen die principieel tegen privatisering zijn, hebben in de Tweede Kamer ook wel eens verzucht: “Welke instrumenten hebben wij als politici op dit moment nog?” (Van Bommel (PVV), Tweede Kamer, 2011-2012d, p. 12). Ook al zou het voor de dagelijkse sturing nauwelijks iets uit hebben gemaakt, als aandeelhouder kan ook een zekere invloed worden uitgeoefend.

Al deze discussie over een aandeelhoudersrol van de overheid ten spijt; niemand beschouwt de democratische legitimiteit van de sturing in de uitvoering van de postdienst als publiek belang. Tenminste, niemand ziet een direct publiek eigendom van de postdienstverlener als mogelijkheid om dit belang te borgen. Wetgeving zoals die nu bestaat borgt dit voldoende. “Uiteindelijk maakt het over het algemeen niet veel uit of de uitvoering door een publieke of private partij gebeurt voor de democratische legitimiteit. Juridisch verschillen een paar dingen; in de praktijk tellen alleen de afspraken die gemaakt zijn en de regelingen die zijn getroffen. Of dat dan een zbo is of een ministeriële afdeling of een staatsdeelneming; dat maakt uiteindelijk niet zo veel uit” (Van Thiel, persoonlijke communicatie, 19 november 2012). Concluderend kan daarom worden gesteld dat de democratische legitimiteit van de sturing in de uitvoering van de postdienst geborgd is, maar door de wetgeving die voor de UPD geldt. Via deze weg houdt de overheid haar invloed op de manier waarop de UPD wordt uitgevoerd. Die uitvoering laat de overheid uiteindelijk over aan een private partij; dit kan worden gezien als een vorm van netwerkborging.

6.4.3.4 Borging van democratische legitimiteit

Democratische legitimiteit is met name een publiek belang in de controlemechanismen op het postbeleid en de besluitvorming over het postbeleid. Hiervoor wordt vooral gebruik gemaakt van het hiërarchische borgingsmechanisme, al wordt ook netwerkborging gehanteerd. In de uitvoering van de postdienst is democratische legitimiteit in de zin van directe overheidsverantwoordelijkheid van minder publiek belang. De overheid stelt de voorwaarden voor deze uitvoering via wetgeving en op die manier vindt een vorm van hiërarchische borging plaats. Dat de uitvoering uiteindelijk door een private partij plaatsvindt heeft een vleugje netwerkborging over zich. Wanneer de borging van democratische legitimiteit in de postsector in beeld moet worden gebracht, ontstaat daarom Figuur 18.



Figuur 18: Borging van democratische legitimiteit met de drie borgingswijzen afgebeeld.

6.4.4 Mate van borging

Democratische legitimiteit is in de controlemechanismen door een combinatie van hiërarchie met netwerken geborgd. Juist omdat het postbeleid door de Tweede Kamer zo belangrijk wordt gevonden, is

de democratische legitimiteit van de controle op het postbeleid ruim voldoende. Sterker nog; de bemoeienis van de Tweede Kamer wordt eerder als te veel dan te weinig beschouwd. In de besluitvorming geschiedt de borging hoofdzakelijk door hiërarchie, evenals in de sturing. Dit zijn goede methoden om democratische legitimiteit te borgen. Dat de sturing in de uitvoering van de postdienst niet meer door de overheid gebeurt en aan het bedrijf wordt overgelaten, is geen probleem. Uiteindelijk maakt het weinig uit of de postdienst door een publiek of een privaat bedrijf wordt verleend en er wordt weinig belang gehecht aan democratische legitimiteit in deze sturing, met uitzondering van UPD-bepalingen. Toch wordt hierbij aangetekend dat wanneer PostNL de overheid gedeeltelijk als aandeelhouder zou hebben, er wel extra sturing zou zijn geweest op de universele dienstverlener. Afgaande op de interviews lijkt de afwezigheid hiervan echter geen groot probleem te zijn.

Uiteindelijk kan worden geconcludeerd dat de wijze van borging volledig voldoet aan het publieke belang dat aan democratische legitimiteit wordt gehecht. Zeker doordat de Tweede Kamer heeft ingestemd met een amendement dat voorhangprocedures verplicht stelt, ook wanneer wijzigingen in het postbeleid worden aangebracht buiten de wet om en door middel van lagere regelgeving. Sterker nog; dit lijkt starheid in het postbeleid te hebben gebracht en de flexibiliteit om zeep te hebben geholpen. Misschien is de democratische legitimiteit daarom zelfs te strak geborgd.

6.5 Werknemersbelangen

6.5.1 Publiek belang

Naast publieke belangen met betrekking tot de burger die de postdienstverlening consumeert en de burger die als burger vindt dat de postdienstverlening controleerbaar, transparant en democratisch legitiem moet zijn, kunnen de belangen van werknemers ook als publiek belang worden beschouwd. In dit onderzoek zal worden ingegaan op de sociale zekerheid, de aanwezigheid van een Cao en de werkgelegenheid in het algemeen; drie dimensies die samen een rol spelen in de belangen van werknemers.

6.5.1.1 Sociale zekerheid

CDA-Kamerlid Koppejan zette in een Kamerdebat uiteen wat het publieke belang zou moeten zijn op het gebied van sociale zekerheid voor werknemers: “Sociaal verantwoorde arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en arbeidsverhoudingen die ook rechtdoen aan de wensen van de moderne werknemer” (Tweede Kamer, 2010-2011a, p. 6). Over de sociale zekerheid specifiek wordt op nationaal niveau echter weinig gesproken. Cao-onderhandelingen spelen in de sociale zekerheid van de werknemers immers de doorslaggevende rol en borgen deze zaken. De situatie voor mensen zonder arbeidscontract is wel veelbesproken in de Tweede Kamer; de borging van sociale zekerheid is voor deze postwerknemers minder vanzelfsprekend. Door de marktliberalisering en de toetreding van concurrenten van PostNL tot de markt is dit probleem aan het licht gekomen. Een prijsoorlog was ontstaan na liberalisering van de markt, wat ten koste ging van de werknemers. Omdat werknemers op zzp-basis konden worden aangenomen om de postbezorging voor hun rekening te nemen, en zij dus zelfstandigen werden zonder arbeidscontract, nam de mogelijkheden voor sociale zekerheid voor deze mensen af.

In de Tweede Kamer lijkt het standpunt van de meeste partijen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden helder. Iedereen heeft recht op een fatsoenlijke arbeidsovereenkomst, “om werknemers fatsoenlijke rechten te geven: recht op verzekering, recht op vakantie, recht op ziektegeld” (Braakhuis (GroenLinks), Tweede Kamer, 2010-2011c, p. 3). Overigens zegt concurrent Sandd (dat een zeer laag percentage werknemers met arbeidscontract in dienst heeft), dat veel mensen graag als zelfstandige willen werken, omdat het minder verplichtingen en meer vrijheden impliceert. Echter, gezien

de sociale onrust met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden van post- en pakketbezorgers (Troost, 2012), is dit niet een opvatting die door de samenleving wordt gedeeld. Dit blijkt ook uit de interviews (Directeur PA PostNL, Secretaris VGP, BVPP, Kuiper & Adviseur PA PostNL, persoonlijke communicatie, verschillende data). Als publiek belang op het gebied van sociale zekerheid kan daarom gesteld worden dat een zo groot mogelijk percentage van de werknemers over een arbeidscontract beschikt, zodat bepalingen in de Wml voor hen gelden en sociale zekerheid op een bepaald niveau gegarandeerd is.

6.5.1.2 Cao-onderhandelingen

Het raadplegen van sociale partners is een belangrijke manier om de belangen van werknemers in de vorming van beleid in beeld te krijgen en te borgen. Goede Cao-onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers zijn bij uitstek een dimensie van de borging van werknemersbelangen: op deze manier kunnen zij zelf meepraten over hun arbeidsvoorwaarden en beoordelen of deze acceptabel zijn. Cao-onderhandelingen zijn bijna heilig. In principe wil de overheid zich zelfs niet bemoeien met Cao-onderhandelingen: dit is een zaak voor werkgevers en werknemers. Dit blijkt uit alle debatten van de Tweede Kamer over dit onderwerp (2010-2011abcef; 2011-2012ab). Ook in de gesprekken met de vertegenwoordigers van het Ministerie van Economische Zaken wordt dit bevestigd (EL&I & EZ, persoonlijke communicatie, verschillende data). Het publieke belang voor de Cao-onderhandelingen binnen de werknemersbelangen lijkt dus de vrijheid van de overheid voor werkgevers en werknemers te zijn om hier zelf uit te komen (BVPP, persoonlijke communicatie, 24 december 2012).

6.5.1.3 Werkgelegenheid

Jarenlang betekende werk bij de post een garantie op een baan tot aan het pensioen. Veel mensen konden hier een baan vinden: het was en is één van de grootste werkgevers. Door de digitalisering van de samenleving wordt er echter steeds minder post verzonden, met gevolgen voor deze werkgelegenheid. Doordat PostNL geprivatiseerd is, verandert de werknemer in een kostenpost op de begroting, waar in gesneden kan worden (Kuiper, persoonlijke communicatie, 14 januari 2013). Anderen zeggen: het is niet reëel om dezelfde werknemersaantallen te behouden met volumes die in hoog tempo teruglopen. Hetzelfde salaris voor dezelfde route voor minder post (en dus minder inkomsten); het is een economische formule met dalende uitkomst. In Nederland is de pijnlijke, maar onvermijdelijke conclusie getrokken dat de fulltime postbode moet worden vervangen door een parttime postbezorger.

In veel Zuid-Europese landen zijn de kosten in mindere mate aangepast aan de inkomsten, mede omdat de staat garant kan staan voor een eventueel verlieslatend postbedrijf. Hierdoor heeft de post in veel zuidelijke landen een karakter van een werkgelegenheidsproject (BVPP, Directeur PA PostNL, Secretaris VGP, Adviseur PA PostNL & EL&I, persoonlijke communicatie, verschillende data). Dat wordt unaniem door de geïnterviewden als een oneigenlijk argument voor het behoud van het huidige serviceniveau gezien, dat met name PVV en SP toch geregeld gebruiken in deze discussie. Werkgelegenheid is geen publiek belang om in de postsector specifiek te vertegenwoordigen: slechts op individueel niveau en nationaal niveau, maar in het postbeleid op zich moet de borging van voldoende werkgelegenheid niet in de weg staan van innovatie. “Vroeger hadden we trainen met machinisten, en met mensen die kolen op het vuur gooiden. Dat doen we nu toch ook niet meer? In het kader van werkgelegenheid gaan we terug naar de situatie van 25 jaar geleden, voor de privatisering? En daar moet je dan geld in stoppen... maar dat levert niets meer op! (...) De politiek redeneert alleen maar vanuit hoe kan ik mijn eigen zieltjes veilig stellen, en niet vanuit de inhoudelijke belangen en realiteit” (BVPP, persoonlijke communicatie, 24 december 2012).

6.5.2 Wijze van borging

6.5.2.1 Sociale zekerheid

De borging van sociale zekerheid, die via arbeidscontracten verloopt, is geborgd door middel van de Wet minimumloon (Wml). Deze Wml is voldoende om de sociale zekerheid van werknemers met een arbeidscontract te garanderen, omdat deze de rechten van werknemers met arbeidscontracten bepaalt. Deze borging van sociale zekerheid is hiërarchisch. Daarnaast kunnen werkgevers en werknemers sociale zekerheid bespreken in de Cao-onderhandelingen. Deze wijze van borging zit tussen netwerk en markt in. Aan de overlegtafel moeten werkgevers en werknemers samen tot duurzame afspraken met betrekking tot sociale zekerheid komen. Over deze besprekingen is ook veel contact met het ministerie, zeker wanneer het even wat spannender en moeizamer verloopt (BVPP, persoonlijke communicatie, 24 december 2012).

Zoals gezegd verzorgt de Wml in principe de borging van de sociale zekerheid voor werknemers, en kunnen er via Cao-onderhandelingen aanvullende afspraken worden gemaakt. In de postsector waren (en zijn) echter ook veel mensen werkzaam zonder arbeidscontract en op basis van een overeenkomst van opdracht (ovo). Mensen worden als zzp'er in dienst genomen en zijn juridisch gezien dus zelfstandige, al zijn deze werknemers in de praktijk afhankelijk van het postbedrijf als enige werkgever. Ovo'ers zijn in de postbezorging vrijwel uitsluitend actief bij Sandd (en niet bij PostNL), maar in de pakketbezorging bij alle spelers op de markt. In de Tweede Kamer is met name over de ovo'ers in de postbezorging veel gesproken (Tweede Kamer, 2010-2011abcdef; 2011-2012b). De prijzenoorlog werd gevoerd over de rug van de werknemer, want op hem viel nog veel te verdienen. Om deze ontwikkeling te stoppen heeft de Tweede Kamer een zogenaamd ingroeimodel ontwikkeld, met verplichte toenemende percentages werknemers met een arbeidscontract voor de komende jaren. Sociale zekerheid wordt hierdoor meer veilig gesteld, omdat mensen met een arbeidscontract minimaal verzekerd zijn op niveau van de Wml. Vervolgens kregen werkgevers en werknemers de vrijheid om hun Cao uit te onderhandelen en zij slaagden hierin (Werkgeversvereniging Postverspreiders Nederland, 2009). Echter, nadat bleek dat de afgesproken percentages niet gehaald werden, is er door de Tweede Kamer alsnog ingegrepen door middel van een AMvB. Op deze manier werd Sandd gedwongen om een oplopend percentage van de postbezorgers met een arbeidscontract in dienst te hebben. In de loop van 2013 zal worden gesproken over de aanpassing van de Wml, zodat ook zzp'ers die werkzaam zijn in andere sectoren waar deze arbeidsrelatie tot uitbuiting leidt voldoende beschermd worden.

De borging die in feite heeft plaatsgevonden is dus een hiërarchische borging via de Wml en een AMvB en een netwerkborging via de Cao-onderhandelingen (al zou deze ook onder marktborging kunnen vallen, gezien de vrijheid die de markt heeft in het bepalen van arbeidsvoorwaarden).

6.5.2.2 Cao-onderhandelingen

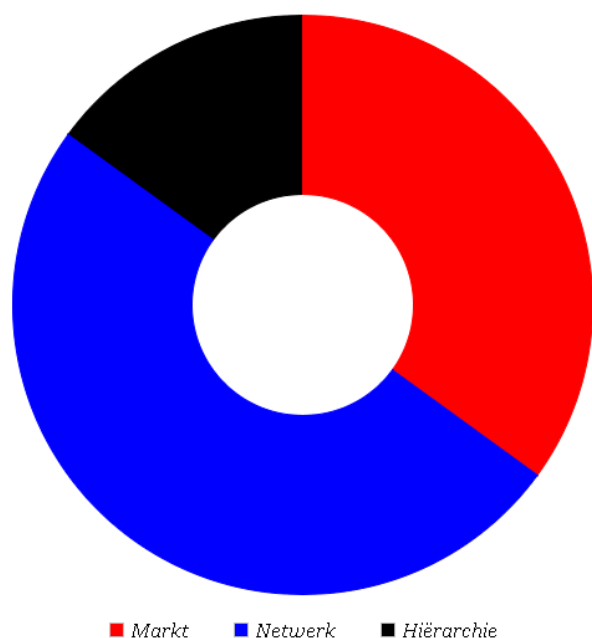
Cao-onderhandelingen vormen een belangrijke basis voor de borging van werknemersbelangen. De aanwezigheid van Cao-onderhandelingen is niet wettelijk geborgd: dit is aan de werkgevers en de werknemers en de overheid houdt zich daar dan ook het liefste volledig bij afzijdig. De overheid heeft door middel van de Wml een bodem in de markt gelegd; zelfs bij een akkoord tussen werkgevers en werknemers over een Cao mag deze Cao nooit in strijd zijn met de wet. Door de afzijdigheid van de overheid is er sprake van een netwerkborging in combinatie met een hiërarchische stok achter de deur – namelijk de Wml. Ook speelt het marktmechanisme in deze Cao-onderhandelingen, namelijk bij de totstandkoming van salarissen, een bescheiden rol.

In de postmarkt is er nog iets anders aan de hand. In de Tweede Kamer is veel gesproken over de Cao-onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers (de vakbonden) vanwege het hoge percentage

werknemers in de postsector zonder arbeidscontract. Dit leverde een situatie op met veel werknemers zonder sociale zekerheid en zonder fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden. Allereerst liet de Tweede Kamer, zoals blijkt uit verschillende debatten en documenten (2010-2011abcef; 2011-2012ab), de werkgevers en de werknemers door middel van het afsluiten van een Cao dit probleem zelf oplossen. Er werd een Cao afgesloten met een ingroeipad voor het aantal werknemers met arbeidscontracten, maar de Tweede Kamer had ook wetgeving klaar staan om dit aan te pakken. Uiteindelijk is deze AMvB alsnog van kracht geworden en zelfs in de wet opgenomen (Tweede Kamer, 2012-2013b, nr. 8). Er is dus ook een hiërarchische borging aanwezig. De Cao bleek niet krachtig genoeg: de netwerkborging was niet voldoende. Meestal zullen de werkgevers en de werknemers echter tot overeenstemming komen. Over het algemeen zijn de verhoudingen goed. “Dat poldermodel, tot het uiterste met elkaar praten, aan de overlegtafel problemen proberen weg te werken, ik denk dat dat van wezenlijke invloed is” (BVPP, persoonlijke communicatie, 24 december 2012). De overheid houdt op informerende wijze een vinger aan de pols of er geen complicaties in de onderhandelingen plaatsvinden.

6.5.2.3 Werkgelegenheid

Wanneer over postbeleid gesproken wordt, mogen werkgelegenheidsaspecten in principe geen rol spelen (BVPP, Directeur PA PostNL, Secretaris VGP, Adviseur PA PostNL & EL&I, persoonlijke communicatie, verschillende data). Werkgelegenheid is dan ook op geen enkele manier geborgd buiten de normale marktwerking om: de markt bepaalt hoeveel arbeidskrachten het postbedrijf nodig heeft en wanneer innovaties rendabeler zijn dan werknemers. Werkgelegenheid had overigens wel geborgd kunnen worden: als de overheid het postbedrijf in beheer zou hebben gehouden, had zij kunnen besluiten om geld toe te leggen om werknemers in dienst te houden. Dan verandert het postbedrijf echter in een werkgelegenheidsproject zoals in enkele andere Europese landen, wat volgens de meesten een ongewenste ontwikkeling zou zijn. De SP en de PVV laten echter in verschillende Tweede Kamerdebatten blijken dat zij dit een hele logische ontwikkeling hadden gevonden: zij laken de bedrijfseconomische overwegingen van het postbedrijf, die puur ten koste lijken te gaan van de werknemers (Tweede Kamer, 2010-2011bcef; 2011-2012d). Efficiëntie weegt volgens de meerderheid echter zwaarder dan werkgelegenheid. Overigens worden bij reorganisaties de vakbonden ingeschakeld, waardoor werkgelegenheid deels geborgd wordt door netwerkborging (Tweede Kamer, 2010-2011b).



Figuur 19: Borging van werknemersbelangen met de drie mechanismen afgebeeld.

6.5.2.4 Borging van werknemersbelangen

In de markt van werknemersbelangen wil de overheid zich nadrukkelijk minder bemoeien met de afspraken die worden gemaakt. Onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden worden zo veel mogelijk aan werkgevers en werknemers gelaten, waardoor er sprake is van netwerkborging. Om uitbuiting van werknemers te voorkomen is de Wml ingesteld, die een bodem creëert voor Cao-onderhandelingen. Echter, via de ovo-constructie kunnen Wml-voorwaarden worden

omzeild, waardoor alsnog sprake is van pure markt- en netwerkborging. Er is dus sprake van een samenspel tussen alle drie de borgingsmechanismen hiërarchie, markt en netwerken. Hoewel de Tweede Kamer zich nadrukkelijk heeft uitgesproken over werknemersbelangen, speelt hiërarchische borging een relatief kleine rol (zie Figuur 19).

6.5.2.5 Mate van borging

Aangezien over het publieke belang werknemersbelangen de afgelopen jaren de meeste publieke ophef is ontstaan, is de vraag of dit belang afdoende geborgd is een interessante. Het antwoord daarop lijkt duidelijk: dit belang wás onvoldoende geborgd. Sterker nog, dit is een gat in de wet, want werken op zzp-basis is in principe bedoeld voor mensen die op onafhankelijke basis werkzaam zijn voor hun werkgevers, iets wat voor oud-postbodes vaak niet het geval is:

“Nu zie je dat die overeenkomsten van opdracht in de postsector worden gebruikt voor een categorie mensen van wie je je kunt afvragen of zij wel gekozen hebben voor het ondernemerschap. Zijn het niet eigenlijk werknemers die in een gezagsrelatie tot een werknemer functioneren? Wordt die overeenkomst van opdracht niet gebruikt om materieel onder de bepalingen van het minimumloon uit te komen? Ik vind dat een serieuze vraagstelling. Die behoeft aandacht omdat juist het wettelijk minimumloon, de arbeidsovereenkomst en de cao bedoeld zijn om de positie van die werknemers die zwakker op de arbeidsmarkt staan, goed te regelen” (Henk Kamp als minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Tweede Kamer, 2010-2011c, p. 19-20).

Bij de liberalisering van de markt is er geen rekening mee gehouden dat werknemers via een ovo-constructie onvoldoende beschermd werden (Directeur PA PostNL, BVPP, Kuiper, Secretaris VGP, Senior Adviseur PA PostNL & EZ, persoonlijke communicatie, verschillende data). “Het is natuurlijk raar dat er meerdere postbodes door de straten lopen en dat het tóch goedkoper geworden is. Dat is veelal de discussie van die hele liberalisering: dat het ten koste gaat van de werknemer” (Secretaris VGP, persoonlijke communicatie, 7 december 2012). Werknemers waren via de ovo-constructie onder arbeidsvoorwaarden werkzaam die sociaal ongewenst zijn.

“We rolden met z’n allen naar het donkerste, donkerste putje als het ging over arbeidsvoorwaarden. (...) Maar wat ik echt raar vind, is dat ze het niet van tevoren gedaan hebben. (...) [...] achteraf reageren is altijd veel moeilijker” (Directeur PA PostNL, persoonlijke communicatie, 8 november 2012).

Door het ontbreken van een arbeidscontract is de bodem in de markt die door de Wml is gelegd, omzeild. Via de netwerkonderhandelingen is vervolgens geprobeerd om via de Cao een goed ingroeipad te realiseren met een toenemend aantal werknemers met een arbeidscontract, maar de bepalingen in dit akkoord werden niet gehaald. Een partij als de SP, die sterk voorstander is van overheidscontrole op de postmarkt, vond dat dit te wijten was aan de gekozen netwerkborging: “...dat die partijen ondanks de ruimte die zij hadden geen enkele stap hebben gezet om tegemoet te komen aan de wensen van de politiek en de werknemers in de sector?” (Gesthuizen (SP), Tweede Kamer, 2010-2011e, p. 7). Uiteindelijk heeft de overheid met een AMvB ingegrepen. Hierdoor is weliswaar het gat in de wetgeving van de Wml voor de postmarkt gedicht, maar de meeste geïnterviewden zijn niet blij met de manier waarop dit is gebeurd:

“Het geldt niet alleen voor de postmarkt, alleen de postmarkt is daarin voorloper geweest en heeft daarin veel aandacht getrokken. Het geldt ook voor schoonmakers of huishoudelijke hulpen; voor veel meer laagbetaalde banen is het onzin om zo 'n zzp-constructie aan te gaan. (...) Daarom is het ook zo goed dat het in de Wml, de Wet op het minimumloon, geregeld wordt, want het is een algemene tekortkoming van de arbeidsmarkt” (Senior Adviseur PA PostNL, persoonlijke communicatie, 27 november 2012).

Het mislukken van het marktoverleg werd door de VVD op een hele andere manier uitgelegd dan door de SP: “Het onderhandelingsevenwicht tussen de sociale partners is totaal verstoord door de introductie van de bewuste AMvB. Hopelijk hebben wij nu onze les geleerd en grijpen we niet nog een keer dusdanig in in deze markt” (Schaart (VVD), Tweede Kamer, 2010-2011f, p. 13). Dat dit gebeurde, werd door minister Kamp van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dan ook als uitzondering betiteld. Hij meldde dat het tijdelijk ingrijpen betreft. “Het Nederlandse bedrijfsleven krijgt immers in het algemeen geen voorschriften van de overheid over het percentage arbeidsovereenkomsten. Hier doen wij dat wel vanwege de achtergrond die bij de Kamer genoegzaam bekend is” (Henk Kamp, Tweede Kamer, 2010-2011f, p. 22).

Over de Cao-onderhandelingen kan worden gezegd dat deze voldoende geborgd zijn door de bodem die door de Wml in de markt is gelegd en de vrijheid die de overheid normaliter geeft aan werkgevers en werknemers om een goede Cao af te sluiten. De werkgelegenheid is eveneens goed geborgd; wanneer over het postbeleid gesproken wordt zou werkgelegenheid eigenlijk geen rol moeten spelen. Toch is door marktwerking en het beleidsnetwerk een bepaalde omgang met werkgelegenheid in de postsector gegarandeerd. De échte tekortkoming in de borging van werknemersbelangen zit dus in de onvoldoende borging van sociale zekerheid, door werknemers in dienst te nemen zonder arbeidscontract. Hierdoor kunnen bepalingen in de Wml worden omzeild. Met een AMvB is er (voorlopig) een onbevredigende oplossing gevonden omdat die alleen voor de postmarkt geldt; alleen door aanpassing van de Wml kan de borging van sociale zekerheid voor werknemers definitief worden veiliggesteld.

6.6 Conclusie

Wanneer de postmarkt als geheel wordt beschouwd, valt op dat veel publieke belangen op hiërarchische wijze worden geborgd. Door middel van wetgeving wordt een bodem, een minimale standaard, bepaald, waar de markt vervolgens in wordt vrij gelaten. Ook netwerken spelen in dit spel af en toe nog een rol, al blijft de dominante positie aan hiërarchische ordening voorbehouden. Dit lijkt te worden ingegeven door de Tweede Kamer, die groot belang hecht aan de postmarkt en bij iedere beleidsverandering invloed uitoefent. De liberalisering van de markt, die tot ontevredenheid heeft geleid omdat deze niet naar verwachting heeft uitgepakt, speelt hierin een rol (Henk Bleker, Tweede Kamer, 2011-2012g, p. 17), evenals de dalende volumes op de postmarkt. Concluderend kan echter worden gesteld dat de borging van de publieke belangen in de Nederlandse postmarkt, ondanks de onzorgvuldigheid in de besluitvorming, in grote lijnen voldoet. De grootste hiaten zijn te herkennen in de borging van werknemersbelangen en in de borging van de betaalbaarheid van de dienstverlening als geheel.

7. Analyse postmarkt Verenigd Koninkrijk

Zoals eerder al is vastgesteld levert de definiëring van publieke belangen problemen op. Allereerst omdat het publieke belang verschillend is voor verschillende bevolkingsgroepen, daarnaast omdat de definitie van de SER niet exact kan worden nagekomen. Daarom wordt voor een belangrijk deel uitgegaan van gebruikersonderzoeken om het publieke belang te bepalen, terwijl ook uitspraken van de sleutelpersonen in de interviews hiervoor belangrijke bronnen zijn. Dit geldt ook voor de definiëring van publieke belangen in het Verenigd Koninkrijk. In onderstaand hoofdstuk zal de postmarkt van het Verenigd Koninkrijk worden geanalyseerd.

7.1 Kwaliteit

Ook in het Verenigd Koninkrijk is de kwaliteit van de postbezorging een belangrijk publiek belang. Een minimale kwaliteitsborging is hier verzekerd door de Europese postrichtlijn en de minimale dienstverlening van de universele postdienst. In de onderstaande paragrafen worden de verschillende dimensies van kwaliteit in de postbezorging van het Verenigd Koninkrijk geanalyseerd.

7.1.1 Publiek belang

7.1.1.1 Bezorgdagen

Ook in het Verenigd Koninkrijk dalen de postvolumes in hoog tempo, wat inhoudt dat de kosten per poststuk stijgen. Dit betekent dat in het kader van betaalbaarheid een afweging moet worden gemaakt tussen kwaliteit en prijs. Hoewel deze redenatie in het Verenigd Koninkrijk op problemen stuit door het inefficiënte functioneren van Royal Mail (waar ik later nog op terugkom), heeft *regulator* Ofcom onderzocht hoe gebruikers aankijken tegen het aantal bezorgdagen. In grote lijnen vinden burgers de huidige universele dienstverlening, die bestaat uit zes bezorgdagen, prima. Wanneer hen wordt gevraagd naar het afschaffen van een bezorgdag, geven zij aan hierin nadelige gevolgen te zien (Ofcom, 2012d, p. 4). Sterker nog; dit is één van de meest nadelige scenario's, volgens het onderzoek. Ondanks deze zorgen zou één bezorgdag minder wel acceptabel worden gevonden door de burgers (2012d, p. 46).

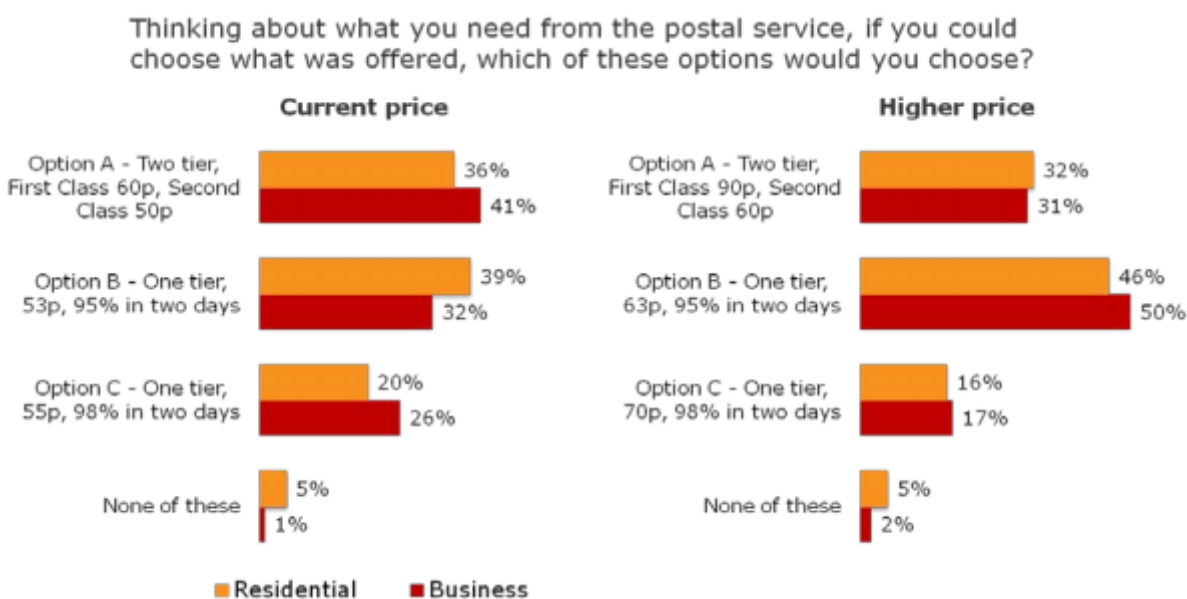
Verschillende geïnterviewden geven aan dat het aantal bezorgdagen momenteel goed is, dat er geen wens is om dat aan te passen en dat het aantal bezorgdagen zelfs voordeel heeft voor Royal Mail, dat op andere punten naar vermindering van de eisen aan de universele dienstverlening zou willen kijken (TNT Post UK, Royal Mail, BIS & ConsumerFocus, persoonlijke communicatie, verschillende data). Overigens is voor een vermindering van het aantal bezorgdagen een wetswijziging nodig, iets waarvoor de overheid momenteel niet openstaat (Ofcom, 2012d, p. 23).

7.1.1.2 Overkomstduur

De vereiste overkomstduur valt uiteen in twee klassen: First Class Mail en Second Class Mail. Het vereiste aan First Class Mail is dat 93 procent een dag later bezorgd moet worden, terwijl van de Second Class Mail 98,5 procent binnen drie dagen bezorgd moet zijn. Overigens is het onderscheid tussen First en Second Class voor de meeste burgers onduidelijk (Ipsos Mori, 2012, p. 16). In het Verenigd Koninkrijk lijkt een verandering van de vereisten aan de overkomstduur het meest voor de hand te liggen. Hiervoor zijn verschillende redenen. Vanwege de grootte van het land moet een netwerk van vliegtuigen worden onderhouden om 93 procent een dag later te kunnen bezorgen. Dit levert veel kosten op. Daarnaast lijken burgers niet perse een snelle overkomstduur te willen, maar meer waarde te hechten aan betrouwbaarheid,

zekerheid en prijs (ConsumerFocus & Wik, persoonlijke communicatie, verschillende data). Concrete plannen om de wettelijk vereiste overkomstduur te wijzigen, of om de First en Second Class Mail samen te voegen, zijn er momenteel echter niet.

Uit het onderzoek van Ofcom (2012d, p. 22-23) blijkt dat een overgroot deel van de geënquêteerden een verlaging van de overkomstduur voor de First Class Mail naar 85 procent acceptabel vindt. In het onderzoek wordt dan ook aanbevolen om dit percentage zodanig bij te stellen, dat een dagelijks luchtvaartnetwerk niet meer nodig zal zijn (Ofcom, 2012d, p. 23). Figuur 20 komt ook uit het onderzoek en toont hoe burgers en bedrijven aankijken tegen herziening van het stelsel van First en Second Class Mail. Hieruit blijkt dat een meerderheid van de gebruikers welwillend staat tegenover een éénklassesysteem en dat prijs voor de gebruikers een belangrijke rol speelt, hoewel veel geïnterviewden aangeven dat betaalbaarheid nauwelijks een issue is in de post (ConsumerFocus & Wik, persoonlijke communicatie, verschillende data).



Figuur 20: Respondenten krijgen de keuze tussen verschillende systemen van First en Second Class post (Ofcom, 2012d, p. 76).

Een belangrijke vrees is dat vermindering van de kwaliteitseisen gevolgen heeft voor zwakkere bevolkingsgroepen die in hogere mate afhankelijk zijn van de post, maar minder de post gebruiken. Zij lopen een groter risico om buiten de samenleving te komen te staan bij vermindering van de kwaliteitseisen (Wik, persoonlijke communicatie, 19 december 2012). Over de gehele breedte genomen lijkt het publieke belang in de overkomstduur te zijn dat er een afweging moet worden gemaakt tussen betrouwbaarheid, betaalbaarheid en bescherming van zwakkere groepen. Herziening van het First en Second Class postsysteem lijkt in het kader hiervan acceptabel.

7.1.1.3 Brievenbussen

De post wordt door kwetsbare groepen meer gebruikt. Echter, ook beter bedeelden gebruiken regelmatig de post. Dit uit zich in het gebruik van brievenbussen. Britten die in rurale gebieden wonen, op eilanden, 55-plussers en ook de bovenste lagen van de samenleving gebruiken vaker brievenbussen (ConsumerFocus, persoonlijke communicatie, 20 december 2012). Rijkere hebben vaak grote landerijen

op het platteland. Doordat op het platteland door middel van overheidssteun een relatief dicht netwerk van brievenbussen (maar ook van postvestigingen) bestaat, betekent dit dat belastingbetalers de postdienstverlening van rijkere in de samenleving ondersteunen. Hoewel je je kunt afvragen of dit gewenst is, is bereikbaarheid volgens de Europese postrichtlijn een belangrijk onderdeel van universele dienstverlening.

Los van deze bereikbaarheid, die in het Verenigd Koninkrijk een belangrijk publiek belang is (zo staat het ook in de Postal Services Act), is niet duidelijk hoe de gebruikers tegen het aantal brievenbussen aankijken. In het onderzoek van Ofcom (2012d, p. 38 e.v.) is het tijdstip waarop de brievenbussen worden geleegd belangrijker dan het aantal brievenbussen. Slechts de optie om brievenbussen waarin weinig brieven worden gepost te verwijderen wordt besproken – en wordt acceptabel gevonden (Ofcom, 2012d, p. 38). Over het aantal brievenbussen lijkt geen discussie te bestaan. Ook over brievenbussen waar weinig wordt gepost: voor de toegankelijkheid moeten deze er in het platteland gewoon zijn (Manager PA International PostNL, persoonlijke communicatie, 26 november 2012).

7.1.1.4 Postvestigingen

In het Verenigd Koninkrijk spelen traditie en erfgoed een belangrijke rol. Royal Mail en Post Office worden als erfgoed gezien en postkantoren zijn dan ook onaantastbaar. Hoe de burgers aankijken tegen het dichte netwerk van postkantoren is onbekend. Ofcom bemoeit zich namelijk niet hiermee (Ofcom, persoonlijke communicatie, 8 februari 2013). De overheid hecht een groot belang aan een groot aantal postkantoren. Dit heeft deels als motivatie dat postkantoren erfgoed zijn, maar heeft ook deels te maken met bescherming van burgers die op het platteland wonen en toegang moeten hebben tot het netwerk (ConsumerFocus, BIS, PostNL & TNT Post UK, persoonlijke communicatie, verschillende data; Lord Young of Norwood Green, House of Lords, 2010-2011b, Column 41-42).

Er zijn meer dan achttienduizend postkantoren verdeeld over het Verenigd Koninkrijk, die in een transformatiefase zitten. Een groot deel van de postkantoren wordt ondergebracht in andere winkels, zoals we in Nederland voor een belangrijk deel al gewend zijn. Hierdoor worden de openingstijden ruimer. Ook gaat een deel van de postkantoren met een minder groot assortiment functioneren (ConsumerFocus, 2012b, p. 7-9). Klachten zijn er vooral over ondoorzichtige prijsbepaling, service en onvriendelijke openingstijden (Ipsos Mori, 2012, p. 29), niet over het aantal postkantoren.

7.1.1.5 Dekkingsgraad

Volgens de principes van universele dienstverlening – niet voor niets universeel genoemd – moet het postnetwerk over het hele land voor alle inwoners toegankelijk en bereikbaar zijn. Dit lijkt in het Verenigd Koninkrijk grotere waarde te hebben dan in sommige andere landen, waarin veel rationeler tegen kosten en opbrengsten aangekeken wordt. In Engeland geldt: de postdienst is heilig. Royal Mail is de oudste postdienst van de wereld. Dat is net zo heilig als een rode telefooncel. Daar torn je niet aan! (Manager PA International PostNL, persoonlijke communicatie, 26 november 2012) Op vergelijkbare wijze wordt tegen de universele dienst aangekeken (Baroness Wilcox, House of Lords, 2010-2011b, Column 120). Vandaar dat een dekkingsgraad over het hele land niet ter discussie staat.

Dit wordt versterkt door het conservatieve (en adellijke) House of Lords. Veel van deze Lords hebben landhuizen in de rurale gebieden. Zij hebben daardoor belang bij een kwalitatief goede postdienst in deze rurale gebieden. Het maakt dat de dekkingsgraad (bezorgdagen, bezorgsnelheid, brievenbussen en postkantoren) in rurale gebieden van hoog niveau is. Dit betekent de facto dat de belastingbetaler grote, adellijke families subsidieert (ConsumerFocus, persoonlijke communicatie, 20 december 2012).

Bovendien nemen de kosten van een kwalitatief hoogstaand, landelijk dekkend netwerk onder invloed van de dalende postvolumes toe. Het maakt dat je je kunt afvragen of de dekkingsgraad op dit hoge niveau nog wel beantwoordt aan het publieke belang. Voorlopig lijkt de universaliteit van de dienstverlening echter onaantastbaar.

7.1.1.6 Weging van belangen

Uit Grafiek 9 kan al de voorzichtige conclusie getrokken worden dat de postzegelprijs door burgers en bedrijven belangrijker wordt gevonden dan herziening van het stelsel van First Class en Second Class Mail. Uit het onderzoeksrapport van Ofcom (2012d, p. 36-37) zijn verschillende scenario's van wijzigingen aan de vereisten aan de universele postdienst aan deze groepen voorgelegd. Zowel voor burgers als voor bedrijven geldt in grote lijnen dat een wijziging van het First Class en Second Class stelsel inclusief wijziging van de overkomstduur als meest acceptabel wordt gezien, terwijl hogere prijzen als minst acceptabel worden gezien. Vooral burgers zijn minder blij met een verlies van het aantal bezorgdagen. De mening over het aantal brievenbussen en postkantoren is hierin niet onderzocht.

Belangrijk om te bezien is ook hoeveel kostenbesparing herzieningen van de universele dienstverlening met zich mee zouden brengen. De overgang naar één postklasse zou kosten besparen, evenals een vermindering van het aantal bezorgdagen. Wijziging van tijdstippen van het legen van brievenbussen of het bezorgtijdstip zorgt niet voor substantiële kostenbesparingen. Wijziging van de overkomstduur zit hier qua kostenbesparing tussen in (Ofcom, 2012d, p. 40-41). De wijzigingen die het meeste impact hebben zorgen ook voor de grootste kostenbesparingen. Dit is waardevol om in het oog te houden door de *trade-off* die tussen kwaliteit en betaalbaarheid bestaat in de postsector.

7.1.2 Wijze van borging

In de Postal Services Act, die oorspronkelijk in 2000 is opgesteld als implementatie van de Europese Richtlijn in 1997 maar in 2011 is herzien, staat opgenomen dat Ofcom (Artikel 29, Lid 1) haar taken met betrekking tot de postdienstverlening moet uitvoeren zodat de levering van de UPD wordt gewaarborgd.²¹ Dit houdt in dat het uitvoeren van de UPD financieel haalbaar moet zijn en er bovendien winst moet kunnen worden behaald. Ofcom stelt de diensten op die onder de UPD vallen en verleent vervolgens een licentie aan de uitvoerder van de UPD (Artikel 30). Royal Mail is deze uitvoerder, in ieder geval tot 2021 (Royal Mail Holdings plc, 2012b). Ofcom heeft wat betreft kwaliteit de eisen opgelegd die in onderstaand schema zijn opgenomen; deze (wettelijke) eisen zijn onderdeel van de borging van publieke belangen, die in de rest van deze paragraaf voor alle dimensies van kwaliteit zal worden toegelicht.

UPD-dimensie	Wetgeving in het Verenigd Koninkrijk
Producten	Postzendingen tot 2 kilo per stuk; Postpakketten tot 10 kilo per pakket; Aangetekende zendingen; Zendingen met aangegeven waarde. Echter, er zijn nog diensten aan toegevoegd, namelijk Cleanmail en Mailsort 1400. Dit betreft bedrijvenpost, waarvan Mailsort 1400 post

²¹ Ofcom is hierdoor invloedrijker dan het Nederlandse OPTA, want Ofcom is verantwoordelijk voor het definiëren van de UPD (Pond, 2006, p. 8).

	betreft die voorgesorteerd wordt aangeleverd en Cleanmail niet.
Netwerk van toegangspunten	- Royal Mail moet toegangspunten tot de UPD leveren in overeenstemming met de behoeften van de gebruikers. Ofcom controleert dit. Postkantoren worden onderhouden door Post Office, dat volledig in handen van de overheid is. Ofcom adviseert aan de overheid over het postkantoor netwerk. De overheid legt vereisten op aan het Post Office netwerk: 99 procent van de populatie moet binnen drie mijl (ongeveer vijf kilometer) van het dichtstbijzijnde postkantoor zijn en 90 procent binnen één mijl (iets meer dan anderhalve kilometer). 99 procent van de stedelijke inwoners moet binnen een mijl wonen van het dichtstbijzijnde postkantoor, 95 procent van iedereen op het platteland moet binnen drie mijl wonen. - De 115,500 brievenbussen in het Verenigd Koninkrijk zijn momenteel slechts in 61 van de 121 postcodegebieden gereguleerd (wat slechts 20 procent van het geografische oppervlakte en 75-80 procent van de inwoners van het Verenigd Koninkrijk omvat): in ieder postcodegebied dat minimaal 200 inwoners per vierkante kilometer heeft, moet minimaal 99 procent van de inwoners binnen 500 meter van een brievenbus wonen. Ofcom heeft dit jaar het voornemen uitgesproken om Royal Mail te verplichten om in het gehele land voor 98 procent van de adressen een brievenbus binnen een mijl te hebben staan, terwijl voor de overige 2 procent “redelijke” afstanden moeten worden gehanteerd.
Collectie en bestelling	Tenminste zes dagen per week; pakketten minimaal vijf dagen in de week (maandag-vrijdag). Doelstelling is dat 93 procent van post uit Categorie I de volgende dag wordt bezorgd en 98,5 procent van post uit Categorie II moet binnen drie dagen worden bezorgd. 90 procent van de pakketten boven 1 kilogram moet binnen drie dagen worden bezorgd.

Tabel 7: Tabel op basis van de Postal Services Act (2011), Ofcom (2012a), Ofcom (2012b), Ofcom (2012d, p. 18), Ofcom (2013), ConsumerFocus (2012a), Pond (2006, p. 7-8), Post&Parcel (2013), Post Office (2012, p. 14) en Ecorys (2008).

In paragraaf 6.1.2 over de borging van het publieke belang kwaliteit op de Nederlandse postmarkt werd tussen de verschillende dimensies bezorgdagen, overkomstduur, brievenbussen, postvestigingen en dekkingsgraad geen onderscheid gemaakt. De borgingswijzen waren immers hetzelfde. Dit is op de Britse postmarkt niet het geval. Daarom worden de verschillende dimensies afzonderlijk behandeld.

7.1.2.1 Bezorgdagen

Over de borging van het aantal bezorgdagen kan geen misverstand bestaan. Dit is wettelijk vastgelegd in de Postal Services Act van 2011 (Artikel 31, Requirement 1) en kan derhalve alleen gewijzigd worden door middel van een wetswijziging die door het parlement moet. De borging van het aantal bezorgdagen is bovendien geregeld door de Postrichtlijn van de EU, waardoor een minimum van vijf bezorgdagen is vastgelegd. Dit is bij uitstek een hiërarchische regeling: de overheid is hiervoor volledig

verantwoordelijk. Enkele directe betrokkenen geven aan dat regulering voor dit soort minimale eisen in de universele dienstverlening gewenst is (Royal Mail, persoonlijke communicatie, 11 december 2012). Het geeft aan dat er ook sprake is van een institutionele borging door middel van waarden en normen over het aantal bezorgdagen. Overigens geven de meeste betrokkenen aan dat ze in het geval van wijzigingen van de wetgeving voldoende gehoord worden, waardoor er ook een licht vleugje netwerkborging aan het aantal bezorgdagen kleeft (ConsumerFocus, Royal Mail & TNT Post UK, persoonlijke communicatie, verschillende data). De borging staat afgebeeld in bijlage 5.

7.1.2.2 Overkomstduur

In tegenstelling tot het aantal bezorgdagen is de overkomstduur niet in de Postal Services Act van 2011 vastgelegd. Behalve dat een uniforme service voor een redelijk tarief moet worden gegarandeerd door Ofcom, is in de wet niets hierover te vinden. In feite heeft de overheid de invulling van de universele dienstverlening voor een deel overgedragen aan Ofcom, die ook geen toezichthouder is maar een *regulator* (Wik, persoonlijke communicatie, 19 december 2012). De bevoegdheden van Ofcom gaan verder dan alleen toezicht houden. Dit duidt op een sterke netwerkborging. Overigens met hiërarchische trekjes, want de *regulator* grijpt hiërarchisch in de markt in (door middel van regels en boetes). Ofcom is als onafhankelijk *regulator* dus verantwoordelijk voor het bepalen van de overkomstduur, en zij heeft bepaald dat het systeem²² van First Class en Second Class Mail in stand wordt gehouden. Van post uit de hoogste categorie (First Class) is de overkomstduur 93 procent op de volgende dag, terwijl post uit de tweede categorie (Second Class) een *target* heeft van 98,5 procent binnen drie dagen. Dit zijn hoge kwaliteitseisen. Echter, in tegenstelling tot de meeste andere Europese landen (waar de kwaliteitseisen regelmatig worden overtroffen) haalt Royal Mail haar eigen doelstellingen niet zo vaak. Hierdoor is de kwaliteit van de service misschien op papier beter, maar blijkt dit in de praktijk niet zo te zijn. Bovendien is het kwaliteitsverschil tussen First Class en Second Class Mail in de praktijk niet zo groot als de doelstellingen doen vermoeden (ConsumerFocus, persoonlijke communicatie, 20 december 2012). Overigens krijgt Royal Mail een boete opgelegd door Ofcom wanneer zij de doelstellingen niet haalt. De mix van netwerk en hiërarchie, die het borgingsmechanisme van de overkomstduur is, is terug te vinden in bijlage 5.

7.1.2.3 Brievenbussen

Momenteel zijn er ongeveer 115.000 brievenbussen (Hope, 2012) in het Verenigd Koninkrijk, maar opvallend genoeg wist niemand van de geïnterviewden precies op basis van welke principes deze geplaatst moesten worden: dit houdt in dat het aantal brievenbussen geen omstreden issue is. Echter, Ofcom (2013) heeft onlangs aangekondigd de regulering over het brievenbusnetwerk te herzien. Momenteel is in postcodegebieden met meer dan 200 inwoners per vierkante kilometer de minimale eis dat iedere voordeur binnen 500 meter van een brievenbus moet zijn. Steden als Belfast, Edinburgh, Newcastle en Swansea vallen hier al niet onder. Daarom wil Ofcom de minimale eis wijzigen naar een brievenbus binnen een mijl van iedere voordeur voor 98 procent van ieder adres. Dit verlaagt het serviceniveau voor urbane regio's, terwijl het serviceniveau voor enkele rurale regio's wordt uitgebreid. Overigens heeft Ofcom aangegeven dat deze wijziging geen gevolgen hoeft te hebben voor het totale aantal brievenbussen (Post&Parcel, 2013). Deze nieuwe regelgeving is de uiting van een voortdurend politiek spanningsveld tussen rurale en urbane gebieden over brievenbussen op het platteland. Die

²² Dit systeem bestaat al sinds 1968 (The Great Britain Philatelic Society, 2013).

brievenbussen moeten er zijn, want het postnetwerk moet toegankelijk zijn. Een belangrijker issue is daarbij niet het aantal brievenbussen, maar de frequentie en tijden waarop zij geleverd worden (TNT Post UK, persoonlijke communicatie, 28 november 2012). Ook in die discussie lijkt toegankelijkheid en kwaliteit van de service essentieel. Dat Ofcom de regelgeving op dit vlak toch wil aanpassen heeft te maken met de naderende privatisering voor Royal Mail. Door deze regelgeving nu aan te passen verzekert Ofcom de burger dat het aantal brievenbussen van voldoende niveau blijft. Het zorgt er bovendien voor dat hiërarchische borging aan relatief gewicht wint ten opzichte van netwerk- en marktborging die ook in beperkte mate aanwezig zijn door de vrijheid die Royal Mail behoudt om brievenbussen zelf te plaatsen – en de vrijheid die zij momenteel nog heeft om in 60 postcodegebieden marktconform brievenbussen te plaatsen (zie de afbeelding in bijlage 5).

7.1.2.4 Postvestigingen

Zoals in het beleidskader reeds is omschreven, is de Post Office afgescheiden van Royal Mail, waardoor de postkantoren niet meer in beheer zijn van Royal Mail. Op deze manier kan Royal Mail geprivatiseerd worden, terwijl de Post Offices (de postkantoren) in overheidshanden blijven. Dit is niet alleen gedaan om Royal Mail aantrekkelijker te maken voor investeerders, maar heeft ook met het belang te maken dat in het Verenigd Koninkrijk aan de traditionele postkantoren wordt gehecht. “En als je dan de politieke discussies daar omheen volgt, dan gaat het niet om de grote postkantoren in de steden, maar juist in de dorpen” (Manager PA International PostNL, persoonlijke communicatie, 26 november 2012). Dit wordt bevestigd door het ministerie, dat aangeeft dat Post Office wordt gesubsidieerd om onrendabele vestigingen open te houden. Privatiseren van Post Office wordt dan ook als onmogelijk gezien (BIS, persoonlijke communicatie, 19 december 2012). Omdat Post Office in handen is van de overheid, bepaalt de overheid hoeveel postkantoren er minimaal moeten zijn. Hiervoor zijn richtlijnen opgesteld, mede op advies van Ofcom, maar uiteindelijk door de overheid. Deze behelzen dat er in totaal bijna 12.000 postkantoren in Groot-Brittannië te vinden zijn in verschillende soorten en maten (Post Office, 2012, p. 5). Dit vloeit voort uit de veranderingen die Post Office momenteel aan het netwerk doorvoert. De borging is in bijlage 5 afgebeeld. Het kleine deeltje netwerkborging duidt op de papieren zelfstandigheid van Post Office, dat wel in overheidshanden is.

7.1.2.5 Dekkingsgraad

De dekkingsgraad is net als het aantal bezorgdagen in de Postal Services Act van 2011 vastgelegd (Artikel 31, Requirement 1) en kan derhalve alleen worden gewijzigd via een wetswijziging langs de parlementen. De dekkingsgraad is dus volledig hiërarchisch geborgd, ook institutioneel. De universele dienstverlening is heilig (Manager PA International PostNL, persoonlijke communicatie, 26 november 2012), waardoor de dekkingsgraad op geen enkele manier ter discussie staat en misschien wel als het ultieme publieke belang in de postsector kan worden gezien. Zonder wetgeving zou een rare situatie ontstaan dat mensen in rurale regio's een verminderde service of geen enkele service zouden hebben. Het zou betekenen dat afgelegen regio's een hogere prijs zouden moeten gaan betalen voor dezelfde service; dit gebeurt al in de pakkettenmarkt. “*If it wouldn't be met by the market, at that point you need to oblige someone to do something they wouldn't otherwise*” (TNT Post UK, persoonlijke communicatie, 28 november 2012).

7.1.2.6 Borging van kwaliteit

De borging van kwaliteit is in de vijf verschillende dimensies op uiteenlopende manieren gebeurd. Een grote invloed van *regulator* Ofcom is te herkennen, evenals strak overheidsingrijpen waar zij dit nodig acht. Uiteindelijk speelt het hiërarchische borgingsmechanisme de grootste rol in de borging van kwaliteit, al kan de grote rol van de netwerkborging niet worden genegeerd. Figuur 21 geeft een impressie van de borging van kwaliteit.

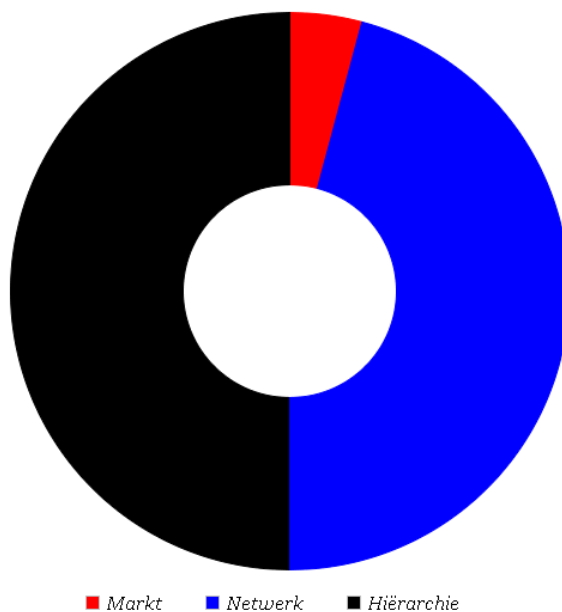
7.1.3 Mate van borging

Op de vraag of kwaliteit door een belangrijke mix tussen de borgingsmechanismen hiërarchie en netwerken afdoende is geborgd, moet positief geantwoord worden. Ofcom monitort het aantal brievenbussen en de bezorgkwaliteit; vooral de vereisten aan de bezorgkwaliteit zijn streng en borgen een hoge

kwaliteit van de postdienstverlening. Misschien zijn deze eisen zelfs te strak: inwoners geven aan dat de kwaliteitsdoelstelling van First Class Mail verlaagd kan worden. Betrouwbaarheid wordt belangrijker gevonden dan snelheid (Wik, persoonlijke communicatie, 19 december 2012). Daarnaast zouden burgers (en ook belanghebbenden zoals ConsumerFocus) openstaan voor een herziening van het stelsel naar een éénklassesysteem. Dit betekent niet dat de huidige borging tekort schiet. Wat betreft brievenbussen verkeert de service momenteel op hoog niveau; het aantal is groot. Het bestaande aantal postkantoren lijkt door de strenge eisen van de overheid meer dan te voldoen aan het publieke belang. Bovendien zal Ofcom de regulering op het gebied van brievenbussen over het hele land uitbreiden, zij het op een lager niveau dan nu voor veel postcoderegio's het geval is, al zal het in sommige regio's ook een uitbreiding van het aantal brievenbussen betekenen.

Hoewel de borging van een zesdaagse bezorging een kostbare aangelegenheid is en Royal Mail bovendien moeite heeft om zwarte cijfers te schrijven, lijkt er momenteel weinig behoefte om het aantal bezorgdagen aan te passen. Gebruikers zijn tevreden met zes bezorgdagen, al geven zij aan een dag minder ook acceptabel te vinden. Geïnterviewde betrokkenen zijn eveneens tevreden met een zesdaagse bezorgingsweek, maar tekenen hierbij aan dat herziening in de toekomst waarschijnlijk onvermijdelijk is (TNT Post UK & BIS, persoonlijke communicatie, verschillende data). Momenteel zijn andere kostenposten echter essentiëler om aan te pakken: deze kostenposten worden veroorzaakt door efficiëntieproblemen.

De overheid lijkt dekingsgraad het belangrijkste publieke belang te vinden, omdat deze strak hiërarchisch is geborgd door middel van een bepaling in de Postal Services Act. Over de dekingsgraad bestaat geen enkele discussie. Hiervoor zijn grofweg twee redenen: er zijn groepen in de samenleving die niet veel keuze hebben behalve het gebruiken van de post, en deze mensen doe je hiermee te kort. Een tweede reden is dat de post de markt domineert en zonder overheidsregulering veel differentiatie zou toepassen en bijvoorbeeld alleen de winstgevend gebieden zou dekken (Wik, persoonlijke communicatie, 19 december 2012). Hier komt nog bij dat het House of Lords vol zit met bezitters van landhuizen op het platteland, die verandering van deze wetgeving zouden blokkeren.



Figuur 21: Borging van kwaliteit met de drie mechanismen afgebeeld.

Overigens worden ook de postkantoren uitdrukkelijk beschermd; deze zijn in handen van de overheid en de overheid heeft voor het aantal postkantoren de regulering in eigen hand gehouden en niet uitbesteed aan Ofcom. Door overheidssubsidie kan Post Office blijven functioneren zoals zij nu doet en is de service, die door de overheid ook wordt opgelegd, gegarandeerd. Een minimaal aantal van bijna 12.000 postkantoren is wettelijk vastgelegd. Dit getal zegt ConsumerFocus overigens weinig. *“The number of Post Offices is set in statute, I believe. (...) I think it’s much more about making sure that there’s provision of Post Offices in areas where people really need them. Where they need that collection and drop-off point, really”* (ConsumerFocus, persoonlijke communicatie, 20 december 2012). Het huidige aantal lijkt hieraan wel te voldoen, als we recente onderzoeken geloven. In het onderzoek *Are you being served?* (ConsumerFocus, 2012b) worden geen aantallen maar juist wel de service, toegankelijkheid en wachtrijen onderzocht, waarover de grootste klachten bij de klanten bestaan.

Hieruit blijkt dat de borging van kwaliteit in algemeenheid misschien zelfs een grotere kwaliteit met zich meebrengt dan voor het publieke belang minimaal zou moeten.

7.2 Betaalbaarheid

7.2.1 Publiek belang

Betaalbaarheid van de postdienstverlening wordt door de burger belangrijker gevonden dan behoud van huidige kwaliteit van die dienstverlening. Met dat in het achterhoofd is betaalbaarheid een publiek belang dat geborgd moet worden. Momenteel is er dan ook wetgeving met betrekking tot betaalbaarheid: volgens de Postal Services Act (2011) moet de verlener van de universele postdienst zorgen voor “betaalbare, uniforme tarieven in het hele Verenigd Koninkrijk” voor die postdienst. Ofcom stelt de prijzen uiteindelijk vast, nadat Royal Mail hiervoor een voorstel heeft gedaan. In 2012 is dit opnieuw gebeurd: Categorie II-post is de komende zeven jaar begrensd op 55 pence en gebonden aan de inflatie. Post uit de andere categorieën wordt meer vrij gelaten aan Royal Mail, maar Ofcom controleert of de prijzen enerzijds betaalbaar zijn en anderzijds de kosten van de UPD kunnen dekken (Ofcom, 2012a; Ofcom, 2012b; Ofcom, 2012d, p. 18). In het onderstaande worden de twee dimensies van betaalbaarheid, de postzegelprijs en de kosten van de dienstverlening als geheel, behandeld.

7.2.1.1 Postzegelprijs

Uit onderzoeken blijkt dat gebruikers van de postdienst de prijs een belangrijke eigenschap vinden. Echter, een lage prijs hoeft niet per definitie gewaarborgd te worden, de wet over de universele dienstverlening schrijft: *“at affordable prices determined in accordance with a public tariff which is uniform throughout the United Kingdom”* (Postal Services Act 2011, Artikel 31, Requirement 3). De service moet betaalbaar zijn, maar daarnaast ook over het hele land hetzelfde (Baroness Wilcox, House of Lords, 2010-2011b, Column 120). Voor de geïnterviewden geldt dan ook: de kosten zijn niet hoog, laat staan onbetaalbaar. Wanneer naar wekelijkse of maandelijkse uitgaven aan post wordt gekeken, staat dat in geen enkele verhouding met de kosten die huishoudens maken voor andere vormen van dienstverlening – zoals energielevering. *“Because of the amount that people pay on postage alone, compared to other things that they would spend money on, Ofcom have determined that there is no affordability issue”* (Royal Mail, persoonlijke communicatie, 11 december 2012). Hieruit kan worden geconcludeerd dat de postzegelprijs überhaupt geen publiek belang dat het borgen waard is, behalve door marktwerking: marktborging kan volstaan om het publieke belang dat in de wet staat te borgen, namelijk betaalbaarheid. De gebruikers van de postdiensten geven echter aan dat zij veel waarde hechten aan een betaalbare (en waarschijnlijk bedoelen zij goedkope) postdienstverlening. Wellicht dat een goedkope Second Class Mail, die dient om

officiële documenten te kunnen verzenden, als het publieke belang kan worden aangeduid – al speelt hierin het spanningsveld tussen wat mensen willen en echt nodig hebben eveneens een rol.

7.2.1.2 Kosten dienstverlening universele postdienst

Het belangrijkste van de kosten van de uitvoering van de universele postdienst is dat deze niet de pan uitrijzen. Dit staat zelfs in de Postal Services Act 2011. Ofcom moet ervoor zorgen dat de universele postdienstverlening “*financially sustainable*” is. Echter, wat betekent deze financiële houdbaarheid? Allereerst betekent dit dat de postdienstverlening op efficiënte wijze moet worden uitgevoerd. Efficiëntie heeft immers als gevolg dat de kosten zo laag mogelijk zijn, gegeven de verplichtingen die moeten worden gehaald. Ook dit moet wettelijk door Ofcom worden gecontroleerd. Ten tweede betekent dit dat bij efficiënte uitvoering van de universele postdienst de kosten van het uitvoeren van de opgelegde verplichtingen niet te hoog moeten worden. Het verantwoordelijke Britse ministerie zei hierover dan ook: “*Nobody expects the universal service to be loss-making*” (BIS, persoonlijke communicatie, 19 december 2012).

7.2.2 Wijze van borging

7.2.2.1 Postzegelprijs

In maart 2012 is de borging van de postzegelprijs aangepast. In aanloop naar de privatisering van Royal Mail probeert de overheid het bedrijf meer vrijheid te gunnen om winstgevendheid te creëren en het bedrijf aantrekkelijker te maken voor kopers. In concreto betekent dit dat de prijsbeperkingen van de First Class Mail zijn opgeheven, maar dat Second Class Mail nog gereguleerd wordt. In de praktijk stelt Royal Mail de prijzen vast en bepaalt Ofcom of deze redelijk zijn en niet de *price cap* overstijgen – vanaf nu dus alleen nog maar in het geval van de Second Class Mail (BIS, Royal Mail & ConsumerFocus, persoonlijke communicatie, verschillende data). Het hiërarchische ingrijpen van Ofcom (zie bijlage 5) is gemixt met de netwerkborging die hiermee gepaard gaat het meest zichtbaar bij de borging van de postzegelprijs. Overigens speelt ook de markt een rol, want Royal Mail stelt de prijzen vast op basis van de kosten die zij maakt; Ofcom hoeft deze prijzen slechts goed te keuren. Bovendien is de prijs van First Class Mail volledig aan marktwerking onderhevig, al is de vraag of dit de borging van een publiek belang betreft. Vandaar dat de cirkel voor marktwerking relatief kleiner is gebleven dan die voor netwerkborging en hiërarchische borging.

Ook de rol van Ofcom is interessant om onder de loep te nemen. Waar voorheen Postcomm fungeerde als de *regulator* op de Britse postmarkt, is dit sinds korte tijd opgegaan in Ofcom. De relatie tussen Royal Mail en Postcomm was namelijk verziekt en onwerkbaar, zo concludeerde ook het rapport van Hooper (Hooper, Hutton & Smith, 2008; Hooper, 2010). Hier had het toezicht en uiteindelijk de hele postmarkt onder te lijden. Royal Mail had het gevoel dat Postcomm voortdurend aan het corrigeren was en marktwerking voorrang verleende boven de universele dienstverlening. Uiteindelijk is ervoor gekozen om Postcomm op te laten gaan in Ofcom, dat al toezicht hield op andere sectoren. De houding van de *regulator* is hierdoor veranderd. Voor de verstoorde relatie tussen Postcomm en Royal Mail kunnen verschillende oorzaken worden aangedragen (Postcomm was te zeer pro-competitie, Royal Mail was niet gewend aan een onafhankelijke *regulator*, de start was niet goed, de voorbereiding was niet goed). Doordat Ofcom een frisse start kon maken, lijken die problemen uit de lucht. Natuurlijk zijn er spanningen, maar meer dan gezonde spanningen lijken dat niet te zijn (BIS, persoonlijke communicatie, 19 december 2012). Je zou echter kunnen zeggen dat Ofcom als toezichthouder minder hiërarchisch opereert dan Postcomm en meer vrijheid laat aan netwerken en markten om een balans te vinden. Ook dit

is in het model verwerkt.

7.2.2.2 Kosten dienstverlening universele postdienst

Het publieke belang van de kosten van de universele postdienstverlening heeft voor een groot deel te maken met efficiëntie en kostenbeperking. Royal Mail heeft echter de laatste tien jaar forse problemen heeft gehad met de inrichting van haar bedrijf. Dat heeft verschillende oorzaken, die ook de problemen met borging van de kosten om de postdienst te verlenen blootleggen. In de komende paragraaf zal ook al diepgaand worden ingegaan op de mate van borging binnen de kosten van de dienstverlening, omdat de borgingsmechanismen niet kunnen worden uitgediept zonder de tekortschietende mate van borging goed toe te lichten.

Om te beginnen speelt de machtige vakbond (de Communication Workers Union (CWU)) een rol. Een groot deel van de postbodes hierin is georganiseerd. Deze vakbond dreigt vaak met forse stakingen, wat in de loop der jaren een groot probleem is geweest voor het bedrijf: mede hierdoor zijn de loonkosten uit de klauwen gegroeid. Uit angst voor stakingen stemde Royal Mail in met forse loonstijgingen. Hiervoor kon Royal Mail lange tijd gewoon naar de overheid en Ofcom stappen om dit te financieren; dat was immers een route die veel eenvoudiger te bewandelen was dan nieuwe onderhandelingen met de vakbond. Uiteindelijk betaalde de burger voor in verhouding hoge lonen van postbodes. Er is dus geen efficiëntiecheck op het functioneren van Royal Mail, blijkt uit een van de gesprekken.

“Around 70 percent of Royal Mail’s costs are labour costs. That’s huge, that’s a huge, huge, huge part of Royal Mail’s costs. (...) What you have is a real perverse system that’s not gonna make Royal Mail get a hold on its costs. (...) Because private ownership has shareholders, they will be much more interested in constraining the costs, in a way that government control wouldn’t. Because governments are facing political pressure, they’re also terrified of causing any problems, and it’s much easier for them to just go along with whatever the workforce sets for demands” (ConsumerFocus, persoonlijke communicatie, 20 december 2012).

Duidelijk is dat de opzet van Royal Mail in overheidshanden in combinatie met een actieve en georganiseerde vakbond ervoor heeft gezorgd dat de efficiëntie van het postbedrijf verloren is gegaan. Dat de overheid hierin zelf ook een rol heeft gespeeld is evident. *“I don’t exactly know what went wrong in Royal Mail. But something went wrong over the last twenty years. Royal Mail was the best post of the world 20 years ago: the most profitable, the most effective, the most reliable... and they wrecked the ship”* (Wik, persoonlijke communicatie, 19 december 2012). Het is één van de redenen waarom over wordt gegaan op privatisering van het postbedrijf, omdat de efficiëntie hierdoor meer wordt gegarandeerd. Beschermende maatregelen zoals de beperkingen die voor uitvoering van de *downstream access* zijn opgelegd, zijn officieel om de universele dienstverlening te beschermen, maar gelden in de praktijk slechts om de concurrentie te beperken en op die manier de inkomstenstroom van Royal Mail te beschermen, zodat er wellicht investeerders gevonden kunnen worden (TNT Post UK & ConsumerFocus, persoonlijke communicatie, verschillende data). Aan de andere kant is de belangrijkste statutaire taak van Ofcom om de universele dienstverlening te beschermen en pas daarna verder te kijken om de voordelen van competitie te introduceren. Hiermee kunnen zij de bescherming van Royal Mail verantwoorden (TNT Post UK & Ofcom, persoonlijke communicatie, verschillende data).

De tweede reden voor de bescherming van Royal Mail is bescherming van de universele dienstverlening. *“Over elke activiteit die op de Britse postmarkt gepleegd wordt en die mogelijkwerijs,*

direct of indirect, consequenties heeft voor de uitvoering van de universele dienstverlening, wordt gezegd dat je die de nek moet omdraaien. Anders komt de universele dienstverlening in gevaar” (Manager PA International PostNL, persoonlijke communicatie, 26 november 2012). De inkomsten die Royal Mail genereert uit de uitvoering van de *downstream* markt zijn essentieel om het bedrijf draaiende te houden. Concurrenten betalen mee aan de hoge loonkosten van Royal Mail. De politieke angst is hierbij: als je dat eruit gaat halen, heb je dan nog wel voldoende volume om de universele dienstverlening op peil te houden? De lobby van Royal Mail is wat dit betreft invloedrijk: Royal Mail beweert jarenlang te zijn tegengewerkt door de overheid als aandeelhouder, die grote investeringen in modernisering van het bedrijf heeft nagelaten. Hierdoor is Royal Mail achteropgeraakt op de competitie, waardoor een volledige vrije marktwerking ervoor zou zorgen dat het bedrijf niet meer winstgevend kan zijn, met uiteindelijk fatale gevolgen voor de universele dienstverlening (TNT Post UK, persoonlijke communicatie, 28 november 2012). In dit verhaal zit een kern van waarheid: de privatiseringswens van de overheid is er immers ook om private investeringen mogelijk te maken en op die manier het bedrijf verder te moderniseren. Momenteel zorgt de angst bij de overheid voor vermindering van de universele dienstverlening voor onvolledige borging van de betaalbaarheid.

Uiteindelijk moet de conclusie worden getrokken dat het systeem ervoor heeft gezorgd dat de kosten bij Royal Mail de pan zijn uitgerezen, met name door hoge loonkosten, en de inefficiëntie niet te lijf is gegaan. Iedere wijze van borging van beperking van kosten van de universele postdienstverlening ontbrak. *“There wasn’t really any internal pressure, or perhaps the pressure of the stakeholder”* (TNT Post UK, persoonlijke communicatie, 28 november 2012). Dit kan worden opgelost door het bedrijf te privatiseren (Baroness Wilcox, House of Lords, 2010-2011a, Column 700), maar de staat van het bedrijf is zorgwekkend waardoor verkoop van Royal Mail gemakkelijker is gezegd dan gedaan (Lord Razzall, House of Lords, 2010-2011c, Column 466). Royal Mail wordt de komende jaren dan ook beschermd tegen concurrentie om het bedrijf aantrekkelijker te maken voor investeerders en bovendien om de universele dienstverlening te beschermen tegen concurrentie. In de tussentijd is er geen borging van efficiëntie. Ondanks de modernisering van de afgelopen jaren zijn de kosten nauwelijks gedaald omdat bijna niemand boventallig is verklaard. *“If you look at the latest financial statement, they’ve spent on modernization, that was up. But there was no substantial reduction in operating costs. So basically they are keeping staff, rather than getting rid of it. What you end up with is a bunch of workers, standing around and looking at the machinery, but not doing anything”* (ConsumerFocus, persoonlijke communicatie, 20 december 2012). Royal Mail is het daarmee oneens, want er zou voldoende concurrentie in de *upstream* markt zijn om efficiëntie te borgen. Bovendien is er veel concurrentie van andere (digitale) communicatiemiddelen (Royal Mail, persoonlijke communicatie, 11 december 2012).

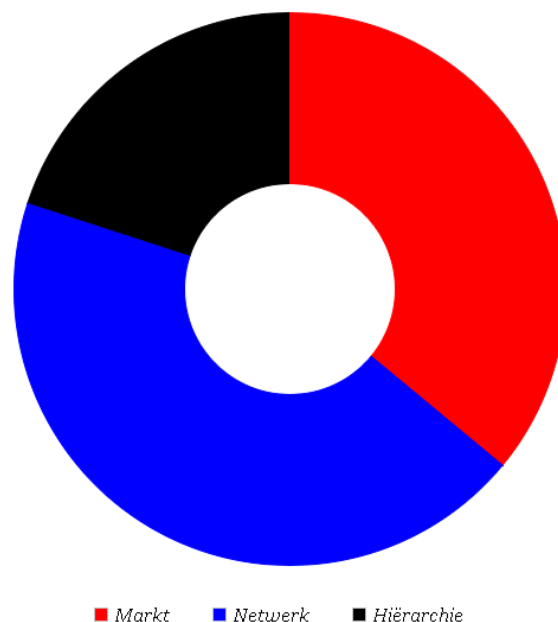
Wat het tweede aspect van de kostenbeperking van de dienstverlening van de universele postdienst betreft, er is ook geen borging van beperking van kosten om de uitvoering te bewerkstelligen. Momenteel is er geen probleem met betaalbaarheid van de dienstverlening als geheel. De kosten zijn niet hoog vanwege de UPD-eisen, maar zijn hoog vanwege inefficiëntie van Royal Mail en zeer hoge loonkosten (BIS, persoonlijke communicatie, 19 december 2012). Wanneer de uitvoeringskosten echter in de toekomst uit de klauwen lopen heeft de Britse postmarkt het voordeel dat het systeem flexibel is en Ofcom vereisten kan aanpassen zonder dat een nieuwe wet langs het parlement hoeft te gaan. Bovendien heeft Ofcom de wettelijke verantwoordelijkheid om de servicevereisten betaalbaar te houden.

Wanneer we de borging bekijken, is er eerder sprake van borging van inefficiëntie dan efficiëntie. De overheid zou toetredingsbarrières voor concurrerende postbedrijven kunnen opheffen, waardoor via marktwerking een bepaalde efficiëntie van Royal Mail kan worden gewaarborgd. De hoop is dat de

naderende privatisering, mits deze positief verloopt, eveneens een prikkel zal geven. Beperking van de kosten van de UPD is verder alleen in de wet vastgelegd: Ofcom moet dit in de gaten houden. Omdat Ofcom veel bepalingen van de UPD zelf kan vaststellen, lijkt deze borging vooralsnog redelijk op orde, in het achterhoofd houdende dat de efficiëntie flink tekort schiet en deze inefficiëntie eerst moet worden weggewerkt, alvorens goede uitspraken kunnen worden gedaan over de kosten van uitvoering van de universele postdienstverlening. De borging is gedeeltelijk marktwerking, maar inclusief hiërarchisch toezicht van een netwerkpartij, zoals afgebeeld in de afbeelding in bijlage 5.

7.2.2.3 Borging van betaalbaarheid

Wanneer de bevindingen uit de twee voorgaande paragrafen worden gewogen, moeten vooral de uitkomsten met betrekking tot de postzegelprijs worden meegenomen, juist omdat de borgingswijze van de betaalbaarheid als geheel tekort schiet, zwak is en voor een belangrijk gedeelte ontbreekt. De grote invloed van een netwerkpartij als Ofcom is onmiskenbaar aanwezig en zichtbaar in het model. Ofcom heeft haar invloed echter verkregen via een hiërarchische ingreep van de overheid en moet ook op hiërarchische wijze controleren. De marktwerking slaat op de vrijheid die Royal Mail heeft om de prijzen voor First Class Mail zelf vast te stellen en om de vrijheid die ze heeft om Second Class Mail ook allereerst zelf in te vullen, alvorens Ofcom hiervoor haar goedkeuring moet verlenen. In mindere mate speelt het model van de borging voor beperking van kosten van uitvoering van de universele postdienst mee, omdat deze borging flink tekort schiet en veel minder sterk aanwezig is in de markt. Een en ander resulteert in het model zichtbaar in Figuur 22.



Figuur 22: Borging van betaalbaarheid met de drie mechanismen afgebeeld.

7.2.3 Mate van borging

Of het publieke belang betaalbaarheid voldoende is geborgd, is moeilijk te zeggen omdat dit nogal verschilt voor de twee dimensies. Wat betreft de borging van de postzegelprijs moet de vraag worden gesteld of beperking van de postzegelprijs een publiek belang is. Betaalbaarheid is de enige vereiste in de universele dienstverlening. Betaalbaarheid is in principe geen probleem, maar burgers vinden een lage prijs wel belangrijk. Dat zij het belangrijk vinden kan erop duiden dat betaalbaarheid essentieel is; het kan ook duiden op een sterke prijselasticiteit. Bij sterke prijsstijgingen zullen minder mensen brieven gaan versturen. Dit zorgt voor een automatische rem op prijsstijgingen, omdat het postbedrijf dan zijn klandizie verliest en zijn eigen doodvonnis tekent. De vraag rijst dan ook, is een andere manier van borging dan marktwerking noodzakelijk? Overigens vinden de meeste geïnterviewden dat prijsregulering overbodig is: *“We have always been in favor of the removal of price caps, because it doesn’t drive efficiency, it drives losses”* (TNT Post UK, persoonlijke communicatie, 28 november 2012). Opvallend genoeg is de vertegenwoordiger van Royal Mail het met hem oneens: zij bepleit dat Ofcom op bepaalde gebieden moet blijven reguleren, waaronder de *price cap* (Royal Mail, persoonlijke communicatie, 11 december 2012). Wanneer we naar de borging van de postzegelprijs kijken, kan worden vastgesteld dat

met de mix van hiërarchisch ingrijpen door Ofcom (zie bijlage 5) in de postzegelprijs voor Second Class Mail de borging meer dan voldoende is. De huidige borgingswijze voldoet namelijk aan de wensen van de burger en is derhalve passend voor de situatie op de postmarkt. De vraag of borging van de postzegelprijs een publiek belang is blijft echter onbeantwoord.

Wat betreft efficiëntie en kostenbeperking van uitvoering van de universele dienstverlening kan kort worden gezegd dat deze borging ontbreekt, en dat dit ook forse problemen met zich meebrengt: uiteindelijk hoest de belastingbetaler dit immers op totdat Royal Mail is geprivatiseerd. En de periode voordat Royal Mail is geprivatiseerd dient zij te worden beschermd van concurrentie, omdat de universele dienstverlening dan gevaar loopt. Die bescherming gaat vervolgens weer ten koste van de concurrenten. Door het ontbreken van deze borging zijn dus grote problemen ontstaan op de Britse postmarkt. Een nadere toelichting van deze problemen met de borging is terug te lezen in paragraaf 7.2.2.2.

7.3 Transparantie

7.3.1 Publiek belang

In tegenstelling tot het aantal bezorgdagen, de postzegelprijs of de overkomstduur, is transparantie een veel zachter publiek belang. Het is dus lastig om aan te geven hoeveel transparantie nodig is in het publieke belang, zelfs met de opsplitsing in drie dimensies. Toch kan het opdelen in dimensies helpen om transparantie tot op zekere hoogte af te kaderen en op correcte manier de borging hiervan te bespreken.

7.3.1.1 Openheid postorganisatie in beleidsvorming

In hoeverre is transparantie van Royal Mail een publiek belang? Postorganisaties maken geen beleid; ze moeten zich slechts aan de wet houden. Minimale eisen met betrekking tot transparantie van de postorganisatie zouden dan ook moeten behelzen dat de postorganisatie voldoende cijfers overlegt om te controleren of de eisen aan de universele dienstverlening worden gehaald. Dit gebeurt voornamelijk via de *regulator* Ofcom (BIS & Ofcom, persoonlijke communicatie, verschillende data). Uitvoering van een universele dienst is dan ook de eerste belangrijke reden waarom een bepaald niveau van transparantie behaald moet worden in de postorganisaties.

Een tweede reden is anders van aard. Het is moeilijker om deze te concretiseren. In het geval van de postsector zijn er vaak grote en machtige postdienstverleners die veel marktmacht hebben. Deze zijn zo machtig, dat een bepaald niveau van openheid moet worden behouden om machtsmisbruik te voorkomen. Te veel transparantie zorgt er voor dat de marktwerking wordt verstoord: dit is een delicate balans (Wik, persoonlijke communicatie, 19 december 2012). Bovendien bestrijden postorganisaties de aanname dat zij een forse marktmacht hebben, omdat zij van mening zijn dat de postsector concurreert met andere communicatiesectoren en dus op de gehele communicatiemarkt geen aanzienlijk marktaandeel bezit. Hierdoor zou geen mogelijkheid zijn om misbruik te maken van de machtspositie (Royal Mail, persoonlijke communicatie, 11 december 2012).

Ondanks deze conceptuele discussies in hoeverre transparantie gewenst is voor postorganisaties, blijft het lastig om te bepalen of de borging van transparantie in de postorganisatie voldoet aan het publieke belang. Simpele oplossing is om de geïnterviewden te vragen of de huidige transparantie voldoende is.

7.3.1.2 Openheid overheid in beleidsvorming post

“For the government I’m a big fan of transparency. I think it’s absolutely useful and almost a civil right, transparency of the government” (Wik, persoonlijke communicatie, 19 december 2012). Dit citaat maakt

duidelijk dat transparantie over beleidsvorming van de overheid essentieel is. Overigens niet alleen wat betreft postbeleid, in principe geldt dit voor ieder beleidsterrein. Echter, er lijkt geen behoefte aan specifieke overheidstransparantie op het gebied van postbeleid. Extra transparantie boven de reguliere transparantiewetgeving is niet nodig. Wel is essentieel dat over bijvoorbeeld Post Office transparante verantwoording wordt afgelegd. Dit blijft immers in overheidshanden, ook na de privatisering van Royal Mail. Voor wijzigingen van de Postal Services Act geldt dit hoe dan ook en is dit ook automatisch geborgd.

7.3.1.3 Openheid toezichthouder

Transparantie van Ofcom is belangrijk om te borgen, omdat Ofcom ook regelgevende bevoegdheden heeft gekregen van de overheid. De invulling van deze regelgevende bevoegdheid moet transparant worden beargumenteerd, omdat Ofcom niet democratisch gekozen is en onafhankelijk functioneert. De geïnterviewden noemen als belangrijke onderwerpen die transparantie nodig hebben het kostenhuis van Royal Mail (op basis waarvan worden de postzegelprijzen vastgesteld?), de besluiten die zij nemen (ook op basis van de controlerende functie die zij ten opzichte van Royal Mail hebben) en duidelijkheid en transparantie in algemene zin. Een goede *regulator* wordt volgens Wik gekenmerkt door duidelijke en transparante besluiten (persoonlijke communicatie, 19 december 2012), om discussies over onafhankelijkheid voor te zijn.

7.3.2 Wijze van borging

Omdat transparantie een zacht publiek belang is, zijn de uitspraken over borging van transparantie interessant: aan de hand van de bestaande borging kunnen immers uitspraken worden gedaan of dit voldoende of onvoldoende is.

7.3.2.1 Openheid postorganisatie in beleidsvorming

Wat betreft transparantie van de postorganisatie dient een evenwicht te worden gevonden. Als uitvoerder van de universele dienst moet een bepaald niveau van transparantie worden betracht, maar als bedrijf geldt dat te veel transparantie de marktwerking kan verstoren.

Een belangrijke rol in de borging van de openheid van de postorganisatie wordt door Ofcom vertolkt. Ofcom is verantwoordelijk voor de controle op de prestaties van Royal Mail op het gebied van de universele dienstverlening. Dat houdt in dat Royal Mail ieder kwartaal de resultaten moeten openbaren: overkomstduur (opgedeeld in postcodes), hoe de universele dienst wordt verleend, hoeveel de universele dienstverlening kost. Daarnaast moet Royal Mail ook jaarlijks in het parlement een rapport bespreken over het culturele erfgoed dat in het bedrijf verscholen zit (BIS, persoonlijke communicatie, 19 december 2012). Royal Mail is als cultureel erfgoed heilig. Daarnaast moeten de jaarcijfers, zoals ieder ander bedrijf, worden gepubliceerd. Volgens Royal Mail is het geheel aan deze verplichte rapporten, die openbaar op de website verschijnen, ruim voldoende. *“At the moment we follow the best practice anyway. (...) All that kind of information is actually a requirement from the regulation that we do have. Without a change from Ofcom’s perspective, we are forced to keep doing that”* (Royal Mail, persoonlijke communicatie, 11 december 2012). Uiteindelijk kan dit worden getypeerd als een mix tussen hiërarchie en netwerken, omdat Ofcom als netwerkpartij op hiërarchische wijze ingrijpt in de markt. Dit is afgebeeld in bijlage 5.

7.3.2.2 Openheid overheid in beleidsvorming post

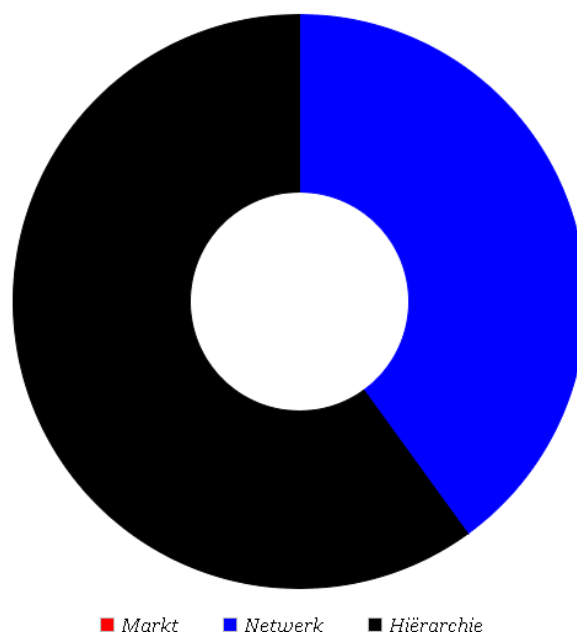
De overheid heeft een deel van de regulerende bevoegdheden overgedragen aan Ofcom, wat inhoudt dat een belangrijk deel van de extra transparantie-eisen ook zijn overgedragen aan Ofcom (los van de reeds verplichte openheid door de reguliere wetgeving). Wel blijft de overheid als eigenaar van Post Office en als wetgevende macht transparantie verschuldigd. Vooral met betrekking tot Post Office, dat is losgetrokken van Royal Mail door de aanstaande privatisering. Levert deze scheiding misschien transparantieproblemen op? Opnieuw luidt het antwoord nee: *“They will produce separate accounts and they haven’t normally done that in the past. You might well see more information on Post Office Limited than there was before. Because they will produce something separately instead of just be subsidiary of Royal Mail Holdings”* (BIS, persoonlijke communicatie, 19 december 2012). Dit jaarverslag moet in het parlement worden verantwoord. Net als Royal Mail moet Post Office een jaarverslag maken met betrekking tot het cultureel erfgoed en ook dit zal in het parlement worden besproken. Uiteindelijk heeft de transparantie dus een borgingsmechanisme dat bestaat uit een mix tussen hiërarchie met een vleugje netwerkborging, omdat Post Office verzelfstandigd is maar in overheidshanden (zie afbeelding bijlage 5).

7.3.2.3 Openheid toezichthouder

Zoals gezegd heeft de overheid verschillende bevoegdheden in het postbeleid overgedragen aan Ofcom, wat transparantie van deze *regulator* van groter publiek belang maakt. Een goede *regulator* moet transparant zijn. Transparantie van Ofcom is door de overheid hiërarchisch geborgd, want de besluiten die Ofcom maakt moeten allemaal op de website worden gepubliceerd. Bovendien moet voor ieder besluit de markt geconsulteerd worden. Iedereen die deze documenten leest, kan zijn mening hierover geven (BIS, persoonlijke communicatie, 19 december 2012). Toch blijft de hoeveelheid publicaties vooralsnog beperkt. Ofcom lijkt de markt te moeten leren kennen en Royal Mail verwacht daarom in de toekomst meer Ofcom-publicaties over de postsector. *“I would imagine they [Ofcom] will get to the stage they will publish as much about post as they do on the other sectors that they regulate. (...) I think definitely that more information is going into the public domain, more interests if you like, because it is being rolled up with other communications”* (Royal Mail, persoonlijke communicatie, 11 december 2012). Dit houdt overigens in dat Ofcom meer gaat publiceren dan wettelijk verplicht; de borging is dan ook gedeeltelijk institutioneel en is gebaseerd op een netwerkconstructie (zie de afbeelding in bijlage 5).

7.3.2.4 Borging van transparantie

Transparantie is voor een belangrijk deel hiërarchisch geborgd, maar heeft ook eigenschappen van netwerkborging door de bevoegdheden die zijn overgedragen aan Ofcom. De borging van de openheid van Ofcom telt het zwaarst; samen met de borging van de overheid (die minder belangrijk is door de overdracht van bevoegdheden) is deze transparantie het belangrijkste.



Figuur 23: Borging van transparantie met de drie mechanismen afgebeeld.

Transparantie van het postbedrijf is ook een publiek belang, maar minder dan voor de overheid en de *regulator* het geval is. De uiteindelijke balans tussen netwerken en hiërarchie staat uitgebeeld in Figuur 23.

7.3.3 Mate van borging

De vraag is: is de borging van de transparantie van de postorganisatie (Ofcom is een netwerkpartij die dit verplicht stelt) voldoende? Daarover lijken de meningen te verschillen. ConsumerFocus pleit voor meer openbaarheid over de kosten binnen Royal Mail: mensen moeten weten waarvoor ze betalen. *“I think people need to know what they’re paying for. I think this is hidden. (...) And if you’re looking at transparency on what people are paying for in terms of the service, there’s not much transparency going on there”* (ConsumerFocus, persoonlijke communicatie, 20 december 2012). Met andere woorden: het is gebruikers onduidelijk wat precies First Class en Second Class post behelst en waarom je welk bedrag ervoor moet betalen. Het is de verantwoordelijkheid van Ofcom om dit te regelen. De vraag is of de uitvoering van de universele dienstverlening momenteel geen gevaar loopt. Echter, buiten deze discussie over het samenspannen van Ofcom met Royal Mail lijkt de borging op deze dimensie voldoende te zijn.

Over de transparantie van de overheid heeft verder geen van de geïnterviewden iets te klagen, waardoor het veilig is om de conclusie te trekken dat de borging van de transparantie van de overheid voldoet aan het publieke belang, met die aantekening dat veel bevoegdheden zijn overgedragen aan Ofcom waardoor transparantie in de postsector minder op de schouders van de overheid rust.

De meeste sleutelspelers lijken tevreden met de transparantie van Ofcom, behalve ConsumerFocus, dat aangeeft dat deze transparantie niet voldoende is. De kostentransparantie moet omhoog zodat burgers kunnen zien waar overheidsgeld aan wordt besteed: arbeid, bonussen... als je dat transparant maakt, kunnen deze kosten worden gehalveerd. Deze transparantie zou bijvoorbeeld van belang zijn voor prijsbepaling. *“Under Ofcom, Royal Mail has become less transparent. (...) You can’t really see where a lot of the costs are. (...) I think it’s very important for them to be transparent to the regulator, so everybody can see how the post operator is doing, and whether or not it’s behaving efficiently. (...) That’s a problem. You need to have confidence in the regulator. (...) That’s the source of a lot of the problems. What the market needs is certainty and transparency about why Ofcom are doing things”* (ConsumerFocus, persoonlijke communicatie, 20 december 2012). ConsumerFocus worstelt met het idee dat Ofcom Royal Mail beschermt, omdat dit bedrijf moet worden geprivatiseerd. Deze bescherming gaat ten koste van de gebruiker, die uiteindelijk betaalt voor inefficiëntie in het systeem. Het roept de vraag op of meer transparantie gewenst is.

Echter, over de gehele linie kan worden gesteld dat de borging van het publieke belang transparantie oké is. De fundamentele bezwaren die worden genoemd lijken niet tot grote transparantieproblemen te leiden (al verschillen hierover de meningen). Bovendien is het de vraag of de transparantieverplichtingen die ConsumerFocus graag zou zien, reëel zijn om aan een concurrerende, verzelfstandigde organisatie op te leggen.

7.4 Democratische legitimiteit

7.4.1 Publiek belang

7.4.1.1 Controlemechanismen postbeleid

De controle op het postbeleid gebeurt uiteindelijk parlementair. De minister kan immer ter verantwoording geroepen bij misstanden in de postsector. De grootste controleverantwoordelijkheid ligt echter bij Ofcom, waarvan de onafhankelijkheid is gegarandeerd. Juist die onafhankelijkheid is belangrijk

in het kader van de democratische legitimiteit. Een ander belangrijk onderdeel van de controle op het postbeleid is de scheiding van de verschillende rollen die de overheid speelt in het postbeleid: de uitvoerende rol als aandeelhouder van Royal Mail, de regelgevende rol, en de controlerende rol als eindverantwoordelijke voor Ofcom. De democratische legitimiteit hierin wordt belangrijk gevonden, maar meer in de zin van de eindverantwoordelijkheid van de overheid en de scheiding van de rollen van de overheid. Dat Ofcom als belangrijkste controlerende orgaan geen overheidsorgaan is, maakt niet uit: het publieke belang democratische legitimiteit in de controle op het postbeleid reikt niet zo ver (BIS & Wik, persoonlijke communicatie, 19 december 2012).

7.4.1.2 Besluitvorming postbeleid

De besluitvorming rondom het postbeleid zit interessant in elkaar. Basisvereisten zijn in de Postal Services Act geregeld en zijn dus door het parlement vastgesteld. Het parlement heeft echter Ofcom de bevoegdheid gegeven om besluiten te nemen op sommige gebieden. De postzegelprijs en overkomstduur zijn hiervan voorbeelden. Het zorgt voor een vermindering van de democratische legitimiteit in de besluitvorming van het postbeleid, in theoretische zin. Het parlement is hiervoor immers niet meer direct verantwoordelijk, maar laat dit over aan een netwerkpartij.

De vraag is of deze democratische legitimiteit in de praktijk ook is teruggelopen en belangrijker nog: moet deze democratische legitimiteit wel als publiek belang worden geborgd? De meeste betrokkenen vinden dat het parlement zijn zegje heeft kunnen doen bij het vaststellen van de wet en dat een onafhankelijk toezichthouder voldoende is (BIS, persoonlijke communicatie, 19 december 2012). De uiteindelijke verantwoordelijkheid ligt bij het parlement en dat is voldoende democratische legitimiteit. Dat lijkt het publieke belang van democratische legitimiteit in de besluitvorming van het postbeleid dan ook te zijn: de eindverantwoordelijkheid.

7.4.1.3 Sturing uitvoering postbeleid

De uitvoering van het postbeleid gebeurt door Royal Mail, dat momenteel nog in overheidshanden is. Hiermee zou de democratische legitimiteit van de uitvoering groter kunnen zijn dan nadat het is geprivatiseerd. Is dit echter in het publieke belang? *“I see your point that the government should be legitimate. (...) But mail delivery, or any other commercial service? I don't see how business should be democratically legitimate. It shouldn't violate any laws or any ethical standards. But I don't think the business part should be legitimate”* (Wik, persoonlijke communicatie, 19 december 2012). Uiteindelijk is de overheid verantwoordelijk voor de eisen die zij aan de uitvoering stelt. Op de belangrijke zaken heeft zij vastgesteld dat dit via het parlement moet verlopen, zoals wijziging van het aantal bezorgdagen. Verder hoeft zij niet direct verantwoordelijk te zijn voor de uitvoering om de democratische legitimiteit van de uitvoering te borgen. Dat is geen publiek belang: de invloed op wetgeving is voldoende.

7.4.2 Wijze van borging

7.4.2.1 Controlemechanismen postbeleid

De democratische legitimiteit moet geborgd worden door scheiding van verantwoordelijkheden en de democratische legitimiteit van het parlement. Duidelijk is dat de democratische legitimiteit van het uiteindelijk controlerende orgaan, het parlement, gegarandeerd is. Echter, de scheiding met de verantwoordelijken is niet volledig zuiver gebeurd. Ofcom vindt een groot deel van zijn mandaat in wetgeving, maar binnen de regering zijn dezelfde mensen voor wetgeving verantwoordelijk als voor de aandeelhoudersrol in Royal Mail en Post Office (Wik, persoonlijke communicatie, 19 december 2012).

Groot is dit probleem niet, maar volledig zuiver is deze constructie eveneens niet.

De legitimiteit kan worden gehaald uit onafhankelijkheid van de toezichthouder. De overheid, die als democratisch orgaan in de postsector fungeert, heeft haar zegje via wetgeving en oprichting van de toezichthouder kunnen doen. Het parlement heeft de wet goedgekeurd en kan de wet weer wijzigen, dus uiteindelijk houdt het parlement eindverantwoordelijkheid (BIS, persoonlijke communicatie, 19 december 2012). Resumerend kan de borging worden getypeerd als hiërarchisch en netwerk: netwerk krijgt een belangrijke rol toebedeeld door de belangrijke controlerende functie van Ofcom. De eindverantwoordelijkheid ligt uiteindelijk echter bij de wetgeving en het parlement, en is dus hiërarchisch. Omdat de directe controlemechanismen hoofdzakelijk in handen zijn van Ofcom, heb ik de netwerkborging relatief groter gemaakt dan de hiërarchische borging (zie de afbeelding in bijlage 5).

7.4.2.2 Besluitvorming postbeleid

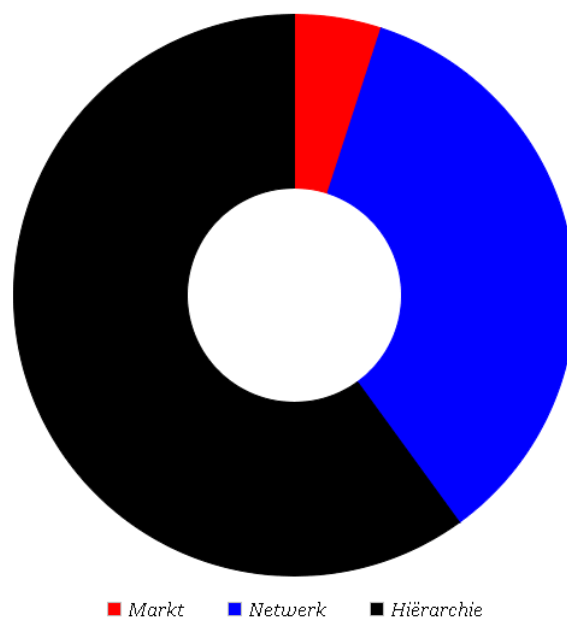
Zoals gezegd neemt de overheid in principe besluiten over het postbeleid en zet deze in de wet. In deze Postal Services Act heeft de overheid een deel van de bevoegdheden overgedragen aan Ofcom, waardoor de democratische legitimiteit in de besluitvorming is verminderd. Ofcom is immers niet democratisch gekozen. Uiteindelijk staat het de overheid en het parlement vrij om de wetgeving weer te wijzigen en zo meer verantwoordelijkheden in de besluitvorming naar zich toe te trekken (met een hogere democratische legitimiteit als gevolg). De borging van democratische legitimiteit in de besluitvorming van het postbeleid is afgebeeld in bijlage 5. Ook in dit publieke belang is de vraag hoe hiërarchie en netwerken tegen elkaar opwegen. Omdat de overheid meer besluitvormende bevoegdheden in handen heeft gehouden dan controlerende, is de verhouding wat meer richting hiërarchie uitgevallen dan in het geval van de controlemechanismen.

7.4.2.3 Sturing uitvoering postbeleid

De democratische legitimiteit van de sturing in de uitvoering van het postbeleid wordt niet zo belangrijk gevonden. De uitvoering van het postbeleid mag aan een private marktpartij (die ook deel uitmaakt van het netwerk) worden overgelaten; uiteindelijk worden de kaders immers toch door het parlement in de wetgeving gesteld. Hierdoor is de borging dus sterk hiërarchisch te noemen (zie afbeelding in bijlage 5).

7.4.2.4 Borging van democratische legitimiteit

In de borging van democratische legitimiteit schuilt een belangrijke rol voor de hiërarchische borgingsmethode, omdat het parlement hiërarchisch opereert en het democratisch legitieme orgaan in de postsector is. Echter, door de overdracht van bevoegdheden aan Ofcom en het kleine belang dat wordt gehecht aan democratische legitimiteit van de sturing van de uitvoering van het postbeleid, speelt de borgingsmethode door middel van netwerken ook een belangrijke rol in de borging die zichtbaar is gemaakt in Figuur 24.



Figuur 24: Borging van democratische legitimiteit met de drie mechanismen afgebeeld.

7.4.3 Mate van borging

Van democratische legitimiteit in de besluitvorming ligt voor de hand dat het belangrijk wordt gevonden. De overheid heeft echter besloten een deel van de besluitvorming over te dragen aan een onafhankelijke instantie, met minder democratische legitimiteit als gevolg. De overheid kan echter altijd zelf weer de touwtjes in handen nemen. De vraag is echter of dat nodig is in het kader van het publieke belang. Dat lijkt niet het geval. Het parlement heeft zijn zegje kunnen doen en kan dat altijd opnieuw doen. De specifieke besluitvorming kan echter evengoed aan een onafhankelijk orgaan worden overgelaten, zo lijkt de opinie te zijn (BIS & Wik, persoonlijke communicatie, 19 december 2012).²³ De borging van democratische legitimiteit in de controlemechanismen voldoet eveneens aan het publieke belang, al deelt niet iedereen deze mening. ConsumerFocus verwijt Ofcom dat zij te veel onder druk wordt gezet door de overheid in de besluiten die zij neemt: dat raakt direct aan de onafhankelijkheid van de toezichthouder (ConsumerFocus, persoonlijke communicatie, 20 december 2012). Het enige publieke belang dat aan de sturing van de uitvoering wordt gesteld is de mogelijkheid van het parlement om de kaders te stellen. De borging voldoet dus als gevolg van normale democratische wetgeving. Juist omdat er aan democratische legitimiteit redelijk weinig publiek belang wordt gehecht – het moet er wel zijn, maar het hoeft niet te worden overdreven – lijkt de borging hiervan voldoende te zijn.

7.5 Werknemersbelangen

7.5.1 Publiek belang

7.5.1.1 Sociale zekerheid

Sociale zekerheid voor de werknemers is geen specifiek publiek belang in het postbeleid. “*No. I think there’s a clear interest for employment policy in general. I don’t think objectives for employment in the post should be any other than employment policy objectives in logistics, or retail, or mining, or fishery. So I think, employees have rights, and they should be protected. But postal employees have the same rights as other employees*” (Wik, persoonlijke communicatie, 19 december 2012). Het feit dat een discussie tussen de sleutelspelers ontbreekt over de sociale zekerheid van werknemers betekent dat de bovenstaande omschrijving van het publieke belang van sociale zekerheid in de postsector volstaat.

7.5.1.2 Cao-onderhandelingen

Cao-onderhandelingen zijn essentieel voor arbeidsrelaties en de behartiging van belangen van werknemers. Er moet een vakbond zijn die namens werknemers kan onderhandelen met het postbedrijf, in dit geval Royal Mail. Probleem van deze Cao-onderhandelingen in het Verenigd Koninkrijk is echter dat de vakbond een hoge organisatiegraad heeft en té sterk staat ten opzichte van de werkgever. De vakbond houdt innovatie tegen en dreigt met stakingen: in het verleden hebben stakingen onder het personeel van Royal Mail veelvuldig plaatsgevonden (PostNL, TNT Post UK, BIS, Royal Mail & ConsumerFocus, persoonlijke communicatie, verschillende data). Het publieke belang is dat deze Cao-onderhandelingen resulteren in verdraagzaamheid, goede relaties tussen werkgever en werknemers en bovendien arbeidsvoorwaarden waar zowel de werkgever als de werknemer mee tevreden kunnen zijn.

²³ Hierdoor kan worden geconcludeerd dat democratische legitimiteit van de besluitvorming minder is dan in Nederland. Dit is in Groot-Brittannië geen probleem in het kader van borging van het publieke belang. Wellicht is dit te verklaren vanuit de traditie van grote, onafhankelijke toezichthouders (Wik, persoonlijke communicatie, 19 december 2012), maar het voert te ver om hier nu meer verklaringen voor te zoeken.

7.5.1.3 Werkgelegenheid

De quote die in paragraaf 7.5.1.1 is gebruikt om het publieke belang van sociale zekerheid in de postsector te illustreren, kan ook worden gebruikt om het publieke belang van werkgelegenheid in de postsector specifiek te typeren. Werkgelegenheid is een publiek belang, maar alleen op nationaal niveau, niet voor een sector specifiek: *“I think the objective is to have good employment, and effective employment. You can’t afford people being employed on inefficient jobs”* (Wik, persoonlijke communicatie, 19 december 2012). Er wordt dat betreft ook geen beleid van de overheid op gevoerd. Toch is een bepaalde hoeveelheid werkgelegenheid geborgd, terwijl dat misschien wel indruist tegen het publieke belang in de postsector. Dat komt later aan bod.

7.5.2 Wijze van borging

7.5.2.1 Sociale zekerheid

De sociale zekerheid-voorzieningen van werknemers bij Royal Mail zijn momenteel uitstekend. Dit komt voort uit het feit dat Royal Mail een overheidsbedrijf is. Deze sociale zekerheid is bovendien geborgd, want naast het feit dat er een hiërarchische bodem in de markt ligt met minimale arbeidsvoorwaarden voor iedere arbeider, heeft Royal Mail te maken met een sterke en actieve vakbond met een hoge organisatiegraad. Deze vakbond heeft zijn hakken in het zand gezet wat betreft privatisering, omdat de arbeidsvoorwaarden na deze privatisering slechts achteruit zullen gaan. *“Their employment packages are very good. The working conditions are very good. Their employment perspectives are above equivalent types of work in other sectors”* (TNT Post UK, persoonlijke communicatie, 28 november 2012). Hetzelfde type arbeid met dezelfde arbeidsvoorwaarden zal nooit meer terugkeren na de privatisering, waardoor de vakbond hier nooit achter zal gaan staan (PostNL, TNT Post UK & ConsumerFocus, persoonlijke communicatie, verschillende data). Deze manier van borging is een vorm van netwerkborging. Uiteindelijk is de borging dus te typeren als netwerkborging met een hiërarchische bodem in de markt (zie bijlage 5).

7.5.2.2 Cao-onderhandelingen

Cao-onderhandelingen zijn essentieel voor werknemers en vinden altijd plaats, ook al verlopen ze moeizaam. De borging hiervan is als netwerkconstructie te typeren, al kan de hiërarchische druk die hiervoor is worden meegenomen, evenals de invloed van marktborging in bepaling van loonkosten. Dit wordt afgebeeld in bijlage 5. De overheid vindt het belangrijk dat de onderhandelingen plaatsvinden, evenals de vakbonden. De onderhandelingen verlopen echter moeizaam; daarover volgt meer toelichting in de paragraaf over de mate van borging.

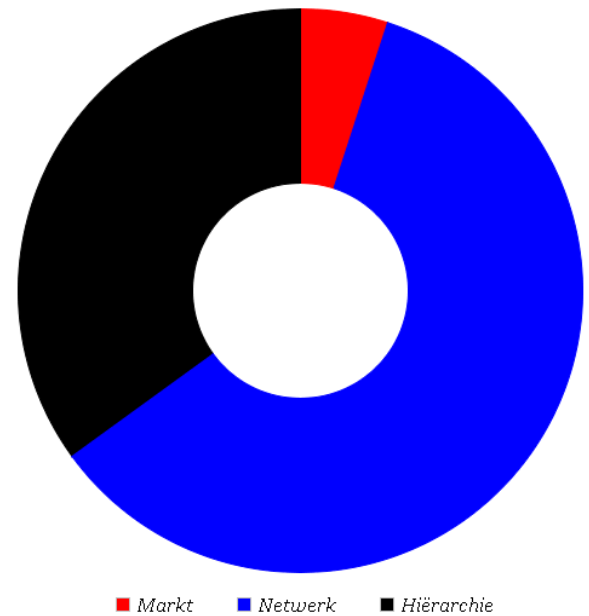
7.5.2.3 Werkgelegenheid

In werkgelegenheid schuilt een publiek belang, maar niet in de postsector specifiek. Toch is een bepaalde hoeveelheid werkgelegenheid geborgd. In het postbeleid in het Verenigd Koninkrijk speelt de werkgelegenheid in de postsector, Royal Mail is één van de grootste werkgevers van het land, een belangrijke rol. Dit zorgt voor inefficiënties (Wik & ConsumerFocus, persoonlijke communicatie, verschillende data). De vakbond is hierin een belangrijke speler, want deze probeert (met succes) gedwongen ontslagen te voorkomen. Alle werknemers die Royal Mail hebben verlaten hebben dit derhalve op vrijwillige basis gedaan: het gevolg van de machtige CWU (BIS & Royal Mail, persoonlijke communicatie, verschillende data). Dit heeft qua efficiëntie echter weinig opgeleverd. Hoewel het bedrijf gemoderniseerd is, zijn arbeidskosten nauwelijks verminderd. *“The same number of people are still*

employed. So they stand there, watching the machine” (TNT Post UK, persoonlijke communicatie, 28 november 2012). In feite is dus een bepaald niveau van werkgelegenheid geborgd; vooral door een netwerksamenstelling die wordt gedomineerd door de vakbond (zie bijlage 5). Hiërarchische borging speelt ook een rol, omdat de overheid vaak besluit om Royal Mail te steunen ondanks hun hoge arbeidskosten: het werkgelegenheidsargument is hierin waarschijnlijk van belang. Marktwerving krijgt (te) weinig vrijheid in de borging van werkgelegenheid.

7.5.2.4 Borging van werknemersbelangen

Wanneer we de borgingswijzen van de drie dimensies van werknemersbelangen nader aanschouwen, is een grote invloed van netwerkborging te zien. Dit is terug te voeren op de krachtige vakbond CWU, die discussies met Royal Mail op het gebied van werknemers beheerst. Bovendien probeert de overheid zich hiervan afzijdig te houden, met uitzondering van werkgelegenheid op nationaal niveau en de bodem die in de markt wordt gelegd om minimale sociale zekerheid te waarborgen voor werknemers in iedere sector. Uiteindelijk resulteert dit in een borgingsmechanisme met veel netwerkinvloed, een redelijk grote hiërarchische borging en een minimale invloed van de markt, zoals afgebeeld in Figuur 25.



Figuur 25: Borging van werknemersbelangen met de drie mechanismen afgebeeld.

7.5.3 Mate van borging

Of belangen van werknemers in de postsector van het Verenigd Koninkrijk voldoende zijn geborgd is na het lezen van de voorgaande paragrafen nauwelijks een vraag. De bodem die door de hiërarchische borging van de overheid in de markt is gelegd, is niet nodig door de netwerkborging die als gevolg van de machtige CWU is ontstaan. De arbeidsvoorwaarden zijn dermate goed op orde dat deze het publieke belang van de sociale zekerheid overstijgen, want die borging is geregeld via de normale arbeidswetgeving. Je zou kunnen stellen dat de borging van sociale zekerheid voor werknemers in de postsector het publieke belang in brede zin schaadt. Hierdoor zijn de loonkosten voor Royal Mail immers zeer hoog, waardoor innovatie en modernisering nooit hebben kunnen plaatsvinden (TNT Post UK, PostNL & ConsumerFocus, persoonlijke communicatie, verschillende data).

Ook met de Cao-onderhandelingen bestaan problemen. CWU kan het postbedrijf onder druk zetten met massale, landelijke stakingen die het bedrijf bakken met geld kosten. Hierdoor heeft Royal Mail vaak gekozen voor ongunstige Cao's, die de loonkosten en uitgaven aan sociale zekerheid fors hebben doen stijgen. Die moeizame samenwerking tussen de CWU en de Royal Mail is nog steeds intact, maar lijkt langzaam te verbeteren (BIS & Royal Mail, persoonlijke communicatie, verschillende data). Enkele jaren geleden werd uiteindelijk een akkoord gesloten, onder meer over de arbeidsvoorwaarden, maar ook over het totale aantal arbeidsplaatsen en de hervorming van het postbedrijf. Echter, het feit dat de vakbond zo machtig is, heeft de Cao-onderhandelingen uit balans doen raken. Waar normaal gesproken gewaakt moet worden voor uitbuiting van de werknemers, lijkt eerder gewaakt te moeten worden voor uitbuiting van de werkgever (ConsumerFocus, TNT Post UK & Manager PA International PostNL,

persoonlijke communicatie, verschillende data). Dit betekent dat iets structureel mis is in het samenspel van verschillende actoren. In feite is de borging van het publieke belang onvoldoende op orde, doordat de Cao-onderhandelingen vanuit verschillende machtsposities plaatsvinden. In feite wordt Royal Mail gegijzeld door de macht van de vakbond.

Door de sterke vakbond is zelfs werkgelegenheid in de postsector een probleem: “*You can’t afford people being employed on inefficient jobs*” (Wik, persoonlijke communicatie, 19 december 2012). Dit probleem zou kunnen worden opgelost in onderhandelingen met de CWU. Probleem hierin is dat de komende privatisering van Royal Mail grote problemen kan opleveren in de onderhandelingen. De CWU is principieel tegen privatisering: het zou de werknemers kwetsbaarder maken, niet alleen qua arbeidsplaatsen maar ook qua werkgelegenheid, en daarnaast is er een principieel bezwaar tegen privatisering van overheidsdiensten. De vraag is dan ook of Royal Mail er via deze Cao-onderhandelingen in slaagt om een gebalanceerder aantal arbeiders in dienst te krijgen. In feite geldt voor de borging van werkgelegenheid hetzelfde als voor de borging van Cao-onderhandelingen en sociale zekerheid: een netwerkborging die hoger ligt dan het publieke belang, waardoor dit ten koste gaat van andere publieke belangen.

De problemen bij de borging van werknemersbelangen vormen een zorgwekkende situatie, want de kosten voor Royal Mail groeien hierdoor sterk, met gevolgen voor de betaalbaarheid. De gevolgen hiervan zijn overigens al zichtbaar. De kosten voor uitvoering van de universele postdienst zijn onvoldoende geborgd, wat mede komt door de enorme arbeidskosten van Royal Mail.

7.6 Conclusie

Over de gehele breedte kan over de borging van het publieke belang in de postsector van het Verenigd Koninkrijk worden gesteld dat de borgingsmechanismen sterk hiërarchisch van aard zijn en dat veel bevoegdheden zijn overgedragen aan de *regulator*, waardoor netwerkborging ook zijn plaats in het borgingsmechanisme heeft weten te veroveren. Deze wijze van borging zou geschikt moeten zijn om de publieke belangen te beschermen. In grote lijnen is dit zo: de kwaliteit is misschien zelfs te strak geborgd en de borging van democratische legitimiteit, transparantie en de postzegelprijs voldoet.

Er zijn in grote lijnen twee problemen, waarvan er één fundamenteel en problematisch is: werknemersbelangen zijn te strak geborgd, waardoor de betaalbaarheid van het stelsel in het geding komt. De grote invloed van vakbond CWU houdt Royal Mail in zijn greep, waardoor loonkosten tot grote hoogte zijn gestegen en de privatisering van het postbedrijf moeilijkheden zal opleveren. Bovendien is efficiëntie van het bedrijf onvoldoende geborgd, al worden op dat gebied nu stappen gezet. Royal Mail heeft nooit een prikkel gehad om de kosten te beperken: uiteindelijk sprong de overheid altijd bij, in het geval dat dit nodig was. Privatisering is hiervoor een oplossing en zou in de toekomst een borging kunnen zijn van beperking van de kosten van verlening van de universele postdienst. Vooralsnog ontbreekt deze borging echter.

8. Analyse Nieuw-Zeelandse postmarkt

De opbouw van de analyse van postsector in Nieuw-Zeeland zal om de vergelijkbaarheid te waarborgen qua opbouw niet verschillen van de analyses van Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Wel belangrijk om te vermelden is dat er in tegenstelling tot de postmarkten van Nederland en het Verenigd Koninkrijk geen uitgebreid (openbaar) rapport beschikbaar was naar de wensen van consumenten met betrekking tot dienstverlening in de post. Echter, intern bij New Zealand Post waren (onafhankelijk uitgevoerde) rapporten beschikbaar naar wensen van consumenten, de manier waarop consumenten naar het postbedrijf kijken en hun acceptatie van eventuele hervormingen in de toekomst. Van deze onderzoeken is voor dit hoofdstuk gebruik gemaakt.

Aan het begin van hoofdstuk 6 verwees ik naar het verschillende belang dat door verschillende bevolkingsgroepen aan postbezorging wordt gehecht. Die verschillen tussen oudere en jongere generaties spelen in de wensen met betrekking tot postdienstverlening eveneens in Nieuw-Zeeland en in dit hoofdstuk zal naar deze verschillen soms worden gerefereerd. Echter, het verschil tussen rurale en urbane regio's is belangrijker voor de totstandkoming van het postbeleid en de verschillende belangen die moeten worden behartigd dan verschillende leeftijdscohorten. De verschillen in wensen en belangen van urbane en rurale regio's spelen daarom een grotere rol.

8.1 Kwaliteit

8.1.1 Publiek belang

Het is niet toevallig dat in Nieuw-Zeeland een publieke discussie woedt over hervorming van de postdienstverlening. Hier zijn veel kwaliteitseisen in een contract tussen overheid en New Zealand Post zijn vastgelegd (de Deed of Understanding) en is de discussie opengebroken om de afspraken te herzien om het bedrijf meer flexibiliteit voor de toekomst te geven (New Zealand Post, 2013a). In een voorstel van New Zealand Post worden vier opties uiteengezet, waarvan de meest aannemelijke het verlagen van het serviceniveau naar drie bezorgdagen in de week is, gecombineerd met meer flexibiliteit in het aantal postvestigingen – en hoe deze postvestigingen eruit moeten komen te zien. Let wel: verandering van deze afspraken in de Deed of Understanding zou niet betekenen dat het serviceniveau meteen wordt verlaagd (Manager International NZPost, Manager Regulatory NZPost, Market Research NZPost & Manager External Communications NZPost, persoonlijke communicatie, verschillende data)! Hoe dan ook: deze actuele discussie zal als een rode draad door de analyse van het publieke belang kwaliteit lopen.

Het verschil tussen urbane en rurale gebieden is erg groot in Nieuw-Zeeland (zie ook bijlage 4). Rurale gebieden kunnen bijzonder afgelegen, geïsoleerd en beperkt in hun communicatiemogelijkheden zijn. *“A reduction to postal services, such as reducing services to three days a week, would impact most heavily on older people, people who are vulnerable socially and economically, rural communities and lower-socio economic groups. Reduced postal services would impact most heavily on the already most vulnerable in society and increase social inequity”* (NZCTU, 2013, p. 7). Met deze gevoelige balans in het achterhoofd zal getracht worden het publieke belang kwaliteit te formuleren.

8.1.1.1 Bezorgdagen

De discussie rond het aantal bezorgdagen kan niet los worden gezien van de discussie die momenteel over een nieuwe Deed of Understanding wordt gevoerd. Uit de reacties op het voorstel blijken verschillende zorgen: de postdienstverlening is van essentieel nut voor de economische en sociale

participatie van burgers in de samenleving en de sociale verantwoordelijkheid van *State-owned enterprises* wordt met het voorstel mogelijk geschaad (State-Owned Enterprises Act, 1986, Part 1), omdat er onvoldoende rekening wordt gehouden met gevolgen voor kwetsbare groepen in de samenleving zoals ouderen en rurale Nieuw-Zeelanders (NZCTU, 2013, p. 6-7; Federated Farmers, 2013, p. 2). In kranten verschenen dan ook vooral uit rurale gebieden kritische berichten. Zo spraken de District Councils van Southland (Hayes, 2013) en Ashburton (Fuseworks Media, 2013) zich uit tegen de nieuwe Deed of Understanding.²⁴ Niet alleen gaven zij aan dat rurale Nieuw-Zeelanders voor hun communicatie meer op de postdienst vertrouwen dan Nieuw-Zeelanders in stedelijke gebieden, maar ook gaven zij aan dat de postbode meer is dan alleen een postbode: hij is het venster naar de samenleving (Federated Farmers, 2013, p. 4). De postbode bezorgt niet alleen post, maar neemt ook medicijnen, kippen, kranten en andere zaken mee (EPMU, Manager Regulatory NZPost, Manager External Communications NZPost & Eppel, persoonlijke communicatie, verschillende data). Het vertroebelt de discussie over het aantal bezorgdagen, omdat meer belangen meespelen dan puur postbezorging.

Wanneer we alleen naar het aantal bezorgdagen kijken, blijkt dat veel mensen nu al denken dat de post vijf dagen wordt bezorgd, terwijl dit in veruit de meeste gebieden zes dagen gebeurt (The Research Agency, 2009, p. 46). Bovendien geven veel burgers, wanneer zij de keuze hebben tussen verschillende vormen van hervorming van de postdienstverlening, het schrappen van bezorgdagen aan als optie (The Research Agency, 2009, p. 34). Een combinatie van burgers en bedrijven geeft zelfs vijf bezorgdagen als ideale optie aan; nog boven zes bezorgdagen. Drie bezorgdagen zouden niet worden geaccepteerd, omdat bedrijven vijf dagen als absoluut minimum zien en zestigplussers en burgers op het platteland zes dagen eisen. Een verlaging van zes naar vijf bezorgdagen levert echter geen problemen op, omdat de kosten voor verzenden van post belangrijker worden gevonden (The Research Agency, 2009, p. 49). Echter, opnieuw moet de vraag worden gesteld: wat wil de consument en wat heeft de consument nodig? Immers: “*You have no idea when 95 percent of what is coming to your letter box is actually about to arrive*” (Manager International NZPost, persoonlijke communicatie, 27 maart 2013). Die vraag is met de beschikbare informatie onmogelijk te beantwoorden, maar moet wel worden meegewogen.

Het publieke belang van het aantal bezorgdagen is dus, zonder naar de zachtere kant (het belang dat rurale gebieden buiten de bezorging *an sich* hechten aan postbezorging) te kijken, momenteel tussen de vier en vijf bezorgdagen, maar moet zorgvuldig worden afgewogen tegen de betaalbaarheid. Immers, ouderen en mensen in rurale gebieden zeggen nog veel waarde te hechten aan de postdienst, dus als de kosten hiervoor niet extreem zijn, zou borging van een hoger aantal bezorgdagen in stand kunnen worden gehouden om zwakkere groepen in de samenleving te beschermen. Door de onbereikbaarheid van dunbevolkte, rurale gebieden en de daarmee gepaard gaande hogere bezorgkosten, vormt betaalbaarheid een belangrijk vraagstuk. Het belang dat de postbezorger heeft, ook al heeft dat weinig met de postdienstverlening *an sich* te maken, maakt wel dat New Zealand Post voor grotere uitdagingen wordt gesteld en de bepaling van het publieke belang van de postbezorging troebeler wordt.

²⁴ Ashburton bevindt zich aan de oostkust van het Zuidereiland ten zuiden van Christchurch, Southland is zuidelijkste deel van het Zuidereiland. Over het algemeen is de populatiedichtheid op het Zuidereiland veel lager dan op het Noordereiland (zie ook de afbeelding in bijlage 4). Overigens vonden de burgemeesters in de Otago-regio (in de buurt van Dunedin, eveneens op de zuidelijke helft van het Zuidereiland) het niet nodig zich uit te spreken tegen de bedrijfsmatige besluiten van New Zealand Post, ondanks dat zij de gevolgen voor mensen in hun regio zeiden te betreuren (Otago Daily Times, 2013).

8.1.1.2 Overkomstduur

De duur tussen het posten van de brief en ontvangst van de brief is minstens net zo belangrijk als het aantal bezorgdagen, hoewel deze veelal meer publieke aandacht krijgen. Ook naar de wensen met betrekking tot de overkomstduur is onderzoek verricht. Het blijkt dat twee serviceniveaus acceptabel zijn: een premium service tegen een hogere prijs met bezorging in 24 uur, gecombineerd met een overkomstduur voor reguliere post van twee tot vier dagen. In het onderzoek is mensen ook gevraagd naar een tragere overkomstduur tegen een lagere prijs, maar dat wordt niet acceptabel gevonden (bijvoorbeeld, een gratis bezorging bij een overkomstduur van vijf tot tien dagen) (The Research Agency, 2009, p. 59). Het publieke belang van overkomstduur lijkt dan ook een systeem met twee verschillende klassen post: een duurdere, eersteklassepost met bezorging binnen 24 uur, en een normale tweedeklassepost met een overkomstduur van twee tot vier dagen.

Ambitieuze doelstellingen voor overkomstduur zijn belangrijk, maar als ze nooit worden gehaald levert dit onzekerheid op, en zekerheid van bezorging wordt belangrijker gevonden dan een snelle overkomstduur. Het gebrek aan zekerheid van de *premium* service wordt in het onderzoek van The Research Agency (2009, p. 23) aangeduid als het grootste probleem van de postbezorging, en eveneens als veruit het belangrijkste van alle dimensies van postbezorging. Met andere woorden: mensen hebben liever een overkomstduur van 48 uur met een bezorgzekerheid van 100 procent dan een overkomstduur van 24 uur met een bezorgzekerheid van 50 procent. Dit is het probleem van de huidige eersteklassepost, FastPost, dat onvoldoende zekerheid biedt (The Research Agency, 2009, p. 25).

8.1.1.3 Brievenbussen

Met betrekking tot het aantal brievenbussen is in Nieuw-Zeeland weinig informatie – het aantal brievenbussen lijkt geen issue. Nadat New Zealand Post werd verzelfstandigd is er wel gesneden in het aantal brievenbussen, omdat het een kostbare operatie kan zijn om deze te legen. Hieraan lag echter geen duidelijk beleid ten grondslag. Tot 1987 was het aantal brievenbussen sociaal georiënteerd, nadat New Zealand Post werd opgericht werd dit meer commercieel van aard: “*There were thousands of them. So then we did some assessments and thought, well, this is a very expensive form of getting mail. (...) So, we then rationalized it. Was the formula scientific? In part. Was there some gut feel decision making? Yep. Was there much opposition? None. What would you do in the places where was opposition? Just put the box back*” (Manager International NZPost, persoonlijke communicatie, 27 maart 2013). Tussen 2005 en 2010 is het totale aantal brievenbussen verlaagd van 4500 naar 4000 (Koveshnikova, 2010). Tegenwoordig ligt er minder *gut feeling* aan deze verlaging van het aantal brievenbussen ten grondslag en wordt er onderzoek gedaan naar de wensen van de consument (Market Research NZPost, persoonlijke communicatie, 1 mei 2013). Zo blijkt uit onderzoek dat 30 procent van de mensen hun brief het liefst wil posten bij de brievenbus het dichtst bij huis, maar dat 41 procent liever een brief post bij een supermarkt of *dairy* en nog eens 19 procent de brief het liefste post vlak bij hun werk of op weg naar hun werk. Bovendien is een overgrote meerderheid zeer tevreden met de huidige plaatsing van brievenbussen; er zou daarom overwogen kunnen worden om het aantal brievenbussen verder in te krimpen (ACNielsen, 2006, p. 6, 8). Mogelijk is dit al gebeurd, aangezien het onderzoek in 2006 plaatsvond.

8.1.1.4 Postvestigingen

Postvestigingen, of Post Shops, worden erg belangrijk gevonden. Vooral rurale regio's vinden de aanwezigheid van Post Shops een essentiële vorm van dienstverlening. Echter, niet alleen omdat ze zoveel post verzenden; de sociale rol die Post Shops spelen is belangrijker. Het *face-to-face* contact dat

mensen hebben bij het verzenden van post, en de Post Shop als ontmoetingsplaats, worden gewaardeerd (Eppel, persoonlijke communicatie, 8 mei 2013; NZCTU, 2013, p. 7). Het belang dat moet worden gehecht aan een bepaald aantal Post Shops vloeit voort uit het aantal bezoeken dat mensen brengen aan deze postkantoren en wat de mensen doen in deze Post Shops (ook Kiwibank opereert vanuit deze Post Shops). Uit het marktonderzoek van TNS over het eerste kwartaal van 2013 blijkt dat 33 procent van de mensen nog minimaal eenmaal per week een Post Shop bezoekt, en 77 procent van de mensen dit eenmaal per maand doet (TNS, 2013, p. 33).

Vergeleken met andere manieren van contact met New Zealand Post blijkt uit het recente marktonderzoek dat het aantal mensen dat in het eerste kwartaal van 2013 een Post Shop heeft bezocht ten opzichte van het eerste kwartaal van 2012 met 4 procent is gedaald (van 63 procent naar 59 procent). Ter vergelijking: het aantal mensen dat de website van New Zealand Post bezocht steeg wel van 23 naar 28 procent (TNS, 2013, p. 26). Als per segment van de samenleving wordt gekeken, blijkt dat jongeren veel vaker gebruik maken van internet, en ouderen (gepensioneerden) veel vaker gebruik maken van postkantoren (TNS, 2013, p. 75). Uit het onderzoek blijkt bovendien dat mensen weliswaar meer gebruik maken van internet, maar voor het daadwerkelijk gebruik maken van de service gaan zij naar een Post Shop: 95 procent van de mensen maakt daadwerkelijk gebruik van een service in een Post Shop, terwijl dit voor de website maar voor 3 procent van de mensen geldt. De website wordt daarentegen hoofdzakelijk gebruikt om informatie te vinden (TNS, 2013, p. 77).

Hoewel het gebruik van postkantoren terugloopt, zeker onder jongere generaties, wordt de service in Post Shops nog regelmatig gebruikt en wordt de sociale functie van postkantoren gewaardeerd (zeker in rurale gebieden (House of Representatives, 2011-2012b, Volume 677, p. 138)). De vraag is echter in hoeverre de kosten van instandhouding van dit netwerk opwegen tegen de voordelen, en hoe ver de sociale verantwoordelijkheid van New Zealand Post reikt in het verlenen van deze dienst.

8.1.1.5 Dekkingsgraad

De dekkingsgraad op 100 procent wordt als een belangrijke dienstverlening gezien, al wordt deze op een interessante manier ingevuld (en is deze niet wettelijk vastgelegd (MBIE, persoonlijke communicatie, 21 mei 2013)). Zo is er sprake van een verschillende service voor urbane en rurale gebieden, al is ruraal in deze definitie zeer strak gedefinieerd. Bovendien is de FastPost-bezorging niet beschikbaar voor rurale gebieden (Operations Transformation NZPost, persoonlijke communicatie, 10 mei 2013). Verdere differentiatie in service wordt besproken, maar raakt een gevoelige snaar. Rurale gebieden in Nieuw-Zeeland zijn zeer afgelegen, dunbevolkt en moeilijk bereikbaar (zie bijlage 4) en zijn derhalve meer afhankelijk van de postdienst als communicatievorm. De vraag of er post bezorgd moet worden in rurale gebieden wordt nog niet gesteld, wel de vraag hoe vaak en met welk serviceniveau.

Niet alleen over differentiatie in serviceniveau wordt gesproken, ook over het differentiëren van de prijzen: dit zou New Zealand Post meer flexibiliteit kunnen geven. Economisch gezien is het logisch om het verzenden van post van en naar rurale gebieden duurder te maken. In de jaren negentig was dit al het geval, maar deze regeling is door New Zealand Post afgeschaft. Inmiddels is in de Deed of Understanding vastgelegd dat deze *rural delivery fee* niet opnieuw mag worden ingevoerd (Manager International NZPost & MBIE, persoonlijke communicatie, verschillende data). Gedifferentieerde prijzen zouden echter op een andere manier kunnen worden ingevoerd. Hiervoor lijkt weinig steun te zijn onder de inwoners, ondanks dat urbane postzendingen momenteel feitelijk rurale postzendingen subsidiëren: dit heeft te maken met transparantie. Mensen weten dan immers niet meer hoeveel postzegels ze moeten plakken, terwijl nu duidelijk is dat voor een gewone brief een postzegel volstaat (ACNielsen, 2005, p. 7,

16).

8.1.1.6 Weging van belangen

Wanneer we de verschillende dimensies van kwaliteit met elkaar vergelijken, blijkt dat mensen zekerheid en transparantie zeer belangrijk vinden. Daarnaast wordt de overkomstduur belangrijker gevonden dan het aantal bezorgdagen: bijvoorbeeld liever vier bezorgdagen met een snellere overkomstduur en meer bezorgzekerheid dan vijf bezorgdagen. Mensen noemen het inkrimpen van het aantal bezorgdagen ten gunste van een grotere zekerheid en snellere overkomstduur als optie ter verbetering (The Research Agency, 2009, p. 76). Wel zijn hierin verschillen tussen verschillende gebruikers. Consumenten vinden kosten en betrouwbaarheid het belangrijkste en willen een minimaal aantal bezorgdagen van drie. Bedrijven vinden daarentegen een snelle overkomstduur en het aantal bezorgdagen het belangrijkste (met een minimaal aantal dagen van vijf) (The Research Agency, 2009, p. 72).

Het verschil tussen rurale consumenten en consumenten in zijn algemeenheid blijkt uit het onderzoek van The Research Agency (2009, p. 70-71). Overkomstduur wordt door urbane bewoners belangrijker gevonden dan aantal bezorgdagen, terwijl dit voor rurale consumenten andersom is. Bovendien blijkt dat urbane consumenten vermindering van de bezorgfrequentie niet onacceptabel vinden, terwijl rurale consumenten dit wel vinden. Wanneer alle zaken worden meegewogen, concludeert het onderzoek dat de frequentie kan worden verminderd. Morrelen aan de overkomstduur en de plaats van bezorging (in een postkantoor in de buurt?) is geen optie (The Research Agency, 2009, p. 76-77).

In een ander onderzoek is gekeken naar de verplichtingen die New Zealand Post volgens de ondervraagden zou hebben ten opzichte van de samenleving. Het op tijd bezorgen van post wordt door 16 procent genoemd en betaalbaarheid door 15 procent. Ook snelle bezorging en betrouwbaarheid worden vaak genoemd. Zaken als een uitgebreid Post Shops-stelsel noemt maar 5 procent van de ondervraagden, terwijl winstgevendheid slechts door 3 procent belangrijk wordt gevonden (ACNielsen, 2005, p. 28). Dit geeft een indicatie dat mensen meer waarde hechten aan overkomstduur en aan betaalbaarheid dan aan een zeer uitgebreid stelsel van postkantoren of aan winstgevendheid. In de keuzes die gemaakt worden bij de *trade-offs* tussen verschillende publieke belangen moet dit worden meegewogen.

8.1.2 Wijze van borging

“The issue is ensuring that middle and senior management have visibility of those things that the company is doing that could fall into being in the public interest. And the company generally works pretty well. We have a good understanding about the things when we change something”
(Manager International NZPost, persoonlijke communicatie, 27 maart 2013).

Bovenstaande quote geeft een belangrijk borgingsmechanisme weer dat voor alle wijzigingen in kwaliteitsniveau geldt: institutionele netwerkborging. Binnen de verzelfstandigde organisatie van New Zealand Post is een sterk gevoel voor publiek belang en ook een idee dat dit vertegenwoordigd moet worden, iets wat wordt bevestigd door de General Manager Operations Transformation (persoonlijke communicatie, 10 mei 2013).²⁵ Naast deze institutionele netwerkborging borgt de Deed of Understanding

²⁵ Overigens wordt dit niet door iedereen onderschreven. De EPMU (persoonlijke communicatie, 22 april 2013) vindt bijvoorbeeld dat New Zealand Post als organisatie haar sociale verantwoordelijkheid uit het oog verliest ten koste van de commerciële doelstellingen. COMU (persoonlijke communicatie, 9 mei 2013) oordeelt dat New Zealand Post commercieel opereert maar dat dat ook de bedoeling is; de sociale verantwoordelijkheden worden niet geschaad, maar New Zealand Post is wel een sterk commerciële organisatie.

ook kwaliteit. Die zijn terug te vinden in Tabel 8.

Wetgevingdimensie	Invulling in wetgeving Nieuw-Zeeland
Producten	De Deed of Understanding beperkt zich tot brieven, omschreven als “ <i>any form of written communication, or any other document or article conveyed for not more than NZ \$0.80</i> ” (Accenture, 2008, p. 91). In feite dus alle geschreven communicatie van maximaal 80 New Zealand dollarcent.
Netwerk van toegangspunten	Dienstverleningspunten: - Ten minste 880 in totaal; - Ten minste 240 hiervan moeten postal outlets (groot assortiment) zijn. Over de spreading van de dienstverleningspunten zijn geen eisen opgelegd. Brievenbussen: Geen vereisten qua aantal of locatie. Er is ook niet vastgelegd hoe vaak per week de brievenbussen geleegd moeten worden.
Collectie en bestelling	Ten minste zes dagen per week voor ten minste 95 procent van de bezorgpunten, ten minste vijf dagen in de week voor ten minste 99,88 procent van de bezorgpunten en ten minste 1-4 dagen in de week voor de rest van de bezorgpunten. Geen vereisten ten aanzien van de overkomstduur; dit wordt door New Zealand Post intern bepaald en vervolgens aan de consumenten gecommuniceerd.

Tabel 8: Tabel op basis van rapport Accenture (2008, p. 91), de Deed of Understanding 1998 en de Postal Services Act (1998).

De Deed of Understanding is geen eenzijdige wetgeving, maar een contract tussen New Zealand Post en de overheid. Het feit dat weinig is gereguleerd en gekozen is voor een Deed of Understanding lijkt van veel vertrouwen te getuigen. Dat vertrouwen wordt door New Zealand Post niet beschaamd: de afspraken die in de Deed of Understanding zijn gemaakt worden vrijwel allemaal door New Zealand Post overtroffen (Crew & Kleindorfer, 2001, p. 261). Alleen de sociale verantwoordelijkheid en de plicht om commercieel en bedrijfsmatig te opereren zijn in wetgeving vastgelegd (State-Owned Enterprises Act, 1986). Het is moeilijk om de Deed of Understanding te typeren in één van de borgingsmechanismen. Het lijkt op het eerste gezicht een vrijwillige afspraak tussen overheid en postbedrijf en zou dan ook als een vorm van netwerk- en marktborging kunnen worden getypeerd. Echter, omdat New Zealand Post volledig in overheidshanden is, lijkt er geen sprake te zijn van een gelijkwaardige relatie. Dit wordt ook onderschreven door betrokkenen: de overheid moet immers nog altijd een licentie verlenen om post te mogen bezorgen (Manager Regulatory NZPost, persoonlijke communicatie, 12 april 2013) en New Zealand Post opereert in een politiek-bestuurlijke omgeving, die veroorzaakt dat het afsluiten van een contract ook politieke betekenis heeft (Manager External Communications NZPost, persoonlijke communicatie, 18 april 2013). Dit betekent overigens niet dat de overheid dominant is. Zo is New Zealand Post het enige postbedrijf dat een netwerk heeft dat in heel het land post zou kunnen bezorgen

(MBIE, persoonlijke communicatie, 21 mei 2013). Daarnaast is er over de voorgestelde wijzigingen in de Deed of Understanding in de markt geconsulteerd (wat als een mix van markt en netwerk kan worden gezien) en heeft New Zealand Post, als één van de twee ondertekenende partijen, een belangrijke stem in de vaststelling van de Deed of Understanding – wat dus eigenschappen vertoont van netwerkborging.²⁶

Alle bepalingen die in de Deed of Understanding zijn opgenomen worden dus in ieder geval deels geborgd door zowel hiërarchie, netwerk als markt, met netwerk als grootste component (omdat de Deed officieel vrijwillig wordt ondertekend en New Zealand Post hierin ook een grote stem heeft). Bovendien worden publieke belangen van kwaliteit, niet alleen die dimensies die in de Deed zijn opgenomen, ook voor een belangrijk deel door institutionele netwerkborging geborgd.

8.1.2.1 Bezorgdagen

De borging van het aantal bezorgdagen geschiedt momenteel via de Deed of Understanding, en betreft ten minste zes dagen per week voor ten minste 95 procent van de bezorgpunten, ten minste vijf dagen in de week voor ten minste 99,88 procent van de bezorgpunten en ten minste 1-4 dagen in de week voor de rest van de bezorgpunten. Er is dus sprake van differentiatie over het land, maar in de praktijk zijn deze percentages strak vastgesteld. Alleen de zeer rurale gebieden hebben minder dan vijf bezorgdagen. Het aantal bezorgdagen is op papier geborgd door middel van de Deed of Understanding. In de praktijk spelen marktwerking en netwerkborging ook een rol. Immers, New Zealand Post zou zonder een wijziging van de Deed of Understanding ook het aantal bezorgdagen kunnen veranderen. Wanneer bijvoorbeeld de overkomstduur (die niet aan wetgeving onderhevig is) verlaagd wordt van drie naar vier dagen, kan de post op iedere oneven dag bijvoorbeeld worden opgespaard in plaats van bezorgd. Officieel is er dan een netwerk voor zes bezorgdagen, maar in de praktijk zit er in de helft van deze dagen geen post in het netwerk, waardoor dus maar drie dagen per week post wordt bezorgd. Bovendien is het aantal momenten dat brievenbussen dienen te worden geleegd niet gereguleerd, waardoor ook simpelweg het aantal brievenbuslegingen kan worden gehalveerd, waardoor in de helft van de bezorgdagen eveneens geen post in het netwerk zit (Operations Transformation NZPost, persoonlijke communicatie, 10 mei 2013).

New Zealand Post heeft er uiteindelijk voor gekozen om niet via deze weg het aantal bezorgdagen te wijzigen, maar toch via een reguliere wijziging van de Deed of Understanding. Dit had niet alleen strategische achtergronden (een verlaging van het serviceniveau naar vier dagen klinkt als een langere tijd dan postbezorging op iedere oneven dag), maar kan ook geschaard worden onder institutionele netwerkborging: een besef van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de postorganisatie. De borging van het aantal bezorgdagen wordt derhalve gedomineerd door een netwerkborging, zichtbaar in bijlage 5.

8.1.2.2 Overkomstduur

Over de overkomstduur is in de Deed of Understanding geen bepaling opgenomen. Intern heeft New Zealand Post echter doelen gesteld voor deze overkomstduur. Immers, New Zealand Post is een commercieel bedrijf dat concurreert, niet alleen met andere postbedrijven, maar ook met technologische communicatiemiddelen. Met andere woorden: de markt dwingt New Zealand Post om een bepaalde kwaliteitsnorm te halen (Manager International NZPost, persoonlijke communicatie, 27 maart 2013).

²⁶ Richard Prebble, de minister van *State-owned enterprises* ten tijde van de verzelfstandiging van New Zealand Post, liet weten dat een Deed of Understanding onnodig is. “*There is no requirement in law to have the Deed of Understanding and most of it is nonsense*” en “*I think the government is ruining the postal service for political reasons*” (Prebble, persoonlijke communicatie, 6 april 2013).

“There is no need for regulation. There are companies who will give a guaranteed time delivery” (Prebble, persoonlijke communicatie, 6 april 2013). De overkomstduur van de noodzakelijke dienst van de consumenten, met andere woorden de tweedeklassepost, is net zo geborgd als de FastPost: via de markt. De concurrentie van technologische communicatie en concurrenten op de postmarkt is momenteel voldoende om dat te borgen. Wanneer New Zealand Post het serviceniveau echter drastisch zou verlagen, zou de aandeelhouder in bijvoorbeeld de vorm van COMU (het wijzigen van het serviceniveau kan onder strategische beleidskeuzen worden geschaard) zich kunnen gaan roeren. Vandaar dat er ook een klein beetje netwerkordening in het model is verwerkt (zie bijlage 5).

8.1.2.3 Brievenbussen

In de Deed of Understanding is geen regulering met betrekking tot brievenbussen vastgelegd. In principe wordt de plaatsing van brievenbussen, zowel het aantal als de locatie, bepaald aan de hand van marktwerking. Het is overigens aannemelijk dat New Zealand Post door de aandeelhouder op de vingers getikt wordt bij het verwijderen van zeer veel brievenbussen met sociale ophef als gevolg – de markt lijkt deze optie echter ook voldoende te hebben uitgesloten. Naast de marktborging is ook een deel van de borging institutioneel in het netwerk (New Zealand Post ziet het publieke belang van een aantal brievenbussen), waardoor het borgingsmechanisme eruit komt te zien als in bijlage 5.

8.1.2.4 Postvestigingen

In tegenstelling tot het brievenbusnetwerk is het postvestigingennetwerk wel tot in detail vastgelegd in de Deed of Understanding. In totaal is afgesproken dat er minimaal 880 *postal outlets* en *post centres* moeten zijn, verspreid over het land, waarvan er minimaal 240 *postal outlets* moeten zijn. Het verschil tussen *postal outlets* en *post centres* is niet zozeer het verschil tussen een franchise en een postkantoor dat in eigendom is van New Zealand Post, maar het verschil in service. Een *post centre* heeft postservices waaronder minimaal de verkoop van postzegels en het verzenden van postartikelen moet vallen; een *postal outlet* heeft daarentegen ook een *agency-service*, inclusief andere rollen (Deed of Understanding, 1998, p. 4). Dit houdt bijvoorbeeld in dat hier rekeningen kunnen worden betaald. In totaal zijn er momenteel 278 Post Shops, waarvan de helft wordt gerund door franchise-eigenaren en de andere helft door New Zealand Post wordt beheerd. Daarnaast zijn er meer dan 800 *outlets*, wat het totaal aantal servicepunten op meer dan 1100 brengt. Dit netwerk is nog vooral gebaseerd op oude gewoontes en tradities (CEO NZPost, persoonlijke communicatie, juni 2013).²⁷ De borging hiervan gebeurt echter niet alleen via de Deed of Understanding, maar ook via een gecombineerde markt- en netwerkconstructie, omdat het aantal outlets de afspraken in de Deed of Understanding ruim overtreft. Qua borging wordt het mechanisme van de Deed of Understanding dus aangevuld met een extra dosis markt- en netwerkborging, zichtbaar in bijlage 5.

8.1.2.5 Dekkingsgraad

Wat opvalt in de afspraken die in de Deed of Understanding zijn gemaakt is dat de afspraken over universaliteit van dienstverlening ontbreken. Allereerst is er geen universaliteit: New Zealand Post dient volgens de Deed slechts op een vastgesteld aantal adressen te bezorgen – het aantal adressen bij het

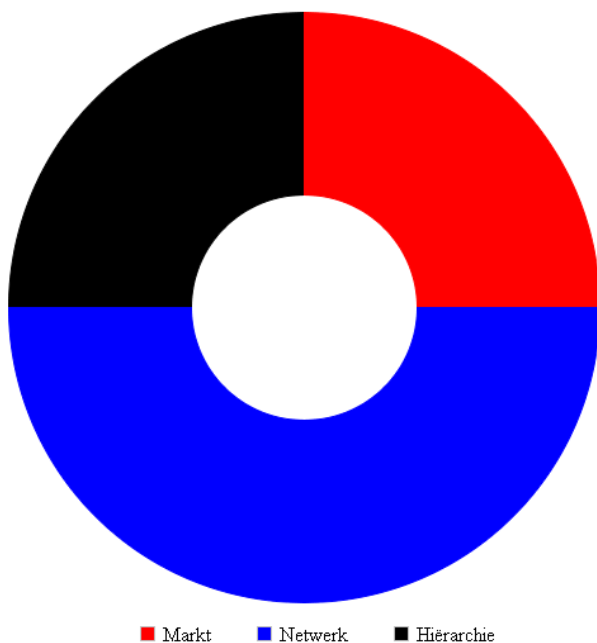
²⁷ Prebble, over de hervormingen aan het netwerk van Post Shops in de jaren tachtig: “No Post Office had ever been closed. There were Post Offices surrounded by open country. A hundred years ago there had been a mining town, now there was just a Post Office” (Prebble, persoonlijke communicatie, 6 april 2013). Hetzelfde lijkt nu ook gaande: door veranderde levensstijlen in de afgelopen dertig jaar is het netwerk van postvestigingen niet meer van deze tijd.

opstellen van de Deed of Understanding in 1998. Nieuwe adressen hoeven niet te worden bediend door New Zealand Post! Echter, het bedrijf doet dit wel, maar vanuit commercieel oogpunt en niet vanwege verplichtingen uit de Deed (MBIE, persoonlijke communicatie, 21 mei 2013). Daarnaast is de dienstverlening niet voor alle adressen gelijk (op het gebied van het aantal bezorgdagen), al zijn echt zeer rurale gebieden uitgezonderd van de zesdaagse bezorging. Dit lijkt ingegeven door de geografische (uitgestrekt, bebost en bergachtig) en demografische (dunbevolkt) kenmerken van Nieuw-Zeeland (zie bijlage 4). Bovendien speelt commerciële vrijheid hierin een rol; het bedrijf krijgt immers de mogelijkheid om, zij het op beperkte schaal, te differentiëren in serviceniveau (Crew & Kleindorfer, 2001, p. 260-262). “*New Zealand Post’s rural network is its competitive advantage, not a handicap. Some customers like the Inland Revenue want to be able to contact every household. (...) It is the law of network economics. When the owner of a network faces competition, then the size of the network is its competitive advantage*” (Prebble, persoonlijke communicatie, 6 april 2013). Dat gezegd hebbende is er uiteraard ook impliciete druk van de overheid. De borging geschiedt daardoor uitsluitend via de combinatie borgingsmechanismen van de Deed of Understanding: netwerk, hiërarchie en markt (zie bijlage 5), in combinatie met de marktdruk om ook nieuwe adressen aan het bestand toe te voegen.

8.1.2.6 Borging van kwaliteit

Het aantal bezorgdagen, postvestigingen, brievenbussen, de overkomstduur en de dekkingsgraad zijn op uiteenlopende manieren geborgd, wat samenvoeging tot een onderzoeksmodel bemoeilijkt. De Deed of Understanding speelt een centrale rol in de borging, evenals institutionele netwerkborging binnen New Zealand Post. Daarentegen wordt overkomstduur, wat door de consumenten zeer belangrijk wordt gevonden, gedomineerd door een marktborging; het aantal brievenbussen daarentegen lijkt een veel

minder groot issue te zijn en wordt ook door marktborging gedomineerd. Uiteindelijk heb ik geprobeerd dekkingsgraad, bezorgdagen, postvestigingen en overkomstduur zwaarder mee te laten wegen in het model dan het aantal brievenbussen, met Figuur 26 als resultaat.



Figuur 26: Borging van kwaliteit met de drie mechanismen afgebeeld.

8.1.3 Mate van borging

Niet alleen de borgingsmechanismen lopen bij de verschillende dimensies van kwaliteit uiteen, maar ook de mate van borging. Allereerst de borging in het aantal bezorgdagen: deze borging dekt het publieke belang af. Voor gewone consumenten ligt het minimum op vier dagen, terwijl dit voor bedrijven op vijf dagen ligt en voor consumenten in rurale gebieden op zes dagen. Echter, uit de paragrafen over het publieke belang blijkt ook dat betaalbaarheid belangrijker wordt gevonden en een verlaging naar vijf dagen in elk geval geaccepteerd zal worden (The Research Agency, 2009, p. 79). Het huidige aantal van zes dagen in de meeste regio's is dan ook ruim voldoende²⁸, en wellicht zelfs wat te strak.

²⁸ Daarnaast is het belangrijk om aan te tekenen dat naast de tweedeklassepost, ook gewoon eerste klaspost bestaat

De overkomstduur die intern binnen New Zealand Post is vastgesteld, houdt in dat post binnen de stad of het dorp zelf een overkomstduur van een dag heeft, terwijl een postzending over het hele land twee tot drie dagen kan duren. Intern wordt gezegd dat deze doelen ook in 95,5 procent van de gevallen gehaald moeten worden; 99,7 procent van de post mag maximaal drie dagen vertraagd zijn (Ecorys, z.d., p. 1078). Momenteel is er een FastPost stroom naast deze tweedeklassepost, die als universele dienst kan worden aangeduid. Deze FastPost zou binnen 24 uur bezorgd moeten worden, maar de kwaliteit hiervan laat te wensen over. In de praktijk lijkt het verschil tussen gewone post en FastPost nauwelijks te bestaan (The Research Agency, 2009, p. 25). Dat is schadelijk, aangezien uit onderzoeken blijkt dat bezorgzekerheid het belangrijkste is. De oplossing lijkt gevonden te worden in een FastPost stroom met een garantie op 24-uursbezorging, terwijl de tweedeklassepost dan maar drie dagen per week zal worden bezorgd. Dit wordt door de consumenten als ideale oplossing gezien (The Research Agency, 2009, p. 80), behalve in rurale gebieden. Voor deze mensen moet een andere oplossing gevonden worden.

Qua brievenbussen heeft New Zealand Post veel flexibiliteit om het aantal brievenbussen naar eigen inzicht te plaatsen of te verwijderen. Omdat er een natuurlijke druk bestaat om niet te weinig brievenbussen te hebben staan (omdat je dan je eigen *business* verder om zeep helpt), is het gebrek aan borging van een aantal brievenbussen geen probleem. Omdat de levenswijze van mensen in de afgelopen decennia flink is veranderd, is strategisch plaatsen van brievenbussen bij centrale plaatsen in steden en dorpen, en een verlaging van het totale aantal brievenbussen, logisch (Manager External Communications NZPost, persoonlijke communicatie, 18 april 2013). Het huidige beleid beantwoordt dus aan het publieke belang.

Het pijnpunt in het dossier van de postvestigingen is niet het aantal vestigingen maar het serviceniveau in deze vestigingen. New Zealand Post heeft het voornemen uitgesproken om niet langer zo veel volledig uitgeruste postkantoren te willen aanbieden (dit is immers niet rendabel), maar de verplichtingen te definiëren in termen van toegang in plaats van in *over the counter service*. *“We’re changing the definition from postal outlet to service point. In terms of access to service, that’s a service point. That service point may be a New Zealand Post Shop, it may be a franchise, or it may be a self-service kiosk. (...) Under the new definition, a kiosk in the middle of a shopping mall would count towards those numbers”* (Manager Regulatory NZPost, persoonlijke communicatie, 12 april 2013). Echter, de sociale verantwoordelijkheid van New Zealand Post komt hier in beeld.

“It is part of the whole infrastructure of what went on in town. (...) They just liked doing face-to-face-transactions. It brought social interaction. What it meant to our idea, it was something we had to think about in terms of the limitation of withdrawing the physical infrastructure that people were looking for. (...) Where the judgements in the nineties and the early years of the new millennium were entirely on cost of delivery grounds, I think there may be more realization to trying to evaluate the softer stuff that you can’t measure easily. Like social networks, social interactions, social values” (Eppel, persoonlijke communicatie, 8 mei 2013).

Met andere woorden: postkantoren spelen een sociale rol in rurale gebieden. Naast servicepunt dienen zij ook als ontmoetingsplaats. Maar: wie gaat hiervoor betalen? De overheid kan dit doen wanneer zij de service dermate belangrijk acht dat deze in stand moet worden gehouden (Manager Regulatory NZPost,

(in de urbane gebieden). Het *priority* netwerk zal in de urbane gebieden worden gehandhaafd, zij het tegen een hogere prijs. Door dit netwerk in stand te houden kan in de urbane gebieden het netwerk voor tweedeklassepost worden afgebouwd tot drie dagen (Operations Transformation NZPost, persoonlijke communicatie, 10 mei 2013).

persoonlijke communicatie, 12 april 2013). New Zealand Post zegt niet volledig over te gaan op deze onbemande servicepunten, maar slechts de vrijheid te willen om hierin zelf besluiten te nemen (Manager External Communications NZPost, persoonlijke communicatie, 18 april 2013). Echter: “...if there was no number in the Deed, I’m not too sure how many we would decrease to. I think having a number specified is good for us and is good for the shareholder. And obviously for the public. Everybody would say that we have some kind of advantage of having the post offices, because it generates foot traffic” (Manager International NZPost, persoonlijke communicatie, 27 maart 2013). Dit baart partijen als de EPMU (persoonlijke communicatie, 22 april 2013) en de NZCTU (2013) en PWUA (2013) zorgen, vooral gebaseerd op de sociale rol die postvestigingen spelen in rurale gemeenschappen. Voor de toekomstige borging van het publieke belang in postvestigingen moet dus een evenwicht worden gezocht. Het wordt interessant om te zien hoe de Deed of Understanding wordt aangepast en of dit nog aan het publieke belang zal voldoen. Met het huidige systeem aan postvestigingen is echter geen probleem.

Dat geldt ook voor de dekkingsgraad. Hoewel de regelgeving met betrekking tot de dekkingsgraad onvolledig is, heeft dit geen lager serviceniveau opgeleverd. De marktwerking en netwerkborging doen hier hun werk. Concluderend kan dan ook worden gesteld dat de mate van borging voor kwaliteit, gekeken naar de afzonderlijke dimensies, volledig is, ondanks het gebrek aan wetgeving en de onderscheidende inrichting van vereisten.

8.2 Betaalbaarheid

8.2.1 Publiek belang

8.2.1.1 Postzegelprijs

De prijselasticiteit voor individuele consumenten is kleiner dan de elasticiteit voor grote klanten van postbedrijven. Dit heeft te maken met het feit dat individuele consumenten af en toe een brief sturen en grote consumenten zeer regelmatig grote aantallen post verzenden. Voor hen telt iedere cent waardoor verhoging van de prijs kan leiden tot een versnelling van digitalisering van communicatie. Hoewel betaalbaarheid geen groot issue is en de postzegelprijs van 70 dollarcent niet onredelijk wordt gevonden, zijn er mensen die aangeven dat de prijs de afgelopen jaren misschien te hoog is geworden (Operations Transformation NZPost, persoonlijke communicatie, 10 mei 2013). Uit onderzoek blijkt dat wanneer consumenten de keuze wordt geboden voor een extra bezorgdag of een lagere postzegelprijs, zij kiezen voor het tweede (The Research Agency, 2009, p. 87).

Daarnaast is er onderzoek verricht naar de reactie van consumenten op eventuele prijsverschillen tussen verschillende regio’s. Zowel in rurale gebieden als in de gehele samenleving is 55 procent hiervan tegenstander (ACNielsen, 2005, p.13).²⁹ Reden waarom mensen tegenstander zijn van een gedifferentieerd prijssysteem heeft niet alleen te maken met zorgen over communicatiemogelijkheden voor rurale gebieden (Manager External Communications NZPost, persoonlijke communicatie, 18 april 2013), maar vooral met een tekort aan transparantie (ACNielsen, 2005, p. 16; Operations Transformation NZPost, persoonlijke communicatie, 10 mei 2013; The Research Agency, 2009, p. 24). Er is ook gekeken naar betalen voor het ontvangen van post. Dat is geen optie; mensen beschouwen het als een natuurrecht dat hun post gratis aan de deur wordt bezorgd (The Research Agency, 2009, p. 85). Ondanks de bezwaren zouden mensen, wanneer het zou moeten, er overigens wel voor kiezen om een dergelijk jaarlijks bedrag

²⁹ Overigens hebben de Federated Farmers (een invloedrijke lobbygroep voor boeren) hun *submission* over de nieuwe Deed of Understanding opgenomen dat hun leden niets erin zien om extra te betalen voor de postdienst, omdat dit voor hen de essentiële vorm van communicatie is (Federated Farmers, 2013, p. 7).

te betalen, simpelweg omdat er geen alternatieve optie is (The Research Agency, 2009, p. 86).

Met andere woorden: betaalbaarheid wordt belangrijk gevonden, maar er zijn geen problemen met de huidige prijs – al is deze prijs sterk gestegen de afgelopen jaren. Daarnaast blijkt dat consumenten het onacceptabel vinden om te betalen voor ontvangst van post en bovendien prijsdifferentiatie naar regio niet hun voorkeur heeft.

8.2.1.2 Kosten dienstverlening universele postdienst

Al de Mason-Morris Review (1986), dat het startschot gaf voor de opsplitsing van Post Office in drie *State-owned enterprises*, onderschreef het grote belang dat wordt gehecht aan beperking van de kosten om de postdienstverlening uit te voeren: “*The objective of this business is to provide the public, particularly the business community, with a prompt efficient postal service at lowest possible cost*” (Mason & Morris, 1986, p. 32). In de jaren tachtig werden de stijgende kosten niet meer gedekt door hogere inkomsten, waardoor het postbedrijf grote verliezen zou gaan lijden. Door de snelle en effectieve verandering van Post Office en de oprichting van New Zealand Post, dat wettelijk verplicht was om zich commercieel te gedragen, werd New Zealand Post binnen enkele jaren een efficiënt en winstgevend bedrijf (Manager International NZPost & Prebble, persoonlijke communicatie, verschillende data).³⁰ Nu de postvolumes dalen staat New Zealand Post voor nieuwe uitdagingen: de organisatie moet immers wettelijk gezien winst maken. Door meer flexibiliteit te vragen wordt getracht dit probleem te tackelen. Echter, de burger vindt winstgevendheid niet één van de belangrijkste taken voor New Zealand Post. Een hoge kwaliteit, betrouwbaarheid en het behartigen van consumentenbelangen worden centraal gesteld (ACNielsen, 2005, p. 21). Blijft staan dat wanneer mensen dit in hun portemonnee zouden voelen, ze waarschijnlijk anders reageren. Ook onder de geïnterviewden bestaat hierin een verschil van mening (EPMU, Manager Regulatory NZPost, Eppel & Operations Transformation, persoonlijke communicatie, verschillende data). De vraag in hoeverre post nog een essentiële dienst is en wat deze dienst dan zou moeten omvatten, dient eerst te worden beantwoord om de afweging tussen service en prijs op goede manier te maken. Immers, in hetzelfde onderzoek als waarin winstgevendheid slechts door 3 procent van de ondervraagden belangrijk wordt gevonden, noemt 15 procent wel betaalbaarheid – en dat is daarmee een van de belangrijkste taken die New Zealand Post wordt toegedicht (ACNielsen, 2005, p. 28). De dienstverlening moet betaalbaar zijn en van een hoge kwaliteit. Efficiëntie kan daarom als essentieel publiek belang worden gezien (omdat de belastingbetaler voor inefficiënties uiteindelijk zal opdraaien) en betaalbaarheid in algemeenheid ook, al moet een balans worden gevonden in de delicate afweging tussen kwaliteit en betrouwbaarheid versus betaalbaarheid en efficiëntie.

8.2.2 Wijze van borging

In de Deed of Understanding waren vroeger verschillende afspraken opgenomen over de tarieven voor postdiensten. Aanvankelijk was er bijvoorbeeld een *price cap*. Tussen 1998 en 2001 mocht de postzegelprijs niet boven de NZ\$0.45 uitstijgen, maar deze regeling gold daarna niet meer. Daarnaast is er een jaar een bijdrage (*rural fee*) verlangd voor bezorgadressen in rurale gebieden; deze regeling is afgeschaft en mag volgens de Deed of Understanding ook niet opnieuw worden ingevoerd.

³⁰ De destijds verantwoordelijke Prebble: “*I am not agreeing with your statement that ‘government can not run a business’. I proved it can. But the point is, I did it by adopting a private sector model. (...) We found no social reason for the government’s involvement in business. The government has no advantage over the private sector and a number of disadvantages. Politicians want to win elections, not run efficient businesses, so the temptation to use the state business to bribe the electorate is too tempting*” (Persoonlijke communicatie, 6 april 2013).

Tariefverhogingen moeten worden goedgekeurd door de aandeelhouder (het ministerie) (Deed of Understanding, 1998; Postal Services Act, 1998; Accenture, 1998, p. 91).

8.2.2.1 Postzegelprijs

Waar tot 2001 de postzegelprijs was vastgelegd in de Deed of Understanding, is deze sindsdien niet meer gereguleerd. Tot grote prijsstijgingen heeft dat niet geleid. Dit is een vorm van marktwerking, al is institutionele netwerkborging aanwezig in de zin van dat binnen New Zealand Post bewustzijn bestaat van de publieke rol en het belang dat mensen aan post hechten (Manager International NZPost & Operations Transformation NZPost, persoonlijke communicatie, verschillende data). Wat wel in de Deed of Understanding is vastgelegd is de afspraak om geen *rural delivery fee* meer in te voeren (Deed of Understanding, 1998, p. 3). Dit is door middel van een mix tussen hiërarchie, netwerk en markt geborgd. Daarnaast is de afwezigheid van prijsdifferentiatie voor verschillende regio's niet gereguleerd; deze wordt door de markt bepaald. Echter, mede dankzij het bewustzijn dat netwerkpacten creëren en de angst die bestaat voor verval van de eigen volumes is hiervoor niet gekozen. Deze mix tussen marktwerking, netwerkborging en hiërarchische borging is te zien in bijlage 5.

8.2.2.2 Kosten dienstverlening universele postdienst

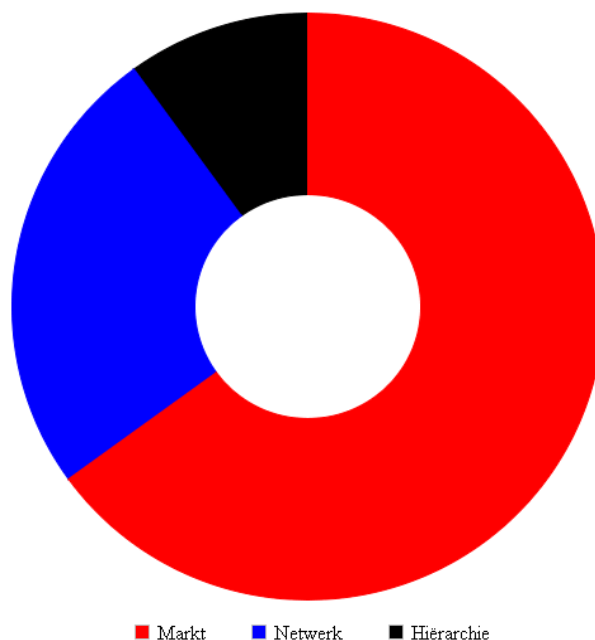
Borging voor de kosten van de dienstverlening van de universele postdienst gebeurt door middel van de State-Owned Enterprises Act (1986), waarin een commerciële bedrijfsvoering en winstgevendheid aan New Zealand Post worden opgelegd. Daarnaast is een Deed of Understanding, waarover theoretisch gezien op ieder moment opnieuw kan worden onderhandeld, flexibel genoeg om tijdig in te grijpen wanneer de dienstverlening te duur lijkt te worden. Ten slotte heeft de verzelfstandiging van New Zealand Post veel efficiëntie in de organisatie gebracht. Dit is te kenmerken als een mix tussen marktwerking (SOE's moeten immers opereren als bedrijven), hiërarchie (het is wettelijk vastgelegd) en netwerken (er is voldoende flexibiliteit voor een netwerkpact als New Zealand Post) (zie bijlage 5).

8.2.2.3 Borging van betaalbaarheid

Wanneer we de bevindingen in de voorgaande paragrafen in een model willen samenvatten, ontstaat Figuur 27. Hier is het overwicht van de marktwerking in de betaalbaarheid van de postdienstverlening zichtbaar. Met name de postzegelprijs is sterk door marktwerking geborgd. Ook de betaalbaarheid van de dienstverlening als geheel heeft een licht overwicht van marktwerking, al spelen netwerkborging en hiërarchisch borgen hierin ook een belangrijke rol.

8.2.3 Mate van borging

De hoogte van de postzegelprijs is afdoende geborgd, ondanks het gebrek aan prijsregulering. De postzegelprijs van 70 dollarcent is geen probleem voor betaalbaarheid. Pas rond Kerstmis, of wanneer grote zendingen



Figuur 27: Borging van betaalbaarheid met de drie mechanismen afgebeeld.

naar het buitenland moeten worden verzonden, krijgt New Zealand Post klachten over de postzegelprijs (Market Research NZPost & Manager International NZPost, persoonlijke communicatie, verschillende data). Juist de angst om de eigen business om zeep te helpen als gevolg van een sterke stijging van de postzegelprijs zoals in Denemarken is gebeurd (Manager External Communications NZPost & Operations Transformation NZPost, persoonlijke communicatie, verschillende data) en de concurrentie van nieuwe communicatiemiddelen als gevolg van de technologische ontwikkelingen zorgen hiervoor. Borging van prijsdifferentiatie is aan de magere kant, maar het is terecht om je af te vragen in hoeverre dit een publiek belang is.

De betaalbaarheid van de dienstverlening als geheel is momenteel uitstekend geborgd, maar stevent door de dalende volumes op een problematische keuze af wat betreft de dienstverlening in rurale gebieden. Deze gebieden zijn het meest afhankelijk van postdienstverlening, maar ook veruit het kostbaarst om te bedienen. Jarenlang heeft de dienstverlening op het platteland kunnen voortbestaan door kruissubsidiëring vanuit de stedelijke gebieden; immers, daar is het goedkoper om in de postbehoeften te voorzien. Nu de volumes dalen en mensen in stedelijke gebieden niet meer afhankelijk zijn van de postdienst, levert dit op langere termijn problemen op. Het zal moeilijker worden om het serviceniveau in rurale gebieden op peil te houden, terwijl dat juist hier van groter belang is – niet alleen voor de communicatie van deze burgers, maar ook voor alle andere producten die door de zzp'ers worden bezorgd. Wanneer de 60 procent van hun inkomen (Operations Transformation NZPost, persoonlijke communicatie, 10 mei 2013) die wordt verdiend met postbezorging in de helft van de bezorgdagen wegvalt, wordt het lastig om winst te maken met het bezorgen van andere producten als de krant, eieren en medicijnen. Het is echter niet de verantwoordelijkheid van New Zealand Post om hiermee rekening te houden, ook niet volgens de Deed of Understanding, maar de overheid moet deze sociale bijdrage van de postbezorger in rurale gebieden wel op waarde schatten (Eppel, persoonlijke communicatie, 8 mei 2013). Wanneer de overheid het essentieel vindt, kan zij ervoor kiezen om een subsidie toe te kennen aan New Zealand Post om deze dienst uit te voeren. Dit kan wettelijk en officieel is deze tekortkoming dus geborgd (Manager Regulatory NZPost, persoonlijke communicatie, 12 april 2013). Echter, wanneer de overheid de keuze maakt om het te subsidiëren moet zij zich realiseren dat deze subsidie jaarlijks zal oplopen, in het tempo van de dalende postvolumes. Het maakt dat er problemen kunnen ontstaan met de borging van de betaalbaarheid van de dienstverlening als geheel. Dit heeft niet de voorkeur van de overheid (COMU, persoonlijke communicatie, 9 mei 2013), en ook niet van New Zealand Post, omdat dit geen structurelere problemen oplost (Manager External Communications NZPost, Manager Regulatory NZPost & Operations Transformation NZPost, persoonlijke communicatie, verschillende data). Door de zeer rurale gebieden die Nieuw-Zeeland kent, die meer afhankelijk zijn van de postbezorging, zal hetzij de kwaliteit worden uitgehold, hetzij de betaalbaarheid.

Hoewel de borging nu dus voldoende is, zal dit in de toekomst niet meer zo zijn – of het publieke belang van de postdienstverlening moet verdwijnen.

8.3 Transparantie

8.3.1 Publiek belang

Omdat het begrip 'transparantie' onmogelijk te kwantificeren is, is in de volgende paragrafen geprobeerd om het publieke belang te achterhalen door geïnterviewden te vragen naar hun mening over het huidige transparantieniveau. Wat zou anders moeten, zijn de verplichtingen omtrent transparantie te strak, onvoldoende of goed, en hoe steekt het mechanisme in elkaar?

8.3.1.1 Openheid postorganisatie in beleidsvorming

De Crown Ownership Monitoring Unit (COMU), die namens de aandeelhoudende ministers de prestaties van New Zealand Post monitort, heeft met twee verschillende doelen transparantie binnen New Zealand Post bevorderd. Allereerst zou transparantie het publieke debat over *State-owned enterprises* stimuleren, bijvoorbeeld met betrekking tot serviceniveau – in het geval van de post vastgelegd in de Deed of Understanding. Ten tweede zou meer transparantie in de plaats komen van transparantie-eisen die gelden voor bedrijven waarvan aandelen op de beurs worden verhandeld (COMU, persoonlijke communicatie, 9 mei 2013).

Transparantie van de postorganisatie moet op verschillende vlakken voldoende zijn. Allereerst moeten de sociale verantwoordelijkheden en de commerciële activiteiten transparant worden verantwoord naar de aandeelhouder: de overheid en dus de burger. Ten tweede wordt belangrijk gevonden dat er inzicht is in de prijzen van diensten en producten die worden aangeboden.³¹ Daarnaast wordt waarde gehecht aan transparantie over strategische en beleidsmatige plannen; op handen zijnde wijzigingen in zaken als de overkomstduur of het aantal bezorgdagen zijn hier voorbeelden van, evenals redenen voor deze wijzigingen (Eppel, Market Research NZPost, Manager External Communications NZPost, CEO NZPost, Manager Regulatory NZPost, COMU & EPMU, persoonlijke communicatie, verschillende data).³² Deze drie aspecten kenmerken transparantie voor de postorganisatie in de beleidsvorming.

8.3.1.2 Openheid overheid in beleidsvorming post

Het belang dat aan de overheidstransparantie wordt gehecht, is dat bij de beleidsvorming een openbare discussie in het parlement wordt gevoerd. Daarnaast is het raadplegen van verschillende stakeholders in de beleidsvorming belangrijk. Bijvoorbeeld over de nieuwe Deed of Understanding heeft een consultatie plaatsgevonden onder stakeholders (en alle andere groeperingen die hun stem wilden laten horen over de wijziging van de service). Zeker met het groeiende belang dat door consumenten aan openbaarheid wordt gehecht gecombineerd met het lage vertrouwen in overheidsinstanties, is consultatie een essentieel onderdeel van het publieke belang (The Research Agency, 2009, p. 38). Deze consultaties zijn een vorm van transparantie over de plannen en beleidsvorming.

In de interviews wordt ook communicatie over de voorgestelde wijzigingen in de Deed of Understanding genoemd als publiek belang. De aandacht van de media richt zich vooralsnog op de vermindering van het aantal bezorgdagen, terwijl ook een wijziging plaats zal vinden aan het netwerk van postkantoren: communicatie en transparantie hierover worden als publiek belang gezien (Manager External Communications NZPost, Eppel, Manager Regulatory NZPost, Operations Transformation NZPost & EPMU, persoonlijke communicatie, verschillende data). De vraag is echter of de overheid hierover pas dient te communiceren wanneer zij een definitief besluit heeft genomen, of dat hierover eerder al transparant moet worden gecommuniceerd, niet alleen door de overheid, maar ook door New Zealand Post.

³¹ Wanneer gekeken wordt naar de postzegelprijs, blijkt dat prijsdifferentiatie tussen gebieden onwenselijk is door de negatieve gevolgen die dit voor transparantie heeft (ACNielsen, 2005, p. 16).

³² Iedereen is het er over eens dat de transparantie een stuk is verbeterd sinds de verzelfstandiging van New Zealand Post; de Post Office, zoals de organisatie tot 1987 heette, was helemaal niet transparant, omdat alle diensten en kosten van de telecom-, bank- en postafdeling van de Post Office verweven waren met elkaar. Het was een van de redenen voor Mason en Morris (1986, p. 7) om voor verzelfstandiging en opsplitsing van de Post Office te pleiten.

8.3.1.3 Openheid toezichthouder

In Nieuw-Zeeland is geen zelfstandige, toezichthoudende instantie op de postmarkt; slechts een zelfstandige commissie die toezicht houdt op anti-monopoliegedrag in het algemeen. Grofweg zijn er wel twee andersoortige controlerende organen. De Crown Ownership Monitoring Unit (COMU) houdt namens de aandeelhoudende ministers toezicht, bijvoorbeeld op de financiële prestaties van de *State-owned enterprise*, maar ook op het nakomen van de sociale verantwoordelijkheid en eventuele strategische plannen van de organisatie. In principe vervult COMU een adviserende rol voor de minister (COMU, 2012, p. 11). COMU dient ervoor te zorgen dat New Zealand Post transparant is ten opzichte van de overheid (en is dus een hiërarchische borgingsmethode voor transparantie van de postorganisatie in de beleidsvorming), maar moet zelf ook transparant rapporteren. Deze instantie gaat echter niet over regulerende bevoegdheden – die zijn bij een ander ministerie ondergebracht. De tweede organisatie is de Commerce Commission, die toezicht houdt op monopoliegedrag. Deze is onafhankelijk, maar heeft zelden met de postsector te maken en gaat over het algemeen slechts over afspraken over toegang tot de diensten van New Zealand Post voor concurrenten (Commerce Commission, persoonlijke communicatie, 16 mei 2013). Uiteraard moet ook deze organisatie rapporteren over haar bevindingen. Naast deze twee instanties is er op de postmarkt nog een orgaan om transparantie te bevorderen, zij het specifiek wat betreft toegang tot de postmarkt. Concurrenten van New Zealand Post zijn niet verplicht om een dekkend netwerk in het hele land in stand te houden en kunnen als verzender van bulkpost de post die zij niet zelf bezorgen met korting, laten bezorgen door New Zealand Post. Het kortingspercentage dat New Zealand Post voor deze organisaties verrekent, werd voorheen intern vastgesteld. Inmiddels is hiervoor een onafhankelijke commissie opgesteld (de Independent postal network access committee). Het proces is hierdoor transparanter geworden (Manager Regulatory NZPost, persoonlijke communicatie, 12 april 2013). Grofweg lijkt het publieke belang wat betreft transparantie van deze toezichthouders neer te komen op transparante rapportage van de bevindingen en transparante totstandkoming van hun besluiten.

8.3.2 Wijze van borging

8.3.2.1 Openheid postorganisatie in beleidsvorming

Het publiek belang van transparantie van de postorganisatie valt grofweg uiteen in drie verschillende zaken. Om te beginnen is transparantie gegarandeerd op alle vlakken van New Zealand Post via de Official Information Act (1982). Deze wet is vergelijkbaar met de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) in Nederland en heeft onder meer als implicatie dat eenieder documenten kan opvragen bij de overheid. Deze wet geldt ook voor New Zealand Post, omdat dit een *State-owned enterprise* is (Market Research NZPost, Manager External Communications NZPost & Manager International NZPost, persoonlijke communicatie, verschillende data). Hierdoor wordt veel openheid verlangd van een organisatie die zich dient te gedragen als commercieel bedrijf. Het zorgt voor een extra uitdaging in de concurrentie met andere bedrijven (Manager External Communications, persoonlijke communicatie, 18 april 2013). Omdat dit wetgeving is, is het een hiërarchische vorm van borging.

Wanneer specifieker wordt gekeken naar transparantie over de invulling van de sociale verantwoordelijkheden en commerciële activiteiten, blijkt dit te gebeuren via het Annual Portfolio Report van COMU (COMU, persoonlijke communicatie, 9 mei 2013). Uit het Annual Report 2012 van New Zealand Post (2013b) blijkt dat COMU op verschillende manieren rapporteert: door een jaarlijks bedrijfsplan waarvan de voortgang ieder kwartaal wordt besproken, door het bespreken van het Statement of Corporate Intent en jaarverslagen in het parlement en door voortdurend informeren van de aandeelhouders: er is een *no-surprise policy* tussen COMU en de New Zealand Post (New Zealand Post,

2013b, p. 37; COMU & CEO NZPost, persoonlijke communicatie, verschillende data). Ook ten opzichte van werknemers en vakbonden is New Zealand Post zeer transparant (Employment Relations NZPost & EPMU, persoonlijke communicatie, verschillende data). Hiermee lijkt New Zealand Post transparanter dan het gemiddelde bedrijf op de beurs.

Overigens vindt de overheid transparantie niet heel belangrijk. Transparantie naar de markt is veel belangrijker, want de werking van de markt houdt organisaties scherp: “*If there’s an issue, that’s bad publicity*” (MBIE, persoonlijke communicatie, 21 mei 2013). Het verklaart het aspect van marktwerking in het borgingsmechanisme. Het marktmechanisme speelt ook een belangrijke rol in de borging van prijs- en servicetransparantie, al bestaat hierover wetgeving. De mix tussen hiërarchische borging en marktborging is wat dat betreft dus ook van toepassing. Ten slotte dient New Zealand Post transparant te zijn over haar strategische en beleidsmatige plannen. Volgens COMU (persoonlijke communicatie, 9 mei 2013) wordt het bedrijf hierdoor al gedwongen door de aanwezigheid van de Official Information Act. Daarnaast is bijvoorbeeld het actuele voorstel van New Zealand Post tot wijziging van de Deed of Understanding momenteel ter consultatie gepubliceerd en het bedrijf heeft de wijzigingen ook zelf gecommuniceerd met de media. Dit kan worden gezien als een mixvorm tussen hiërarchische borging, marktborging en netwerkborging.

Transparantie wordt dus niet alleen gegarandeerd door wetgeving, maar ook door concurrentie (Manager External Communications NZPost, persoonlijke communicatie, 18 april 2013), de aanwezigheid van zaken als een Statement of Corporate Intent (Manager International NZPost, persoonlijke communicatie, 27 maart 2013) (een mix is van hiërarchische borging en netwerkborging) en strategische overwegingen (mix markt- en netwerkborging). De bijbehorende afbeelding is te raadplegen in bijlage 5.

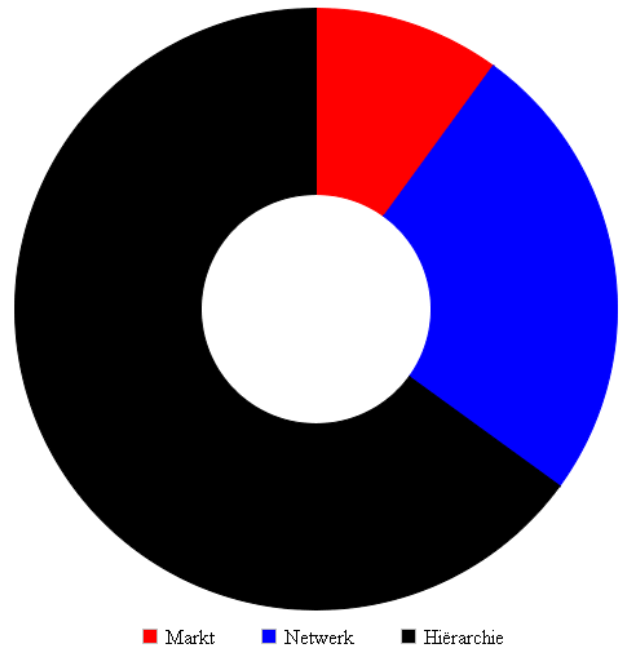
8.3.2.2 Openheid overheid in beleidsvorming post

Transparantie van de overheid wordt belangrijk gevonden, maar is momenteel geen issue. Dat heeft ermee te maken dat de openheid van de overheid in beleidsvorming voldoet en is vastgelegd in wetgeving. Ook de Official Information Act (1982) is van toepassing op de overheid. Daarnaast is het voorstel van New Zealand Post ter consultatie voorgelegd aan stakeholders, maar ook aan alle burgers. Dit heeft ervoor gezorgd dat eventuele wijzigingen in de Deed of Understanding bij de media bekend zijn – al hebben de media zich hoofdzakelijk gericht op het aantal bezorgdagen en niet op wijzigingen van andere bepalingen. Als we de openheid van de overheid moeten karakteriseren is daarom een belangrijke rol weggelegd voor hiërarchie, maar ook speelt netwerkborging een rol: stakeholders hebben verwachtingen van hoe de overheid zich gedraagt. De borgingsconstructie is afgebeeld in bijlage 5.

8.3.2.3 Openheid toezicht

COMU moet de verantwoordelijke ministers op de hoogte houden van belangrijke ontwikkelingen en besluiten bij New Zealand Post, en bovendien de financiële resultaten van New Zealand Post in de gaten houden. In het Annual Portfolio Report worden deze zaken jaarlijks, voor alle SOE’s waarvoor COMU verantwoordelijk is, openbaar op de website gepubliceerd. Tegenover de minister is er nog meer openheid en tussen COMU en New Zealand Post bestaan geen geheimen door het *no-surprise policy* (COMU & Manager External Communications NZPost, persoonlijke communicatie, verschillende data). Bovendien valt COMU onder het schatkist-ministerie, en is dus ook alle reguliere overheidswetgeving van toepassing.

De Commerce Commission opereert onafhankelijk en moet rapporteren aan de minister, maar heeft beperkte verantwoordelijkheden over de postsector. Uitspraken over klachten zijn transparant, maar het feit dat een klacht is ingediend niet altijd. De verantwoordelijkheden van de Commerce Commission zijn vastgelegd in de Commerce Act (1986). Een van de belangrijkste verantwoordelijkheden op de postmarkt is het zorgen voor goede *access* prijzen voor concurrenten tot het postnetwerk van New Zealand Post, zodat zij niet in het hele land hoeven te bezorgen. Dit is een complex vraagstuk, omdat zij als grote klanten korting op de prijs wensen; hoe groot moet deze korting zijn? (Commerce Commission, persoonlijke communicatie, 16 mei 2013). Inmiddels is op initiatief van New Zealand Post een onafhankelijke *access committee* opgericht, een mooi voorbeeld van netwerkborging, die transparantie in de totstandkoming van de *access* prijzen moet versterken (Commerce Commission & Manager Regulatory NZPost, persoonlijke communicatie, verschillende data). De Commerce Commission heeft input hierop geleverd en de *postal access committee* zal binnenkort van start gaan (Commerce Commission, persoonlijke communicatie, 16 mei 2013). Het borgingsmechanisme van transparant toezicht wordt gekarakteriseerd door een mixvorm tussen hiërarchie en netwerkborging (zie bijlage 5).



Figuur 28: Borging van transparantie met de drie mechanismen afgebeeld.

8.3.2.4 Borging van transparantie

Als de drie dimensies van transparantie in een model worden samengevoegd, blijkt dat transparantie van de overheid wellicht het belangrijkste is, maar dat transparantie van New Zealand Post veruit de meeste implicaties heeft. Transparant toezicht wordt aangemoedigd, maar wordt voor een belangrijk gedeelte gereguleerd met wetgeving die ook voor de overheid van toepassing is. Daarom is borging van de overheidstransparantie en transparantie van New Zealand Post zwaarder meegewogen in de conceptuele weergave van de borging, die zichtbaar is gemaakt in Figuur 28. Het zorgt voor een overwicht van het hiërarchisch mechanisme, terwijl ook netwerkborging en marktwerking een rol spelen.

8.3.3 Mate van borging

Voor New Zealand Post lijkt de borging van transparantie ruimschoots te voldoen. Zeker omdat de organisatie ook als commercieel bedrijf moet te opereren, moeten er niet te veel transparantie-eisen worden opgelegd, zo lijkt de consensus. New Zealand Post opereert nu al transparanter dan een normaal commercieel bedrijf zou doen. Hier is geen morele reden zoals de publieke dienst die New Zealand Post verleent voor; misschien is de transparantie van New Zealand Post daarom te strak geborgd (Manager External Communications NZPost, Manager Regulatory NZPost, Manager International NZPost & COMU, persoonlijke communicatie, verschillende data). Concreter kan zelfs worden gesteld: “*I don’t think that transparency is an issue*” (Manager International NZPost, persoonlijke communicatie, 27 maart 2013). Toch zijn enkele verbeterpunten met betrekking tot transparantie genoemd. Bijvoorbeeld qua prijs- en servicetransparantie van New Zealand Post vindt er al verbetering plaats. Uit onderzoeken blijkt dat consumenten vaak in de war raken van de grote hoeveelheid producten (Operations Transformation

NZPost, persoonlijke communicatie, 10 mei 2013; The Research Agency, 2009, p. 20).³³ Deze grote hoeveelheid producten en diensten is om deze reden beperkt in de Post Shops. Door minder producten aan te bieden buiten de *core business* (post en pakketten), en bovendien het verzenden van bijvoorbeeld pakketten te versimpelen, is New Zealand Post als gevolg van een commerciële denkwijze transparanter geworden (CEO NZPost, persoonlijke communicatie, juni 2013). Daarnaast is prijsuniversaliteit vanuit transparantie-oogpunt belangrijk (ACNielsen, 2005, p. 16).

Ook op het gebied van communicatie over de te volgen strategie zijn verbeterpunten aan te merken. Uit het onderzoek van The Research Agency (2009, p. 93) blijkt dat uitleg over de wijzigingen in de Deed of Understanding één van de speerpunten moet zijn van New Zealand Post.³⁴ Ook de transparantie in de media was niet helemaal naar wens. Allereerst omdat het verkeerde beeld is ontstaan van de plannen (Operations Transformation NZPost, persoonlijke communicatie, 10 mei 2013), wat kan zijn veroorzaakt door de media (Eppel, persoonlijke communicatie, 8 mei 2013). Bovendien is er kritiek van de vakbond op de openheid over de wijzigingen: de financiële overwegingen om over te gaan tot een wijziging van de Deed of Understanding worden door de EPMU (persoonlijke communicatie, 22 april 2013) niet overtuigend gevonden omdat er onvoldoende data beschikbaar is.

Wanneer we in algemeenheid naar borging van transparantie van de overheid en van het toezicht kijken, lijkt het overwegend hiërarchische mechanisme voldoende om te voorkomen dat het publieke belang van transparantie van de overheid en het toezicht wordt geschaad. Echter, in de transparantie van de overheid kunnen verbeteringen plaatsvinden. Verschillende stakeholders (EMPU & Eppel, persoonlijke communicatie, verschillende data) geven aan dat er duidelijker met de burger gecommuniceerd zal moeten worden over wat er precies gaat veranderen als gevolg van de nieuwe Deed of Understanding, bijvoorbeeld in de Post Shops. Echter, wijzigingen aan de Deed of Understanding betekenen nog niet direct wijzigingen in de daadwerkelijke dienstverlening – het zou een reden kunnen zijn dat de overheid hierover nog niet heeft gecommuniceerd. Na wijziging van de Deed blijft er dus een belangrijke rol voor de overheid, maar ook voor New Zealand Post, om de precieze veranderingen aan de burger inzichtelijk te maken.

8.4 Democratische legitimiteit

8.4.1 Publiek belang

8.4.1.1 Controlemechanismen postbeleid

Nieuw-Zeeland heeft geen sectorspecifieke toezichthouders (met uitzondering van het specialistische *access committee*). De COMU is als onderdeel van de New Zealand Treasury onderdeel van de overheid en moet direct rapporteren aan die minister. De Commerce Commission is onafhankelijk, maar niet voor de postmarkt specifiek, en controleert vooral op anti-monopoliegedrag. Bovendien moet ook de Commerce Commission verantwoording afleggen aan een minister. Ten slotte dient New Zealand Post aan de wetgeving te voldoen waarvoor het Ministry of Business, Innovation and Employment [MBIE] verantwoordelijk is. Echter, dit betreft vooral de Deed of Understanding, in theorie niet opgelegd door het ministerie, maar afspraken tussen New Zealand Post en dat ministerie. Overigens kunnen politiek en parlement altijd het framework van wetgeving bepalen en ook het hele systeem van dienstverlening veranderen (Manager Regulatory NZPost, persoonlijke communicatie, 12 april 2013).

8.4.1.2 Besluitvorming postbeleid

³³ Mede daarom zal New Zealand Post de verschillende eersteklasse- en koerierspoststromen samenvoegen.

³⁴ Dit gaat om wijzigingen met betrekking tot de postvestigingen en het aantal bezorgdagen.

In Nieuw-Zeeland wordt het beleid vooral gevormd door de Deed of Understanding tussen de overheid en New Zealand Post. Daarnaast verschillen de meningen over het feit of overheidseigendom van New Zealand Post belangrijk is voor de democratische legitimiteit in de besluitvorming. Sommigen vinden dat overheidseigendom van New Zealand Post een goed idee is, omdat de sociale verantwoordelijkheid van New Zealand Post in de besluitvorming hiermee is gegarandeerd (EPMU & Manager External Communications NZPost, persoonlijke communicatie, verschillende data). Anderen zeggen dat het onnodig is in de postsector; allereerst is post geen echte belangrijke publieke dienst meer, en ten tweede zou het simpelweg weinig uitmaken (Manager Regulatory NZPost, persoonlijke communicatie, 12 april 2013). In het parlement woedt tussen de twee grootste partijen Labour en National al jaren een flinke discussie over privatisering van *State-owned enterprises*: het verkopen van overheidseigendom is omstreden (House of Representatives, 2009-2010abcd, Volume 664, p. 11373; p. 11643; p. 11741; p. 12230).

Het publieke belang van de besluitvorming blijft beperkt, blijkt uit de data-analyse. De overheid moet het laatste woord hebben en een bepaalde dienst kunnen garanderen, maar verder dan dat hoeft de democratische legitimiteit niet te gaan. Over het algemeen zien veel mensen New Zealand Post als een commercieel opererend bedrijf, meer nog dan een publieke dienstverlener (Operations Transformation NZPost & COMU, persoonlijke communicatie, verschillende data).

8.4.1.3 Sturing uitvoering postbeleid

Democratische legitimiteit van de uitvoering van het postbeleid kan op twee manieren uitdrukking krijgen: de wetgeving van het parlement en het eigendom van de postorganisatie. Uiteraard ligt wetgeving bij het parlement, waardoor democratische legitimiteit van de sturing van de uitvoering per definitie geborgd is (en ook een publiek belang is).

Op het overheidseigendom van de postorganisatie zijn uiteenlopende visies. Om te beginnen met de voorstanders: waarom zou de uitvoering van het postbeleid door de overheid in eigendom moeten worden gehouden? *“Because it’s infrastructure. It can be seen as part of the vital infrastructure of the country, which is important for commerce, for communication. There are some areas of infrastructure that governments appropriately have a stake in, and in others they don’t need to”* (Manager External Communications NZPost, persoonlijke communicatie, 18 april 2013). Ook de vakbond wijst op deze noodzaak om infrastructuur in eigen hand te houden: vanwege sociale verantwoordelijkheid. Anderen zeggen dat het niet per definitie nodig is; je zou kunnen privatiseren, maar dat zou gepaard gaan met strakkere regelgeving (Manager Regulatory NZPost & Manager International NZPost, persoonlijke communicatie, verschillende data). Richard Prebble is de vreemde eend in de bijt: *“Postal services have only been nationalised because governments want to read their citizens’ letters. (...) Politicians are only interested in winning elections. (...) I think the government is ruining the postal service for political reasons”* (Prebble, persoonlijke communicatie, 6 april 2013).

8.4.2 Wijze van borging

8.4.2.1 Controlemechanismen postbeleid

Er zijn verschillende controlemechanismen voor het postbeleid onderscheiden. Allereerst de parlementaire verantwoordelijkheid voor de sector in zijn algemeenheid; politiek kan altijd regelgeving aanscherpen, mocht dit nodig zijn (Manager Regulatory NZPost & Manager External Communications NZPost, persoonlijke communicatie, verschillende data). Dit is een hiërarchisch mechanisme, maar uitsluitend op de achtergrond aanwezig. In principe fungeert COMU intern als controlemechanisme voor

de verantwoordelijke minister; COMU let op de bedrijfsvoering en strategische keuzes (COMU, persoonlijke communicatie, 9 mei 2013). COMU is een intern orgaan van de Treasury en is derhalve hiërarchisch van aard, maar heeft slechts een adviserende rol, en daarmee ook kenmerken van een netwerkpartij. De Commerce Commission is dit nog veel meer; deze organisatie fungeert onafhankelijk van de overheid, al moet er wel verantwoording worden afgelegd (Commerce Commission, persoonlijke communicatie, 16 mei 2013). Borging van de democratische legitimiteit is hier wat meer netwerkgeoriënteerd.

Het *access committee* is een uiting van het markt- en netwerkmechanisme. Het is een vorm van zelfregulering, want de sector heeft zelf dit orgaan voor bepaling van *access*-tarieven opgezet. Democratische legitimiteit van dit orgaan is geborgd doordat mensen en organisaties met klachten zich tot de Commerce Commission kunnen richten (Commerce Commission, persoonlijke communicatie, 16 mei 2013). De Commerce Commission fungeert bij de *access*-afspraken als een waakhond (Commerce Commission & Manager Regulatory NZPost, persoonlijke communicatie, verschillende data). Ten slotte controleert het MBIE zelf de bepalingen die in de Deed zijn opgenomen aan de hand van jaarlijkse rapportages, al gaat dit vooral om het Annual Report. Deze controle blijft dus redelijk op de vlakte: de overheid hanteert een *hands-off* aanpak. Competitie zorgt voor de juiste werking van de postmarkt (MBIE, persoonlijke communicatie, 21 mei 2013). Concluderend heeft de borging een sterk hiërarchisch karakter, maar is deze voor een belangrijk gedeelte ook via netwerkmechanismen gedaan (zie bijlage 5).

8.4.2.2 *Besluitvorming postbeleid*

De besluitvorming in het postbeleid gebeurt vooral via de Deed of Understanding. Deze Deed is als het ware een netwerkborging van de democratische legitimiteit, want deze netwerkpartijen bepalen samen in overleg het beleid. Echter, de overheid heeft altijd een hiërarchische stok achter de deur. Zij kan altijd ingrijpen en zal dat ook doen, wanneer New Zealand Post niet het beleid op peil houdt zoals de overheid dat voor ogen heeft (Manager External Communications NZPost & Manager Regulatory NZPost, persoonlijke communicatie, verschillende data). Ten slotte heeft het enkele aspecten van marktborging.

Voordat de overheid echter besluit tot aanpassing van de Deed of Understanding worden verschillende marktpartijen geconsulteerd (iets wat eveneens onder netwerkborging valt). Het zorgt ervoor dat de besluitvorming minder hiërarchisch van aard is. Ten slotte is democratische legitimiteit in een netwerkconstructie geborgd door de grote hoeveelheid vertrouwen die er is in New Zealand Post. Burgers lijken er vertrouwen in te hebben dat New Zealand Post een kwalitatief goede dienstverlening tegen een betaalbare prijs zal leveren (ACNielsen, 2005, p. 1-7). De borging van de democratische legitimiteit in de besluitvorming heeft interessante aspecten door de grote netwerkinvloed (bijlage 5).

8.4.2.3 *Sturing uitvoering postbeleid*

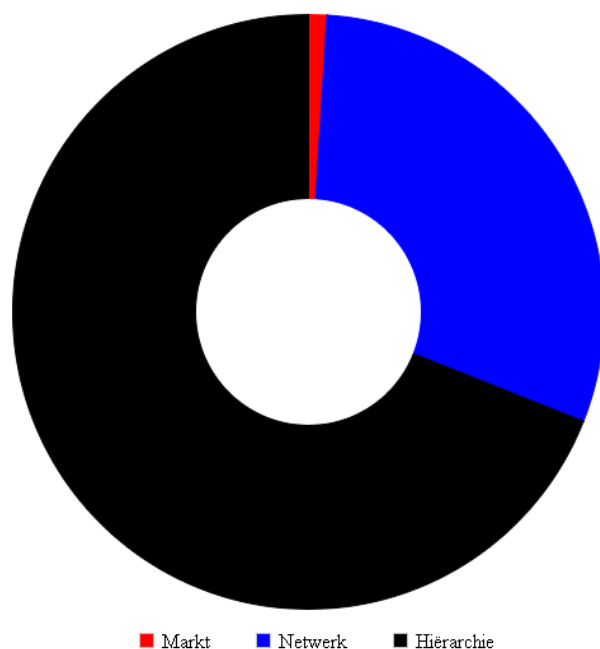
Hoewel New Zealand Post in overheidshanden is, lijkt juist de beweging in de jaren tachtig om New Zealand Post verder van de overheid af te plaatsen te hebben bijgedragen aan een betere borging van democratische legitimiteit in de sturing van de uitvoering van het postbeleid. Doordat de verschillende organisatie-onderdelen in het overheidsdepartement zo verweven waren kon er geen verantwoording worden afgelegd over de prestaties. Dit verlaagde de democratische legitimiteit. Door een grotere transparantie als gevolg van de wijzigingen die door het Mason-Morris rapport werden doorgevoerd (1986, p. 17) konden verantwoordingsmechanismen worden geïmplementeerd met een grotere democratische legitimiteit als gevolg. De overheid houdt daarnaast altijd het recht om de wetgeving aan te passen. Juist doordat New Zealand Post in overheidshanden is (dan kunnen bijvoorbeeld de raad van

commissarissen en het bestuur door de minister worden goedgekeurd), de Deed of Understanding wordt afgesloten, New Zealand Post open communiceert met bijvoorbeeld een Statement of Corporate Intent (dat ook in het parlement wordt besproken) en New Zealand Post niet graag meer regulering zou zien, is de democratische legitimiteit in de sturing op een mix van hiërarchische borgingsmechanismen en netwerkborging gebaseerd (Manager Regulatory NZPost, Manager External Communications NZPost, COMU, Manager International NZPost & Operations Transformation NZPost, persoonlijke communicatie, verschillende data).

Daarnaast zorgt overheidseigendom voor een hiërarchische vorm van institutionele borging: “We need to make sure we recognise initiatives that can become political irritants” (Manager International NZPost, persoonlijke communicatie, 27 maart 2013). Wat bovendien meespeelt is dat er veel vertrouwen is tussen New Zealand Post en de overheid, maar ook tussen de samenleving en New Zealand Post. New Zealand Post behoort tot de twee meest vertrouwenwekkende merken van Nieuw-Zeeland (Operations Transformation NZPost, Market Research NZPost, Manager External Communications NZPost, Manager International NZPost, COMU & EPMU, persoonlijke communicatie, verschillende data; ACNielsen, 2005, p. 1-7). De Deed of Understanding, die niet verplicht is maar op basis van onderling vertrouwen wordt afgesloten, is hier een voorbeeld van.³⁵ Ook netwerkborging speelt dus een belangrijke rol in de sturing van de uitvoering van het postbedrijf – de basis blijft echter altijd eindverantwoordelijkheid van het parlement. Het borgingsmechanisme is zichtbaar in bijlage 5.

8.4.2.4 Borging van democratische legitimiteit

Uit de afbeeldingen in bijlage 5 van de voorgaande paragrafen blijkt al in een oogopslag de grote invloed van hiërarchische borging in de borging van democratische legitimiteit. Dat is niet onlogisch. Democratische legitimiteit heeft immers per definitie als gevolg dat de overheid ingrijpt, omdat de overheid (en dan met name het parlement) hét democratisch legitieme orgaan is. Echter, ook de hoeveelheid netwerkborging valt op. Dit wordt vooral veroorzaakt door de Deed of Understanding tussen New Zealand Post en de overheid, waarin de overheid (in ieder geval theoretisch) ook New Zealand Post belangrijke invloed geeft in bijvoorbeeld de besluitvorming. Omdat New Zealand Post in overheidshanden is en bovendien veel vertrouwen van de burgers geniet, zorgt dit niet voor schending van het publieke belang van democratische legitimiteit, maar wordt deze borging juist versterkt door deze netwerkborging (zie Figuur 29).



Figuur 29: Borging van democratische legitimiteit met de drie mechanismen afgebeeld.

³⁵ Sterker nog; in de voorgestelde wijzigingen van de Deed of Understanding krijgt New Zealand Post meer vrijheid om het serviceniveau vast te stellen, wat de uiting van vertrouwen zou versterken. Hierdoor zou de rol van netwerkborging groter worden in het borgingsmechanisme.

8.4.3 Mate van borging

Men zou kunnen denken dat door het gebrek aan wetgeving met betrekking tot postbeleid en door de verzelfstandiging van controlemechanismen zoals het *access committee*, de democratische legitimiteit van de controlemechanismen onvoldoende is. Als dit vergeleken wordt met het gedefinieerde publieke belang en naar de andersoortige mechanismen die zijn gekozen, is dat niet het geval. Doordat de overheid een doorslaggevende stem houdt en daarnaast het postbedrijf in eigendom heeft, lijkt de democratische legitimiteit van de besluitvorming niet geschaad te worden. Immers, het parlement kan altijd in de markt ingrijpen wanneer zij dit noodzakelijk acht. Bovendien is de democratische legitimiteit van de uitvoering ruim voldoende geborgd omdat New Zealand Post in overheidshanden is. Ruim voldoende, omdat ook veel betrokkenen zeggen dat overheidseigendom niet noodzakelijk is – al had de borging er dan hiërarchischer uitgezien door de grotere noodzaak voor wetgeving. Hier vindt dus een interessante tegenstelling plaats: hoe verder weg van de overheid, hoe hiërarchischer de borging kan zijn.³⁶

Democratische legitimiteit is geen essentieel publiek belang. Echter, de invloed die democratisch gekozen organen moeten hebben is essentieel. Doordat New Zealand Post veel bevoegdheden krijgt, maar ook doordat het bedrijf volledig in overheidshanden is en vertrouwen geniet, lijkt democratische legitimiteit meer dan voldoende geborgd en is er misschien zelfs wel meer democratische legitimiteit dan nodig is voor het publieke belang – zie ook de mening van sommigen dat het postbedrijf best geprivatiseerd zou kunnen worden.

8.5 Werknemersbelangen

8.5.1 Publiek belang

8.5.1.1 Sociale zekerheid

“Bureaucratic and rigid promotional systems constrained the hiring and promotion of the right people for the right jobs. People joined the Post Office to get a job for life and they were supported by one of the largest and most powerful unions in New Zealand, the Post Office Union”
(New Zealand Post Limited, 1997, p. 7).

De status van het overheidsdepartement verantwoordelijk voor de uitvoering van de postdienst was deplorabel aan het einde van de jaren tachtig, vandaar de verzelfstandiging van de organisatie en de oprichting van New Zealand Post. Het publieke belang is niet veranderd, maar bovenstaande quote geeft aan dat er sprake was van borging die groter was dan het publieke belang. New Zealand Post groeide als *State-owned enterprise* uit tot een winstgevend bedrijf, maar moet nog altijd de sociale zekerheid van haar werknemers honoreren. Niet alleen hoort eigenlijk iedere werkgever dit te doen (Manager External Communications NZPost, persoonlijke communicatie, 18 april 2013), maar lijkt het belang hiervoor als *State-owned enterprise* groter te zijn dan voor een commercieel bedrijf (Market Research NZPost & Operations Transformation NZPost, persoonlijke communicatie, verschillende data).

Moet de sociale zekerheid voor werknemers bij New Zealand Post belangrijker zijn dan bij andere bedrijven? De geïnterviewden vinden van niet (al vond het parlement van wel (House of

³⁶ Hieraan moet worden toegevoegd dat wanneer de overheid te dichtbij staat, een organisatie kan uitgroeien tot speelbal van de politiek: zeker in Nieuw-Zeeland, waar parlementsleden per regio worden gekozen. Een parlementariër kan zich dan bijvoorbeeld richten op het in stand houden van de service in zijn thuisregio, terwijl dat helemaal niet noodzakelijk of efficiënt is, slechts om zich van de stemmen in die regio te verzekeren (Manager Regulatory NZPost & Manager International NZPost, persoonlijke communicatie, verschillende data).

Representatives, 2011-2012a, Volume 676, p. 21569)). De EPMU (persoonlijke communicatie, 22 april 2013) stelt echter dat het minimumloon in algemeenheid veel te laag is en de sociale voorzieningen onvoldoende geborgd in de wetgeving, omdat in veel beroepen zzp'ers in dienst worden genomen die zelf in hun sociale zekerheid moeten voorzien. New Zealand Post hanteert dit beleid niet, maar wanneer mensen boventallig worden verklaard ontstaan problemen. *“When they are made redundant from New Zealand Post, then whatever the terms and conditions they will get elsewhere, will be less. Because of the decline of collective bargaining and the declining amount of unions in this country”* (EMPU, persoonlijke communicatie, 22 april 2013).

8.5.1.2 Cao-onderhandelingen

Cao-onderhandelingen zijn van belang om zowel de werknemers als de werkgevers hun zegje te laten doen in de totstandkoming van arbeidscontracten en om uitbuiting van werknemers te voorkomen. Probleem is dat de vakbonden sterk in kracht zijn afgenomen sinds de jaren negentig, waardoor Cao-onderhandelingen steeds minder voorkomen (en uitbuiting van zzp'ers zonder arbeidscontract veel vaker voorkomt) (EPMU, persoonlijke communicatie, 22 april 2013). Het is daarom van essentieel belang dat deze Cao-onderhandelingen plaatsvinden en ook in de juiste omstandigheden en met de juiste verhoudingen.

8.5.1.3 Werkgelegenheid

Het ontslaan van werknemers bij grote organisaties is altijd nieuws. Echter, bij *State-owned enterprises* blijft dit nieuws veelal lang hangen. Zeker wanneer het slecht gaat in de economie, kan het ontslag van veel werknemers grote publieke oproer veroorzaken (Market Research NZPost, persoonlijke communicatie, 1 mei 2013). Grote oproer betekent echter niet dat werkgelegenheid in de postsector specifiek als publiek belang kan worden aangeduid. *“It shouldn't be a make job. It shouldn't be just about a make-employment scheme. So, I think people would be a bit more savvy about that than just it being about keeping on rural posties”* (Eppel, persoonlijke communicatie, 8 mei 2013). Prebble bevestigt dit: *“When the government employed thousands of employees in the state businesses for political reasons, they were not good, satisfying jobs. They were low paid. The people knew their jobs were not real. Strikes and labour difficulties were frequent. It was not a good place to work”* (persoonlijke communicatie, 6 april 2013). De vakbond (die zo veel mogelijk mensen in dienst wenst te houden) geeft daarentegen aan dat werkgelegenheid bij New Zealand Post een publiek belang is, omdat bij New Zealand Post de arbeidsvoorwaarden op niveau zijn, terwijl dit bij vergelijkbare posities bij andere bedrijven niet het geval is. Hij wijst op de gevolgen die dat heeft voor de gemeenschap (EPMU, persoonlijke communicatie, 22 april 2013). In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat iedereen omgang met werknemers belangrijk vindt, maar dat werkgelegenheid geen doel op zich zou moeten zijn.

8.5.2 Wijze van borging

De borging van de omgang met werknemers door New Zealand Post vindt juridisch gezien zijn oorsprong in de State-Owned Enterprise Act (1986), waarin staat opgenomen dat SOE's een geode werkgever moeten zijn: *“an employer who operates a personnel policy containing provisions generally accepted as necessary for the fair and proper treatment of employees in all aspects of their employment”* (State-Owned Enterprise Act, 1986, Artikel 4). Of deze bepaling daadwerkelijk borging van werknemersbelangen voor haar rekening neemt, zal in de volgende paragrafen aan bod komen.

8.5.2.1 Sociale zekerheid

Eerder werd gesteld dat de sociale zekerheid voor New Zealand Post niet belangrijker is dan voor andere organisaties, ondanks dat in de State-Owned Enterprise Act (1986) een afzonderlijke bepaling voor goede omgang met werknemers is opgenomen. *“I think smart businesses treat their people well anyway, and reap the benefits of doing so. If you treat your employees badly, I think they will treat the company badly”* (Employment Relations NZPost, persoonlijke communicatie, 17 april 2013). Met andere woorden, niet alleen de wetgeving zorgt voor borging van de sociale zekerheid in de postsector, maar ook een markt- en netwerkborging: immers, de sociale zekerheid is bij New Zealand Post beter dan wettelijk is vastgelegd, waardoor de bepalingen voor *State-owned enterprises* specifiek worden als overbodig aangeduid. Daarnaast is de sociale zekerheid voor een belangrijk gedeelte geborgd door de hoeveelheid openheid tussen New Zealand Post en de vakbonden. Het voortdurende contact tussen de postorganisatie en de vakbond zorgt voor een netwerkborging van de sociale zekerheid voor werknemers. *“Unions are an important stakeholder in ensuring we treat our people properly during any change processess”* (CEO NZPost, persoonlijke communicatie, juni 2013). Dit vergt wederzijds vertrouwen. De vakbonden begrijpen bijvoorbeeld de noodzaak voor New Zealand Post om de service en dienstverlening te hervormen om het voortbestaan van de organisatie en de dienst te waarborgen (CEO NZPost, EPMU & Manager External Communications NZPost, persoonlijke communicatie, verschillende data). In het model is dan ook een grote invloed van het netwerkmechanisme te herkennen (bijlage 5).

8.5.2.2 Cao-onderhandelingen

Het feit dat er Cao-onderhandelingen plaatsvinden in goede harmonie, deze Cao-onderhandelingen belangrijk worden gevonden en hierin ook resultaten worden geboekt, is als publiek belang aangeduid. New Zealand Post geeft in elk geval aan de Cao-onderhandelingen belangrijk te vinden (Cullen, 2013, p. 3). Uit de interviews blijkt dat er Cao's worden afgesloten met alle vakbonden afzonderlijk, en New Zealand Post daarin geslaagd is. Tussen deze vakbonden zijn verschillen. Over het algemeen is met de EPMU een goede verstandhouding, terwijl die tussen PWUA en New Zealand Post kwetsbaarder is (Employment Relations NZPost, persoonlijke communicatie, 17 april 2013). Cao-onderhandelingen vinden alleen plaats met mensen in vakbonden; met de rest moet persoonlijk een contract worden gesloten. Dit maakt de balans delicaat – Cao-onderhandelingen zijn immers een belangrijke dimensie voor de borging van werknemersbelangen, en maar de helft van de mensen bij New Zealand Post zijn lid van een vakbond (Manager External Communications NZPost, persoonlijke communicatie, 18 april 2013). Ook in de Cao-onderhandelingen en de omgang van mensen zonder een Cao is dus een sterke netwerkborging te herkennen, zichtbaar in bijlage 5.

8.5.2.3 Werkgelegenheid

Werkgelegenheid op zich lijkt niet geborgd in de postsector, en dat sluit aan bij het publieke belang dat eraan wordt gehecht. Echter, vakbonden zullen altijd strijden om zoveel mogelijk mensen in dienst te houden – alleen zien zij ook in dat sommige hervormingen nodig zijn voor het voortbestaan van de post (EPMU, persoonlijke communicatie, 22 april 2013). In de overgang van het huidige postnetwerk naar het *‘Network of the Future’* wordt een overgang van voltijders naar deeltijders ingezet. Daarnaast heeft New Zealand Post een uitgebreid programma voor werknemers die als gevolg van hervormingen boventallig worden verklaard. *“People are not just an employee, they’re member of the community. So if they lose their job, I’m not saying it is pleasant, and we’ve helped them manage that process better, than that’s good for the community as well. And that’s what we are as a business. You don’t wanna throw anybody on*

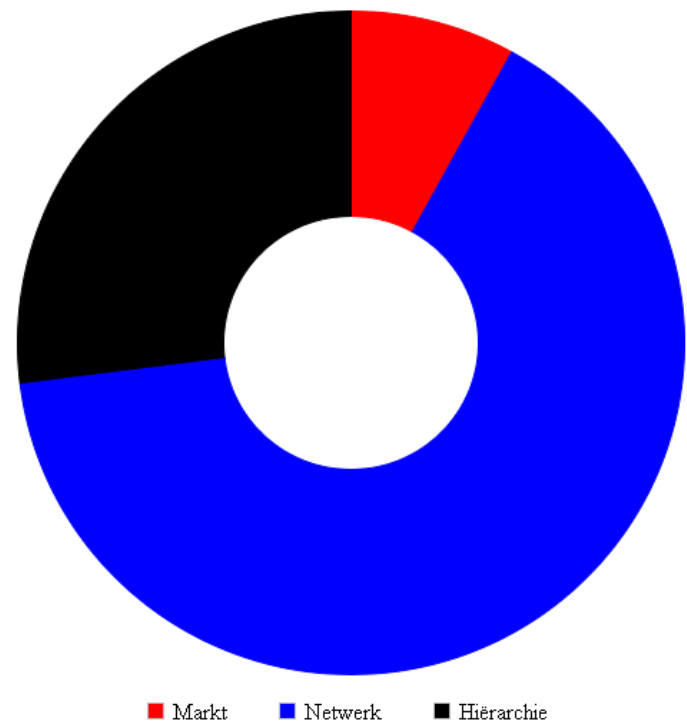
the scrapheap, you know. That would be cold-heartless corporate” (Manager External Communications NZPost, persoonlijke communicatie, 18 april 2013). Met andere woorden: New Zealand Post helpt hun werknemers op weg op de arbeidsmarkt en leveren op die manier een bijdrage aan de arbeidsmarkt als geheel. Werkgelegenheid is bovendien in beperkte mate geborgd door de netwerkborging door middel van contacten met vakbonden. De omgang met boventalligheden kan worden gezien als een mix tussen netwerk- en marktborging in combinatie met een onderliggende hiërarchische wet (State-Owned Enterprises Act, 1986). Vanwege het feit dat werkgelegenheid centraal staat en het publieke belang hiervan ontbreekt, is dit niet in een afzonderlijke afbeelding verwerkt.

8.5.2.4 Borging van werknemersbelangen

Als we de modellen samenvoegen blijkt dat er wel wetgeving is en dat deze hiërarchische borging wordt ondersteund door een combinatie van marktborging met netwerkborging. Een combinatie van maatschappelijk bewustzijn, marktdruk en het feit dat New Zealand Post in overheidshanden is en *State-owned enterprises* een goede werkgever moeten zijn volgens de wet, evenals de goede banden en contacten met vakbonden, resulteert in een borging zoals afgebeeld in Figuur 30.

8.5.3 Mate van borging

New Zealand Post probeert altijd rekening te houden met de werknemers, en niet zonder succes. De sociale zekerheid is op peil en met boventalligheden wordt op goede manier omgegaan. New Zealand Post staat bekend als een goede werkgever (EPMU, persoonlijke communicatie, 22 april 2013). *“You know, and that’s because of just how they do things. They include us in everything. They tell us what’s going on. And also, they’ve put in place a number of things with their people if they make redundancies”* (EPMU, persoonlijke communicatie, 22 april 2013). Of dit te maken heeft door het vele contact met de vakbonden en de druk hiervan, door de sociale verantwoordelijkheden in de State-Owned Enterprise Act (1986) of door gevolgen voor het imago van New Zealand Post (marktdruk) is echter niet duidelijk. Hoewel in de postsector door de grote netwerkborging de sociale zekerheid en Cao-onderhandelingen gewaarborgd zijn, is dit niet voor de hele samenleving het geval. Sociale zekerheid lijkt met dezelfde problemen te kampen als in de Nederlandse postsector, waarin zzp’ers zonder sociale zekerheid te werk kunnen worden gesteld. Dit kan bij veranderingen in de postsector problemen opleveren. Bijvoorbeeld een dramatische terugloop in lidmaatschap van vakbonden, een privatisering van New Zealand Post of simpelweg veel slechtere verhoudingen tussen vakbonden en New Zealand Post zouden deze problemen kunnen veroorzaken. De institutionele netwerkborging van een goede omgang met werknemers is echter ook aanwezig in het postbedrijf, wat uiteraard een extra slot op de deur is. Vooralsnog is de borging van werknemersbelangen op niveau. Dat ligt echter niet aan de wetgeving en hiërarchische borging, die op het



Figuur 30: Borging van werknemersbelangen met de drie mechanismen afgebeeld.

oog onvoldoende zijn, maar meer aan de netwerk- en marktborging.

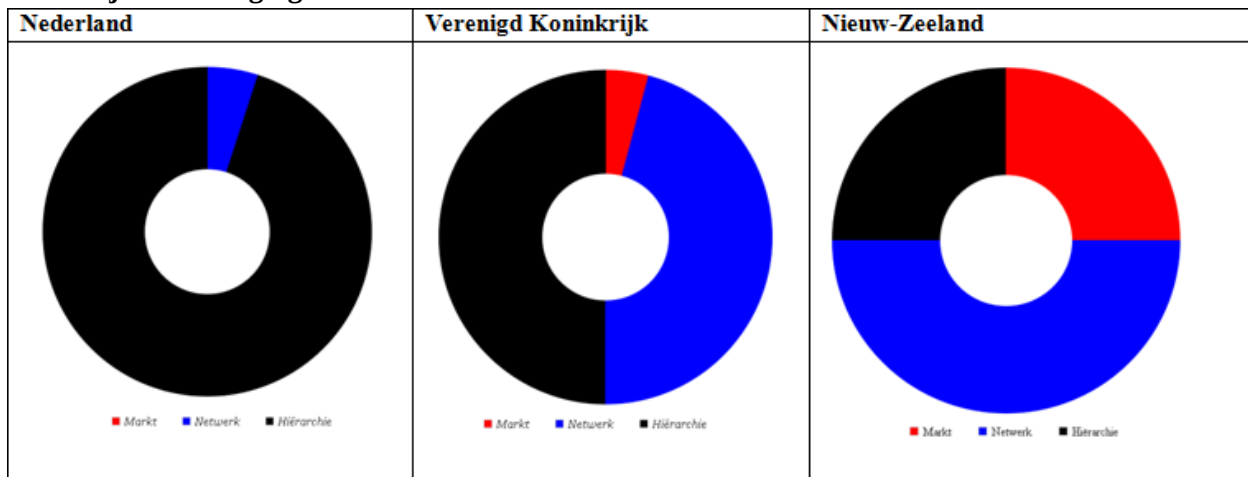
8.6 Conclusie

In Nieuw-Zeeland is veel vertrouwen in concurrentie en de werking van de markt. Dit komt hoofdzakelijk naar voren in de borging van kwaliteit. Daarnaast speelt netwerkborging een grote rol in de borging van publieke belangen van Nieuw-Zeeland, door het belang van de Deed of Understanding, maar ook door de institutionele borging binnen de organisatie van New Zealand Post, en door het overheidseigendom van New Zealand Post. Wetgeving wordt gebruikt om een bodem in de markt te leggen – met uitzondering in het geval van democratische legitimiteit, maar in dat publieke belang is een belangrijke rol voor hiërarchie onvermijdelijk. Het heeft als gevolg dat democratische legitimiteit wellicht te strak is geborgd. In publieke belangen waar hiërarchische borging afwezig is, neemt een combinatie van netwerk- en marktborging de borging over, waardoor de borging niet te kort schiet. Essentieel aandachtspunt is de betaalbaarheid van het systeem door de grote verschillen tussen urbane en rurale gebieden van Nieuw-Zeeland; niet alleen qua kosten en volume, maar ook qua afhankelijkheid van de postdienst voor hun communicatie. Vooral in de toekomst zullen deze divergerende belangen tot problemen kunnen leiden.

9. Vergelijking borging publieke belangen

9.1 Kwaliteit

9.1.1 Wijze van borging



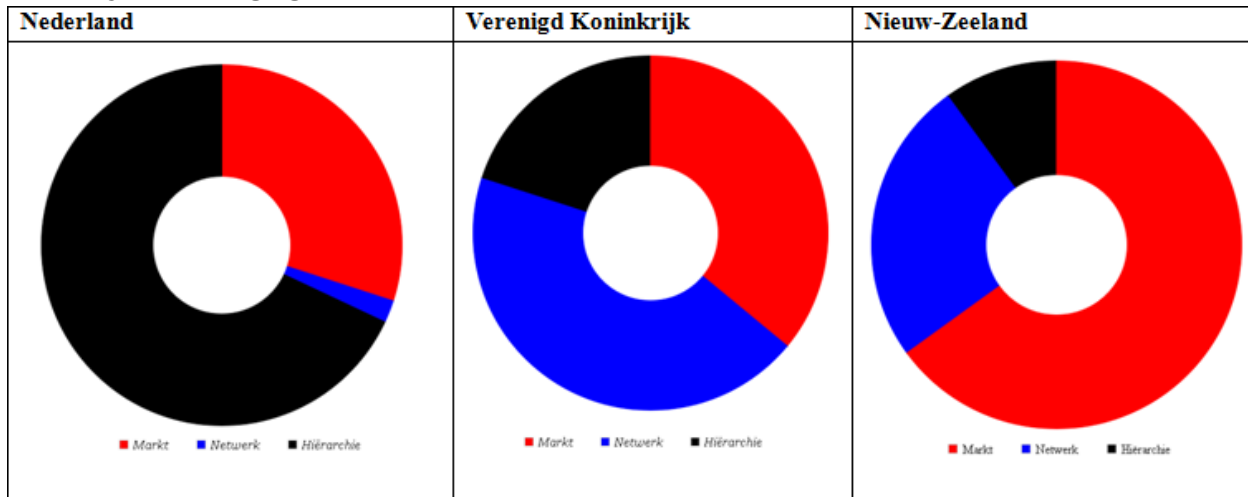
De drie gekozen landen hebben uiteenlopende borgingsconstructies in hun postsector toegepast. Wat opvalt is dat Nederland de meest hiërarchische borging heeft. Dit zou te maken kunnen hebben met de privatisering van PostNL, want het verlies van overheidsinvloed als gevolg van de privatisering kan via uitgebreidere regelgeving zijn gecompenseerd. De constructie met een Deed of Understanding zoals in Nieuw-Zeeland had echter ook gekozen kunnen worden, zelfs al is PostNL geprivatiseerd. Dit contract is een teken van veel vertrouwen in New Zealand Post, zowel van de burger als van de overheid, gebaseerd op transparantie van de organisatie. Doordat er bovendien voldoende concurrentie op de markt is, hoeft er weinig wettelijk te worden vastgelegd (MBIE, persoonlijke communicatie, 21 mei 2013). Het gaat dan hoofdzakelijk om overkomstduur en plaatsing van brievenbussen, zaken die in Nederland (en ook in het Verenigd Koninkrijk) in de wet staan. In het Verenigd Koninkrijk is een soort tussenvorm gekozen doordat de overheid veel bevoegdheden heeft overgedragen aan *regulator* Ofcom (vandaar de netwerkborging), die volledig zelfstandig van de overheid opereert. Ofcom reguleert op hiërarchische wijze, maar omdat wetten niet altijd gewijzigd hoeven worden om de dienstverlening te veranderen is het systeem flexibeler dan in Nederland. Belangrijkste nadeel van een strakke hiërarchische borging is een gebrek aan flexibiliteit (waar in Nederland logischerwijs de meeste problemen mee zouden kunnen ontstaan). Anderzijds heeft wetgeving ook voordelen: inzichtelijkheid, parlementaire verantwoordelijkheid en stabiliteit.

9.1.2 Mate van borging

In alle drie de landen is de kwaliteit op uiteenlopende manieren geborgd – zij het te strak. In Nederland en het Verenigd Koninkrijk is gekozen voor wetgeving en regelgeving (wat in het Verenigd Koninkrijk ook tot uiting komt in netwerkborging door de invloed van Ofcom). De postsector van Nieuw-Zeeland laat zien dat vertrouwen en transparantie ervoor kunnen zorgen dat gedetailleerde wetgeving niet noodzakelijk is om kwaliteit te borgen. Toch kan het gebrek aan flexibiliteit (vooral in Nederland) in de toekomst problemen opleveren – vooral voor betaalbaarheid. Blijven kwaliteitseisen niet te lang te hoog omdat de flexibiliteit tekort schiet? De borging in Nederland en het Verenigd Koninkrijk lijkt immers nu het publieke belang te overtreffen.

9.2 Betaalbaarheid

9.2.1 Wijze van borging



De afgelopen twintig jaar heeft efficiëntie van organisaties die verantwoordelijk zijn voor de verlening van een publieke dienst een belangrijke rol gespeeld in beleidsvorming. PostNL is efficiënter geworden sinds eerst de verzelfstandiging en daarna de privatisering, wat de marktborging verklaart. New Zealand Post werd binnen vijf jaar van een noodlijdend overheidsdepartement dat tot een organisatie die jaarlijks geld in het laatje bracht voor de overheid, eveneens door marktinvloeden. Royal Mail heeft de afgelopen twintig jaar gefaald om te moderniseren en kampt met grote inefficiënties in de werknemerskosten. Verzelfstandiging heeft dit niet opgelost, onder andere omdat de overheid niet snel genoeg heeft besloten tot kapitaalinjecties om het bedrijf te moderniseren (privatisering wordt nu als oplossing voor dit probleem gezien, dus ook marktinvloeden). De postzegelprijs is op uiteenlopende manieren geborgd. In Nederland is sprake van hiërarchische borging als gevolg van wetgeving en strakke controle op het gebied van prijsstijgingen. In het Verenigd Koninkrijk heeft Royal Mail meer vrijheid in vaststelling van de prijzen, al moet Ofcom deze prijsstijgingen goedkeuren – met meer netwerkinvloed als gevolg. In Nieuw-Zeeland geschiedt borging vrijwel uitsluitend via marktwerking.

De verschillende mechanismen zijn ook terug te zien in de afbeeldingen. Duidelijk is dat in Nederland gekozen is voor een meer hiërarchisch mechanisme, terwijl het Verenigd Koninkrijk via Ofcom meer netwerkborging toepast, en in Nieuw-Zeeland meer van marktwerking wordt uitgegaan.

9.2.2 Mate van borging

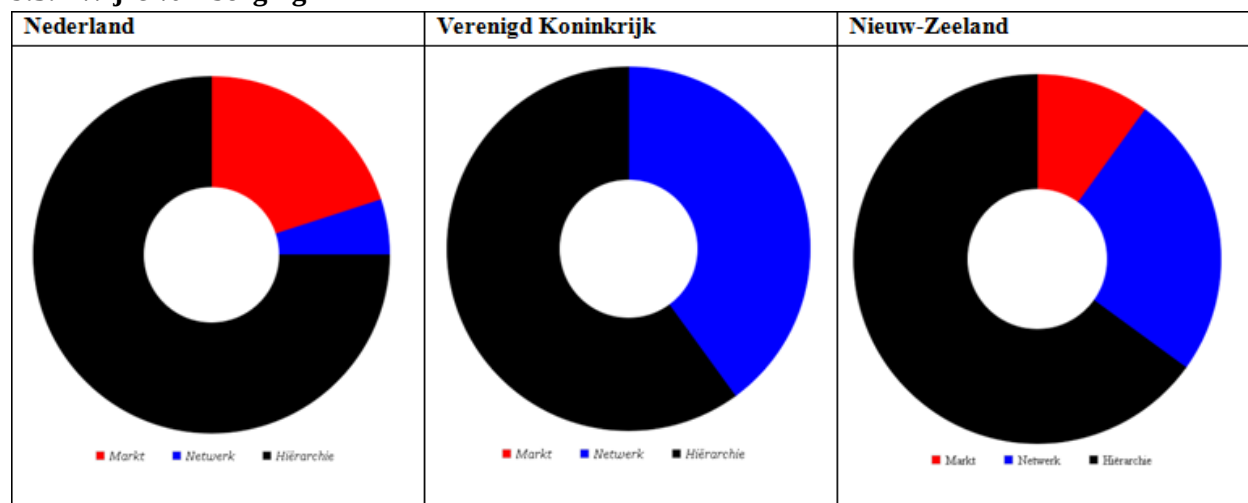
Kijkend naar deze drie postmarkten moet geconcludeerd worden dat de borging van de totale kosten van de postdienst problematisch is. De *trade-off* tussen kwaliteit en betaalbaarheid komt in deze dimensie het beste aan het licht. Hoewel PostNL efficiënt is, lijken de kosten voor de postdienst te hoog te worden door de strakke kwaliteitseisen van de overheid. In feite is de borging onvoldoende. In het Verenigd Koninkrijk lopen de totale kosten op door een gebrek aan efficiëntie, dus de borging ontbreekt daar ook, en in Nieuw-Zeeland zal New Zealand Post aanlopen tegen de grote divergentie tussen urbane en rurale gebieden op het gebied van het gewenste niveau van dienstverlening en de kosten hiervan. In Nieuw-Zeeland zijn nu nog geen problemen, maar zouden die in de toekomst kunnen ontstaan. Flexibiliteit en snelle reacties op de ontwikkelingen in de markt, inclusief een duidelijk beeld van wat de samenleving van postbezorging verwacht, lijken een geschikte oplossing voor deze borgingsproblematiek.

In zijn algemeenheid is de postzegelprijs in alle drie de landen uitstekend geborgd, maar kunnen

er vraagtekens worden geplaatst bij de flexibiliteit van het systeem. Het gebrek aan regelgeving in Nieuw-Zeeland laat zien dat het vertrouwen in New Zealand Post en in de marktwerking groter is dan in Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

9.3 Transparantie

9.3.1 Wijze van borging



Qua borging van transparantie is de gelijkenis tussen Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland groot. Hiërarchische borgingsmechanismen (wetgeving) spelen een belangrijke rol in borging van transparantie, al heeft ook Ofcom hier een vinger in de pap (netwerkborging Verenigd Koninkrijk) en dwingt de markt tot transparantie (Nederland en Nieuw-Zeeland). Wetgeving speelt in alle drie de postmarkten een rol – in feite wordt opgelegd dat bepaalde zaken transparant moeten worden gecommuniceerd.

9.3.2 Mate van borging

Transparantie wordt in algemeenheid belangrijk gevonden, maar is in de postsector niet belangrijker dan in andere sectoren ondanks dat de postdienst een publieke dienst is. Er is slechts noodzaak voor meer transparantie vanwege overheidseigendom (New Zealand Post) of wanneer de kosten voor uitvoering van de universele dienst in beeld moeten worden gebracht (PostNL, New Zealand Post). Slechts een enkeling geeft aan dat de postdienst essentieel is voor een land en daarom transparanter moet zijn dan andere bedrijven.³⁷ Uiteindelijk kan worden gesteld dat transparantie in grote lijnen is geborgd in alle drie de landen en in de meeste dimensies. Wel zijn enkele kleine aandachtspunten genoemd in de analysehoofdstukken, maar de borging van transparantie voldoet vrijwel helemaal.

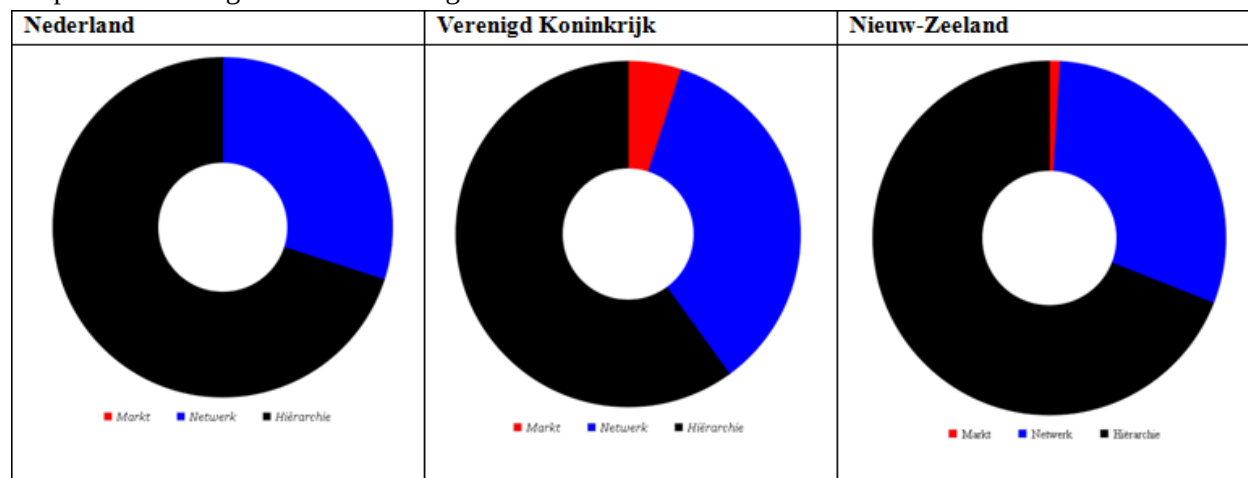
9.4 Democratische legitimiteit

9.4.1 Wijze van borging

In de drie casus is democratische legitimiteit op vergelijkbare wijze geborgd. In dit geval is dat goed verklaarbaar: juist het parlement, de gekozen vertegenwoordiging, staat symbool voor democratische legitimiteit van beleidsvorming, uitvoering en controle, en wanneer het parlement ingrijpt is dat bijna per definitie hiërarchisch. Daarnaast is een belangrijke eigenschap van borging van democratische legitimiteit

³⁷ PostNL is uiteraard beursgenoteerd, wat extra transparantie-eisen problematisch kan maken.

de scheiding van machten. Dit verklaart de relatief grote netwerkborging in de borgingsconstructie van het publieke belang democratische legitimiteit.

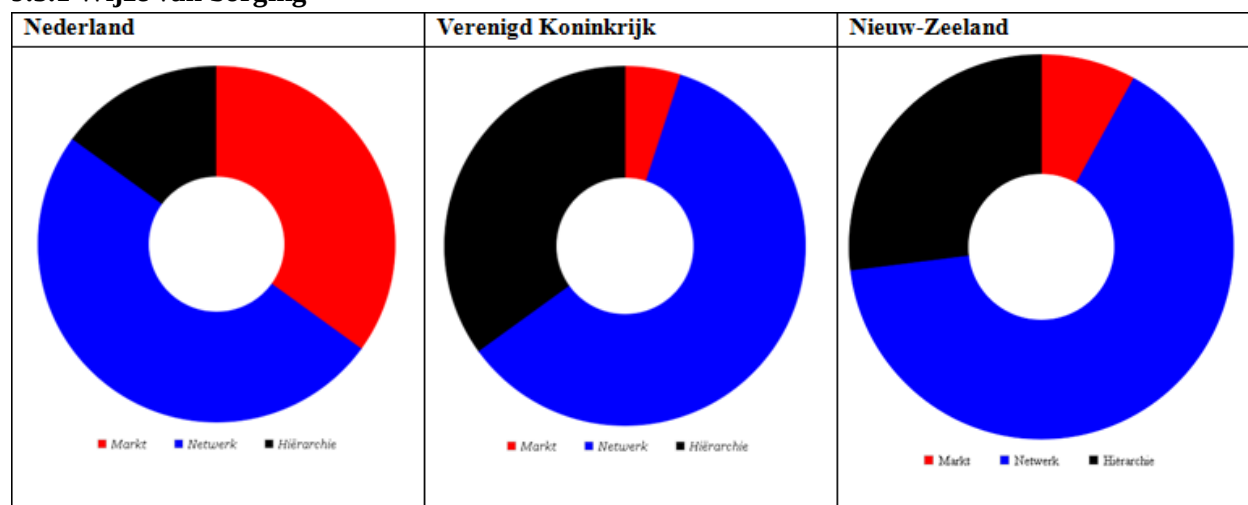


9.4.2 Mate van borging

Net als het geval was bij de borging van transparantie is de borging van democratische legitimiteit belangrijk, maar niet essentieel in de postdienstverlening. Over het algemeen is de borging dan ook ruim voldoende – misschien wel in veel gevallen te strak. Zeker in Nederland en in Nieuw-Zeeland houdt het parlement (voorhangprocedures) en de overheid (eigenaar van New Zealand Post) de postmarkt democratisch gelegitimeerd, terwijl dit voor het publieke belang niet echt nodig is.

9.5 Werknemersbelangen

9.5.1 Wijze van borging



In grote lijnen zijn strategieën met betrekking tot borging van werknemersbelangen in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland vergelijkbaar – dit komt onder meer door het vergelijkbare belang dat aan de verschillende dimensies wordt toegekend en daarnaast worden vergelijkbare methoden gehanteerd om werknemersbelangen te borgen. Netwerkborging speelt in alle drie de landen een grote rol in de borging van werknemersbelangen. Dit is eenvoudig te verklaren. Immers, in alle landen heeft de overheid de opvatting dat werkgevers en werknemers hun arbeidscontracten in principe zelf moeten regelen. De grote invloed van marktborging ten koste van hiërarchische borging in de constructie voor

werknemersbelangen in de Nederlandse postmarkt is te verklaren vanuit de borging die tekort schiet, waardoor de markt zijn werk mag doen en er een onrechtvaardige inkomensverdeling ontstaat: een vorm van marktfalen.

9.5.2 Mate van borging

Waar van enkele landen kan worden gezegd dat sectoren van publieke dienstverlening als werkgelegenheidsproject gelden, is dit in Nederland en Nieuw-Zeeland niet het geval. Van het Verenigd Koninkrijk kan dit wel worden gezegd, maar hier probeert men de arbeidskosten eveneens terug te brengen omdat men geen nutteloze banen in stand wenst te houden. De mate van borging van werknemersbelangen loopt uiteen. In Nederland vertoont deze borging een belangrijk hiaat, namelijk door het omzeilen van de sociale wetgeving door middel van ovo-constructies. Doordat er een gat in de borging van sociale voorwaarden is, komen veel arbeidscontracten tot stand op basis van marktwerking, waardoor de hiërarchische borging in de vorm van de Wml een kleinere rol speelt. Hier is de borging onvoldoende. In het Verenigd Koninkrijk is de borging te strak, vooral door de grote invloed van vakbonden. Dit levert onnodig hoge kosten en inefficiënties op die de borging van betaalbaarheid in het geding brengen. In Nieuw-Zeeland komt de sociale wetgeving op zich tekort, maar is New Zealand Post op eigen initiatief een positief voorbeeld in de behandeling van haar werknemers. Door netwerkborging zijn de werknemersbelangen alsnog voldoende vertegenwoordigd.

9.6 De drie postmarkten in hun geheel

9.6.1 Wijze van borging

De Nederlandse postsector is de enige van de drie casus waarvan zowel de markt is geliberaliseerd als het postbedrijf is geprivatiseerd. Het zou daarom geen onlogische gedachte zijn om een grote invloed van het marktborgingsmechanisme te verwachten, maar in de praktijk blijkt dat hiërarchische borging een veel belangrijker rol speelt. Netwerkborging is vooral bij werknemersbelangen en democratische legitimiteit invloedrijk, terwijl marktwerking in de borging van betaalbaarheid en transparantie opduikt. Ook in de borging van werknemersbelangen speelt marktborging een belangrijke rol, maar dit is een uiting van het gebrek aan borging van sociale voorwaarden voor werknemers. Opvallend is dat in kwaliteitsborging nauwelijks sprake is van netwerkborging en helemaal niet van marktborging.

De borgingsmechanismen in de postsector van het Verenigd Koninkrijk zijn sterk hiërarchisch van aard en veel bevoegdheden zijn overgedragen aan de *regulator* Ofcom, waardoor netwerkborging ook zijn plaats in het borgingsmechanisme heeft weten te veroveren. Tot op zekere hoogte is dit opvallend. Het Verenigd Koninkrijk heeft immers de naam een sterk geloof te hebben in marktwerking en concurrentie, maar de beschermende overheidsmaatregelen die concurrentie in de *downstream*-postmarkt verhinderen, blijken het tegendeel te bewijzen.

In de afbeeldingen die de borgingsmechanismen van de publieke belangen in de postsector van Nieuw-Zeeland visualiseren valt op dat het hiërarchische mechanisme slechts in de borging van transparantie en democratische legitimiteit de overhand heeft. Markt- en netwerkborging spelen de doorslaggevende rol in de borging van publieke belangen, zeker in vergelijking met de postmarkten van Nederland en het Verenigd Koninkrijk: *“The governments get involved and they pick the wrong horse, or they make the wrong decisions, and that didn’t [doesn’t] help anyone. (...) But they [New Zealand Post] very much have an obligation to make money. The government is shareholder and the government expects a dividend every year. And they act like a company”* (MBIE, persoonlijke communicatie, 21 mei 2013).

9.6.2 Mate van borging

De mate van borging is in alle drie de postmarkten in grote lijnen ruim voldoende. Hoewel uit de vorige paragraaf bleek dat zeer uiteenlopende constructies zijn gehanteerd, heeft dit nauwelijks verschillen opgeleverd in de mate van borging. Wat wel opvalt is dat de borging geregeld te strak is, zeker in Nederland, waar veel gebruik wordt gemaakt van het hiërarchische borgingsmechanisme. Als direct gevolg daarvan blijkt dat de borging van de betaalbaarheid van de dienstverlening als geheel tekort schiet – er is namelijk niets wat deze kostenstijging kan voorkomen. Eenzelfde probleem in de mate van borging van betaalbaarheid vindt plaats in het Verenigd Koninkrijk, al lijkt de oorzaak zich hier meer te concentreren op de veel te strakke borging van werknemersbelangen en een gebrek aan efficiëntie. Opvallend is dus dat de mate van borging in het ene belang directe gevolgen kan hebben voor andere belangen, wanneer daar de mate van borging ietwat tekort schiet.

In Nieuw-Zeeland is net zo goed een probleem met de betaalbaarheid van de dienstverlening. Hier wordt dit echter veroorzaakt door de kenmerken van het land, die veelvuldig in deze scriptie zijn genoemd. Doordat er zo weinig mensen in een groot gebied wonen, en een hoog percentage van deze mensen zich ook nog in de urbane gebieden heeft gevestigd is het enorm duur om in de rurale gebieden van Nieuw-Zeeland post te bezorgen. Wanneer de bewoners van de steden minder post gaan verzenden wordt de betaalbaarheid een belangrijk issue.

Cao-onderhandelingen en sociale zekerheid lijken in Nederland en Nieuw-Zeeland vergelijkbare problemen te hebben, die zich niet slechts op de postmarkt richten. Laagopgeleide werknemers zijn werkzaam in ovo-constructies, waardoor hun sociale zekerheid onvoldoende is geborgd: de Wml is op hen dan immers niet van toepassing. Dit is een aandachtspunt in beide landen.

10. Conclusie en discussie

Aan het begin van dit hoofdstuk vindt u een korte terugblik op de resultaten van het onderzoek. Daarna wordt dieper ingegaan op de verwachtingen die in de inleiding zijn uitgesproken en op de maatschappelijke en wetenschappelijke waarde die het onderzoek heeft. Bovendien worden de resultaten van het onderzoek besproken met het oog op deze relevantie en maatschappelijke discussies rondom postdienstverlening. Ten slotte komen andere observaties aan de orde over de kwaliteit van het onderzoek, worden aanbevelingen gedaan voor toekomstig onderzoek en volgt een epiloog.

10.1 Terugblik

In hoeverre worden in de postsectoren in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland de publieke belangen geborgd?

Zo luidt de centrale vraag van dit onderzoek. Om deze vraag te beantwoorden dient allereerst duidelijk te zijn wat onder publieke belangen wordt verstaan. Hoewel publiek belang gevoelsmatig een eenduidig begrip is, blijkt dit in de praktijk allerm minst het geval. Niet alleen verschillen publieke belangen per land, per sector en per dienst; ook bestaan verschillende opvattingen over de betekenis van het begrip in het algemeen. Door de definitie (“Publieke belangen zijn belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk is en die de politiek zich om deze reden aantrekt” (SER, 2010, p. 35)) te gebruiken door te focussen op “belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk is”, is in dit onderzoek geprobeerd het publieke belang voor de postsectoren te definiëren, zonder uit te gaan van politieke discussies die onvoldoende hebben plaatsgevonden.

Uit wetenschappelijke literatuur blijkt dat grofweg drie verschillende mechanismen voorkomen bij de borging van publieke belangen: een hiërarchisch borgingsmechanisme, borging door middel van het netwerkmechanisme en borging door middel van het marktmechanisme. Deze mechanismen komen veelal in mixvorm voor, waardoor in het analysemodel voor dit onderzoek uit is gegaan van relatief gewicht van ieder mechanisme ten opzichte van andere mechanismen. Daarnaast zijn in het kader van dit onderzoek vijf publieke belangen gededuceerd, die van meer of minder belang konden zijn in de postsector: kwaliteit, betaalbaarheid, transparantie, democratische legitimiteit en werknemersbelangen. De vijf genoemde publieke belangen en de drie borgingsmechanismen vormen samen de onafhankelijke variabelen, om de afhankelijke variabele, de mate van borging, te kunnen onderzoeken.

Zowel in Nederland en het Verenigd Koninkrijk als in Nieuw-Zeeland zijn de vijf publieke belangen te herkennen. Hoewel deze in nuances verschillen, komen ze in grote lijnen overeen: transparantie is in Nederland bijvoorbeeld ongeveer even belangrijk als in het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland. Wel zijn in de *trade-offs* tussen verschillende belangen, met name tussen kwaliteit en betaalbaarheid, verschillen te ontdekken. Hiervan zijn demografische en geografische eigenschappen de oorzaak (bijlage 4). In de drie landen zijn wel uiteenlopende borgingsmechanismen gehanteerd. In Nederland wordt meer hiërarchisch geborgd, zeker in het publieke belang kwaliteit, in het Verenigd Koninkrijk meer door netwerkconstructies, en in Nieuw-Zeeland heeft het marktmechanisme meer invloed, zo blijkt uit de analyse.

Deze verschillende mechanismen zorgen er niet voor dat er schrikbarende verschillen zijn in de mate van borging van de publieke belangen: deze voldoet over het algemeen, in alle drie de landen. Wel hebben de landen ieder hun aandachtspunten. In Nederland betreft dit de betaalbaarheid van de

dienstverlening als geheel door de strakke kwaliteitseisen en het hiaat in de sociale zekerheidsdimensie van werknemersbelangen. In het Verenigd Koninkrijk staat de betaalbaarheid eveneens onder druk, maar komt dit hoofdzakelijk door grote inefficiënties in het systeem – ook door de machtige vakbond. En in Nieuw-Zeeland worden de aandachtspunten gevormd door de tegenstelling tussen rurale en urbane gebieden en de zoektocht naar de juiste dienstverlening in de toekomst, evenals de vraag hoe ver de sociale verantwoordelijkheid van New Zealand Post reikt. Met andere woorden: borging van publieke belangen is in alle drie de landen voldoende, hoewel deze in sommige gevallen iets te strak is en in sommige gevallen iets te kort komt.

10.2 Wetenschappelijke relevantie

Omdat ‘publiek belang’ wetenschappelijk gezien allerm minst eenduidig is, is in dit onderzoek een hoofdstuk gewijd om een relatief objectieve definitie te kunnen formuleren, aan de hand waarvan publieke belangen in de postsector konden worden herkend. Met de definitie van de SER is gekozen voor een pragmatische invulling van het begrip, omdat hierin is bepaald dat de politiek verantwoordelijkheid draagt over de definiëring van publieke belangen. Zij bepaalt welke belangen voor de samenleving als geheel wenselijk zijn. Door de afwezigheid van een breed politiek debat over die zaken in de postsector waarvan behartiging van de belangen voor de samenleving als geheel wenselijk is, is in dit onderzoek gepoogd om op basis van marktonderzoek en interviews met betrokkenen zelf te definiëren wat voor de samenleving als geheel wenselijk is. Dit is met de grootst mogelijke zorgvuldigheid en objectiviteit gebeurd, maar is desondanks problematisch: marktonderzoek richt zich vooral op wat de consument wil, en niet op wat hij nodig heeft; interviews zijn vaak conceptueler van aard dan een precieze invulling van het publieke belang. In ieder geval heeft dit onderzoek duidelijk gemaakt dat definiëring van publieke belangen een moeizaam proces is.

Wanneer we nader naar de drie borgingsmechanismen markt, netwerken en hiërarchie kijken zal uiteindelijk een mixvorm, zoals in de literatuur van De Bruijn en Dicke (2006, p. 732) ook beschreven staat, de beste optie zijn om publieke belangen te borgen. Wanneer naar de resultaten van de analyse van de postmarkten van Nederland, Nieuw-Zeeland en het Verenigd Koninkrijk nader wordt gekeken, dan blijkt ook dat in alle drie de landen gezocht wordt naar een goede synergie tussen verschillende borgingsmechanismen. De praktijk die in dit onderzoek wordt blootgelegd is dus een ondersteuning van de theorie dat verschillende mechanismen samen uiteindelijk het beste werken.

Ook is in de inleiding uiteengezet dat het onderzoek een bijdrage zou kunnen leveren aan de wetenschappelijke discussie omtrent privatisering van organisaties die publieke diensten verlenen. Om te beginnen moet worden gesteld dat privatiseren geen borgingswijze is: het is slechts een instrument dat voor marktborging kan worden ingezet. Hoewel het onderzoek enkele voor- en nadelen van privatisering voor de borging van publieke belangen heeft blootgelegd, is specifiek onderzoek naar gevolgen van privatisering van netwerksectoren noodzakelijk om hierover stelliger uitspraken te doen. Uit dit onderzoek zou de conclusie kunnen worden getrokken dat discussies omtrent privatisering sterk gedreven blijven door ideologische voorkeuren; iedere constructie (geprivatiseerd – niet geprivatiseerd) kent immers voor- en nadelen en in iedere constructie kunnen publieke belangen afdoende geborgd worden. Daar zijn voldoende instrumenten voor. De reden die Rothenberg Pack (1987) voor privatisering aandroeg, namelijk dat private organisaties efficiënt opereren en publieke organisaties dat niet doen, wordt niet bevestigd in dit onderzoek. Dit wordt wel als reden voor privatisering gebruikt, maar het voorbeeld van New Zealand Post haalt onderuit dat deze redenatie per definitie juist is.

Ten slotte ook nog kort aandacht voor de verschillende vormen van publieke belangen.

Steenhuisen, Dicke en De Bruijn beargumenteerden in hun onderzoek (2009, p. 496-502) dat zachte waarden moeilijker te borgen zijn. Dit wordt feitelijk in dit onderzoek bevestigd. De zachte belangen in dit onderzoek (transparantie en democratische legitimiteit) dragen minder publiek belang met zich mee, dus daaruit is weinig op te maken. Echter, de betaalbaarheid van de dienstverlening als geheel blijkt een probleemgeval. Er is een sterke fixatie op de hardste publieke belangen in de postsector, kwaliteit en de postzegelprijs, en in combinatie met de dalende postvolumes zet deze fixatie een grote druk op de betaalbaarheid van de hele postdienstverlening, een zachter belang. Het zachtere belang verliest in dit geval dus de *trade-off* met de hardere belangen. Omdat dit één voorbeeld betreft is het voorbarig om hier verstrekkende conclusies aan te verbinden.

10.3 Methoden

De methode die in dit onderzoek is gebruikt heeft redelijk gefunctioneerd om publieke belangen bloot te leggen en heeft structurele verschillen tussen de postmarkten inzichtelijk gemaakt. Daarnaast zijn de pijnpunten in borging van publieke belangen zichtbaar gemaakt. Waar discussies over borging van publieke belangen in de wetenschap veelal conceptueel blijven, wordt in dit onderzoek immers het gebruik van marktborging, netwerkborging en hiërarchie inzichtelijk (en daardoor vergelijkbaar) gemaakt. Het model kan daarom (eventueel aangescherpt) een basis vormen voor ander vergelijkend casuonderzoek naar de borging van publieke belangen in de praktijk, ook voor andere onderzoekers.

Belangrijk om in het achterhoofd te houden is dat netwerkborging een steeds essentiëlere rol speelt. Vooral in een samenleving waarin publieke dienstverleners veelal op afstand van de overheid zijn geplaatst, neemt het belang van netwerken toe. Daarnaast heeft een verzelfstandigde of geprivatiseerde overheidsorganisatie altijd al een relatie met de overheid, die voortkomt uit (het voormalige) overheidseigendom. Bovendien is in iedere sector hiërarchische borging op de achtergrond aanwezig: immers, de overheid kan in iedere sector ingrijpen zoals zij wil. In feite is er dus een hiërarchisch borgingsmechanisme als stok achter de deur; in iedere markt, maar vooral in sectoren van publieke dienstverlening, omdat deze traditioneel meer publieke aandacht en dus overheidsaandacht genereren. Ten slotte geldt dat als de overheid de sector niet belangrijk vindt, er per definitie geen sprake is van een publiek belang! Het zijn aspecten die het lastiger maken om de verschillende borgingsmechanismen tegen elkaar te laten opwegen en vooral om verschillen goed bloot te leggen.

Het gebruikte onderzoeksmodel heeft ook tekortkomingen. Dat het delicaat is om een inschatting te maken van de relatieve invloed van hiërarchische borging, netwerkborging en marktborging werd al gesteld. Sommige interventies hebben aspecten van alle drie de borgingsmechanismen. Borging van publieke belangen is niet meetbaar – het is slechts mogelijk om op basis van voldoende data een inschatting te maken van de relatieve invloed van het ene borgingsmechanisme ten opzichte van het andere. Deze inschatting is immer afhankelijk van de inzichten van de onderzoeker. Gebruik van het model is dus per definitie subjectief. In dit onderzoek is geprobeerd om zo gedetailleerd mogelijk toe te lichten waarom gekozen is voor een bepaald model en een bepaalde borgingsconstructie. Net als voor de postsector van Nieuw-Zeeland geldt dus: “*Sunshine is the best disinfectant*” (MBIE, persoonlijke communicatie, 21 mei 2013). Een tweede zwakte van het model is dat het onmogelijk is om inzichtelijk te maken in hoeverre de borging het publieke belang dekt. Ik had ervoor kunnen kiezen om een extra kleur in de taart hiervoor te kiezen, maar het zou borging die te strak is niet kunnen afbeelden. Bovendien zou het de subjectiviteit van het model vergroten. Daarom is in dit onderzoek gekozen om de vraag of borging aansluit bij het publieke belang niet visueel inzichtelijk te maken, maar tekstueel toe te lichten.

In het kader van validiteit en betrouwbaarheid is een terugblik op de kwaliteit van het onderzoek

noodzakelijk. Interne validiteit wordt versterkt door mogelijke vormen van vertekening inzichtelijk te maken. Niet alleen is dit gebeurd door de interviewgids op te nemen als bijlage, de onderzoeksopzet te volgen en de geïnterviewden de interviewtranscripten voor te leggen; ook is teruggeblikt op mogelijke vertekeningen die hebben kunnen plaatsvinden als gevolg van de subjectieve invulling van het model. In het kader van externe validiteit (generaliseerbaarheid) is de lijst met interviewnamen, inclusief een toelichting op de keuze voor deze personen, als bijlage toegevoegd. In elk geval is geprobeerd een breed scala aan personen afkomstig van verschillende organisaties te interviewen. Dit is helaas niet altijd goed gelukt: zo zijn veel mensen van binnen postorganisaties geïnterviewd. Sommige geïnterviewden van andere organisaties bleken bovendien minder geneigd om uitspraken te doen over het postbeleid. Mijn stages bij PostNL en New Zealand Post hadden hiermee te maken - sommige betrokkenen reageerden hierdoor behoudender. In totaal zijn echter veel personen geïnterviewd, wat voor de generaliseerbaarheid van de resultaten een pluspunt is. Interne betrouwbaarheid is, zoals in het methodologisch kader uiteen is gezet, verzekerd door gebruik te maken van verschillende onderzoeksmethoden – in dit onderzoek documentanalyse en interviews. Aan de externe betrouwbaarheid van het onderzoek is in de vorm van de lijst met interviewnamen en de lijst met geanalyseerde documenten aandacht geschonken.

Uit de onderzoeksopzet kan in deze conclusie geconcludeerd worden dat de vergelijking tussen landen die zo verschillend zijn als Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland achteraf gezien gedurfd was. Er kan immers verwacht worden dat verschillende demografische en geografische factoren grote invloed hebben op publieke belangen en de borging daarvan, waardoor een vergelijking van minder maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie had kunnen zijn. Hoewel de verschillen tussen deze landen een belangrijke rol spelen in vorming van het postbeleid, is door de verschillen uit te spreken geprobeerd om recht te doen aan de diversiteit. Hierdoor is het de kracht van het onderzoek geworden dat de postsectoren van Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland verschillend (en toch vergelijkbaar) zijn. Als ontwikkelde, westerse landen kennen deze postmarkten namelijk ook overeenkomende ontwikkelingen van dalende postvolumes, opwaartse volumes van pakketzendingen en de noodzaak tot innovatie en reorganiseren. Omdat is gekozen voor uiteenlopende manieren om de postmarkt in te richten, kan dit onderzoek verse inzichten verschaffen over de borging van publieke belangen in postmarkten. Vooral de analyse van de Nieuw-Zeelandse postmarkt heeft toegevoegde waarde voor de Europese postmarkten, vanwege de unieke Deed of Understanding die daar is afgesloten.

Terugblikkend bleken innovatiekracht van de markt en flexibiliteit van het systeem publieke belangen die allicht op de postmarkt een rol spelen, terwijl transparantie en democratische legitimiteit in de postsector niet als grote belangen werden gezien. Enerzijds was het daarom misschien een goede keuze geweest om innovatiekracht en flexibiliteit als publieke belangen te onderzoeken, anderzijds zijn de inzichten over transparantie, democratische legitimiteit, innovatiekracht en flexibiliteit die nu aan het licht zijn gekomen een illustratie van een veranderde houding ten opzichte van post: moet de postdienst überhaupt nog als publieke dienst worden gezien?

10.4 Duiding van bevindingen

Wat betreft de maatschappelijke relevantie van het onderzoek werd in de inleiding verwezen naar het blootleggen van publieke belangen en het beschrijven van de manier waarop deze het beste geborgd kunnen worden. Het onderzoek heeft uitgewezen dat publieke belangen niet alleen verschillend kunnen zijn, maar ook op verschillende manieren (succesvol) geborgd kunnen worden. Veel borging is echter op basis van traditionele dienstverlening gebeurd. De dienstverlening die al bestond is simpelweg in wetgeving opgeschreven. Door de huidige ontwikkelingen in de markt is het echter essentieel dat het

debat over publieke belangen in de postdienst op een fundamentele wijze gevoerd wordt, om zowel publieke belangen in te vullen als geschikte borgingsmechanismen te definiëren. Een aandachtspunt hierin is de *trade-off* tussen kwaliteitsborging en betaalbaarheidsborging. Een hogere kwaliteit brengt immers hogere kosten met zich mee. Dalende postvolumes zetten een grotere druk op deze *trade-off*. Het vergroot de noodzaak op een debat over wat wij als samenleving verwachten van de postdienstverlening. Als dit onderzoek enige aanleiding heeft gegeven om deze discussie te openen, dan heeft het zijn potentiële maatschappelijke relevantie al voor een belangrijk gedeelte invulling gegeven.

Het onderzoek kan ook op andere maatschappelijk relevant blijken te zijn. Uit de analyses van de verschillende sectoren zijn hiaten in de borging van de publieke belangen aan het licht gebracht. Chronische inefficiënties bij Royal Mail en starheid in de Britse postmarkt zijn grote problemen. In de nabije toekomst wordt geprobeerd om de broodnodige modernisering te bewerkstelligen door kapitaalinjecties door privatisering. Waar de overheid ongeschikt is om snel te investeren in modernisering van het postbedrijf, hoopt zij dat het kapitaal dat door nieuwe aandeelhouders wordt binnengebracht dit wel kan bewerkstelligen. De vraag die ik mijzelf heb gesteld na mijn analyse van de Britse postmarkt: wie durft het aan om in Royal Mail te investeren, en worden de structurelere problemen hiermee daadwerkelijk opgelost? Enig scepsis is hierbij op zijn plaats. Omdat Royal Mail achterloopt op concurrenten en bij verdere openstelling van de markt in grote problemen kan geraken, lijkt het namelijk de vraag welke aandeelhouder graag in zo'n bedrijf zou willen investeren.

In Nederland bestaat een structureel probleem met betrekking tot betaalbaarheid van de dienstverlening als geheel. Daarnaast zorgt het sterk hiërarchische karakter van de borgingsmechanismen voor beperkte flexibiliteit. De ontevredenheid die is ontstaan als gevolg van de liberalisering van de markt (die niet naar verwachting is verlopen), speelt hierin een rol (Henk Bleker, Tweede Kamer, 2011-2012g, p. 17), evenals de dalende volumes op de postmarkt. Deze twee ontwikkelingen dwingen tot hervormingen en reorganisaties, met name bij PostNL, met niet alleen personele consequenties, maar ook in de dienstverlening. Vanwege de veranderingen op de postmarkt, niet alleen dalende briefvolumes, maar ook stijgende pakketvolumes, is innovatie en flexibiliteit van belang om PostNL toekomstbestendig te maken. De hiërarchische borging lijkt dit niet te dienen. Hervormen gebeurt moeizaam omdat de Tweede Kamer de postmarkt nauwlettend volgt en op een manier ingrijpt waar de markt niet altijd blij mee is. Dat brengt ons tot de kern van het probleem van het postbeleid in Nederland, dat door Eerste Kamerlid Roel Kuiper het beste naar voren werd gebracht. “Er zijn weinig inhoudelijke debatten over gevoerd. Er zit een bepaalde slordigheid om de besluitvorming. Het lijkt of de politiek dat erna ook heel erg heeft proberen te repareren door heel erg te letten op de universele postdienstverlening enzo. (...) Het publieke belang van postbezorging is onvoldoende gewogen” (persoonlijke communicatie, 14 januari 2013).

In Nieuw-Zeeland zijn eveneens problemen met de toekomstige inrichting van de postmarkt. Door de divergerende belangen van urbane en rurale gebieden is een maatschappelijke discussie over het belang van postdienstverlening voor rurale gebieden onvermijdelijk. Daarnaast denk ik dat een discussie over de sociale verantwoordelijkheid van de organisatie moet worden gevoerd, om duidelijkheid over deze term te creëren. Momenteel heeft iedere betrokkene een ander beeld van deze sociale verantwoordelijkheid. Voor alle drie de postmarkten heeft dit onderzoek dus specifieke, maatschappelijke problemen aan het licht gebracht, die de maatschappelijke relevantie van het onderzoek bevestigen.

Ten slotte kan het onderzoek maatschappelijk relevant zijn doordat het aan het denken zet over een ideale structuur van de markt. Hoe zou de postmarkt eruit moeten zien om verantwoordelijkheden van vandaag en de uitdagingen van de toekomst aan te kunnen? Nu herziening van het postbeleid op de politieke agenda lijkt te staan is de mogelijkheid van een discussie hierover, tegelijk met een discussie

over wat het publieke belang is en hoe dit belang moet worden geborgd, een kans die de politiek niet zou moeten laten liggen. Het onderzoek stelt dat verschillende opties mogelijk zijn om de publieke belangen goed te kunnen borgen, maar dat flexibiliteit en vertrouwen in het achterhoofd moeten worden gehouden en de *trade-off* tussen kwaliteit en betaalbaarheid een belangrijk aandachtspunt moet zijn. De drie onderzochte postmarkten kunnen bovendien van elkaar leren. Niet alleen volumes veranderen in hoog tempo, maar ook publieke belangen. Innovatie is nodig om postbedrijven toekomstbestendig en postdienstverlening duurzaam te maken. Postorganisaties staan weliswaar met een voet in het verleden, maar moeten ook een stap richting de toekomst zetten om te overleven. Het feit dat de overheid de doorslaggevende rol speelt in de vorming van postbeleid maakt haar voor deze stap medeverantwoordelijk.

10.5 Aanbevelingen

Uit het onderzoek vloeien enkele aanbevelingen voort die voor postmarkten in het algemeen, maar de drie onderzochte postmarkten in het bijzonder, van toegevoegde waarde kunnen zijn in vormgeving van het postbeleid.

- Geregeld is al gesteld dat een brede maatschappelijke en politieke discussie over het publieke belang in de postdienst en de manier waarop dit belang nu en in de toekomst het beste kan worden gediend, vorming van het postbeleid ten goede zou komen. Aandachtspunt in deze discussie moet de *trade-off* tussen kwaliteit en betaalbaarheid zijn: welk kwaliteitsniveau is nodig om het publieke belang te borgen, zonder de betaalbaarheid in het geding te brengen? Overigens zijn dit vragen die voor iedere sector van publieke dienstverlening beantwoord moeten worden.
- Vooral in Nieuw-Zeeland moet de vraag worden beantwoord wat de sociale verantwoordelijkheid van de postorganisatie is. Ook in Nederland en in het Verenigd Koninkrijk zou ik aanbevelen om over deze vragen na te denken (met uiteraard de *trade-off* tussen kwaliteit en betaalbaarheid in het achterhoofd), omdat zaken als het aantal postkantoren met dit vraagstuk nauw samenhangen.
- Hoewel borging van publieke belangen in de postdienstverlening onmisbaar is, is het met de veranderingen op de markt en de wensen van de consumenten in alle drie de markten essentieel om flexibiliteit te bewaren. Hierdoor kan in de toekomst op plotselinge verschuivingen in de postmarkt adequaat worden ingesprongen, zodat postorganisaties maar ook de postdienstverlening toekomstbestendig blijven.
- Het zou niet onverstandig zijn een brede discussie te voeren over privatisering en liberalisering, maar het lijkt wel onverstandig om aan deze ideologische constructies wijzigingen aan te brengen. Immers: de borging van publieke belangen voldoet in grote lijnen en met wijzigingen aan het huidige systeem is de borging van publieke belangen ook in de toekomst gewaarborgd. Enig pragmatisme moet worden betracht. De slogan “*If it ain't broke, don't fix it*” lijkt op alle drie de postmarkten van toepassing – wellicht met uitzondering van de postmarkt van het Verenigd Koninkrijk, die structurele problemen heeft op het gebied van betaalbaarheid.

Essentiële vraag voor iedere beleidswijziging op het gebied van post komt neer op de kernvraag die door de politiek moet worden beantwoord en in feite dikgedrukt, onderstreept en cursief zou moeten worden afgedrukt. Wat verwachten wij als samenleving nog van de postdienstverlening?

10.6 Suggesties voor verder onderzoek

Uit bovenstaande paragrafen zijn verschillende aanknopingspunten voor verder onderzoek te ontdekken:

- Het zou een interessant onderzoek zijn in hoeverre innovatiekracht en flexibiliteit van het systeem publieke belangen zijn – waarschijnlijk is dit onderzoek overigens op alle sectoren in de samenleving van toepassing en niet alleen op de postmarkt.
- Een ander interessant onderzoek zou borging naar publieke belangen in een opgaande markt in plaats van een neergaande markt zijn. Is er in een opgaande markt überhaupt sprake van publieke belangen en is borging via marktmechanismen aannemelijker omdat geld in deze sectoren is te verdienen? Hoe verschilt dit van een neergaande markt? Zijn er grenzen aan de wil om in modernisering en innovatie te investeren?
- In alle drie de postmarkten bestonden grote inefficiënties toen de postdienstverleners als overheidsdepartement opereerden. In Nederland werd tot privatisering overgegaan, in het Verenigd Koninkrijk tot verzelfstandiging en Nieuw-Zeeland creëerde het unieke concept van een *State-owned enterprise*. PostNL werd efficiënt en Royal Mail raakte mijlenver achterop omdat de overheidsinefficiënties in het bedrijf bleven. New Zealand Post bewees daarentegen dat postorganisaties in overheidshanden efficiënt kunnen zijn – hoewel efficiëntie wettelijk moest worden opgelegd. Of overheidsdepartementen per definitie inefficiënt functioneren en in hoeverre dit geldt voor organisaties met de overheid als aandeelhouder, zou een interessant onderzoek zijn. Eerder onderzoek van Dijkgraaf en Gradus (2008) met betrekking tot de afvalmarkt wees al uit dat competitie daar een betere aanwijzing is voor efficiëntie dan eigendomsconstructies.
- Er kleven ook voordelen aan overheidseigendom. Allereerst heeft de overheid meer oog voor de toekomstige conditie van het bedrijf. Zij dient er rekening mee te houden dat het bedrijf winst moet maken, omdat zij zelf opdraait voor verliezen. In Nederland kan de overheid hoge kwaliteitseisen aan PostNL opleggen, zonder dat zij opdraait voor eventuele verliezen van het bedrijf; in Nieuw-Zeeland kan dit niet waardoor de overheid meer oog lijkt te hebben voor winstgevendheid. De afweging tussen kwaliteit en betaalbaarheid wordt zuiverder gemaakt, wanneer het postbedrijf overheidseigendom is. Een onderzoek naar in hoeverre overheidseigendom vanuit dit oogpunt waardevol is, zou maatschappelijk en wetenschappelijk van waarde kunnen zijn (ook in andere sectoren van publieke dienstverlening).
- Alle drie de postmarkten zijn geliberaliseerd. Voorstanders wijzen op gedaalde prijzen en keuzemogelijkheden voor bedrijven. Echter, de postmarkt is een volumemarkt, waarin grote schaalvoordelen met grotere volumes te bereiken zijn. Met de volumedaling in gedachten moet daarom worden afgevraagd of concurrentie tussen verschillende bedrijven verstandig is. Is een gereguleerd monopolie van een commercieel opererend bedrijf in overheidshanden misschien een betere constructie? Anderzijds is innovatie datgene wat de postmarkt momenteel nodig heeft om een toekomstbestendig organisatiemodel te ontwikkelen en concurrentie zorgt voor druk om te innoveren. *“It will take on a new form and have a new core – either that or it will gradually die”* (Manager International NZPost, persoonlijke communicatie, 27 maart 2013). Essentiële vraag is daarom of concurrentie van moderne communicatiemiddelen voldoende is om concurrentie door marktliberalisering achterwege te laten.
- In de Nederlandse postmarkt bleek dat de privatisering van het bedrijf tot een hiërarchische borging van publieke belangen heeft geleid. Het lijkt een tegenstelling te zijn, maar is in feite goed verklaarbaar – de overheid zoekt andere manieren om invloed uit te oefenen op de dienstverlening. Verder onderzoek of deze relatie ook in andere sectoren plaatsvindt kan interessant zijn.

- Ten slotte vraag ik me af of de indeling van borging in markt, netwerken en hiërarchie nog is toegespitst op de huidige samenleving. Misschien is het beter om verschillende hybride modellen te ontwikkelen, aangezien het belang van netwerken voortdurend groeit en in vrijwel iedere constructie herkenbaar is. Verder onderzoek naar borging van publieke belangen en de vorming van meer genuanceerde en moderne modellen om de borging van publieke belangen te karakteriseren, kan een bijdrage kunnen leveren aan het onderzoek naar borging van publieke belangen.

10.7 Epiloog

De meeste interviews die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd, kenden de slotvraag “als u minister zou zijn, wat zou u veranderen in het postbeleid?”. Deze paragraaf is mijn podium om op deze vraag ook een kort antwoord te formuleren – immers, na drie postsectoren tot in detail te hebben onderzocht, hoop ik een weloverwogen mening hierover te kunnen formuleren. Hoe zou de ideale postsector er uitzien als deze vanaf het nulpunt moest worden opgebouwd? Ik denk dat het verstandig zou zijn als de overheid een meerderheidsaandeel houdt in postorganisaties. Op deze manier lijkt de maatschappelijke rol van het postbedrijf (via institutionele wijze) beter geborgd en kan er door de overheid een zuiverder afweging worden gemaakt in de *trade-off* tussen kwaliteit en betrouwbaarheid. Daarnaast is door de dalende volumes minder ruimte voor competitie waardoor de overheid de dienst beter op zich kan nemen, in plaats van een monopolist zijn gang te laten gaan. De manier waarop in Nieuw-Zeeland wettelijk is vastgelegd dat de organisatie moet opereren als commercieel bedrijf, kan in aangepaste vorm in andere landen overgenomen worden om efficiëntie te garanderen.

Bovendien zou ik er niet voor kiezen om bepalingen met betrekking tot kwaliteit en betaalbaarheid in wetgeving te verankeren; een oplossing zoals de Deed of Understanding zorgt voor behoud van flexibiliteit. Ik zou hierover echter minder onderhandelen met de postorganisatie en deze kwaliteitseisen hiërarchischer opleggen – zeker omdat bij verlieslatendheid van de postorganisatie de overheid hiervoor op zou draaien. Ten slotte denk ik dat een geliberaliseerde postmarkt in een markt met dalende volumes onverstandig is: het zet de schaalvoordelen verder onder druk. Daarom zie ik meer in een gereguleerd monopolie, in elk geval in de *downstream* markt – zeker met de grote verschillen tussen urbane en rurale gebieden in het achterhoofd. Uiteindelijk zou dit resulteren in een postbeleid dat een mixvorm tussen de Nederlandse, Britse en Nieuw-Zeelandse uitgangspunten en constructies zou zijn. Aandachtspunt in dit systeem is wel de druk om te innoveren, die door de afwezigheid van competitie minder groot is.

Tijdens het schrijven van deze scriptie ben ik me gaan realiseren dat ik me heb gewaagd aan de beantwoording van vragen die niemand eenduidig heeft durven te beantwoorden: de vragen over wat het publieke belang is en hoe dit belang geborgd moet worden.³⁸ Wat verwachten we van de postdienstverlening? Wat hebben we nodig? Iedereen die ik heb gesproken in het kader van dit onderzoek heeft uiteraard een mening over deze issues – maar deze lopen sterk uiteen en zijn afhankelijk van de omgeving waarin deze personen opereren. Bovendien zijn deze sterk afhankelijk van politieke voorkeuren. Vaak willen personen hierover daarom geen uitspraken doen, omdat ze bang zijn dat hun persoonlijke opvatting verward wordt met de mening van hun werkgever.

³⁸ Organisaties als de WRR en de SER hebben dit ook niet aangedurfd: zij hebben dan ook een definitie opgesteld over het publieke belang waarin is opgenomen dat dit uiteindelijk een politieke kwestie is.

Uiteindelijk komt het er, voor de vorming van een duurzaam postbeleid en een duurzame borging van publieke belangen, op neer dat de discussie over het belang van postbezorging publiekelijk en politiek gevoerd moet worden. Allereerst moet worden gedefinieerd wat het publieke belang is ('willen' of 'nodig hebben'), vervolgens moet worden vastgesteld wat dit publieke belang voor verschillende aspecten is (kwaliteit, betaalbaarheid) en ten slotte moet gediscussieerd worden hoe dit het beste geborgd wordt (in wetgeving of niet?). Dit geldt niet alleen voor Nederland, waar deze discussie nooit is gevoerd, maar ook voor het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland, waar deze discussie is gevoerd voordat technologische ontwikkelingen de communicatie, en dus ook het gebruik van post, veranderden.³⁹ Een politieke discussie over de maatschappelijke rol van de post en de verwachtingen die wij als samenleving van de post hebben, is noodzakelijk om als samenleving een goede borging van publieke belangen te garanderen.⁴⁰ Het zou verstandig zijn om niet alleen politici, die onvermijdelijk ook andere belangen hebben dan een goed functioneren van de postmarkt, maar ook wetenschappers en marktspecialisten bij deze discussie te betrekken. Deze scriptie kan een startpunt voor deze discussie zijn, want op basis van verschillende opinies in de postmarkt is in dit onderzoek al een eerste voorzet gegeven voor beantwoording van de essentiële vraag: wat is het belang van post?

³⁹ Overigens is ook in Nieuw-Zeeland de Deed of Understanding gebaseerd op de bestaande dienstverlening op het moment dat deze Deed werd besproken (MBIE, persoonlijke communicatie, 21 mei 2013).

⁴⁰ Wellicht is in Nieuw-Zeeland als enige land een duidelijke visie van de overheid te ontdekken, namelijk: post is geen essentiële dienst meer, dus de markt kan het serviceniveau en het prijsniveau bepalen (COMU, persoonlijke communicatie, 9 mei 2013). Echter, dit is een overheidsstandpunt en een parlementair debat zou ook in Nieuw-Zeeland niet misstaan (zie voetnoot 39).

Literatuurlijst

AC Nielsen (2005). *Universal Pricing and Corporate Image. Report Prepared For: New Zealand Post*. [Vertrouwelijk rapport, voor New Zealand Post intern gebruik]

AC Nielsen (2006). *Sending and Receiving Mail. The Customer Experience. December 2006*. [Vertrouwelijk rapport, voor New Zealand Post intern gebruik]

Accenture (2008). *International Postal Liberalization – Comparative Study of US and Key Countries. Postal Universal Service Obligation (USO) International Comparison* [Electronic version]. Vinddatum 19 maart 2013, op <http://about.usps.com/universal-postal-service/accenture-report.pdf>.

ACM (2013). *Officiële start Autoriteit Consument & Markt* [Electronic version]. Vinddatum 29 april 2013, op <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/11160/Officiële-start-Autoriteit-Consument-en-Markt/>.

Act van 13 juni 2011, an act to make provision for the restructuring of the Royal Mail group and about the Royal Mail Pension Plan; to make new provision about the regulation of postal services, including provision for a special administration regime; and for connected purposes (Postal Services Act 2011). Vinddatum 28 juli 2013, op <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/5/contents>.

Alberts, J., & Berkhout, K. (1999). Een blauwdruk voor de privatisering. Van Wijnbergen doceert [Electronic version]. *NRC* 23 september 1999. Vinddatum 12 september 2012, op <http://retro.nrc.nl/W2/Nieuws/1999/09/23/Vp/08.html>.

Allen, G., & Thurley, D. (2011). Research Paper 10/67: Postal Services Bill. House of Commons Library [Electronic version]. Vinddatum 28 november 2012, op http://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CDIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.parliament.uk%2Fbriefing-papers%2FRP10-67.pdf&ei=_BW2UM6TB7GV0QXwjIDYAg&usg=AFQjCNGeqr8BoXRNaC_gApL_erKnV8iwJQ&sig=2=XEkLnRwEI8nJapJXCftupQ.

Baarsma, B., & Theeuwes, J. (2009). Publiek belang en marktwerking: argumenten voor een welvaartseconomische aanpak. In E. van Damme en M.P. Schinkel (red.), *Marktwerking en publieke belangen, Preadviezen 2009 van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde* 23-51. Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.

Baas, J.H. de (1995). *Bestuurskunde in hoofdlijnen. Invloed op beleid*. Eerste druk. Groningen: Wolters-Noordhoff.

BBC News (2010). *Royal Mail privatisation bill unveiled by Vince Cable* [Electronic version]. Vinddatum 24 april 2013, op <http://www.bbc.co.uk/news/business-11526179>.

BBC News (2012). *Royal Mail Pension Deal Approved by EU* [Electronic version]. Vinddatum 24 april 2013, op <http://www.bbc.co.uk/news/business-17423461>.

Boeijs, H. (2008). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Derde druk. Den Haag: Boom Onderwijs.

Bognetti, G., & Obermann, G. (2008). Liberalization and Privatization of Public Utilities: Origins of the Debate, Current Issues and Challenges for the Future [Electronic version]. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 79(3) 461-485.

Bozeman, B. (2002). Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do [Electronic version]. *Public Administration Review*, 62 145-161.

Bruijn, H. de, & Dicke, W. (2006). Strategies for safeguarding public values in liberalized utility sectors. *Public Administration*, 84 717-735.

Bruijn, J.A. de, & Heuvelhof, E.F. ten (1994). *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Eerste druk. Houten: Stenfert Kroese.

Bruijn, J.A. de, & Heuvelhof, E.F. ten (2007). *Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actorcontext*. Derde druk. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.

Campbell, R.M. (2002). *The politics of postal transformation: Modernizing Postal Systems in the Electronic and Global World* [Electronic version]. Vinddatum 16 oktober 2012, op http://books.google.nl/books?id=W3-9nG0zwH0C&hl=nl&source=gbs_navlinks_s.

Cohen, R.B. (2006). *Policy challenges and the Privatization of Japan Post* [Electronic version]. Eerste druk. Washington, D.C.: Economic strategy institute.

Congressional Research Service: Kosar, K.R. (2006). *CRS Report for Congress. Privatization and the Federal Government: An Introduction*. Vinddatum 9 september 2012, op <http://www.scribd.com/doc/53581740/Privatization-and-the-Federal-Government-An-Introduction>.

Consumer Postal Council, *Index of Postal Freedom, New Zealand* (n.d.). Vinddatum 21 maart 2013, op http://www.postalconsumers.org/postal_freedom_index/New_Zealand_Postal_Freedom_Index.shtml.

ConsumerFocus (2012a). *Policy & Research: Universal Postal Service* [Electronic version]. Vinddatum 28 november 2012, op <http://www.consumerfocus.org.uk/policy-research/post/background-briefings/universal-postal-service>.

ConsumerFocus (2012b). *Are you being served? Service, accessibility and queues at High Street Post Offices* [Electronic version]. Vinddatum 11 februari 2012, op <http://www.consumerfocus.org.uk/files/2012/11/Are-you-being-served1.pdf>.

CourierPost, *20th Anniversary* (n.d.). Vinddatum 21 maart 2013, op <http://www.courierpost.co.nz/about-us/20th-anniversary/>.

Crew, M.A., & Kleindorfer, P.R. (2001). *Postal and Delivery Services: Pricing, Productivity, Regulation and Strategy* [Electronic version]. Vinddatum 20 maart 2013, op http://books.google.co.nz/books?id=T5KwD_z9HGSC&printsec=frontcover.

Crew, M.A., & Kleindorfer, P.R. (2003). *Postal privatization in the United States* [Electronic version]. In D. Parker en D. Saal (red.), *International handbook on Privatization* (pp. 187-205) Cheltenham: Edward Elgar.

Crown Ownership Monitoring Unit [COMU] (2012). *Owner's Expectations Manual*. Wellington, Nieuw-Zeeland: New Zealand Government, Crown Copyright. Online te raadplegen via <http://purl.oclc.org/nzt/g-oem>.

Cullen, Hon. Sir M., KNZM (2013). *New Zealand Post Limited – Key Strategic Issues 2013* [Electronic version]. Vinddatum 17 mei 2013, op <http://intranet.nzpost.co.nz/OneGroup/docs/group-communications-documents/the-strategic-issues-letter.pdf?sfvrsn=0>.

Dahlman, C.J. (1979). The Problem of Externality [Electronic version]. *Journal of Law and Economics*, 22(1) 141-162.

Damme, E. van en M.P. Schinkel (2009). Marktwerving en de borging van publieke belangen. In E. van Damme en M.P. Schinkel (red.), *Marktwerving en publieke belangen, Preadviezen 2009 van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde* 1-22. Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.

Deed of Understanding van 17 februari 1998 tussen 'her majesty the queen in right of New Zealand, acting by and through the Minister of Communications' en 'New Zealand Post Ltd, a duly incorporated company having its registered office at 7 Waterloo Quay, Wellington'. Vinddatum 20 maart 2013, op <http://www.nzpost.co.nz/sites/default/files/uploads/shared/deedofunderstanding.pdf>.

Department for Business Enterprise & Regulatory Reform [BERR] (2009). *The Future of the universal postal service in the UK* [Electronic version]. Vinddatum 16 november 2012, op <http://www.bis.gov.uk/files/file50274.pdf>.

Department for Business Innovation & Skills [BIS] (2010). *Securing the Post Office Network in the Digital Age* [Electronic version]. Vinddatum 26 november 2012, op <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/business-sectors/docs/s/10-1260-securing-the-post-office-network>.

Dieke, A.K., Niederpruem, A., & Campbell, J.I. (2008). *Study on Universal Postal Service and the Postal Monopoly. Appendix E: Universal Service and Postal Monopoly in Other Countries*. Vinddatum 9 september, op <http://www.prc.gov/PRC-DOCS/library/USO%20Appendices/Appendix%20E.PDF>.

DeLeon, L., & Denhardt, R.B. (2000). The Political Theory of Reinvention [Electronic version]. *Public Administration Review*, 60 89-97.

Denhardt, R.B., & Denhardt, J.V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering [Electronic version]. *Public Administration Review*, 60 549-559.

Deutsche Post/DHL (2012). *Letter prices in Europe. Up-to-date international letter price survey* [Electronic version]. Vinddatum 9 januari 2013, op http://www.dpdhl.com/en/media_relations/media_library/documents/letter_price_survey_europe.html.

Dijkgraaf, E., & Gradus, R.H.J.M. (Eds.) (2008). *The Waste Market. Institutional developments in Europe*. Springer: Edited book. Korte samenvatting op <http://www.springer.com/economics/industrial+organization/book/978-1-4020-8710-3>.

Dool, P. van den (2012). *Bleker weet het zeker: postbezorging op maandag kan afgeschaft* [Electronic version]. Vinddatum 7 januari 2013, op: <http://www.nrc.nl/nieuws/2012/10/10/bleker-weet-het-zeker-postbezorging-op-maandag-kan-afgeschaft/>.

Ecorys (2008). *Main Developments in the Postal Sector 2006-2008: Annex II: Country Sheet: United Kingdom* [Electronic version]. Vinddatum 16 november 2012, op http://circa.europa.eu/Public/irc/markt/markt_consultations/library?l=/postal_services/studies/cs_uk_finalpdf/_EN_1.0_&a=d.

Ecorys (2011). *Evaluatie van de Universele Postdienst. Openbaar eindrapport* [Electronic version]. Vinddatum 2 oktober 2012, op <http://www.verkeersveiligheid.nl/onderwerpen/postmarkt/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/12/15/evaluatie-van-de-universele-postdienst.html>.

Ecorys (z.d.). *Brief country report: New Zealand* [Electronic version]. Vinddatum 15 mei 2013, op http://circa.europa.eu/Public/irc/markt/markt_consultations/library?l=/postal_services/studies/zealand_finalpdf/_EN_1.0_&a=d.

Europa.nu (n.d.). *Oprichting van een interne postmarkt*. Vinddatum 4 oktober 2012, op http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_services/l24166_nl.htm.

Federated Farmers of New Zealand (2013). *Submission. Submission on: Review of Deed of Understanding between New Zealand Post Limited and the Government of New Zealand dated 17 February 1998* [Electronic version]. Vinddatum 4 april 2013, op <http://www.fedfarm.org.nz/files/submissions/9.pdf>.

Frier, P., & Birley, S. (1999). Management buyouts in the Public Sector [Electronic version]. *Long Range Planning*, 32 531-540.

Fuseworks Media (2013). *Ashburton District Council wants rural post service retained* [Electronic version]. Vinddatum 9 mei 2013, op <http://www.voxy.co.nz/politics/ashburton-district-council-wants-rural-post-service-retained/5/149694>.

Goldsmith, S., & Eggers, W.D. (2004). *Governing by network. The new shape of the public sector* [Electronic version]. Eerste druk. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden van 24 augustus 1815 (Grondwet). Vinddatum 8 augustus 2013, op http://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/geldigheidsdatum_08-08-2013.

Groot, A.D. de (1994). *Methodologie. Grondslagen van onderzoek en denken in de gedragswetenschappen* [Electronic version]. Twaalde druk. Assen: Van Gorcum. Vinddatum 4 oktober 2012, op http://www.dbnl.org/tekst/groo004meth01_01/groo004meth01_01_0011.php.

Hayes, L. (2013). *Submission opposes mail cuts* [Electronic version]. Vinddatum 9 mei 2013, op <http://www.stuff.co.nz/southland-times/news/8391844/Submission-opposes-mail-cuts>.

Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Achtste druk. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Hooper, R. (2010). *Saving the Royal Mail's Universal Postal Service in the digital age. An update of the 2008 Independent Review of the Postal Services Sector* [Electronic version]. Vinddatum 28 november 2012, op <http://www.bis.gov.uk/assets/BISCore/business-sectors/docs/s/10-1143-saving-royal-mail-universal-postal-service.pdf>.

Hooper, R., Hutton, D.D., & Smith, I.R. (2008). *Modernise or decline. Policies to maintain the universal postal service in the United Kingdom. An independent review of the UK postal services sector* [Electronic version]. Vinddatum 16 november 2012, op <http://www.berr.gov.uk/files/file49389.pdf>.

Hope, C. (2012). Royal Mail axes thousands of post box collections to save money [Electronic version]. *The Telegraph*, 15 juni 2012. Vinddatum 27 februari 2013, op <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/royal-mail/9334556/Royal-Mail-axes-thousands-of-post-box-collections-to-save-money.html>.

House of Lords (2010-2011a). *Postal Services Bill. Second Reading. 16 February 2011* [Electronic version]. Column 699-778. Vinddatum 28 juli 2013, op <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldhansrd/text/110216-0002.htm>.

House of Lords (2010-2011b). *Postal Services Bill. Committee (Second Day). Monday, 14 March 2011* [Electronic version]. Column 41-122. Vinddatum 28 juli 2013, op <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldhansrd/text/110314-0001.htm>.

House of Lords (2010-2011c). *Postal Services Bill. Report (First Day). Wednesday, 4 May 2011* [Electronic version]. Column 462-522. Vinddatum 28 juli 2013, op <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldhansrd/index/110504.html>.

House of Representatives (2009-2010a). *Parliamentary debates (Hansard) for Tuesday, 27 May 2010. Questions for Oral Answer – Questions to Ministers* [Electronic version]. Volume 664, 11373.

House of Representatives (2009-2010b). *Parliamentary debates (Hansard) for Tuesday, 15 June 2010. Questions for Oral Answer – Questions to Ministers* [Electronic version]. Volume 664, 11643.

House of Representatives (2009-2010c). *Parliamentary debates (Hansard) for Wednesday, 16 June 2010. General Debate* [Electronic version]. Volume 664, 11741.

House of Representatives (2009-2010d). *Parliamentary debates (Hansard) for Tuesday, 29 June 2010. Debate on Crown Entities, Public organizations, and State Enterprises – In committee* [Electronic version]. Volume 664, 12230.

House of Representatives (2011-2012a). *Parliamentary debates (Hansard) for Thursday, 29 September 2011. Questions for Oral Answer – Questions to Ministers, Questions to Members* [Electronic version]. Volume 676, 21569.

House of Representatives (2011-2012b). *Parliamentary debates (Hansard) for Tuesday, 7 February 2012: Electronic Identity Verification Bill* [Electronic version]. Volume 677, 138.

Hout, W., & Pellikaan, H. (1995). *Leren van onderzoek: Het onderzoeksproces en methodologische problemen in de sociale wetenschappen* [Electronic version]. Druk onbekend. Amsterdam : Boom. Vinddatum 5 oktober 2012, op <http://www.cs.uu.nl/docs/vakken/fil/artikelWilHout.pdf>.

Intomart Gfk (2011). *Onderzoek naar de betekenis, behoeften en belang van post en de postdienstverlening. Een online onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie* [Electronic version]. Vinddatum 7 januari 2013, op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/12/15/onderzoek-naar-de-betekenis-behoeften-en-belang-van-post-en-de-postdienstverlening.html>.

Ipsos Mori (2012). *Postal services: a consumer perspective. Qualitative research with residential customers and small business owners* [Electronic version]. Vinddatum 11 februari 2013, op <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/post/consumer-oct2012/consumer.pdf>.

ITA Consulting & Wik Consult (2009). *The Evolution of the European Postal Market since 1997* [Electronic version]. Vinddatum 21 maart 2013, op http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2009-wik-evolution-country-annex_en.pdf.

Jorgensen, T.B., & Bozeman, B. (2002). *Public Values Lost? Comparing Cases on Contracting out from Denmark and the United States* [Electronic version]. *Public Management Review*, 4 63-81.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (15 december 2011). *Kamerbrief over Ontwikkelingen in de Nederlandse postsector*. Vinddatum 2 oktober 2012, op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/12/15/kamerbrief-over-ontwikkelingen-in-de-nederlandse-postsector.html>.

KiwiBank (2012). *KiwiBank records record profit* [Electronic version]. Vinddatum 21 maart 2013, op <http://www.kiwibank.co.nz/about-us/press-releases/show-news.asp?story=195>.

Klijn, E.H. (1996). Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems [Electronic version]. *Administration & Society*, 28 pp. 90-119.

Koveshnikova, K. (2010). *NZPost removing hundreds of Mail Boxes* [Electronic version]. Vinddatum 13 mei 2013, op <http://www.nbr.co.nz/article/nz-post-removing-hundreds-mail-boxes-133264>.

Künneke, R.W. (1993). Verzelfstandiging gezien vanuit de property rights-theorie. In N.P. Mol & H.A.A. Verbon (red.), *Institutionele economie en openbaar bestuur. Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten* pp. 31-50. 's-Gravenhage : VUGA.

Mason, R.N., & Morris, M.S. (1986). *Post Office Review. Report dated 21 February 1986*. Wellington (geen uitgever).

Michels, A.M.B., & Meijer, A.J. (2008). Safeguarding public accountability in horizontal government [Electronic version]. *Public Management Review*, 10 165-173.

Mierlo, J.G.A. van (2001). *Over de verhouding tussen overheid, marktwerving en privatisering. Een economische meta-analyse*. Vinddatum 6 september 2012, op <http://www.personeel.unimaas.nl/H.vanMierlo/rm.01.014.pdf>.

Miller, A.N. (1995). British Privatization: Evaluating the Results [Electronic version]. *The Columbia Journal of World Business*, 30 82-98.

New Zealand Council of Trade Unions [NZCTU] (2013). *Submission of the New Zealand Council of Trade Unions Te Kauae Kaimahi on the Proposal by New Zealand Post to the Minister for Communication and Information Technology* [Electronic version]. Wellington, Nieuw Zeeland. Vinddatum 9 mei 2013, op <http://union.org.nz/sites/union.org.nz/files/NZCTU%20Submission%20NZ%20Post%20%20Final.pdf>.

New Zealand Post, *History of New Zealand Post* (n.d., a). Vinddatum 20 maart 2013, op <http://www.nzpost.co.nz/about-us/who-we-are/history-of-new-zealand-post>.

New Zealand Post, *Questions and answers on our proposal* (n.d., b). Vinddatum 21 maart 2013, op <http://www.nzpost.co.nz/about-us/postal-legislation/deed-of-understanding/questions-and-answers-on-our-proposal>.

New Zealand Post, *New Zealand Post Group* (n.d., c). Vinddatum 21 maart 2013, op <http://www.nzpost.co.nz/about-us/who-we-are/new-zealand-post-group>.

New Zealand Post (2013a). *New Zealand Post seeks flexibility for the future*. Vinddatum 21 maart 2013, op <http://www.nzpost.co.nz/about-us/media-centre/media-release/new-zealand-post-seeks-flexibility-for-future>.

New Zealand Post (2013b). *Annual Report 2012* [Electronic version]. Vinddatum 21 maart 2013, op <http://www.nzpost.co.nz/sites/default/files/uploads/shared/annual%20reports/annual-report-2012.pdf>.

New Zealand Post Limited (1997). *New Zealand Post 10 year review*. Wellington: New Zealand Post Limited.

NU.nl (2013). '*Verhogen postzegelprijs niet steeds de oplossing*' [Electronic version]. Vinddatum 29 april 2013, op <http://www.nu.nl/geldzaken/3382575/verhogen-postzegelprijs-niet-steeds-oplossing.html>.

Ofcom (2012a). *Securing the Universal Postal Service. Decision on the new regulatory framework* [Electronic version]. Vinddatum 16 november 2012, op <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/review-of-regulatory-conditions/statement/statement.pdf>.

Ofcom (2012b). *Ofcom announces measures to safeguard the UK's universal postal service* [Electronic version]. Vinddatum 28 november 2012, op <http://media.ofcom.org.uk/2012/03/27/ofcom-announces-measures-to-safeguard-the-uks-universal-postal-service/>.

Ofcom (2012c). *Securing the Universal Postal Service. Safeguard Cap for Large Letters and packets* [Electronic version]. Vinddatum 28 november 2012, op <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/postal-service-letters-packets/statement/statement.pdf>.

Ofcom (2012d). *Review of postal user's needs. A consultation document on the reasonable needs of users in relation to the market for the provision of postal services in the United Kingdom* [Electronic version]. Vinddatum 11 februari 2013, op <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/review-of-user-needs/?a=0>.

Ofcom (2013). *Regulation of the provision of post boxes. Consultation on a proposed modification to the current regulatory obligations on Royal Mail for the provision of post boxes (DUSP 1.8)* [Electronic version]. Vinddatum 6 mei 2013, op <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/provision-post/summary/condoc.pdf>.

OPTA (2011). *De Nederlandse Postmarkt in 2010* [Electronic version]. Vinddatum 2 oktober 2012, op <http://www.opta.nl/nl/actueel/alle-publicaties/publicatie/?id=3497>.

OPTA (2012). *Onderzoek naar maandagbezorging door PostNL* [Electronic version]. Vinddatum 7 januari 2013, op <http://www.opta.nl/nl/actueel/alle-publicaties/publicatie/?id=3657>.

Osborne, D.E., & Gaebler, T.A. (1992). *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Negende druk. Reading, MA: Addison-Wesley.

Osborne, S.P. (2009). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Eerste druk. London/New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Otago Daily Times (2013). *Mayors accepting mail cuts* [Electronic version]. Vinddatum 9 mei 2013, op <http://www.odt.co.nz/regions/otago/250229/mayors-accepting-mail-cuts>.

O'Toole, Jr., L.J. (1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration [Electronic version]. *Public Administration Review*, 57 45-52.

Papadopoulos, Y. (2010). Accountability and Multi-Level Governance: More Accountability, Less Democracy? [Electronic version]. *West European Politics*, 33 1030-1049.

Parker, D. (2004). The UK's privatisation experiment: the passage of time permits a sober assessment [Electronic version]. Vinddatum 16 november 2012, op <http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1189348.PDF>.

Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten Eerste Kamer (2012a). *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten* [Electronic version]. Vinddatum 30 oktober 2012, op http://www.eerstekamer.nl/kamerstukdossier/verbinding_verbroken_onderzoek.

Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten Eerste Kamer (2012b). *Deelrapport, bijlage C* [Electronic version]. Vinddatum 30 oktober 2012, op http://www.eerstekamer.nl/kamerstukdossier/verbinding_verbroken_onderzoek.

Pond, R. (2006). Liberalisation, privatisation and regulation in the UK postal services sector [Electronic version]. Vinddatum 28 november 2012, op http://www.pique.at/reports/pubs/PIQUE_CountryReports_Post_UK_November2006.pdf.

Post&Parcel (2013). *Ofcom to extend safeguards for UK post boxes* [Electronic version]. Vinddatum 6 mei 2013, op <http://postandparcel.info/54659/news/regulation/ofcom-to-extend-safeguards-for-uk-post-boxes/>.

Postcomm (2008). *UK Postal Market: Competitive Market Review* [Electronic version]. Vinddatum 16 november 2012, op http://www.postinsight.pb.com/files/2008_CMR_FINAL_v01.0.pdf.

PostNL (2012a). *Annual Report 2011* [Electronic version]. Vinddatum 2 oktober 2012, op http://www.postnl.com/nl/Images/20120227-postnl-annual-report-2011_tcm217-596337.pdf.

PostNL (2012b). *European Postal Markets: 2012 an overview* [Electronic version]. Vinddatum 26 november 2012, op http://www.postnl.com/Images/postnl-overview-european-postal-markets-2012_tcm216-598141.pdf.

PostNL, *Geschiedenis* (n.d., a). Vinddatum 2 oktober 2012, op <http://www.postnl.com/nl/over/geschiedenis/index.aspx>.

PostNL, *Naar een 'nieuw' postbedrijf* (n.d., b). Vinddatum 9 september 2012, op http://www.postnl.com/nl/Images/20120329-naar-nieuw-postbedrijf_tcm217-597695.pdf.

Post Office (2012). *Post Office Network Report 2012* [Electronic version]. Vinddatum 11 februari 2013, op <http://www.postoffice.co.uk/sites/default/files/Post%20Office%20Network%20Report%202012.pdf>.

Post Office, *Transforming the Post Office* (n.d.). Vinddatum 27 februari 2013, op <http://www.postoffice.co.uk/transforming-post-office>.

Powell, W.W. (1990). Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization [Electronic version]. *Research in Organizational Behavior*, 12 295-336.

Public Act van 17 december 1982, An Act to make official information more freely available, to provide for proper access by each person to official information relating to that person, to protect official information to the extent consistent with the public interest and the preservation of personal privacy, to establish procedures for the achievement of those purposes, and to repeal the Official Secrets Act 1951 (Official Information Act 1982). Vinddatum 15 mei 2013, op <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1982/0156/latest/DLM64785.html>.

Public Act van 28 april 1986, de Commerce Act 1986. Vinddatum 17 mei 2013, op <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1986/0005/latest/DLM87623.html>.

Public Act van 18 december 1986, an act to promote improved performance in respect of Government trading activities (State Owned Enterprises Act 1986). Vinddatum 20 maart 2013, op <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1986/0124/latest/whole.html#DLM97377>.

Public Act van 18 maart 1998, an act to regulate the provision of postal services (Postal Services Act 1998). Vinddatum 20 maart 2013, op <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1998/0002/latest/DLM423258.html>.

Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997, betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (Richtlijn 97/67/EG). Vinddatum 8 augustus 2013, op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997L0067:NL:HTML>.

Richtlijn 2002/39/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 juni 2002, tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG met betrekking tot de verdere openstelling van de postmarkt in de Gemeenschap voor mededinging (Richtlijn 2002/39/EG). Vinddatum 8 augustus 2013, op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:176:0021:0025:NL:PDF>.

Richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008, tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap (Richtlijn 2008/6/EG). Vinddatum 8 augustus 2013, op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:052:0003:0020:NL:PDF>.

Rothenberg Pack, J. (1987). Privatization of Public-Sector Services in Theory and Practice [Electronic version]. *Journal of Policy Analysis and Management*, 6 523-540.

Royal Mail Holdings plc (2012a). *Annual Report and Financial Statements 2011-2012* [Electronic version]. Vinddatum 28 november 2012, op http://www.royalmailgroup.com/sites/default/files/Annual_Report_2012_0.pdf.

Royal Mail Holdings plc (2012b). *How we're regulated: Universal Service Obligation*. Vinddatum 16 november 2012, op <http://www.royalmailgroup.com/regulation/how-were-regulated/universal-service-obligation>.

Savas, E.S. (2005). Privatization and Public-Private Partnerships [Electronic version]. In E.S. Savas, *Privatization in the City: Successes, Failures, Lessons* 1-17. Washington, D.C.: CQ Press. Vinddatum 9 september 2012, op http://www.cesmadrid.es/documentos/Sem200601_MD02_IN.pdf.

Smit, M. (2010). *Publiek belang: hoe houd je het op de rails? Een studie naar de effectiviteit en legitimiteit van planvorming voor stationslocaties*. Vinddatum 6 september 2012, op http://doc.utwente.nl/75287/1/thesis_M_Smit.pdf.

Smith, V. (1997). *Reining in the Dinosaur. The story behind the remarkable turnaround of New Zealand Post*. Wellington, Nieuw-Zeeland: New Zealand Post.

Sociaal-Economische Raad [SER] (2010). *Overheid én markt: Het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes*. Vinddatum 9 september 2012, op http://www.ser.nl/~media/DB_Adviesen/2010_2019/2010/b28477.ashx.

Staatssecretaris van Economische Zaken (2009). *Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken* [Electronic version]. Vinddatum 24 april 2013, op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/30536/kst-20082009-30536-T?resultIndex=77&sorttype=1&sortorder=4>. Den Haag: z.d., 20 februari 2009.

Steenhuisen, B., Dicke, W., & Bruijn, H. de (2009). "Soft" Public Values in Jeopardy: Reflecting on the Institutionally Fragmented Situation in Utility Sectors [Electronic version]. *International Journal of Public Administration*, 32 491-507.

Stratagem Strategic Research (2006). *Feiten en meningen over de liberalisering van de Europese postmarkten*. Vinddatum 28 november 2012, op <http://www.sandd.nl/docs/uploads/Sandd%20Rapport.pdf>.

Teulings, C.N., Bovenberg, A.L., & Van Dalen, H.P. (2003). *De calculus van het publieke belang* [Electronic version]. Vinddatum 24 september 2012, op <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=97392>.

The British Postal Museum & Archive (2012). Post Office Statistics [Electronic version]. Vinddatum 18 november 2012, op <http://postalheritage.org.uk/page/statistics>.

The Great Britain Philatelic Society, *Letter Rates 1968-2006* (n.d.). Vinddatum 27 februari 2013, op <http://www.gbpps.org.uk/information/rates/inland/letters-1968-2006.php>.

The Research Agency (2009). *Future delivery programme customer research: Exploring potential opportunities for future network changes. Prepared for New Zealand Post*. [Powerpoint presentatie, ontvangen per email van Kate Jackson]

The Research Agency (2012). *Developing a Consumer Segmentation for New Zealand Post. Prepared for: New Zealand Post*. [Powerpoint presentatie, ontvangen per email van Kate Jackson]

Thorelli, H.B. (1986). Networks: Between Markets and Hierarchies [Electronic version]. *Strategic Management Journal*, 7(1) 37-51.

TNS (2013). *Consumer Monitor. Q3 FY 2012-13. April 2013*. [Powerpoint presentatie, ontvangen per email van Kate Jackson]

Toime, E. (2011). *Time to pay up for the USO* [Electronic version]. Vinddatum 4 april 2013, op <http://postandparcel.info/39838/in-depth/time-to-pay-up-for-the-uso/>.

Troost, N. (2012). *'Afhankelijke zzp'ers terug in loondienst'* [Electronic version]. Vinddatum 23 januari 2013, op <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2844/Archief/archief/article/detail/3325128/2012/10/02/Afhankelijke-zzp-ers-terug-in-loondienst.dhtml>.

Tweede Kamer, (2010-2011a). *Verslag van een Algemeen Overleg* [Electronic version]. 29 502, nr. 42.

Tweede Kamer, (2010-2011b). *Verslag van een Algemeen Overleg* [Electronic version]. 29 502, nr. 50.

Tweede Kamer, (2010-2011c). *Verslag van een Algemeen Overleg* [Electronic version]. 29 502, nr. 59.

Tweede Kamer, (2010-2011d). *Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie* [Electronic version]. 29 502, nr. 62.

Tweede Kamer, (2010-2011e). *Verslag van een Algemeen Overleg* [Electronic version]. 29 502, nr. 72.

Tweede Kamer, (2010-2011f). *Verslag van een Algemeen Overleg* [Electronic version]. 29 502, nr. 73.

Tweede Kamer, (2011-2012a). *Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie* [Electronic version]. 29 502, nr. 75.

Tweede Kamer, (2011-2012b). *Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* [Electronic version]. 29 502, nr. 76.

Tweede Kamer, (2011-2012c). *Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie* [Electronic version]. 29 502, nr. 77.

Tweede Kamer, (2011-2012d). *Verslag van een Algemeen Overleg* [Electronic version]. 29 502, nr. 80.

Tweede Kamer, (2011-2012e). *Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie* [Electronic version]. 29 502, nr. 82.

Tweede Kamer, (2011-2012f). *Brief van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie* [Electronic version]. 29 502, nr. 83.

Tweede Kamer, (2011-2012g). *Verslag van een Algemeen Overleg* [Electronic version]. 29 502, nr. 95.

Tweede Kamer, (2011-2012h). *Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* [Electronic version]. 29 502, nr. 100.

Tweede Kamer, (2011-2012i). *Verslag van een Algemeen Overleg* [Electronic version]. 29 502, nr. 104.

Tweede Kamer, (2012-2013a). *Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie* [Electronic version]. 29 502, nr. 105.

Tweede Kamer, (2012-2013b). *Wijziging van de Artikelen 8 en 89 van de Postwet 2009* [Electronic version]. 32 722, nr. 8.

Verenigde Naties (2011a). *Demographic Yearbook* [Electronic version]. Vinddatum 2 april 2013, op <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/dyb2011.htm>.

Verenigde Naties (2011b). *World Urbanization Prospects, the 2011 Revision* [Electronic version]. Vinddatum 2 april 2013, op <http://esa.un.org/unup/CD-ROM/Urban-Rural-Population.htm>.

Warner, M., & Hebdon, R. (2001). Local Government Restructuring: Privatization and Its Alternatives [Electronic version]. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20 315-336.

Werkgeversvereniging Postverspreiders Nederland (2009). *Cao Postverspreiders Nederland* [Electronic version]. Vinddatum 27 februari 2013, op http://www.wpnpostverspreiders.nl/cao/cao_postverspreiders/.

Wet van 5 juli 1997, houdende regels inzake instelling van een college voor de post- en telecommunicatiemarkt (Wet onafhankelijke post- en telecommunicatie autoriteit) (Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit 1997). Vinddatum 10 januari 2013, op http://wetten.overheid.nl/BWBR0008807/geldigheidsdatum_10-01-2013.

Wet van 25 maart 2009, houdende regels inzake de volledige liberalisering van de postmarkt en de garantie van de universele postdienstverlening (Postwet 2009). Vinddatum 4 oktober 2012, op http://wetten.overheid.nl/BWBR0025572/geldigheidsdatum_04-10-2012.

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid [WRR]: Derksen, W., Ekelenkamp, M., Hoefnagel, F.J.P.M., & Scheltema, M. (red.) (1999). *Voorstudies en achtergronden. Over publieke en private verantwoordelijkheden*. Eerste druk. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid [WRR] (2000). *Het borgen van publiek belang*. Eerste druk. Den Haag: Sdu Uitgevers. Vinddatum 8 september 2012, op http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/Het_borgen_van_publiek_belang.pdf.

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid [WRR] (2008). *Infrastructures. Time to invest*. Eerste druk. Amsterdam: Amsterdam University Press. Vinddatum 27 september 2012, op <http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/Infrastructures.pdf>.

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid [WRR] (2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Eerste druk. Amsterdam: Amsterdam University Press. Vinddatum 8 september 2012, op http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/Publieke_zaken_in_de_marktsamenleving.pdf.
Williams, D.W. (2000). Reinventing the Proverbs of Government [Electronic version]. *Public Administration Review*, 60 522-534.

Williamson, O.E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press-Macmillan.

Wolf, Jr., C. (1987). Market and Non-Market Failures: Comparison and Assessment [Electronic version]. *Journal of Public Policy*, 7 43-70.

Zwieten, M. van, & Willems, D. (2004). Waardering van kwalitatief onderzoek [Electronic version]. *Huisarts en wetenschap*, 47 631-635.

Bijlagen

- 1) Interviewguide
 - *Operationalisatie variabelen*
 - *Interviewguide tabel*
 - *Interviewguide vragenlijst*
- 2) Lijst van geanalyseerde documenten
 - *Nederland*
 - *Verenigd Koninkrijk*
 - *Nieuw-Zeeland*
- 3) Interviewlijst met personen en data
- 4) Landeigenschappen
 - *Bevolkingsdichtheid*
- 5) Figuren van afzonderlijke dimensies
 - *Nederland*
 - *Verenigd Koninkrijk*
 - *Nieuw-Zeeland*

Bijlage 1: Interviewgide

Operationalisatie variabelen

Concepten	Dimensies	Indicatoren
	<u>Publieke belangen</u>	
Kwaliteit	- Aantal bezorgdagen - Percentage bezorgde post binnen 24 uur (Overkomstduur) - Aantal brievenbussen - Aantal dienstverleningspunten - Dekkingsgraad postnetwerk	- Bezorgdagen - Minimaal vereiste bezorgde post binnen 24 uur - Vestigingenbeleid - Vereisten aantal dienstverleningspunten - Aantal publiek bestemde brievenbussen - Vereisten afstand tot brievenbussen vanaf voordeur - Vereisten afstand tot dienstverleningspunten vanaf voordeur - Overal in het land
Betaalbaarheid	- Postzegelprijs - Kosten dienstverlening universele postdienst	- Posttarieven voor de Universele Postdienst - Daadwerkelijke kosten van de uitvoering van de universele postdienst en het redelijke rendement - Vergoeding van de nettokosten van de universele postdienst
Transparantie	- Openheid postorganisatie in beleidsvorming - Openheid overheid in beleidsvorming post - Openheid toezichthouder	- Wijze van rapporteren over het functioneren van het uitvoeringsbedrijf (openbaar, aard van de rapportages) - Frequentie van rapporteren over functioneren van het uitvoeringsbedrijf - Wijze van rapporteren over het functioneren van de toezichthouder (openbaarheid, aard van de rapportages) - Frequentie van rapporteren over het functioneren van de toezichthouder - Wijze van rapporteren over de beleidskeuzen van de overheid (openbaarheid, aard van de rapportages) - Wijze van rapporteren over voortgang implementatie van de beleidskeuzen van de overheid (openbaarheid, frequentie van de rapportages)
Democratische legitimiteit	- Democratische controlemechanismen postbeleid - Democratische besluitvorming postbeleid - Democratisch vastleggen vereisten postbeleid - Democratische sturing postbeleid	- Ministeriële verantwoordelijkheid - Parlementaire zeggenschap - Wijze van vastleggen normen - Overheidseigendom van uitvoeringsorganisatie - Besluitvormingsmogelijkheden van de overheid - Overheidsinvloed bij vaststellen tarieven - Overheidsinvloed bij vaststellen brievenbusaantallen en postvestigingen
Werknemer	- Sociale zekerheid	- Overeenkomst in Cao-onderhandelingen

sbelangen	- Cao-onderhandelingen - Bevordering werkgelegenheid	- Aanwezigheid sociale voorzieningen als vakantiedagen en zorgverlof - Aandacht voor werkgelegenheidsontwikkeling bij beleidskeuzen
	<u>Borgingsmechanismen</u>	
Hiërarchie	- Toezicht (hiërarchisch toezicht) - Zelf doen - Wet- en regelgeving - Normering - Institutionele borging van waarden en normen in een hiërarchische ordening van borging	- Wijze van rapporteren toezichthouder - Aard van contacten met toezichthouder - Mate van verzelfstandiging van uitvoeringsorganisatie - Postwet - Postregeling - Europese richtlijn - Algemene maatregelen van bestuur - Waarden en normen ambtenaren met betrekking tot publieke belangen in postsector - Overheidsrelatie tot uitvoeringsorganisatie
Markt	- Heffingen - Subsidies - Concurrentie - Keuzevrijheid - Institutionele borging van waarden en normen in een marktsamenstelling	- Vergoeding aan verlener universele postdienst - Aanwezigheid heffingen en subsidies - Aanwezigheid concurrerende postbedrijven - Concurrentiekracht concurrerende postbedrijven - Keuzevrijheid in postverzending door consumenten - Keuzevrijheid in postverzending door bedrijven - Heersende waarden en normen binnen organisaties op de markt over marktmechanismen
Netwerken	- Toezicht (rond de tafel) - Wederzijds beïnvloeden door verschillende actoren als toezichthouder, uitvoeringsorganisatie en overheid - Onderhandelingen tussen verschillende actoren op de markt - Onderlinge afhankelijkheid tussen verschillende actoren op de markt om beleid te maken - Institutionele borging van waarden en normen in netwerksamenstellingen	- Hoeveelheid contacten uitvoeringsorganisatie met toezichthouder - Aard van contacten uitvoeringsorganisatie met toezichthouder - Cao-onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers - Ruimte voor werkgevers en werknemers in Cao-onderhandelingen - Hoeveelheid en aard van besprekingen tussen betrokken actoren over postbeleid - Besluitvorming over postbeleid door overheid in overleg met uitvoeringsorganisatie en toezichthouder - Waarden en normen ambtenaren ten opzichte van borging door netwerken

Interviewgids tabel

Concepten	Indicatoren	Vraagstelling interview (andere wijze van informatievergaring)
Kwaliteit	- Bezorgdagen - Minimaal vereiste bezorgde post binnen 24 uur - Vestigingenbeleid - Vereisten aantal dienstverleningspunten - Aantal publiek bestemde brievenbussen - Vereisten afstand tot brievenbussen vanaf voordeur - Vereisten afstand tot dienstverleningspunten vanaf voordeur - Overal in het land	- Onderzoek wensen burger t.a.v. aantal bezorgdagen/bezorgfrequentie/dienstverleningspunten Vraag: - Hoeveel bezorgdagen zijn nodig om het publieke belang te vertegenwoordigen? - Is het nodig om 24-uurspost verplicht te stellen? - Moet differentiatie tussen 24-uurs en 48-uurspost worden mogelijk gemaakt? - Is het vereiste aantal vestigingen nodig? - Hoe kan het vestigingenbeleid anders worden ingericht? - Hoe kan het brievenbussentotaal naar beneden worden geschroefd zonder het publieke belang te schaden? - Zijn de wettelijk gestelde eisen voor een brievenbussentotaal reëel? - Is het belangrijk dat de afstand tot dienstverleningspunten wettelijk is vastgelegd? - Is dienstverlening door heel het land op gelijke voorwaarden in het publieke belang?
Betaalbaarheid	- Posttarieven voor de universele postdienst - Daadwerkelijke kosten van de uitvoering van de universele postdienst en het redelijke rendement - Vergoeding van de nettokosten van de universele postdienst	- Tarieven die PostNL en OPTA vrijgeven t.a.v. de UPD - Postzegeltarieven Nederland (vergelijking rest Europa?) - Rendementen UPD - Nettokosten voor uitvoering van UPD Vraag: - Is de uitvoering van de vereisten aan de UPD te duur? - Is het UPD-stelsel zoals we dat nu kennen ook in de toekomst betaalbaar? - Wat is een goede manier om de nettokosten te verdelen? - Op welke manier zou je het UPD-stelsel herzien zodat het ook in de toekomst betaalbaar blijft?
Transparantie	- Wijze van rapporteren over het functioneren van het uitvoeringsbedrijf (openbaar, aard van de rapportages) - Frequentie van rapporteren over functioneren van het	- Aantal rapportages toezichthouder - Aantal rapportages uitvoerder - Aantal brieven regering - Toon en transparantie in deze rapportages en brieven Vraag: - Functioneert de postsector en de beleidsvorming in

	uitvoeringsbedrijf - Wijze van rapporteren over het functioneren van de toezichthouder (openbaarheid, aard van de rapportages) - Frequentie van rapporteren over het functioneren van de toezichthouder - Wijze van rapporteren over de beleidskeuzen van de overheid (openbaarheid, aard van de rapportages) - Wijze van rapporteren over voortgang implementatie van de beleidskeuzen van de overheid (openbaarheid, frequentie van de rapportages)	deze sector transparant genoeg? - Zijn vereisten aan transparantie reëel in een geprivatiseerde markt en aan een beursgenoteerd bedrijf? - Wordt transparantie in de postsector door de burger waardevol gevonden? - Rapporteert de toezichthouder te weinig of te vaak? - Rapporteert de uitvoeringsorganisatie voldoende in de openbaarheid over de publieke dienstverlening?
Democratische legitimiteit	- Ministeriële verantwoordelijkheid - Parlementaire zeggenschap - Wijze van vastleggen normen - Overheidseigendom van uitvoeringsorganisatie - Besluitvormings-mogelijkheden van de overheid - Overheidsinvloed bij vaststellen tarieven - Overheidsinvloed bij vaststellen brievenbusaantallen en postvestigingen	- Wetgeving: is de minister verantwoordelijk? - Hoe zijn de UPD-eisen vastgelegd? Heeft de minister of de Kamer hierover iets te zeggen? Vraag: - Is democratische legitimiteit belangrijk in het postbeleid? - Is de besluitvorming over het postbeleid voldoende democratisch legitiem? - Is de democratische legitimiteit in het gedrang gekomen bij de privatisering of de marktwerking? - Heeft de overheid voldoende instrumenten in handen om het postbeleid te beïnvloeden? - Heeft de overheid te veel of te weinig zeggenschap bij het vaststellen van de posttarieven?
Werknemersbelangen	- Overeenkomst in Cao-onderhandelingen - Aanwezigheid sociale voorzieningen als vakantiedagen en zorgverlof - Aandacht voor werkgelegenheidsontwikkeling bij beleidskeuzen	- De afgesloten CAO tussen werkgevers en werknemers - Wettelijke eisen t.a.v. sociale zekerheid - Politieke discussies over werknemersbelangen Vraag: - Worden de belangen van werknemers voldoende behartigd in de postsector? - Zijn de sociale voorzieningen voor werknemers voldoende geborgd? - Houdt de overheid bij beleidskeuzen voldoende rekening met werkgelegenheidsontwikkeling? - Houdt de uitvoeringsorganisatie bij beleidskeuzen voldoende rekening met

		werkgelegenheidsontwikkeling? - Moet de uitvoeringsorganisatie bij beleidskeuzen rekening houden met werkgelegenheidsontwikkeling?
Hiërarchie	- Wijze van rapporteren toezichthouder - Aard van contacten met toezichthouder - Mate van verzelfstandiging van uitvoeringsorganisatie - Postwet - Postregeling - Europese richtlijn - Algemene maatregelen van bestuur - Waarden en normen ambtenaren met betrekking tot publieke belangen in postsector - Overheidsrelatie tot uitvoeringsorganisatie	- Bepalingen in de Postwet - Bepalingen in de Postregeling - Bepalingen in de Europese postrichtlijnen - Bepalingen in de algemene maatregelen van bestuur - Documenten: parlementaire stukken, discussies over hiërarchisch opleggen van vereisten aan de postsector Vraag: - Maakt de overheid vaak gebruik van hiërarchische manieren van ingrijpen in de postsector? - Hoe verlopen de contacten tussen de uitvoeringsorganisatie en de toezichthouder? - Welke manieren heeft de overheid om in te grijpen in de postsector? - Welke bevoegdheden heeft de toezichthouder van de overheid gekregen om in te grijpen in de postsector? - Hoe denken ambtenaren over borging van publieke belangen in de postsector? - Hoe verloopt het contact tussen de overheid en de uitvoeringsorganisatie?
Markt	- Vergoeding aan verlener universele postdienst - Aanwezigheid heffingen en subsidies - Aanwezigheid concurrerende postbedrijven - Concurrentiekracht concurrerende postbedrijven - Keuzevrijheid in postverzending door consumenten - Keuzevrijheid in postverzending door bedrijven - Heersende waarden en normen binnen organisaties op de markt over marktmechanismen	- Heffingen en subsidies - Marktaandeel concurrerende postbedrijven - Documenten: parlementaire documenten om borging via marktwerking bloot te leggen Vraag: - Is de vergoeding aan de verlener van de universele postdienst voldoende? - Is er voldoende concurrentie op de postmarkt om publieke belangen als betaalbaarheid en kwaliteit te borgen? - Is de marktwerking voldoende van de grond gekomen om publieke belangen te borgen? - Bestaan heffingen en subsidies om de marktwerking te beïnvloeden en zo de publieke belangen te borgen? - Is de concurrentiekracht van concurrerende postbedrijven genoeg om publieke belangen te borgen? - Is de postmarkt groot genoeg om via concurrentie en marktwerking publieke belangen te borgen? - Hoe wordt binnen de overheid, uitvoeringsorganisaties, toezichthouder en anderen gedacht over het inzetten van marktmechanismen?

Netwerken	- Hoeveelheid contacten uitvoeringsorganisatie met toezichthouder - Aard van contacten uitvoeringsorganisatie met toezichthouder - Cao-onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers - Ruimte voor werkgevers en werknemers in Cao-onderhandelingen - Hoeveelheid en aard van besprekingen tussen betrokken actoren over postbeleid - Besluitvorming over postbeleid door overheid in overleg met uitvoeringsorganisatie en toezichthouder - Waarden en normen ambtenaren ten opzichte van borging door netwerken	- Formele besluitvormingsmogelijkheden uitvoeringsorganisatie en overheid volgens Europese postrichtlijn en postwet - Formele mogelijkheden tot ingrijpen toezichthouder - Documenten: parlementaire stukken met betrekking tot de postsector om onderlinge afhankelijkheid bloot te leggen Vraag: - Is er sprake van deliberatie tussen overheid, toezichthouder en uitvoeringsorganisatie in de vaststelling van het postbeleid? - Hoe verloopt het contact tussen de uitvoeringsorganisatie en de toezichthouder? - Spreken de werkgevers en werknemers zelf hun Cao af? - Hoe verlopen de Cao-onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers? - Geeft de overheid werkgevers en werknemers genoeg ruimte voor de Cao-onderhandelingen? - Hoe verloopt het contact tussen uitvoeringsorganisatie en toezichthouder? - Houdt de overheid rekening met de opvatting van de uitvoeringsorganisatie over het vaststellen van het postbeleid? - Houdt de overheid rekening met de opvatting van de toezichthouder over het vaststellen van het postbeleid? - Waarderen ambtenaren gesprekken en besprekingen met de uitvoeringsorganisatie en toezichthouder? - Hoe kijken ambtenaren aan tegen vaststelling van beleid door actoren in het netwerk?
------------------	--	--

Interviewguide vragenlijst

Introductie

- Vertellen over mijn achtergrond
- Doel van het onderzoek aangeven
- Aangeven hoe het onderzoek is opgebouwd
- Aangeven waarom de respondent van belang is voor het onderzoek
- Vragen of er bezwaar is tegen het gebruik van een opnamerecorder
- Aangeven dat het transcript van het interview zal worden voorgelegd ter controle

Topic: Algemeen

- Wat heeft u met het postbeleid precies gedaan?
- Wat is precies uw functie binnen de overheid/een postorganisatie/de toezichthouder/het postbeleid?

Topic: Kwaliteit

- Hoeveel bezorgdagen zijn nodig om het publieke belang te vertegenwoordigen?
- Is het nodig om 24-uurspost verplicht te stellen?
- Moet differentiatie tussen 24-uurs en 48-uurspost worden mogelijk gemaakt?
- Is het vereiste aantal vestigingen nodig?
- Hoe kan het vestigingenbeleid anders worden ingericht?
- Hoe kan het brievenbussentotaal naar beneden worden geschroefd zonder het publieke belang te schaden?
- Zijn de wettelijk gestelde eisen voor een brievenbussentotaal reëel?
- Is het belangrijk dat de afstand tot dienstverleningspunten wettelijk is vastgelegd?
- Is dienstverlening door heel het land op gelijke voorwaarden in het publieke belang?

Topic: Betaalbaarheid

- Is de uitvoering van de vereisten aan de UPD te duur?
- Is het UPD-stelsel zoals we dat nu kennen ook in de toekomst betaalbaar?
- Wat is een goede manier om de nettokosten te verdelen?
- Op welke manier zou je het UPD-stelsel herzien zodat het ook in de toekomst betaalbaar blijft?

Topic: Transparantie

- Functioneert de postsector en de beleidsvorming in deze sector transparant genoeg?
- Zijn vereisten aan transparantie reëel in een geprivatiseerde markt en aan een beursgenoteerd bedrijf?
- Wordt transparantie in de postsector door de burger waardevol gevonden?
- Rapporteert de toezichthouder te weinig of te vaak?
- Rapporteert de uitvoeringsorganisatie voldoende in de openbaarheid over de publieke dienstverlening?

Topic: Democratische legitimiteit

- Is democratische legitimiteit belangrijk in het postbeleid?
- Is de besluitvorming over het postbeleid voldoende democratisch legitiem?
- Is de democratische legitimiteit in het gedrang gekomen bij de privatisering of de marktwerking?
- Heeft de overheid voldoende instrumenten in handen om het postbeleid te beïnvloeden?

- Heeft de overheid te veel of te weinig zeggenschap bij het vaststellen van de posttarieven?

Topic: Werknemersbelangen

- Worden de belangen van werknemers voldoende behartigd in de postsector?
- Zijn de sociale voorzieningen voor werknemers voldoende geborgd?
- Houdt de overheid bij beleidskeuzen voldoende rekening met werkgelegenheidsontwikkeling?
- Houdt de uitvoeringsorganisatie bij beleidskeuzen voldoende rekening met werkgelegenheidsontwikkeling?
- Moet de uitvoeringsorganisatie bij beleidskeuzen rekening houden met werkgelegenheidsontwikkeling?

Topic: Hiërarchie

- Maakt de overheid vaak gebruik van hiërarchische manieren van ingrijpen in de postsector?
- Hoe verlopen de contacten tussen de uitvoeringsorganisatie en de toezichthouder?
- Welke manieren heeft de overheid om in te grijpen in de postsector?
- Welke bevoegdheden heeft de toezichthouder van de overheid gekregen om in te grijpen in de postsector?
- Hoe denken ambtenaren over borging van publieke belangen in de postsector?
- Hoe verloopt het contact tussen de overheid en de uitvoeringsorganisatie?

Topic: Markt

- Is de vergoeding aan de verlener van de universele postdienst voldoende?
- Is er voldoende concurrentie op de postmarkt om publieke belangen als betaalbaarheid en kwaliteit te borgen?
- Is de marktwerking voldoende van de grond gekomen om publieke belangen te borgen?
- Bestaan heffingen en subsidies om de marktwerking te beïnvloeden en zo de publieke belangen te borgen?
- Is de concurrentiekracht van concurrerende postbedrijven genoeg om publieke belangen te borgen?
- Is de postmarkt groot genoeg om via concurrentie en marktwerking publieke belangen te borgen?
- Hoe wordt binnen de overheid, uitvoeringsorganisaties, toezichthouder en anderen gedacht over het inzetten van marktmechanismen?

Topic: Netwerken

- Is er sprake van deliberatie tussen overheid, toezichthouder en uitvoeringsorganisatie in de vaststelling van het postbeleid?
- Hoe verloopt het contact tussen de uitvoeringsorganisatie en de toezichthouder?
- Spreken de werkgevers en werknemers zelf hun Cao af?
- Hoe verlopen de Cao-onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers?
- Geeft de overheid werkgevers en werknemers genoeg ruimte voor de Cao-onderhandelingen?
- Hoe verloopt het contact tussen uitvoeringsorganisatie en toezichthouder?
- Houdt de overheid rekening met de opvatting van de uitvoeringsorganisatie over het vaststellen van het postbeleid?
- Houdt de overheid rekening met de opvatting van de toezichthouder over het vaststellen van het postbeleid?
- Waarderen ambtenaren gesprekken en besprekingen met de uitvoeringsorganisatie en toezichthouder?

- Hoe kijken ambtenaren aan tegen vaststelling van beleid door actoren in het netwerk?

Topic: Afsluiting

- Wat zou u veranderen aan de borging van publieke belangen in het postbeleid?
- Worden de publieke belangen in de postsector momenteel voldoende geborgd?
- Is er verder nog iets dat u kwijt wilt over het postbeleid en de borging van de publieke belangen hierin?
- Zou u het transcript willen controleren op juistheid?
- Bedankt voor het interview

Bijlage 2: Interviewlijst

Tijdens het onderzoek heb ik gepoogd om via medewerkers op mijn stageplaatsen interviews te regelen met mensen met kennis van de postsector. Enkele andere personen heb ik zelf benaderd. Uiteindelijk zijn personen van verschillende instanties geïnterviewd, met als gemeenschappelijkheid hun uitvoerige kennis over de postsector. In Nederland heb ik met veel personen binnen PostNL gesproken, maar kon ik ook gesprekken regelen binnen het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I)/Ministerie van Economische Zaken (EZ) die vanuit overheidsperspectief hun licht kunnen laten schijnen op de publieke belangen in de postsector. Daarnaast mocht ik twee personen van toezichthouder OPTA (nu ACM) interviewen, evenals een vertegenwoordiger van de Vereniging Grootgebruikers Postdiensten (VGP), van vakbond BVPP (Bond van Personeel PTT-Nederland) en een onderzoeker over privatiseringen (Sandra van Thiel). Ook het Eerste Kamerlid dat verantwoordelijk was voor het parlementaire onderzoek naar privatiseringen, Roel Kuiper, heb ik gesproken. Concurrent Sandd wilde helaas niet meewerken aan een interview en de Consumentenbond heeft aangegeven hiervoor onvoldoende expertise over de postmarkt in huis te hebben.

Ook in het Verenigd Koninkrijk zijn personen van verschillende partijen van de markt geïnterviewd, zoals een vertegenwoordiger van Royal Mail en van concurrent TNT Post UK, evenals iemand van Consumerfocus (de Britse equivalent van de Consumentenbond) en *regulator* Ofcom. Ook het ministerie van Business, Innovation and Skills (BIS), het verantwoordelijke ministerie voor Royal Mail, is aan het woord gelaten. De interviews met de personen in Groot-Brittannië zijn telefonisch afgenomen. In Nieuw-Zeeland heb ik een uitgebreid scala aan personen binnen New Zealand Post gesproken, naast een vertegenwoordiger van vakbond EPMU (Engineering, Printing and Manufacturing Union), COMU (Crown Ownership Monitoring Unit, het overheidsdepartement dat namens de aandeelhoudende ministers overzicht bewaart), de Commerce Commission (toezichthoudende orgaan om zuivere marktwerking), het ministerie van Business, Innovation and Employment en met Elizabeth Eppel, die als onderzoeker werkzaam is aan het instituut voor Governance en Policy Studies van de Victoria University in Wellington (Nieuw-Zeeland).

Hoewel naar deze personen in de tekst met hun functie en organisatie wordt verwezen, hebben zij allemaal op persoonlijke titel hun visie op de postmarkt gegeven en komt hun visie niet noodzakelijkerwijs overeen met het officiële standpunt van hun werkgever.

Naam	Functie en organisatie	Gebruikte afkorting bij verwijzingen	Datum
Bert Aerts	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	EL&I	31-10-2012
Ilse Wilczek	Directeur Public Affairs PostNL	Directeur PA PostNL	08-11-2012
Hans Blikman	Adviseur Public Affairs PostNL	Adviseur PA PostNL	12-11-2012
Symen Formsma en Elvisa Logo	Toezichtmedewerkers Markten Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA)	OPTA	14-11-2012
Jelte Theisens	Ministerie van Economische Zaken	EZ	15-11-2012
Sandra van Thiel	Onderzoekscoördinator Parlementaire	Van Thiel	19-11-2012

	Onderzoekscommissie Privatisering en hoogleraar Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit		
Almast Diedrich	Manager Public Affairs International PostNL	Manager PA International PostNL	26-11-2012
Jos Streng	Senior Adviseur Public Affairs PostNL	Senior Adviseur PA PostNL	27-11-2012
Angus Russell	Director of Legal and Corporate Affairs TNT Post UK	TNT Post UK	28-11-2012
Jan Brienens	Secretaris Vereniging Grootgebruikers Postdiensten (VGP)	Secretaris VGP	07-12-2012
Sharon Atmore	Project Manager Royal Mail	Royal Mail	11-12-2012
Alex Dieke	Afdelingsleider Post, Logistiek en Verkeer van wik consult (Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste)	Wik Consult	19-12-2012
Robert Faull	Royal Mail Team of the Shareholder Executive of department for Business, Innovation and Skills (BIS)	BIS	19-12-2012
Benjamin Gough	Econoom bij ConsumerFocus	ConsumerFocus	20-12-2012
Toon van Dun	Vice-voorzitter Bond van Personeel PTT-Nederland (BVPP), sectorspecifieke vakbond	BVPP	24-12-2012
Roel Kuiper	Voorzitter Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering, Eerste Kamerlid namens ChristenUnie en hoogleraar Christelijke Filosofie aan de Vrije Universiteit Amsterdam	Kuiper	14-01-2013
Elisa Pruvost	Senior Associate in Consumer Policy Team, part of the Content, Consumer and External Affairs Group of Ofcom	Ofcom	08-02-2013 (per mail)
Mark Lawley	General Manager International New Zealand Post	Manager International NZPost	28-03-2013
Richard Prebble	Oud-minister van Transport en Spoorwegen (1984-1987), oud-minister van State-owned enterprises, arbeid, omroepen en Postmaster General (1987-1988). Parlements lid van Nieuw- Zeeland tussen 1975 en 1993 namens Labour en tussen 1996 en 2005 namens ACT (ook partijleider hiervan). Schrijver van het invloedrijke boek <i>I've been thinking</i> .	Prebble	06-04-2013 (per mail)

Paul Hodgson	Manager Network Access and Regulatory, New Zealand Post	Manager Regulatory NZPost	12-04-2013
Aston Moss	Head of Employment Relations, New Zealand Post	Employment Relations NZPost	17-04-2013 (per mail)
John Tulloch	External Communications Manager, New Zealand Post	Manager External Communications NZPost	18-04-2013
George Collins	National Postal Logistics Organiser, Engineering, Printing and Manufacturing Union (EPMU)	EPMU	22-04-2013
Kate Jackson	Market Research, New Zealand Post	Market Research NZPost	02-05-2013
Elizabeth Eppel	Research Fellow, Institute for Governance and Policy Studies, School of Government, Victoria University of Wellington	Eppel	08-05-2013
Bevan Searancke	Senior Advisor in the Crown Ownership Monitoring Unit (COMU) at Treasury department of New Zealand government	COMU	09-05-2013
Matthew Riordan	General Manager Operations Transformation (Network of the Future), New Zealand Post	Operations Transformation NZPost	10-05-2013
Lesley Cornish	Commerce Commission	Commerce Commission	16-05-2013
Robert Clarke	Senior Policy Advisor, Communications & IT Policy, Infrastructure and Resource Markets, Ministry of Business, Innovation & Employment (MBIE)	MBIE	21-05-2013
Brian Roche	<i>Group Chief Executive (CEO) of New Zealand Post Limited and Kiwibank Limited</i> <i>(Niet zelf geïnterviewd maar wel interview van verkregen)</i>	CEO NZPost	<i>Vragen beantwoord voor Mail&Express Review uitgave juni 2013</i>

Bijlage 3: Lijst van geanalyseerde documenten

Europa

Titel	Omschrijving	Datum overleg/brief
Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad	Betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (Richtlijn 97/67/EG)	15 december 1997
Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad	Tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG met betrekking tot de verdere openstelling van de postmarkt in de Gemeenschap voor mededinging (Richtlijn 2002/39/EG)	10 juni 2002
Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad	Tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap (Richtlijn 2008/6/EG)	20 februari 2008

Nederland

Titel	Omschrijving	Datum overleg/brief
Wet	Houdende regels inzake instelling van een college voor de post- en telecommunicatiemarkt (Wet onafhankelijke post- en telecommunicatie autoriteit) (Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit 1997)	5 juli 1997
Wet	Houdende regels inzake de volledige liberalisering van de postmarkt en de garantie van de universele postdienstverlening (Postwet 2009)	25 maart 2009
Verslag van een Algemeen Overleg	Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29 502, nr. 42	25 november 2010
Verslag van een Algemeen Overleg	Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29 502, nr. 50	15 december 2010
Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29 502, nr. 58	1 februari 2011
Verslag van een Algemeen Overleg	Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29 502, nr. 59	13 januari 2011
Verslag van een Schriftelijk Overleg	Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29 502, nr. 60	10 februari 2011
Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29 502, nr. 62	23 maart 2011

Verslag van een Algemeen Overleg	Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29 502, nr. 72	24 maart 2011
Verslag van een Algemeen Overleg	Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29 502, Nr. 73	7 april 2011
Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 29 502, nr. 75	24 november 2011
Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 29 502, nr. 76	9 december 2011
Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 29 502, nr. 77	15 december 2011
Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 29 502, nr. 79	23 januari 2012
Verslag van een Algemeen Overleg	Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 29 502, nr. 80	21 december 2011
Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 29 502, nr. 82	21 februari 2012
Brief van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 29 502, nr. 83	12 maart 2012
Verslag van een Algemeen Overleg	Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 29 502, nr. 95	21 maart 2012
Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 29 502, nr. 98	8 juni 2012
Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 29 502, nr. 100	19 juni 2012
Verslag van een Algemeen Overleg	Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 29 502, nr. 104	27 juni 2012
Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 29 502, nr. 105	10 oktober 2012

De data van de debatten lijken niet chronologisch, maar de documenten zijn pas genummerd nadat de verslagen zijn vastgesteld. De gegeven data in bovenstaand overzicht zijn de data van het overleg zelf en niet de data waarop de verslagen zijn vastgesteld. Deze documenten komen allemaal uit dossier 29 502, 'Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector'.

Verenigd Koninkrijk

Titel	Omschrijving	Datum overleg/brief

Act	An act to make provision for the restructuring of the Royal Mail group and about the Royal Mail Pension Plan; to make new provision about the regulation of postal services, including provision for a special administration regime; and for connected purposes (Postal Services Act 2011)	13 juni 2011
The future of the universal postal service in the UK	Rapport BERR (Department for Business Enterprise & Regulatory Reform)	2009
Securing the Post Office Network in the Digital Age	Rapport BIS (Department for Business Innovation & Skills)	2010
Policy & Research: Universal Postal Service	Rapport ConsumerFocus	2012
Postal Services Bill - Second Reading	House of Lords. Hansard (Parliamentary Debates). Column 699-778.	16 februari 2011
Postal Services Bill – Committee (Second Day)	House of Lords. Hansard (Parliamentary Debates). Column 41-122.	14 maart 2011
Postal Services Bill – Report (First Day)	House of Lords. Hansard (Parliamentary Debates). Column 462-522.	4 mei 2011
UK Postal Market: Competitive Market Review	Rapport Postcomm	2008
Modernise or decline. Policies to maintain the universal postal service in the United Kingdom. An independent review of the UK postal services sector	Hooper, Hutton & Smith (Hooper Report I)	2008
Saving the Royal Mail's Universal Postal Service in the digital age. An update of the 2008 Independent Review of the Postal Services Sector	Hooper Report II	2010
Securing the Universal Postal Service. Decision on the new regulatory framework	Rapport Ofcom	2012
Securing the Universal Postal Service. Safeguard Cap for Large Letters and packets	Rapport Ofcom	2012
Review of postal user's needs. A consultation document on the reasonable needs of users in relation to the market for the provisions of postal services in the United Kingdom	Rapport Ofcom	2012
Regulation of the provision of post boxes. Consultation on a	Rapport Ofcom	2013

proposed modification to the current regulatory obligations on Royal Mail for the provision of post boxes		
---	--	--

Voor de postmarkt van het Verenigd Koninkrijk is relatief meer gebruik gemaakt van onderzoeksrapporten, vandaar dat de belangrijke geanalyseerde documenten in dit overzicht zijn verwerkt.

Nieuw-Zeeland

Titel	Omschrijving	Datum overleg/brief
Public Act	An act to promote improved performance in respect of Government trading activities (State Owned Enterprises Act 1986).	18 december 1986
Deed of Understanding	Tussen 'her majesty the queen in right of New Zealand, acting by and through the Minister of Communications' en 'New Zealand Post Ltd, a duly incorporated company having its registered office at 7 Waterloo Quay, Wellington'.	14 februari 1998
Public Act	An act to regulate the provision of postal services (Postal Services Act 1998)	18 maart 1998
Review of Postal Industry Regulation: Network Access and Governance	Stakeholder Report – Ministry of Economic Development	mei 2010
Electoral (Administration) Amendment Bill – In Committee	Hansard (debates), Volume 663, Page 10894.	18 mei 2010
Questions for Oral Answer – Questions to Ministers	Hansard (debates), Volume 663, Page 11373.	27 mei 2010
Questions for Oral Answer – Questions to Ministers	Hansard (debates), Volume 664, Page 11643.	15 juni 2010
Questions for Oral Answer – Questions to Ministers	Hansard (debates), Volume 664, Page 11727.	16 juni 2010
General Debate	Hansard (debates), Volume 664, Page 11741.	16 juni 2010
Questions for Oral Answer – Questions to Ministers	Hansard (debates), Volume 664, Page 11866.	22 juni 2010
Debate on Crown Entities, Public Organisations, and State Enterprises – In Committee	Hansard (debates), Volume 664, Page 12230.	29 juni 2010
Electricity Industry Bill – Second Reading	Hansard (debates), Volume 665, Page 12473.	20 juli 2010
General Debate	Hansard (debates), Volume 669, Page 15925.	8 december 2010
General Debate	Hansard (debates), Volume 671, Page 17758.	6 april 2011

Telecommunications (TSO, Broadband, and Other Matters) Amendment Bill – In Committee, Speaker Recalled, In Committee	Hansard (debates), Volume 673, Page 19463	16 juni 2011
Questions for Oral Answer – Questions to Ministers, Questions to Members	Hansard (debates), Volume 676, Page 21569.	29 september 2011
Electronic Identity Verification Bill – First Reading	Hansard (debates), Volume 677, Page 138. [Text is incorporated into the Bound Volume.]	7 februari 2012
Debate on Crown Entities, Public Organisations, and State Enterprises – In Committee	Hansard (debates), Volume 681, Page 3323. [Text is incorporated into the Bound Volume.]	26 juni 2012
State-Owned Enterprises and Crown Entities (Protecting New Zealand’s Strategic Assets) Amendment Bill – First Reading	Hansard (debates), Volume 683, Page 4886. [Text is incorporated into the Bound Volume.]	29 augustus 2012
Proposal by New Zealand Post to Minister for Communication and Information Technology	Review of Deed of Understanding between New Zealand Post Limited and the Government of New Zealand dated 17 February 1998	januari 2013
Submission of the New Zealand Council of Trade Unions Te Kauae Kaimahi	On the proposal by New Zealand Post to the Minister for Communication and Information Technology	februari 2013
Submission of the Postal Workers Union of Aotearoa (PWUA)	On the proposal by New Zealand Post to the Minister for Communication and Information Technology (verkregen per mail)	februari 2013
Order paper and questions – Questions for oral answer	Hansard (debates) - 1. State-owned Assets, Sales—Public Support	12 maart 2013
Submission of the Federated Farmers of New Zealand	On the review of Deed of Understanding between New Zealand Post Limited and the Government of New Zealand dated 17 February 1998	14 maart 2013

De gegeven data van de debatten in het parlement in bovenstaand overzicht zijn de data van het overleg zelf en niet de data waarop de verslagen zijn vastgesteld. Deze parlementaire documenten komen allemaal uit de online zoekfunctie van New Zealand Parliament, met de zoekopdracht “New Zealand Post”.

Bijlage 4: Landeigenschappen

Onderstaande informatie van de drie landen is bedoeld als achtergrondinformatie omdat geografische en demografische kenmerken van een land grote invloed hebben op de postdienstverlening in een land. Cijfers 2, 3 en 4 zijn afkomstig van het 'Demographic Yearbook' van de Verenigde Naties (2011a), cijfer 5 is afkomstig uit de 'World Urbanization Prospects, the 2011 Revision' van de Verenigde Naties (2011b) uit Tabel 2 en geldend voor het jaar 2010, cijfers 8, 10 en 12 over de postmarkt zijn afkomstig uit een rapport van Accenture (2008, p. 90, 94, 102) en zijn dus enigszins verouderd, maar geven wel een goede indicatie over de relatieve verhoudingen tussen de postmarkten van Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland. Het gemiddeld aantal postadressen per inwoner (9) is door mijzelf berekend op basis van de cijfers over het aantal postadressen (8) en het aantal inwoners (2). De kaartjes zijn screenshots uit Google Maps.

Nederland

1	Hoofdstad	Amsterdam
2	Aantal inwoners	16.105.285 inwoners
3	Oppervlakte	37.354 km ²
4	Bevolkingsdichtheid	447 personen/km ²
5	Percentage populatie in urbane regio's	82,7
6	Munteenheid	Euro
7	Postbedrijf	PostNL
8	Aantal postadressen	8 miljoen
9	Gemiddeld aantal postadressen per inwoner	0,50
10	Aantal poststukken jaarlijks	20 miljard
11	Status postbedrijf	100 procent privaat
12	Aantal poststukken per persoon per jaar	428



Verenigd Koninkrijk

1	Hoofdstad	Londen
2	Aantal inwoners	58.789.187 inwoners
3	Oppervlakte	242.495 km ²
4	Bevolkingsdichtheid	257 personen/km ²
5	Percentage populatie in urbane regio's	79,5
6	Munteenheid	Pond Sterling
7	Postbedrijf	Royal Mail
8	Aantal postadressen	27 miljoen
9	Gemiddeld aantal postadressen per inwoner	0,46



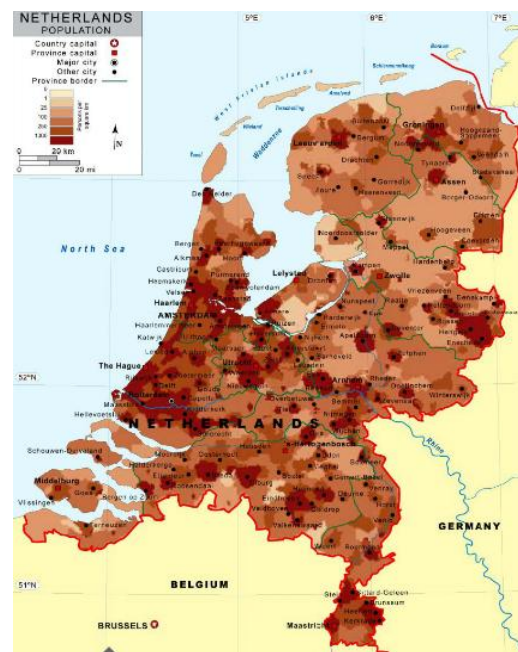
10	Aantal poststukken jaarlijks	32 miljard
11	Status postbedrijf	100 procent publiek en verzelfstandigd, maar plannen om te privatiseren
12	Aantal poststukken per persoon per jaar	348

Nieuw-Zeeland

1	Hoofdstad	Wellington
2	Aantal inwoners	4.143.282 inwoners
3	Oppervlakte	270.467 km ²
4	Bevolkingsdichtheid	16 personen/km ²
5	Percentage populatie in urbane regio's	86,2
6	Munteenheid	New Zealand Dollar
7	Postbedrijf	New Zealand Post
8	Aantal postadressen	2 miljoen
9	Gemiddeld aantal postadressen per inwoner	0,48
10	Aantal poststukken jaarlijks	Iets minder dan een miljard
11	Status postbedrijf	100 procent publiek en verzelfstandigd tot <i>state-owned enterprise</i>
12	Aantal poststukken per persoon per jaar	246



Bevolkingsdichtheid



In nummers is de bevolkingsdichtheid goed te illustreren, maar door middel van een kaart waarin de bevolkingsdichtheid wordt afgebeeld is dit pas echt inzichtelijk. Direct kan worden waargenomen hoe groot de verschillen tussen rurale en urbane gebieden zijn en hoe groot de verschillen tussen rurale gebieden in het ene land en in het andere land. Bovenstaande kaarten geven hierin een uitstekend inzicht (hoe donkerder de kleur, hoe dichter bevolkt het gebied is, kaartjes gevonden op <http://www.bestcountryreports.com/>). Duidelijk is te zien dat de bevolkingsdichtheid in Nederland gigantisch hoog is; zelfs in 'rurale' gebieden. Slechts de grote steden in Nieuw-Zeeland kunnen aan de bevolkingsdichtheid van de Nederlandse Randstad tippen. Groot-Brittannië kent een grotere populatiedichtheid in de industriële stedelijke gebieden in Engeland en Schotland. Het noorden van Schotland is zeer dunbevolkt, maar is nog onvergelijkbaar met de dunbevolkte gebieden op het Zuidereiland van Nieuw-Zeeland.

Belangrijke verschillen in het kader van de postmarkt

Om te beginnen met de grootste verschillen tussen de drie landen: oppervlakte, bevolking en bevolkingsdichtheid. De bevolking van Nederland is vier maal zo groot als die van Nieuw-Zeeland, waar de oppervlakte van Nieuw-Zeeland meer dan zeven keer zo groot is als die van Nederland. Dit is terug te zien in de bevolkingsdichtheid: 447 personen per vierkante kilometer ten opzichte van 16 personen per vierkante kilometer (zie ook bovenstaande kaartjes). Vooral op het Zuidereiland van Nieuw-Zeeland is de bevolkingsdichtheid zeer laag. Dit zorgt voor uitdagingen voor het postbedrijf: postbezorgers moeten meer reizen voor minder post, wat het in stand houden van het postnetwerk tot een grotere uitdaging maakt. Bovendien is de urbanisatiegraad in Nieuw-Zeeland hoger, wat betekent dat bovenop deze lage bevolkingsdichtheid een groter percentage van de inwoners in de steden woont. Ook in het Verenigd Koninkrijk is sprake van een veel lagere bevolkingsdichtheid dan in Nederland, maar hier staat tegenover dat de urbanisatiegraad lager is, wat de noodzaak tot postbezorging in de rurale gebieden vergroot – en

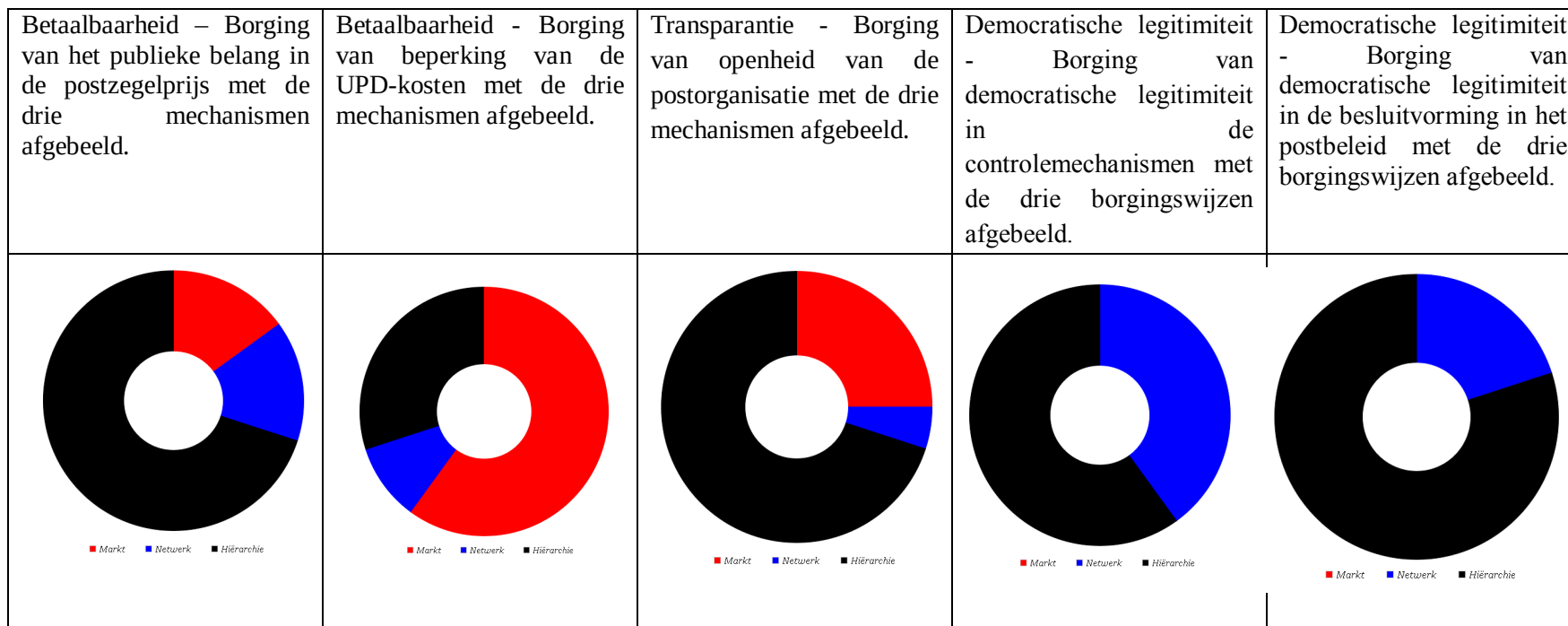
ook lucratiever, aantrekkelijker en noodzakelijk maakt.

In algemeenheid kan worden gezegd dat PostNL het qua markt relatief gemakkelijk heeft ten opzichte van Nieuw-Zeeland en het Verenigd Koninkrijk: de bevolkingsdichtheid is groot, evenals de urbanisatiegraad, en de rurale gebieden zijn relatief goed bereikbaar en dichtbij. Ook qua postmarkt is PostNL goed bedeed. Met 20 miljoen poststukken jaarlijks en een gemiddelde van 428 poststukken per persoon per jaar wordt in Nederland relatief veel gebruik gemaakt van de postdienst. In het Verenigd Koninkrijk is het aantal poststukken per persoon per jaar veel minder, namelijk 348 poststukken; in Nieuw-Zeeland ligt dit aantal zelfs op 246 poststukken per persoon per jaar. Deze relatief grote verschillen zijn op basis van bovenstaande cijfers niet verklaarbaar, maar zijn van groot belang, omdat het voor de financiële mogelijkheden van een postorganisatie (de postmarkt is voor een belangrijk deel gebaseerd op volumes) essentieel kan zijn. Natuurlijk spelen de vereisten die aan de kwaliteit van de postdienst worden gesteld hierin een aanvullende rol, maar demografische kenmerken liggen ook gedeeltelijk ten grondslag aan deze vereisten.

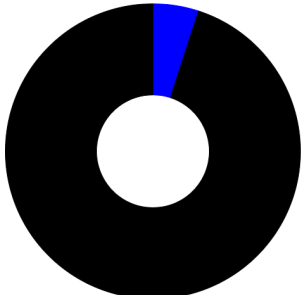
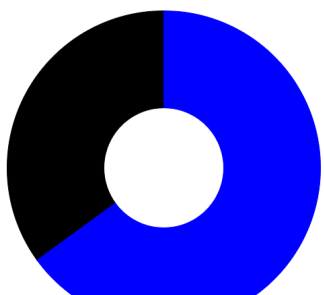
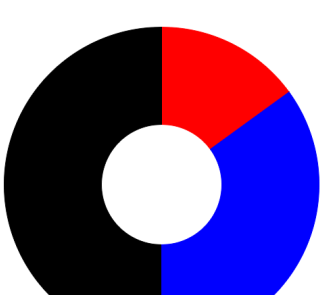
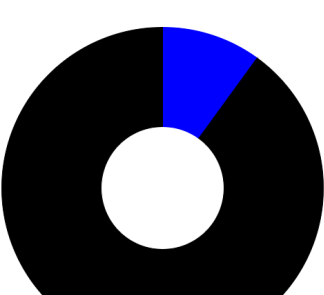
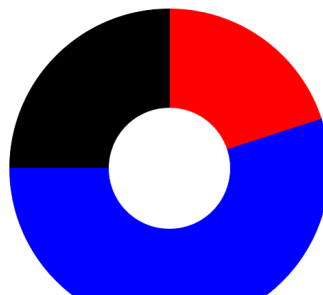
Overigens is de absolute grootte van de postmarkt ook belangrijk. Om de hoge vaste lasten om een (landelijk dekkend) postnetwerk in stand te houden te dekken, heeft een postbedrijf volume nodig. Hoe meer poststukken worden verwerkt, hoe lager de relatieve prijs komt te liggen. Wat dat betreft heeft Royal Mail een voorsprong op PostNL en New Zealand Post, al heeft PostNL ook wat betreft de absolute grootte van de postmarkt (20 miljard poststukken) niet te klagen. Voor New Zealand Post is de uitdaging een stuk groter om de hoge vaste lasten te dekken met slechts een miljard poststukken per jaar. Deze cijfers zijn essentieel in de keuzen die worden gemaakt in de *trade-off* tussen de borging van de publieke belangen betaalbaarheid en kwaliteit. Immers, een hoger kwaliteitsniveau zal bij New Zealand Post relatief veel meer kostenproblemen opleveren dan bij PostNL door de geografische en demografische kenmerken waarmee het postbedrijf te maken heeft.

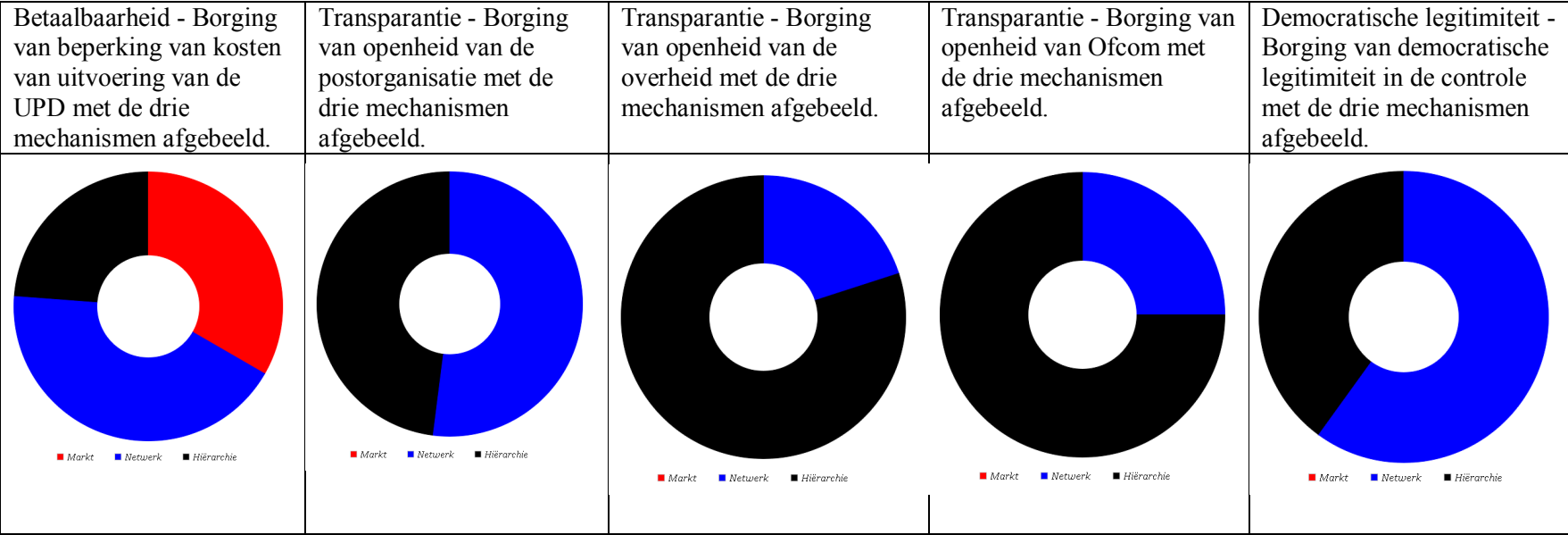
Bijlage 5: Figuren van afzonderlijke dimensies

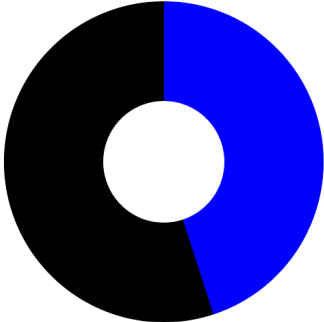
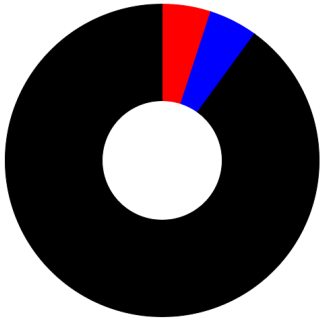
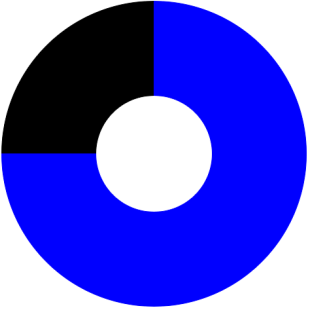
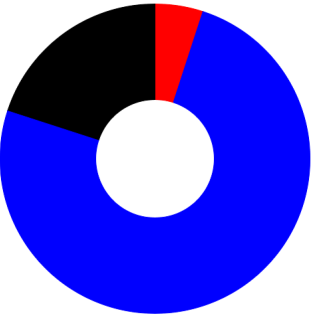
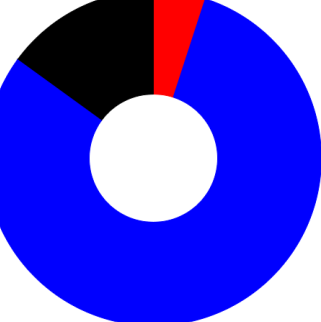
Nederland



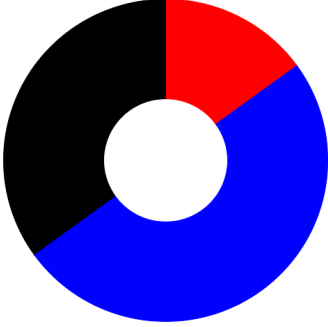
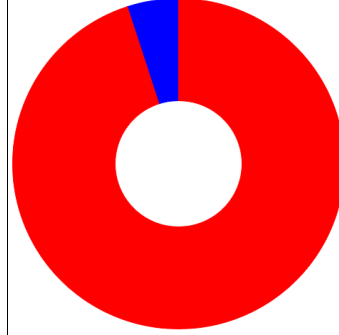
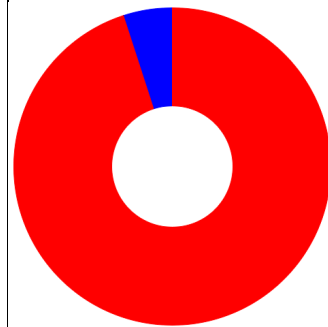
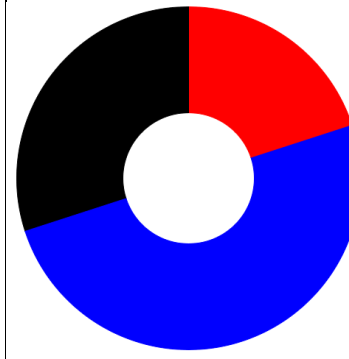
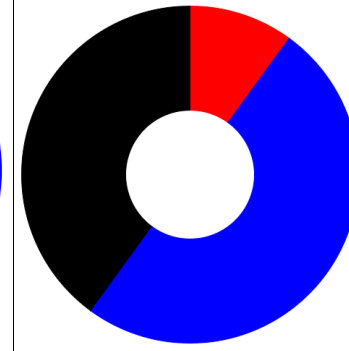
Verenigd Koninkrijk

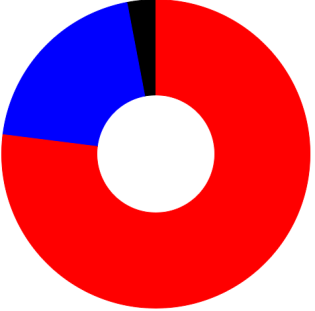
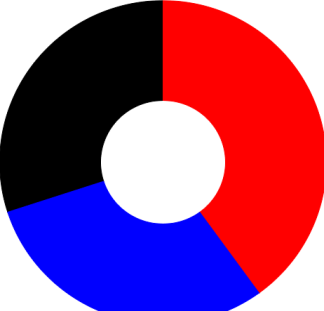
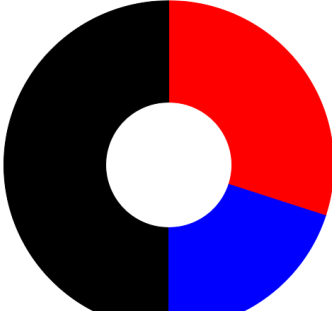
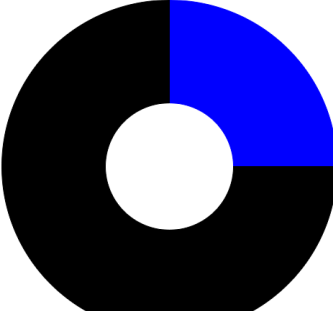
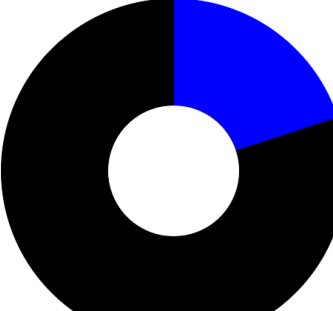
Kwaliteit - Borging van het aantal bezorgdagen met de drie mechanismen afgebeeld.	Kwaliteit - Borging van de overkomstduur via de ordeningsmechanismen gemodelleerd.	Kwaliteit - Borging van het aantal brievenbussen met de drie mechanismen afgebeeld.	Kwaliteit - Borging van het aantal postkantoren met de drie mechanismen afgebeeld.	Betaalbaarheid - Borging van de postzegelprijs via de ordeningsmechanismen gemodelleerd.
 ■ Markt ■ Netwerk ■ Hiërarchie	 ■ Markt ■ Netwerk ■ Hiërarchie	 ■ Markt ■ Netwerk ■ Hiërarchie	 ■ Markt ■ Netwerk ■ Hiërarchie	 ■ Markt ■ Netwerk ■ Hiërarchie

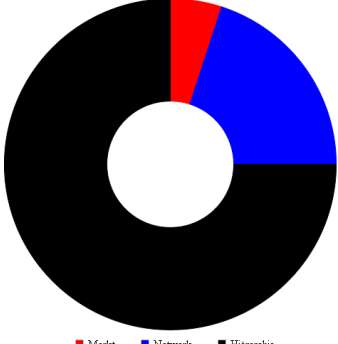
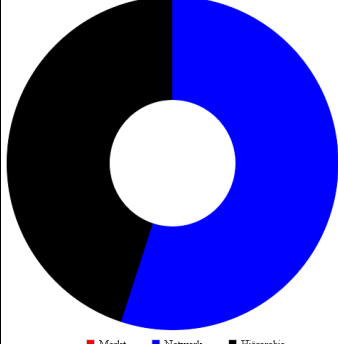
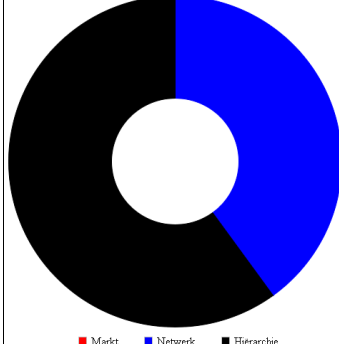
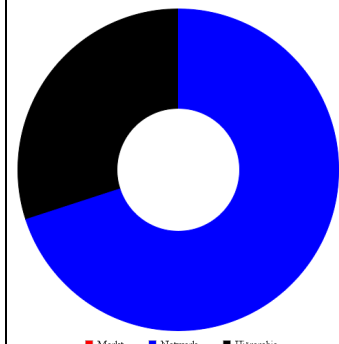
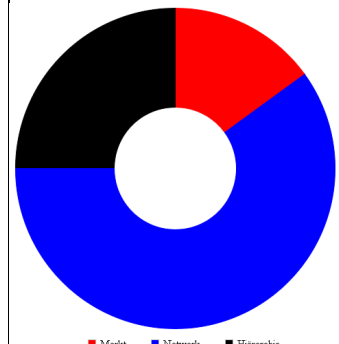


Democratische legitimiteit - Borging van democratische legitimiteit in de besluitvorming met de drie mechanismen afgebeeld.	Democratische legitimiteit - Borging van democratische legitimiteit in de uitvoering met de drie mechanismen afgebeeld.	Werknemersbelangen - Borging van sociale zekerheid met de drie mechanismen afgebeeld.	Werknemersbelangen - Borging van Cao-onderhandelingen met de drie mechanismen afgebeeld.	Werknemersbelangen - Borging van werkgelegenheid met de drie mechanismen afgebeeld.
 ■ Markt ■ Netwerk ■ Hiërarchie	 ■ Markt ■ Netwerk ■ Hiërarchie	 ■ Markt ■ Netwerk ■ Hiërarchie	 ■ Markt ■ Netwerk ■ Hiërarchie	 ■ Markt ■ Netwerk ■ Hiërarchie

Nieuw-Zeeland

Kwaliteit - Borging van de bezorgdagen met de drie mechanismen afgebeeld.	Kwaliteit - Borging van de overkomstduur met de drie mechanismen afgebeeld.	Kwaliteit - Borging van het aantal brievenbussen met de drie mechanismen afgebeeld.	Kwaliteit - Borging van het aantal postvestigingen met de drie mechanismen afgebeeld.	Kwaliteit - Borging van de dekkingsgraad met de drie mechanismen afgebeeld.
 ■ Markt ■ Netwerk ■ Hiërarchie	 ■ Markt ■ Netwerk ■ Hiërarchie	 ■ Markt ■ Netwerk ■ Hiërarchie	 ■ Markt ■ Netwerk ■ Hiërarchie	 ■ Markt ■ Netwerk ■ Hiërarchie

Betaalbaarheid - Borging van postzegelprijs met de drie mechanismen afgebeeld.	Betaalbaarheid - Borging van beperking van de kosten voor de dienstverlening als geheel met de drie mechanismen afgebeeld.	Transparantie - Borging van openheid van de postorganisatie met de drie mechanismen afgebeeld.	Transparantie - Borging van openheid van de overheid in de beleidsvorming van de post met de drie mechanismen afgebeeld.	Transparantie - Borging van openheid van het toezicht met de drie mechanismen afgebeeld.
 ■ Markt ■ Netwerk ■ Hierarchie	 ■ Markt ■ Netwerk ■ Hierarchie	 ■ Markt ■ Netwerk ■ Hierarchie	 ■ Markt ■ Netwerk ■ Hierarchie	 ■ Markt ■ Netwerk ■ Hierarchie

Democratische legitimiteit - Borging van democratische legitimiteit in de controlemechanismen met de drie mechanismen afgebeeld.	Democratische legitimiteit - Borging van democratische legitimiteit in de besluitvorming met de drie mechanismen afgebeeld.	Democratische legitimiteit - Borging van de sturing van de uitvoering van het postbeleid met de drie mechanismen afgebeeld.	Werknemersbelangen - Borging van sociale zekerheid met de drie mechanismen afgebeeld.	Werknemersbelangen - Borging van Cao's met de drie mechanismen afgebeeld.
 ■ Markt ■ Netwerk ■ Hierarchie	 ■ Markt ■ Netwerk ■ Hierarchie	 ■ Markt ■ Netwerk ■ Hierarchie	 ■ Markt ■ Netwerk ■ Hierarchie	 ■ Markt ■ Netwerk ■ Hierarchie