



Marktverkenning postconcessie Caribisch Nederland

Eindrapport – openbare versie

7-3-2025

Joris Nanne, Cees van Gent, Koert van Buiren en Rutger Knibbe

Met medewerking van Elly Hellings en Joost Poort

Marktverkenning postconcessie Caribisch Nederland

Eindrapport – openbare versie

Auteurs: Joris Nanne, Cees van Gent, Koert van Buiren en Rutger Knibbe

Met medewerking van Elly Hellings en Joost Poort

Amsterdam, Economisch Bureau Amsterdam, maart 2025

Herengracht 514, 1017 CC Amsterdam

In opdracht van:



Ministerie van Economische Zaken

Copyright © 2025 Economisch Bureau Amsterdam EBA B.V. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van Economisch Bureau Amsterdam EBA B.V.

Economisch Bureau Amsterdam staat voor een integrale aanpak: gedegen economische analyses, doelgerichte oplossingen en effectieve implementatie. Economisch Bureau Amsterdam helpt organisaties bij het nemen en implementeren van beslissingen. Met onderzoek, advies en interim-opdrachten.

Economisch Bureau Amsterdam streeft ernaar een verantwoordelijk bedrijf te zijn dat een maatschappelijke bijdrage levert. Dat doen we door sponsoring van maatschappelijke en sociale activiteiten, door CO2-compensatie en door het delen van kennis en informatie. Zie onze data-tool [Caribbean Analytics and Statistics](#).

Samenvatting

Conclusies

De postconcessie in Caribisch Nederland wordt sinds 2014 uitgevoerd door Flamingo Express Dutch Caribbean (hierna: FXDC). Sinds de concessieverlening zijn de omstandigheden van de postmarkt in Caribisch Nederland veranderd en wordt de regionale postmarkt geconfronteerd met uitdagingen. Het postvolume is met ongeveer een derde afgenomen tussen 2014 en 2022 en aannemelijk is dat deze trend zich voortzet, net als internationaal het geval is. Toenemende digitalisering zal leiden tot verdere afname in het volume van traditionele post. De pakketmarkt groeit daarentegen wel door *online shopping*.

Hoewel de verwachting is dat de daling van postvolumes de komende jaren doorzet, zijn er ook ontwikkelingen die een positief effect hebben op de vraag naar post, zoals de groei van het toerisme en van post-intensieve sectoren, waaronder de financiële en zakelijke dienstverlening en de publieke sector. Ook stimuleert een groeiende bevolking en toenemende migratie in Caribisch Nederland, voornamelijk op Bonaire, de afzetmarkt voor postdiensten.

De kwaliteit van de postbezorging voldoet niet aan de gestelde eisen. Er is sprake van regelmatige en majeure overschrijdingen van de maximale overkomstduur, mede als gevolg van:

- Het ontbreken van straatnamen en postcodes, waardoor de postbezorging wordt bemoeilijkt;
- De kleine schaal van de lokale postmarkten, waardoor het niet haalbaar is om vitale bedrijfsprocessen te automatiseren en veel werkzaamheden handmatig worden uitgevoerd;
- De geografische uitdagingen en dure en onregelmatige luchtverbindingen tussen de eilanden die zorgen voor logistieke uitdagingen.

De wettelijke eisen aan de postlevering zijn in 2024 versoepeld; nog niet bekend is in welke mate aan deze versoepelde eisen wordt voldaan.

De *businesscase* van de postconcessie Caribisch Nederland verslechtert als gevolg van teruglopende volumes in de postmarkt.

Aanbevelingen

Het ligt in de rede de postconcessie Caribisch Nederland op te splitsen in aparte concessies voor de drie afzonderlijke eilanden.

Vanuit doelmatigheidsperspectief lijkt onvermijdelijk om postbezorging via *community mailboxes* mogelijk te maken. Dat maakt postbezorging kosteneffectiever, verbetert de kwaliteit en draagt bij aan het verbeteren van de *businesscase*. Door in de concessievoorwaarden de verplichting op te nemen dat nieuwe concessiehouders nog niet afgeschreven vaste activa tegen boekwaarde overnemen, wordt eveneens een bijdrage geleverd aan een betere *businesscase*. Activa hoeven dan niet in één concessieperiode te worden afgeschreven. Daarbij is wel van belang om vooraf duidelijke afspraken te maken over de afschrijvingstermijn en -methode.

De invoering van postcodes zou een majeure verbetering van de randvoorwaarden opleveren. Postcodes op eilandniveau helpen bij de uitsortering van de internationale post. Postcodes op straatniveau kunnen voornamelijk op Bonaire bijdragen aan een meer efficiënte en geautomatiseerde postsortering en -bezorging.

Aanbevolen wordt om bij de normering van kwaliteitscriteria een onderscheid te maken naar internationale, inter-eilandelijke en intra-eilandelijke post. De mate waarin de concessiehouder verantwoordelijk gehouden kan worden voor afwijkingen van de voorgeschreven normen, varieert per categorie. Het vervoer naar de eilanden is problematisch gebleken en is moeilijk beheersbaar voor de concessiehouder. De luchtvaartmaatschappij die Saba en Sint-Eustatius bedient, moet worden gehouden aan zijn plicht post mee te nemen in vertrekkende vliegtuigen.

De teruglopende volumes op de postmarkt drukken zwaar op de winstgevendheid van de UPD. Dit zal tijdens de nieuwe concessieperiode niet anders zijn. Daardoor zal rekening moeten worden gehouden met de mogelijkheid dat een exploitatiebijdrage vanuit de overheid in de toekomst nodig is. Indien een exploitatiebijdrage noodzakelijk blijkt, wordt aanbevolen om hier een element van *pay-for-performance* aan te verbinden; een

activerende bonus-malusregeling met als variabelen meetbare kwaliteitselementen, te beginnen bij de intra-eilandelijke betrouwbaarheid en overkomstduur.

Bij handhaving van de dienstverlening en toetsing aan de afgesproken normen is een actievere rol van de klant - burgers, bedrijven en (overheids)organisaties – gewenst en mogelijk. De openbare lichamen kunnen hier een initiërende rol spelen. De Centraal Dialoog op Bonaire bijvoorbeeld, kan de concessiehouder jaarlijks uitnodigen om te rapporteren over de geleverde kwaliteit en daarover een verklaring of advies uitbrengen. Op Saba en Sint-Eustatius kunnen vergelijkbare initiatieven worden genomen.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	6
2.	Postconcessie Caribisch Nederland	9
3.	Contextanalyse	15
4.	Marktverkenning en <i>businesscase</i>	24
5.	Advies en implementatie	25

1. Inleiding

Aanleiding

In 2010 werden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba openbare lichamen van Nederland. Door deze bestuurlijke transitie verschoof de verantwoordelijkheid voor de postvoorziening van de voormalige Nederlandse Antillen naar Nederland, waardoor het ministerie van Economische Zaken (EZ) de verantwoordelijkheid kreeg over alle wetgevende, beleidsmatige en uitvoerende taken op het gebied van de postvoorziening. De postdienstverlening werd de eerste jaren na de transitie uitgevoerd door Nieuwe Post Nederlandse Antillen (NPNA). In 2012 volgde een openbare aanbesteding van de postvoorziening in Caribisch Nederland en die resulteerde in één inschrijving, van Flamingo Express Dutch Caribbean (FXDC). Sinds 2014 is FXDC, op basis van een tienjarige concessie, verantwoordelijk voor de verzorging van het postverkeer binnen en tussen de drie openbare lichamen, en tussen dezen en Curaçao, Aruba en Sint-Maarten, Nederland en andere landen in de wereld.

De concessie liep begin 2024 af. Besloten is om de concessie met de maximale termijn van drie jaar te verlengen tot eind 2026, waarna deze in beginsel een onbeperkt aantal keren opnieuw met drie jaar verlengd zou kunnen worden. De concessieverlener heeft in de verlengingsbeschikking van 8 november 2023 aangegeven de markt te willen onderzoeken om te bezien of een nieuw aanbod met innovatieve dienstverlening en een gunstigere prijs/kwaliteitsverhouding haalbaar is, en zo ja en onder welke voorwaarden. In 2023 is besloten dit toen niet te doen en de concessie op basis van een aantal gewijzigde voorwaarden voor drie jaar te verlengen, in plaats van een nieuwe aanbesteding te organiseren. Als belangrijkste reden werd genoemd¹ dat de kans op een succesvolle aanbesteding van deze kleine markt als te gering werd ingeschat, voornamelijk doordat het voldoen aan de kwalitatieve eisen van de dienstverlening en een rendabele exploitatie op dat moment niet realistisch werden geacht. Dit heeft te maken met de kleinschaligheid en het insulaire karakter van de relevante markten en de uitdagingen die dat met zich meebrengt voor een rendabele *business case*. Daarnaast is de concessiehouder voor een succesvolle exploitatie afhankelijk van een aantal door hem niet of nauwelijks te beïnvloeden factoren. Denk hierbij aan handmatige verwerking van post doordat investeringen in sorteermachines door de marktomvang niet rendabel zijn, de onregelmatige, onbetrouwbare en vaak wisselende luchtvrachtverbindingen tussen de eilanden in het Caribisch deel van het Koninkrijk, de omstandigheid dat post voor Saba en Sint-Eustatius grotendeels via Bonaire loopt, en problemen met bezorgen van post bij adressanten die geen straatnaam of huisnummer hebben of geen postbus.^{2 3}

Inmiddels zijn de eisen in de verlengde concessie zoals frequenties en overkomstduur enigszins bijgesteld en zijn er ontwikkelingen gaande op bestuurlijk niveau. Zo is de Taskforce knelpunten Caribisch Nederland ingesteld die zich onder meer bezighoudt met de besteladressen, postbussen en postcode-problematiek. Dat kan op termijn voor verbetering zorgen van de bezorgtijden en bezorgzekerheid. Ook zijn er digitale ontwikkelingen die relevant zijn voor de wijze waarop de postvoorziening kan worden ingericht. Internet en digitalisering vormen enerzijds, en overal in de wereld, een serieuze bedreiging voor de universele postdienst (UPD), ook in Caribisch Nederland. E-mail, internet, Whatsapp en andere *social media* zorgen voor substitutie van traditionele postdiensten naar digitale post. Tegelijk zien we dat digitalisering ook kansen biedt voor zakelijke klanten van postdiensten zoals de Belastingdienst, sociale verzekeraars, banken, etc. om post digitaal te versturen, al dan niet gebruik makend van platforms als mijnoverheid.nl en vergelijkbare initiatieven. Het briefverkeer neemt door dit alles sterk af, waardoor de vaste kosten van postbezorging over een steeds kleiner volume verdeeld moet worden en een *death spiral* dreigt. Anderzijds neemt het pakketpostverkeer sterk toe door *online shopping*. Alhoewel pakketpost tot twee kilo ook binnen de UPD-verplichtingen valt, wordt deze markt door externe toetreding steeds competitiever voor de concessiehouder.

Tegen deze achtergrond heeft Economisch Bureau Amsterdam (EBA) in opdracht van het ministerie van EZ een marktverkenning gedaan naar potentiële uitvoerders van de postconcessie voor Caribisch Nederland en naar de voorwaarden waaronder er onder partijen interesse bestaat in uitvoering van de concessie. Met deze

¹ Staatscourant 2023, 30363, Beschikking van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 30 oktober tot verlenging en wijziging van de concessie voor postdienstverlening voor Caribisch Nederland.

² IndigoBlue Consult heeft daar in opdracht van EZK in 2021 onderzoek naar gedaan ('Onderzoek kwaliteit postdienstverlening Caribisch Nederland'). Uit dat onderzoek bleek niet alleen dat FXDC op een aantal belangrijke facetten van de kwalitatieve vereisten niet aan de concessievoorwaarden voldoet. Maar ook bleek daaruit dat het veelal externe factoren, dat wil zeggen niet door de concessiehouder zelf te beïnvloeden factoren zijn die daarvoor zorgdragen.

³ Door het ontbreken van unieke postcodes voor de afzonderlijke eilanden van Caribisch Nederland, wordt post vanuit Europa grotendeels naar Bonaire gestuurd, vanuit waar de concessiehouder dit verder sorteert en vervoert naar Saba en Sint-Eustatius.

marktverkenning kan het ministerie van EZ in 2025 een onderbouwd besluit nemen of de postconcessie voor Caribisch Nederland opnieuw met een aanbesteding in de markt gezet kan worden, en zo ja tegen welke concessievoorwaarden, dan wel dat een verlenging van de concessie met opnieuw drie jaar in de rede ligt, eveneens eventueel met aanpassing van de concessievoorwaarden. Daarnaast verkent deze marktverkenning alternatieven, zoals de mogelijkheid van directe onderhandeling met, en het gunnen van een nieuwe concessie aan, de huidige aanbieder FXDC of een andere partij, een meervoudige onderhandse aanbesteding, een *beauty contest*, etc.

In het onderzoek staat de onderzoeksvraag centraal: *Is – gegeven de omstandigheden en ontwikkelingen in Caribisch Nederland – een aanbestedingsprocedure een effectieve en doelmatige wijze om de postconcessie aan een postaanbieder te verlenen, of is het opnieuw verlengen van de postconcessie met de huidige aanbieder (FXDC) effectiever en doelmatiger? Indien aanbesteden de voorkeursoptie is, hoe kan deze het beste worden vormgegeven, waaronder inbegrepen de concessievoorwaarden. Indien verlengen de voorkeursoptie is, is wijziging van de concessievoorwaarden nodig om de financiële haalbaarheid en de praktische uitvoerbaarheid van de concessie te waarborgen?*

De beantwoording van deze centrale onderzoeksvraag is geoperationaliseerd door de deelonderzoeksvragen die zijn weergegeven in tabel 1.

Tabel 1 Deelonderzoeksvragen naar onderwerp.

Onderwerp	Deelonderzoeksvragen
1 Context en eerste fase marktverkenning (longlist)	1.a. Hoe ziet de voor postdiensten relevante context in Caribisch Nederland eruit (fysiek/geografisch, sociaaleconomisch, demografisch, technologisch, connectiviteit, etc.)? Hoe heeft deze context zich ontwikkeld sinds 2014 en met welke toekomstige ontwikkelingen moet rekening worden gehouden bij de inrichting en de uitvoering van de postconcessie? 1.b. Hoe heeft de dienstverlening die onder de postconcessie valt zich tussen 2014 en nu ontwikkeld (prijs, kwaliteit, hoeveelheid, etc.)? En hoe hebben andere, concurrerende diensten zich ontwikkeld (internet, telefonie, commerciële post- en pakketdiensten)? 1.c. Hoe ziet het speelveld van postaanbieders in de nabije regio van Caribisch Nederland eruit (Curaçao, Aruba, Sint-Maarten, maar ook andere Caribische eilanden in de nabijheid van Caribisch Nederland, zoals Saint-Martin en Saint Kitts en Nevis). Zijn deze postaanbieders op meerdere Caribische eilanden actief, wat kan gezegd worden over de betrouwbaarheid van deze aanbieders, wat kan gezegd worden over de eisen die gesteld worden aan de postdienstverlening van deze postaanbieders, en welke van deze postaanbieders zouden potentieel in aanmerking kunnen komen voor uitvoering van de postconcessie in Caribisch Nederland (longlist)? 1.d. Hoe zien de postconcessies op een aantal andere Caribische eilanden eruit; op welke punten wijkt de postconcessie voor Caribisch Nederland af en op welke punten zijn er overeenkomsten? Wat zijn de ervaringen met recente aanbestedingen? 1.e. Welke lessen zijn er te trekken uit de wijze waarop de postdienstverlening is georganiseerd op andere Caribische eilanden?
2 Businesscase en tweede fase marktverkenning (shortlist)	2.a. Hoe ziet de <i>businesscase</i> – de financieel-economische exploitatie – van de huidige postconcessie eruit? 2.b. Hoe ziet de kostenstructuur eruit, welke kostencomponenten zijn voor de concessiehouder beïnvloedbaar, en wat betekent dit voor een rendabele tariefstelling? 2.c. Wat zijn de belangrijkste beleidsmatige factoren die het kostenniveau beïnvloeden (kwaliteitseisen, eisen aan dienstverlening, concessietermijn, etc.) en wat zijn de belangrijkste externe factoren (geografisch/fysiek, demografisch, connectiviteit, economisch, technologisch, arbeidsmarkt, beleidsmatig (adressen, straatnamen, nummers))? 2.d. Welke van deze factoren vallen binnen de invloedssfeer van het ministerie van EZ? Welke factoren kunnen anderszins en door andere stakeholders (deels) worden beïnvloed, zoals FXCN zelf, de openbare lichamen en andere departementen? 2.e. Wat zijn reële scenario's waarin aan 'de knoppen wordt gedraaid' zodanig dat de <i>businesscase</i> van de postconcessie voor potentieel geïnteresseerden in een aanbesteding aantrekkelijk wordt binnen de wettelijke randvoorwaarden? 2.f. Uitgaande van de longlist van postleveranciers, welke van deze partijen kwalificeren als serieuze gegadigden (shortlist) voor deelname aan een eventuele aanbestedingsprocedure of voor een andere wijze van concessieverlening? 2.g. Wat wordt door deze partijen gezien als belangrijke voorwaarden voor eventuele deelname aan een aanbesteding van de postconcessie? En wat zijn belemmerende factoren? 2.h. In hoeverre is overname van activa, bedrijfsmiddelen, personeel, etc. van de huidige aanbieder nodig c.q. door deze partijen gewenst? Welke afspraken moeten daarover worden gemaakt? 2.i. Welke informatie hebben potentiële deelnemers aan een aanbesteding van de postconcessie nodig om in te kunnen schrijven?
3 Voorkeursregime, regulering en implementatie	3.a. Uitgaande van de antwoorden op deelvragen 1.a t/m 2.j, is aanbesteding van de postconcessie te prefereren in de zin dat het kan bijdragen aan een innovatieve, effectieve en doelmatige uitvoering van de postconcessie? Of levert een aanbesteding geen/bepaalde meerwaarde op en verdient verlenging van de huidige concessie (onder aangepaste voorwaarden volgend uit dit onderzoek), directe onderhandeling en gunning van een nieuwe concessie, of een andere wijze van concessieverlening de voorkeur? 3.b. Uitgaande van het antwoord op vraag 3.a., welke concessievoorwaarden zijn van belang teneinde de concessiehouder adequaat te 'reguleren' en te prikkelen tot efficiëntie en tot de gevraagde kwaliteit van bezorging. Centraal staat daarbij de afweging van de daarmee gemoeide administratieve belasting voor zowel gereguleerde partij als regulerende instantie tegen de mogelijke positieve effecten.

Onderwerp	Deelonderzoeksvragen
	3.c. Wanneer aanbesteding de voorkeur geniet, hoe kan de aanbestedingsprocedure zodanig worden ingericht dat het stuurt op een uitkomst die het publiek belang het beste dient en waarbij de risico's van ongewenste uitkomsten worden gemitigeerd? 3.d. Welke voor- en nadelen en kosten en baten gaan uit van het opknippen van de concessie in percelen voor segmenten van de postmarkt en voor drie eilanden? 3.e. Welke reële andere mogelijkheden bestaan er – naast een aanbestedingsprocedure of verlenging van de bestaande concessie – om de postconcessie te verlenen (beauty contest, directe onderhandeling/gunning, onderhandeling, onderhandse aanbesteding, etc.)? 3.f. Welke overige aanbevelingen kunnen worden gedaan gericht op een succesvolle implementatie van een aanbesteding of verlenging van de postconcessie?
4 Toetsing en verfijning	4.a. Is er onder de belangrijkste stakeholders in Den Haag (EZ, BZK) en in Caribisch Nederland (openbare lichamen, zakelijke afnemers, vertegenwoordigers van particuliere afnemers (consumentenorganisaties)) draagvlak voor de conclusies en aanbevelingen? 4.b. Welke verfijningen of aanvulling zijn nodig om het draagvlak te vergroten? 4.c. Welke overige aanbevelingen kunnen worden gedaan aan het ministerie van EZ die direct of indirect relevant zijn voor het postdossier in Caribisch Nederland?

Aanpak en opbouw van het rapport

Deze marktverkenning bestaat uit de volgende fasen:

1. Contextanalyse en eerste fase marktverkenning (*longlist*);
2. *Businesscase* analyse en tweede fase marktverkenning (*shortlist*);
3. Voorkeursregime, regulering en implementatie;
4. Toetsing en rapportage.

Een deel van de bevindingen en aanbevelingen van dit onderzoek is vertrouwelijk omdat het gevoelige en strategische informatie van de huidige en van potentiële toekomstige concessiehouders bevat. Daarnaast is sprake van strategische informatie die de uitkomst van het proces van concessieverlening kan beïnvloeden.

In dit openbare rapport is deze vertrouwelijke en strategische informatie achterwege gelaten.

Hoofdstuk 2 beschrijft de postconcessie, het wettelijk kader en ontwikkelingen in de postmarkt. Hoofdstuk 3 bevat de contextanalyse. Hoofdstuk 4 bevat de *longlist* en de *shortlist* van potentiële postuitvoerders in Caribisch Nederland en analyseert de *businesscase*. Hoofdstuk 5 bevat een advies voor de wijze van concessieverlening, voor de regulering en het toezicht, en voor de concessie-eisen; en bevat een stappenplan voor implementatie. In dit openbare rapport is in de samenvatting en in hoofdstukken 4 en 5 informatie niet opgenomen die als vertrouwelijk en strategisch kwalificeert.

2. Postconcessie Caribisch Nederland

Wet en concessie

De wet post BES is het juridisch kader voor de concessieverlening; de concessiebeschikking vult deze in voor een specifieke concessiehouder

De wet post BES⁴ is gericht op het waarborgen van een betrouwbare en betaalbare postdienst in Caribisch Nederland. Relevante bepalingen met betrekking tot de (toekomstige) concessieverlening zijn:

- **De concessiehouder heeft een alleenrecht:** Een door de overheid aangewezen concessiehouder heeft het alleenrecht om briefpost tot 2.000 gram tegen vergoeding te bezorgen, brievenbussen te plaatsen en postzegels uit te geven.⁵ Brieven die de 2.000 gram overschrijden, mogen ook door andere aanbieders worden verzorgd. Wel kan de Minister, onder bijzondere omstandigheden waarin de concessiehouder niet voorziet in levering van brieven tot 2.000 gram, aan andere partijen ontheffing verlenen.
- **Algemene en specifieke voorwaarden:** De concessiehouder voert de dienstverlening uit tegen concessievoorwaarden. In algemene zin hebben deze betrekking op de kwaliteit en frequentie van de dienstverlening, de tarieven en de indexering daarvan, bescherming van gegevens, informatie, etc. In de concessie worden deze nader gespecificeerd.
- **Tien jaar met mogelijkheid tot verlenging:** De concessie wordt voor minimaal tien jaar verleend. In de concessiebeschikking kunnen bepalingen worden opgenomen over de verlenging van de beschikking.
- **Binnenlandse en internationale post:** Het met de concessie verleende wettelijke monopolie is van toepassing op post binnen de openbare lichamen, tussen de openbare lichamen, tussen de openbare lichamen en de andere delen van het Koninkrijk, en naar het buitenland.
- **Uitzonderingen op het monopolie voor briefpost onder de 2.000 gram:** Een andere dienstverlener mag briefpost die onder de concessie valt alsnog bezorgen, wanneer deze dienstverlener de post sneller kan bezorgen dan de concessiehouder, betere garanties geeft voor deze snelheid, de post beter traceerbaar kan maken en de dienst aanbiedt voor een hogere prijs.⁶ Een tweede uitzonderingsmogelijkheid bestaat voor natuurlijke personen of rechtspersonen die, niet bedrijfsmatig, een brief versturen op hetzelfde eiland of tussen de eilanden in Caribisch Nederland.⁷
- **Onderaannemers inschakelen is toegestaan:** De concessiehouder mag de bezorging ook laten geschieden door andere rechtspersonen, zolang de concessiehouder ten minste 51 procent van de aandelen in deze rechtspersoon in bezit heeft. De concessiehouder blijft echter verantwoordelijk.⁸ Ook kan de concessiehouder een andere rechtspersoon de opdracht geven post namens hen te vervoeren.⁹ Deze laatste optie vereist niet dat de concessiehouder een meerderheidsbelang heeft in de vervoerder, en is minder structureel van aard.
- **De wet stelt algemene kaders, de concessie specifieke voorwaarden:** De wet bevat het juridisch kader omtrent de postdienstverlening. De exacte voorwaarden van de dienstverlening worden vastgelegd in de concessiebeschikking. Hierin staan voorschriften over, onder andere, de wijze en kwaliteit van dienstverlening, de tarieven en toezichtmaatregelen. Deze verplichtingen zien enkel toe op het resultaat, niet op de manier hoe die resultaten behaald dienen te worden.¹⁰ De wet schrijft niet voor dat bezorging aan huis moet plaatsvinden.
- **Vergoeding aan de Staat:** Ter compensatie voor de werkzaamheden die het ministerie van EZ en haar bestuursorganen dienen te verrichten voor de uitvoering van de concessie, is de concessiehouder een nader te bepalen vergoeding verschuldigd aan het ministerie.¹¹ De concessiehouder heeft in communicatie met EBA aangegeven dat deze vergoeding de afgelopen tien jaar niet in rekening is gebracht.
- **Verplicht vervoer door luchtvaartmaatschappijen en scheepvaarders:** Gezagvoerders van schepen en vliegtuigen mogen het vervoer van post in opdracht van de concessiehouder niet weigeren.¹² Voor het vervoeren van post wordt een vergoeding in rekening gebracht, die in onderling overleg wordt

⁴ Wet Post BES.

⁵ Artikel 2 lid 1 post wet BES.

⁶ Artikel 12 lid 2 subsectie b post wet BES.

⁷ Artikel 12 lid subsectie B post wet BES.

⁸ Artikel 4 lid 1 en 2 wet post BES.

⁹ Artikel 12 lid 2 subsectie b post wet BES.

¹⁰ Artikel 5 lid 2 en 3 wet post BES.

¹¹ Artikel 14 wet post BES.

¹² Artikel 8 lid 1 wet Post BES.

vastgesteld tussen de vervoerder en de concessiehouder. Indien er geen overeenstemming wordt bereikt, dan stelt de rechter een redelijke prijs vast.

De concessiebeschikking bevat specifieke voorwaarden voor de postdienstverlening

De concessiebeschikking bevat normen die in overeenstemming met de concessiehouder zijn vastgesteld. Hierin worden de rechten en verantwoordelijkheden van de concessiehouder, genoemd in de wet post BES, uitgewerkt.

- Voldoende toegankelijke brievenbussen en servicepunten:** De concessiehouder dient te zorgen voor voldoende publieke brievenbussen. Wanneer er sprake is van een ‘voldoende aantal’ wordt niet gespecificeerd.¹³ Verder dient er per eiland in Caribisch Nederland ten minste één servicepunt aanwezig te zijn.¹⁴
- Rapportage aan de Autoriteit Consument en Markt:** De concessiehouder dient de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) te informeren over: (1) de per eiland verleende postdiensten, (2) de personeelskosten, (3) de gemiddelde overkomstduur, (4) het aantal voor het publiek bestemde brievenbussen en (5) de financiële verantwoording.¹⁵
- Vastgelegde tarieven en wijzigingen:** In de concessiebeschikking worden de tarieven vastgelegd waar- tegen de concessiehouder diensten moet verlenen. De concessiehouder kan jaarlijks een verzoek doen aan de ACM om de tarieven aan te passen aan de inflatie. Daarnaast kan een verzoek tot wijziging van de tarieven aan de ACM worden voorgelegd als er onvoorziene omstandigheden optreden die tariefverhoging in de ogen van de concessiehouder noodzakelijk maken.¹⁶ FXDC heeft, ondanks de hoge inflatie van de afgelopen jaren, de tarieven voor postbezorging tussen 2014 en 2024 niet aangepast. Per 2025 zijn de tarieven van FXDC, na goedkeuring van de ACM, gemiddeld met 18,5 procent gestegen.¹⁷

Tabel 2: De tarieven in 2014 alsmede de huidige tarieven in de postconcessie voor Caribisch Nederland, Verenigde Staten, Canada en Europa (2024).

	0–20 gram	21-50 gram	51-100 gram	101-250 gram	251-500 gram	501-1000 gram	1001-2000 gram		
<i>Post binnen</i>									
<i>Caribisch Nederland</i>									
2014	\$ 1,01	\$ 1,44	\$ 1,55	\$ 1,90	\$ 2,01	\$ 2,42	\$ 2,65		
2024	\$ 1,01	\$ 1,44	\$ 1,55	\$ 1,90	\$ 2,01	\$ 2,42	\$ 2,65		
2025	\$ 1,22	\$ 1,74	\$ 1,88	\$ 2,01	\$ 2,13	\$ 2,57	\$ 2,81		
	0-10 gram	11-20 gram	21–50 gram	51–100 gram	101–250 gram	251–500 gram	501-1000 gram	1001–1500 gram	1501-2000 gram
<i>Internationale post*</i>									
2014	\$ 2,02	\$ 2,89	\$ 4,50	\$ 7,13	\$ 11,73	\$ 14,62	\$ 18,40	\$ 21,39	\$ 34,96
2024	\$ 2,02	\$ 2,89	\$ 4,50	\$ 7,13	\$ 11,73	\$ 14,62	\$ 18,40	\$ 21,39	\$ 34,96**
2025	\$ 2,39	\$ 3,42	\$ 5,33	\$ 8,45	\$ 13,90	\$ 17,32	\$ 21,80	\$ 25,35	\$ 41,43

*Voor internationale post hanteert FXDC verschillende geografische zones met elk een eigen tarief. De getoonde tarieven gelden voor post richting Europa, de Verenigde Staten en Canada. Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024), op basis van gegevens afkomstig van FXDC, de concessiebeschikking Caribisch Nederland 2013 en de Autoriteit Consument en Markt (2024).

** De website van FXDC vermeldt een bedrag van \$ 24,96; aangenomen wordt dat dit een verschrijving is. Dit wordt nog nagegaan bij FXDC.

- Eisen aan de overkomstduur en ophaaltermijnen van post:** In de concessiebeschikking is bepaald dat de openbaar toegankelijke brievenbussen drie dagen in de week worden gelee- gd, behoudens feestda- gen. Voor de postbezorging binnen Caribisch Nederland golden in de initiële concessie de eisen weer- gegeven in tabel 3.

Tabel 3: De kwaliteitseisen die bij de originele concessieverlening in 2014 zijn gesteld aan FXDC (inter-eilandelijke poststromen zijn poststromen binnen Caribisch Nederland). Het aantal dagen genoemd in de tabel betreft werkdagen na het legen van de openbaar toegankelijke brievenbus, waarbij de dag van de leging van de brievenbus niet wordt meegerekend.

Postvervoer	Prestatie gedurende het eerste en tweede jaar van de concessieperiode	Prestatie gedurende het derde, vierde en vijfde jaar van de periode	Prestatie gedurende de resterende periode
Binnen het eilandgebied	85% uiterlijk twee volle dagen	90% uiterlijk twee volle dagen	96% uiterlijk twee volle dagen
Inter-eilandelijk	30% drie volle dagen 80% vier volle dagen	50% drie volle dagen 85% vier volle dagen	80% drie volle dagen 90% vier volle dagen

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024), op basis van de concessiebeschikking (2014).

¹³ Artikel 7 uit de concessiebeschikking Caribisch Nederland 2013.
¹⁴ Artikel 9 uit de concessiebeschikking Caribisch Nederland 2013.
¹⁵ Artikel 18, alsmede artikel 20 van de concessiebeschikking Caribisch Nederland 2013.
¹⁶ Artikel 17 uit de concessiebeschikking Caribisch Nederland 2013.
¹⁷ Besluit 24 September 2024 ‘Tariefsverhoging per 1 Januari 2025’, ACM.

Nederland is aangesloten bij de Universal Postal Union en de Caribbean Postal Union

Nederland is aangesloten bij de Universal Postal Union. Daarnaast is Nederland aangesloten bij Caribbean Postal Union, vanwege de verantwoordelijkheden van Nederland in Caribisch Nederland. FXDC staat bij deze internationale organisaties aangemeld als de postbezorger in Caribisch Nederland.

- **De Universal Postal Union is onderdeel van de Verenigde Naties:** De Universal Postal Union (hierna: UPU) is een onderdeel van de Verenigde Naties en fungeert als internationaal samenwerkingsverband voor wereldwijde postaanbieders. Zij stelt normen vast voor de levering van internationale post, verzamelt data over de internationale postdienstverlening en faciliteert overleg en samenwerking tussen postbezorgers wereldwijd.
- **De Caribbean Postal Union treedt op als regionaal samenwerkingsverband:** De Caribbean Postal Union (hierna: CPU) is een samenwerkingsverband van regionale postaanbieders. Veel postdienstverleners in de regio hebben te maken met vergelijkbare randvoorwaarden. De CPU probeert samenwerking aan te moedigen. De CPU positioneert zich tijdens gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd nadrukkelijk als partner van de nationale postbedrijven en ondersteunt bij het zoeken naar oplossingen voor uitdagende randvoorwaarden in de regio.
- **FXDC heeft sinds 2020 geen contact meer met de CPU:** Een vertegenwoordiger van de CPU heeft aangegeven dat FXDC sinds 2020 geen contributie meer betaalt aan de CPU en dat de organisatie ook geen contact met FXDC kan krijgen. Het is niet bekend waarom FXDC geen samenwerking meer zoekt met de CPU.

Evaluaties

In de eerste periode na de inwerkingtreding van de concessie, kwamen er signalen dat de kwaliteit van de postbezorging niet voldeed aan de gestelde eisen. Vooral de overkomstduur van post vanuit Europa werd door de bewoners als lang ervaren. In 2021 heeft het ministerie van EZ een extern onderzoek laten uitvoeren naar de kwaliteit van de postdienstverlening, dit onderzoek leverde onder meer de volgende inzichten op¹⁸:

- **Eisen overkomstduur niet behaald:** De maximale overkomstduur voor post wordt te vaak overschreden. Slechts 50 procent van de brieven kwam in 2021 op tijd aan, en nog eens 36 procent een dag later.
- **Gebrekkige randvoorwaarden maken concessie-eisen 'onhaalbaar':** Gebrekkige randvoorwaarden zorgen er mede voor dat de concessie-eisen niet haalbaar zijn. Vooral het ontbreken van postcodes, en soms ook straatnamen, op de eilanden zou een beperkende factor zijn in de postbezorging. Op de internationale postmarkt zijn sorteringsprocessen ingesteld op postcodes. Het ontbreken hiervan maakt internationale post vaak onbestelbaar of leidt tot omwegen in de route die post aflegt.
- **Suboptimale bedrijfsprocessen spelen ook een rol:** Het beperkte volume op de lokale postmarkt maakt het financieel onhaalbaar voor FXDC om vitale bedrijfsprocessen te automatiseren (bijvoorbeeld door de inzet van sorteermachines). Ook het ontbreken van postcodes bemoeilijkt de mogelijkheid om te automatiseren. Hierdoor gebeuren veel werkzaamheden handmatig, wat leidt tot een lagere kwaliteit van dienstverlening dan in een situatie met automatisering. Deze voor de bezorging suboptimale bedrijfsprocessen dragen eraan bij dat de concessie-eisen uit 2013 niet haalbaar zijn.

Naar aanleiding van de conclusies van de evaluatie zijn de eisen aan de postlevering vanaf 2024 versoepeld (zie tabel 4). Naast de versoepelde prestatie-eisen voor de intra-eilandelijke post, zijn de overkomsteisen voor de inter-eilandelijke post omgezet in een streefnorm. Hiervoor is gekozen omdat is gebleken dat de norm door externe factoren onrealistisch hoog is. FXDC dient in haar jaarverslagen aan te tonen welke acties zij heeft ondernomen om zich aan de streefnorm te houden. Als de norm niet wordt gehaald, maar dit niet te wijten is aan de concessiehouder, is dit binnen de nieuwe concessiebeschikking acceptabel.¹⁹

¹⁸ IndigoBlue (2021), *Onderzoek Kwaliteit postdienstverlening Caribisch Nederland*.

¹⁹ Toelichting op de concessiebeschikking Caribisch Nederland 2023.

Tabel 4: De nieuwe concessie-eisen die vanaf de verlenging van de concessie-eisen van kracht zijn. Het aantal dagen genoemd in de tabel betreft werkdagen na het legen van de openbaar toegankelijke brievenbus, waarbij de dag van de leging van de brievenbus niet wordt meegerekend.

	Prestatie gedurende de periode van de concessie	Streefnorm gedurende de periode van de concessie
Eisen tot aan 2024.		
Binnen het eilandgebied	96% binnen twee volle dagen	
Intereilandelijk	80% binnen drie volle dagen	
	90% binnen vier volle dagen	
Eisen vanaf 2024.		
Binnen het eilandgebied	80% binnen twee volle dagen	
	95% binnen vier volle dagen	
Intereilandelijk		80% binnen vijftien volle dagen

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024), op basis van de vernieuwde concessiebeschikking (2023).

Deze nieuwe eisen zijn van kracht sinds de verlenging van de concessie in januari 2024. Uit de rapportage-eisen in de concessiebeschikking volgt dat de concessiehouder ieder jaar een test laat uitvoeren om te beoordelen of het bedrijf voldoet aan de in de concessiebeschikking gestelde normen. In 2023 werd deze posttest uitgevoerd door Matribu BV.²⁰ Deze test had dus nog betrekking op de oude concessie-eisen.

- **51 procent tijdig bezorgd:** Uit de test bleek dat 51 procent van de post op Bonaire op tijd werd bezorgd. Als enkel wordt gekeken naar de daadwerkelijk aangekomen post, is 61 procent van de brieven op tijd aangekomen. Volgens de test voldeed de postbezorging in 2023 dus niet aan de toen nog geldende oude eisen, maar ook niet aan de nieuwe, versoepelde eisen.
- **Ondermaatse prestaties bij post tussen Saba en Sint-Eustatius:** Uit de test bleek dat in 2023 30 procent van de post tussen Saba, Sint-Eustatius en Bonaire helemaal niet aankomt. De post die wel aankomt, deed hier in 57 procent van de gevallen tussen de acht en zesendertig dagen over.

De Nederlandse overheid probeert de randvoorwaarden te verbeteren

De problematiek rond de adressen en postcodes in Caribisch Nederland kwam in 2022 op de agenda van de Taskforce knelpunten Caribisch Nederland. Deze Taskforce had tot doel om het zakendoen in Caribisch Nederland te vergemakkelijken, onder meer door de problematiek van ontbrekende postcodes aan te pakken. Inmiddels is de Taskforce niet meer actief en zijn de lopende projecten elders ondergebracht.

- **Invoering postcodes in 2026:** De meest recente status update van de Taskforce uit februari 2024 toont dat de invoering van postcodes in Caribisch Nederland gepland staat in 2026.²¹ De invoering van postcodes is sindsdien onderdeel gemaakt van de Werkagenda Waardegedreven Digitaliseren.²² De invoering van postcodes maakt de postbezorging effectiever en efficiënter.
- **Invoering Burgerservicenummers:** De Rijksoverheid streeft ernaar om in 2025 Burgerservicenummers toe te kennen aan inwoners van Caribisch Nederland. Hierdoor zal het laagdrempeliger worden om overheidszaken digitaal te regelen. Dit heeft naar verwachting een neerwaarts effect op de vraag naar postdienstverlening in Caribisch Nederland.

Internationale ontwikkelingen postmarkt

De postmarkt wordt wereldwijd geconfronteerd met teruglopende volumes

Nieuwe technologieën voorzien steeds meer mensen van alternatieven voor post. Als gevolg hiervan is wereldwijd sprake van een gestage terugloop in het aantal poststukken.

Tabel 5: Ontwikkeling van het aantal briefpostverzendingen (in miljarden) in verschillende werelddelen.

Land	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totaal
Verenigde Staten	64,5	63,3	62,3	59,7	57,7	55,6	52,9	50,9	49,1	46,2	
Procentuele verandering		-1,9%	-1,6%	-4,2%	-3,7%	-3,3%	-4,9%	-3,8%	-3,5%	-5,9%	-28,4%
Nederland	2,7	2,4	2,2	2,0	1,8	2,27	2,1	2,1	1,9	1,8	
Procentuele verandering		-11,2%	-7,8%	-9,9%	-9,7%	26,2%	-9,6%	-0,3%	-8,0%	-7,4%	-33,3%
Latijns-Amerika en de Caraïben	11,4	9,9	8,8	7,4	6,7	5,8	4,6	3,8	3,2	Geen cijfers	
Procentuele verandering		-12,8%	-11,5%	-15,9%	-8,7%	-14,4%	-20,1%	-17,1%	-15,8%	Geen cijfers	-71,9%

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024), op basis van gegevens van: United States Postal Service (USPS), PostNL, Universal Postal Union (UPU).

- **Forse afname in aantal verstuurde poststukken:** In de Verenigde Staten, Nederland, Latijns-Amerika en de Caraïben is het aantal poststukken fors afgenomen.

²⁰ Matribu B.V. (2024). *Posttest Bonaire 2023*.
²¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2024, 2 februari). *Kamerbrief over update voortgang Taskforce Knelpunten Caribisch Nederland*.
²² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023, 22 december). *Geactualiseerde Werkagenda Waardegedreven Digitaliseren*.

- **Sterkste daling postvolume in Latijns-Amerika:** De daling in het aantal poststukken is in Latijns-Amerika en de Caraïben een stuk sterker is dan in andere gebieden. Volgens de UPU kan deze sterke daling deels worden verklaard door een gebrekkige meting van de poststukken die zich in deze regio voordoet. De daling van 71,9 procent is dus een overschatting van de werkelijke daling.

De volumes op de pakketmarkt nemen wereldwijd sterk toe

In tegenstelling tot post, hebben moderne technologieën juist geleid tot een sterke toename van de pakketstromen als gevolg van toegenomen mogelijkheden tot *online shopping*.

Tabel 6: Ontwikkeling van het aantal binnenlandse pakketpostverzendingen (in miljarden) in verschillende werelddelen.

Land	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totaal
Verenigde Staten	4	4,50	5,20	5,70	6,20	6,20	7,30	7,60	7,20	7,10	
Procentuele verandering		13%	16%	10%	9%	0%	18%	4%	-5%	-1%	78%
Nederland	0,187	0,208	0,234	0,295	0,351	0,399	0,525	0,654	0,611	0,623	
Procentuele verandering		11%	13%	26%	19%	14%	32%	25%	-7%	2%	264%
Latijns-Amerika en de Caraïben	0,071	0,095	0,099	0,122	0,132	0,151	0,173	0,313	0,262	Geen cijfers	
Procentuele verandering		33%	5%	23%	9%	14%	15%	81%	-16%	Geen cijfers	326%

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024), op basis van gegevens van: United States Postal Service (USPS), Autoriteit Consument en Markt (ACM), Universal Postal Union (UPU).

- **Meer pakketten verstuurd in de Caraïben:** Het volume van de binnenlandse pakketmarkt van de landen in Latijns-Amerika en de Caraïben is met 326 procent gestegen tussen 2014 en 2022. Deze stijging is aanzienlijk sterker dan in de Verenigde Staten en ook sterker dan in Nederland. Met de sterk verbeterde elektronische communicatie in Caribisch Nederland en de gestegen koopkracht, is aannemelijk dat ook in Caribisch Nederland de pakketmarkt sterk is gegroeid.
- **Ook een stijging op internationale postmarkt:** De UPU publiceert geaggregeerde data voor de internationale pakketpostmarkt. Hieruit blijkt dat het aantal uit het buitenland naar Latijns-Amerika en de Caraïben verzonden pakketten met 31 procent is gestegen tussen 2014 en 2022. Doordat veel inwoners van Caribisch Nederland een postbus in de Verenigde Staten hebben, worden pakketten die via deze postbus naar Caribisch Nederland worden verzonden, gerekend als binnenlandse post, terwijl het in werkelijkheid buitenlandse post betreft.

Ook de postvolumes bij FXDC nemen af

Op basis van de huidige concessie is FXDC verplicht om gegevens over het aantal verzonden poststukken te delen met de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Op basis hiervan kan de ontwikkeling in de poststromen in Caribisch Nederland in beeld worden gebracht.

Tabel 7: De postvolumes dalen het hardst op Bonaire en Sint-Eustatius.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totaal
Bonaire	-3,2%	6,9%	-18,8%	-7,4%	-18,5%	-1,0%	-37,2%
Internationaal*	14,0%	-14,0%	-12,0%	-5,5%	-28,8%	5,7%	-38,7%
Intra-eilandelijk*	-3,0%	7,0%	-19,0%	-7,8%	-18,3%	-0,8%	-37,2%
Inter-eilandelijk*	-93,7%	-34,2%	1073,1%	196,5%	-47,3%	-54,1%	-64,8%
Saba	-12,6%	-22,0%	23,1%	6,2%	-30,9%	88,5%	16,0%
Internationaal	-10,3%	6,1%	-41,9%	-28,5%	22,8%	-29,0%	-65,5%
Intra-eilandelijk	-5,0%	-29,0%	39,0%	-11,5%	-27,9%	119,9%	31,5%
Inter-eilandelijk	-84,9%	106,6%	31,9%	442,2%	-56,2%	9,9%	7,7%
Sint-Eustatius	-6,92%	-34,8%	38,3%	-9,8%	13,3%	-26,5%	-36,9%
Internationaal	-11,52	-26,9%	0,7%	-54,27%	3,7%	8,0%	-66,6%
Intra-eilandelijk	-2,0%	-38,0%	43,0%	-10,4%	17,3%	-27,4%	-33,7%
Inter-eilandelijk	-88,0%	348,8%	5,4%	74,4%	-37,4%	-25,8%	-53,9%

* Internationale post betreft de verzendingen buiten Caribisch Nederland. Dit betreft post van en naar Nederland, Aruba, Curaçao Sint Maarten en de rest van de wereld. Intra-eilandelijke post betreft de poststromen binnen één eiland, en inter-eilandelijke post betreft poststromen tussen Saba, Sint-Eustatius en Bonaire. Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024), op basis van gegevens van FXDC.

- **Daling postbewegingen Bonaire en Sint-Eustatius:** Tussen 2017 en 2022 is totale hoeveelheid postbewegingen binnen de postconcessie op Bonaire en Sint-Eustatius gedaald met respectievelijk 37,2 en 36,9 procent. Dit komt ruwweg overeen met de trend die kan worden waargenomen op de wereldwijde postmarkt. Op Saba nam het totale aantal postbewegingen in dezelfde periode toe met 16 procent. Gezien de kleine volumes op Saba en Sint-Eustatius is de data gevoelig voor uitschieters, wat enkele sprongen in de gegevens kan verklaren.
- **Internationale postmarkt relatief snel afgenomen:** Op alle drie de eilanden is de internationale postmarkt sterker gedaald in volume dan de inter-eilandelijke en de intra-eilandelijke postmarkt. De internationale poststromen bevatten ook de post van en naar Nederland, waardoor het aannemelijk is dat de postvolumes tussen Nederland en Caribisch Nederland ook zijn afgenomen.

- **Sterke schommelingen in de data:** De poststromen in Caribisch Nederland zijn in absolute aantallen vrij beperkt, waardoor relatief kleine veranderingen in de data kunnen leiden tot grote procentuele uitschieters. De inter-eilandelijke post laat in tabel 7 aanzienlijke fluctuaties zien, die deels kunnen worden verklaard door incidentele oorzaken, zoals de orkanen Irma en Maria. De grote schommelingen doen echter ook de vraag reizen of de volumegegevens betrouwbaar zijn.

3. Contextanalyse

Gedurende de periode dat FXDC verantwoordelijk is voor de postdienstverlening zijn er verschillende ontwikkelingen in Caribisch Nederland geweest die van invloed zijn op de vraag naar postdienstverlening. De vraag naar postdienstverlening neemt af door toenemende digitalisering.

Sociaaleconomische context

De groeiende economie en toenemende bedrijvigheid op Bonaire kunnen de vraag naar postdiensten stimuleren door toegenomen bestedingen en economische activiteit

Tabel 8: Het bruto binnenlands product (BBP) per inwoner op de drie BES-eilanden. Alle bedragen zijn in US-dollars.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totaal
Saba										
Nominaal BBP (mln USD)	47	47	48	48	48	47	44	46	49	
Jaarmutatie		0,0%	2,1%	0,0%	0,0%	-2,1%	-6,4%	4,5%	6,5%	+4,3%
BBP per capita (USD)	25.400	25.100	24.500	22.900	23.500	24.300	22.800	24.000	24.700	
Jaarmutatie		-1,2%	-2,4%	-6,5%	2,6%	3,4%	-6,2%	5,3%	2,9%	-2,8%
Bonaire										
Nominaal BBP (mln USD)	452	466	487	480	505	553	505	583	662	
Jaarmutatie		3,1%	4,5%	-1,4%	5,2%	9,5%	-8,7%	15,4%	13,6%	+46,5%
BBP per capita (USD)	24.200	24.300	25.300	24.800	25.400	27.000	23.700	26.300	28.400	
Jaarmutatie		0,4%	4,1%	-2,0%	2,4%	6,3%	-12,2%	11,0%	8,0%	+17,36%
Sint-Eustatius										
Nominaal BBP (mln USD)	131	134	131	142	128	120	89	107	89	
Jaarmutatie		2,3%	-2,2%	8,4%	-9,9%	-6,3%	-25,8%	20,2%	-16,8%	-32,1%
BBP per capita (USD)	33.100	37.800	40.600	43.000	39.500	38.400	28.200	33.400	27.300	
Jaarmutatie		14,2%	7,4%	5,9%	-8,1%	-2,8%	-26,6%	18,4%	-18,3%	-17,5%

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024), op basis van CBS Nederland (2024).

- **Ondanks de COVID-19 crisis is de economie van Bonaire gegroeid:** De COVID-19 crisis zorgde voor een forse krimp van de economieën van Caribisch Nederland. Bonaire is sterk afhankelijk van toerisme. Dankzij een toename van het toerisme ligt het niveau van het bruto binnenlands product (bbp) per inwoner van Bonaire in 2022 inmiddels op een hoger niveau dan in 2019.
- **Economie Sint-Eustatius krimpt:** Waar de economie van Bonaire gegroeid is ten opzichte van 2014, krimpt die van Sint-Eustatius, deels door de gevolgen van de orkanen Irma en Maria en de COVID-19 crisis. Op Saba is de economie, ondanks een tijdelijke dip door dezelfde crises gegroeid ten opzichte van 2014. Het BBP per capita is wel gedaald op Saba.

Het aantal banen in de zakelijke dienstverlening en gezondheids- en welzijnszorg groeide

Tabel 9 toont de ontwikkeling van het aantal banen binnen verschillende sectoren. Deze sectoren maken veelvuldig gebruik van digitale communicatie, maar zijn tegelijkertijd gebonden aan (verplichte) communicatie per post. Het aantal banen binnen de zakelijke diensten, de overheid en de zorg is gegroeid, terwijl het aantal banen in de financiële diensten afnam. De ontwikkeling van het aantal banen is een indicatie van de groei in een sector. Een groei van post-intensieve sectoren stimuleert de vraag naar postdiensten, of zorgt voor een minder sterke afname daarvan.

Tabel 9: Groei in aantal banen van post afnemende sectoren.

Sectoren	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totaal
Financiële dienstverlening										
Saba	10	10	10	-	-	10	-	-	-	0%
Bonaire	440	510	520	210	280	270	260	280	230	-48%
Sint-Eustatius	50	60	70	40	10	-	-	20	-	-60%
Zakelijke dienstverlening										
Saba	-	10	10	30	50	40	40	50	10	0%
Bonaire	830	910	1020	960	1320	1370	1470	1650	1690	104%
Sint-Eustatius	50	80	80	80	140	130	140	120	200	300%
Openbaar bestuur en overheidsdiensten										
Saba	220	210	230	240	240	240	250	250	270	23%
Bonaire	1050	1050	1090	1100	1130	1200	1240	1270	1490	42%
Sint-Eustatius	310	310	310	300	250	240	250	260	260	-16%
Gezondheids- en welzijnszorg										
Saba	90	100	110	90	100	90	90	90	120	33%

Sectoren	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totaal
Bonaire	840	880	960	1020	1090	1190	1200	1540	1530	82%
Sint-Eustatius	70	80	80	110	170	180	180	200	190	171%

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024), op basis van CBS Nederland (2024).

Het toerisme heeft impact op de postmarkt, aangezien de verzending van ansichtkaarten zorgt voor meer briefzendingen

Tabel 10: Het toerisme groeit, maar is nog niet overall terug op het oude niveau.

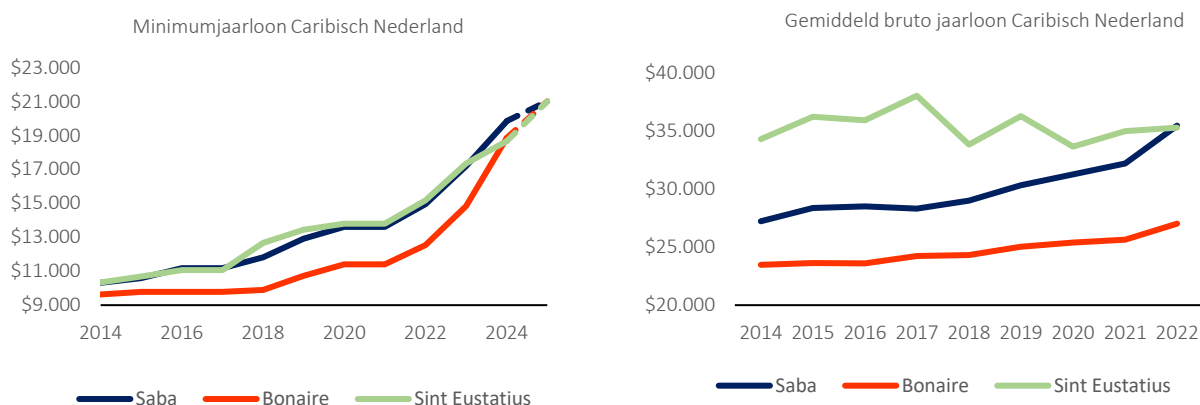
Verblijfstoeristen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Saba	10.200	9.700	9.200	8.200	8.100	8.800	2.700	4.000	4.900	5.700
Bonaire	128.900	133.400	135.800	128.500	147.800	157.800	66.000	111.300	173.200	171.000
Sint-Eustatius	11.300	10.700	11.000	10.300	10.500	10.500	3.400	3.600	5.600	5.800

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024), op basis van CBS Nederland (2024).

- **Het toerisme op Saba en Sint-Eustatius daalde in de jaren voor de COVID-19 pandemie:** De onzekere tijden en de opgelegde maatregelen zorgden ervoor dat tijdens de COVID-19 pandemie het aantal verblijfstoeristen op Saba en Sint-Eustatius drastisch afnam. Het aantal toeristen groeit inmiddels weer, maar ligt nog steeds ver onder het niveau van voor de pandemie.
- **Bonaire wordt steeds populairder onder toeristen:** Het toerisme op Bonaire groeide met 22 procent in de periode van 2014-2019. De COVID-19 crisis zorgde ook op Bonaire voor een forse daling, maar hier herstelt de toeristensector sterk. Tussen 2021 en 2022 vond er een spectaculaire groei plaats: in 2022 lag het aantal toeristen al ver boven het niveau van voor de pandemie.
- **Toerisme beïnvloedt poststromen:** Volgens de evaluatie door IndigoBlue bestaat het merendeel van de zendingen per brievenbus uit ansichtkaarten die door toeristen worden verstuurd.²³ Hiervan zijn echter geen kwantitatieve gegevens beschikbaar.

De stijgende lonen bemoeilijken de businesscase van de UPD

Figuur 1: Zowel het minimumjaarloon als het gemiddeld bruto jaarloon stijgt.

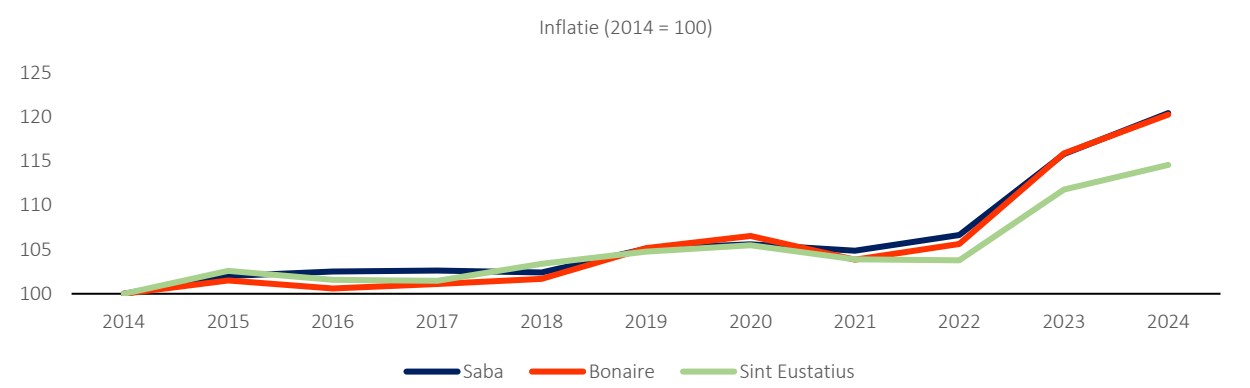


Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024), op basis van CBS Nederland (2024).

- **Het minimumloon is in de periode 2014-2024 verdubbeld:** Waar het minimumuurloon in Caribisch Nederland in 2014 nog onder de \$ 5 lag, is het na de meest recente verhoging in 2024 gestegen tot boven de \$ 10. Het gemiddeld bruto jaarloon is sindsdien licht gestegen, met de grootste toename in Saba. Het gemiddelde jaarloon van Sint-Eustatius fluctueert, terwijl het gemiddeld bruto jaarloon in Bonaire licht gestegen is. De verhoging van het minimumloon draagt bij aan de stijging in de gemiddelde jaarlonen.
- **De stijgende loonkosten leiden tot een kostenstijging voor de concessiehouder:** Concessiehouder FXDC heeft moeite om een positief resultaat te realiseren. Het jaarverslag van FXDC van 2023 laat zien dat de personeelskosten circa de helft van de indirecte kosten van de postbezorging vormen. Met sterk stijgende minimum- en gemiddelde jaarlonen zijn de personeelskosten gestegen, wat verder druk heeft gezet op de business case van de UPD.

²³ IndigoBlue (2021), *Onderzoek Kwaliteit postdienstverlening Caribisch Nederland*.

Stijgende inflatie kan leiden tot een stijging van de maximumtarieven
Figuur 2: Na een periode van prijsstabiliteit volgt een periode van prijsstijgingen op alle drie de eilanden.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024), op basis van CBS Nederland (2024).

- Sterke prijsstijgingen na de COVID-19 crisis:** De consumentenprijzen bleven relatief stabiel tussen 2014 en 2018. In de daarna volgende jaren stegen de consumentenprijzen, gevolgd door een korte periode van deflatie, als gevolg van maatregelen die het Rijk nam om de effecten van de pandemie te verzachten. Na de pandemie volgde een periode met grote prijsstijgingen.
- Indexatie van de maximumtarieven is nodig om gestegen kosten te dekken, maar kan zorgen voor een verdere daling in de vraag naar de postdiensten:** Bij het bepalen van de tarieven voor de UPD is de concessiehouder gebonden aan maximumtarieven. Deze maximumtarieven worden periodiek vastgesteld en kunnen aan het einde van elke periode geïndexeerd worden, overeenkomstig de inflatie. Een verhoging van de tarieven behoeft goedkeuring van de ACM. Verhoging van de tarieven is enerzijds nodig om de gestegen kosten te kunnen dekken; anderzijds leidt dit tot een verdere afname in de vraag naar deze diensten.

Demografische context

De bevolking is de afgelopen tien jaar op Bonaire hard gegroeid, op Saba licht gegroeid en op Sint-Eustatius gekrompen

Een groeiende bevolking heeft een positief effect op de vraag naar postdienstverlening en vergroot de schaal- of dichtheidsvoordelen. Tabel 11 toont de groei in het aantal inwoners van Caribisch Nederland over de afgelopen tien jaar. De bevolking op Saba en Bonaire is gegroeid, terwijl de bevolking op Sint-Eustatius afnam. De sterkste bevolkingsgroei vond plaats op Bonaire, hier groeide de bevolking jaarlijks gemiddeld met 3,2 procent, op Saba was dit 1,1 procent.

Tabel 11: De bevolkingsgroei op Saba en Bonaire zorgen voor een stijging in het aantal inwoners van Caribisch Nederland.

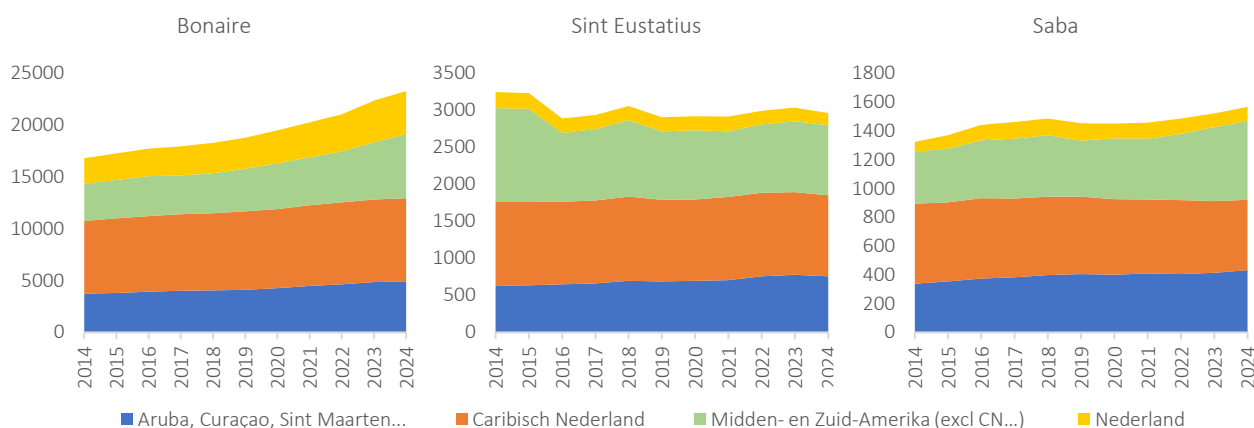
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Totaal
Bevolking												
Saba	1.846	1.811	1.947	2.010	2.155	1.915	1.933	1.918	1.911	2.035	2.060	+ 214
Bonaire	18.143	18.905	19.408	19.179	19.549	20.104	20.915	21.745	22.573	24.090	25.133	+ 6.990
Sint Eustatius	4.020	3.877	3.193	3.250	3.348	3.138	3.139	3.142	3.242	3.293	3.204	- 816
Bevolkingsgroei												
Saba		-1,9%	7,5%	3,2%	7,2%	-11,1%	0,9%	-0,8%	-0,4%	6,5%	1,2%	+11,6%
Bonaire		2,7%	2,7%	-1,2%	1,9%	2,8%	4,0%	4,0%	3,9%	6,7%	4,3%	+38,5%
Sint Eustatius		-3,6%	-17,6%	1,8%	3,0%	-6,3%	0,0%	0,1%	3,2%	1,6%	-2,7%	-20,3%

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024), op basis van CBS Nederland (2024).

Een steeds groter deel van de inwoners van Caribisch Nederland is elders geboren

Het aandeel van inwoners geboren in Midden- en Zuid-Amerika, Aruba, Curaçao en Sint-Maarten in de totale bevolking neemt toe, terwijl het aandeel van inwoners geboren in Caribisch Nederland afneemt. De veranderende demografische samenstelling van Caribisch Nederland en de daarmee samenhangende communicatie-behoefte met het geboorteland heeft een positief effect op de vraag naar internationale postdiensten.

Figuur 3: De ontwikkeling van de bevolking in Caribisch Nederland naar geboorteland.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024), gebaseerd op CBS (2024)

Het bouwen van nieuwe woningen leidt tot extra uitdagingen voor de postbezorging

Mede door het ontbreken postcodes, en soms van straatnamen, is de postleverancier niet in staat om te voldoen aan de eisen van de concessie. Wanneer bij de bouw van nieuwe woningen en wijken niet tijdig straatnamen en nummers worden toegewezen, zullen de bezorgproblemen op grotere schaal voorkomen.

- **Woondeal Bonaire moet zorgen voor ruim tweeduizend extra woningen:** Met het ondertekenen van de woondeal van Bonaire moeten er in de periode tussen 2023 en 2030 2.124 extra betaalbare woningen gerealiseerd worden.
- **Ook extra woningen op Saba en Sint-Eustatius:** Op Saba worden er, naast de bouw van 50 betaalbare huur- en koopwoningen, 18 sociale huurwoningen versneld gebouwd. Naast de bouw van 50 sociale huurwoningen, worden er 100 sociale huurwoningen gerenoveerd in Sint-Eustatius.²⁴

Fysieke en geografische context

Dun aanbod van luchtverbindingen en lange afstanden tussen de eilanden vormen een belemmerende factor voor de postdienstverlening

Voor een goedlopende postdienstverlening zijn frequente en betrouwbare inter-eilandelijke verbindingen een randvoorwaarde. In Caribisch Nederland is het aanbod van inter-eilandelijke luchtverbindingen dun, onregelmatig, onbetrouwbaar en duur, wat de levering van post bemoeilijkt. Daarbij liggen de eilanden op flinke afstand van elkaar; de afstand tussen Bonaire en Saba is ruim 800 kilometer, terwijl Saba en Sint-Eustatius nog geen 40 kilometer van elkaar verwijderd zijn. Aangezien de huidige postconcessie heel Caribisch Nederland behelst, vormt de combinatie van dunne, onbetrouwbare en dure inter-eilandelijke luchtverbindingen en een grote onderlinge afstand een belemmering voor de postdienstverlening.

²⁴ Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2024, 15 januari). *Basis gelegd voor meer betaalbare woningen in Caribisch Nederland*. Geraadpleegd van: <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/actueel/nieuws/2024/01/15/basis-gelegd-voor-meer-betalbare-woningen-in-caribisch-nederland>

Figuur 4: Bonaire ligt afgezonderd van Saba en Sint-Eustatius, die samen Caribisch Nederland vormen.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024).

- **De capaciteit van de vliegvelden op de BES-eilanden is beperkt:** Het vliegveld van Bonaire heeft de grootste capaciteit en is in staat om intercontinentale vluchten te ontvangen. In vergelijking met Bonaire zijn de vliegvelden op Saba en Sint-Eustatius aanzienlijk kleiner. Hierdoor is voor vliegverkeer naar Saba en Sint-Eustatius een tussenstop op Sint-Maarten noodzakelijk.
- **Grotere capaciteit op vliegvelden Curaçao en Sint-Maarten:** De vliegvelden van Curaçao en Sint-Maarten hebben, net als Bonaire, de capaciteit om intercontinentale vluchten te ontvangen. In Koninkrijksverband vindt er veelvuldig overleg plaats over de verbetering van het vliegverkeer binnen het Koninkrijk. De vliegvelden van Curaçao en Sint-Maarten treden op als verbindingshub in het regionale vliegverkeer. Met de herbouw van het vliegveld en het opschalen van de capaciteit, toont Sint-Maarten de aspiraties om zijn positie als verbindingshub in de regio verder te verstevigen.

Tabel 12: De vluchtschema's van de verschillende vliegmaatschappijen die tussen Caribisch Nederland en het buitenland actief zijn.

Maatschappij	Vanaf	Naar	Vluchtfrequentie
KLM-Air France	Amsterdam	Bonaire	Dagelijks
KLM-Air France	Amsterdam	Sint-Maarten	Dagelijks
Winair	Sint-Maarten	Saba	Dagelijks
Winair	Sint-Maarten	Sint-Eustatius	Dagelijks
Winair	Bonaire	Curaçao	Driemaal per week
Winair	Curaçao	Sint-Maarten	Dagelijks
DiviDivi Air	Curaçao	Bonaire	Dagelijks
DiviDivi Air	Aruba	Bonaire	Dagelijks

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024), op basis van de website van Winair, KLM-Air France en DiviDivi Air (2024).

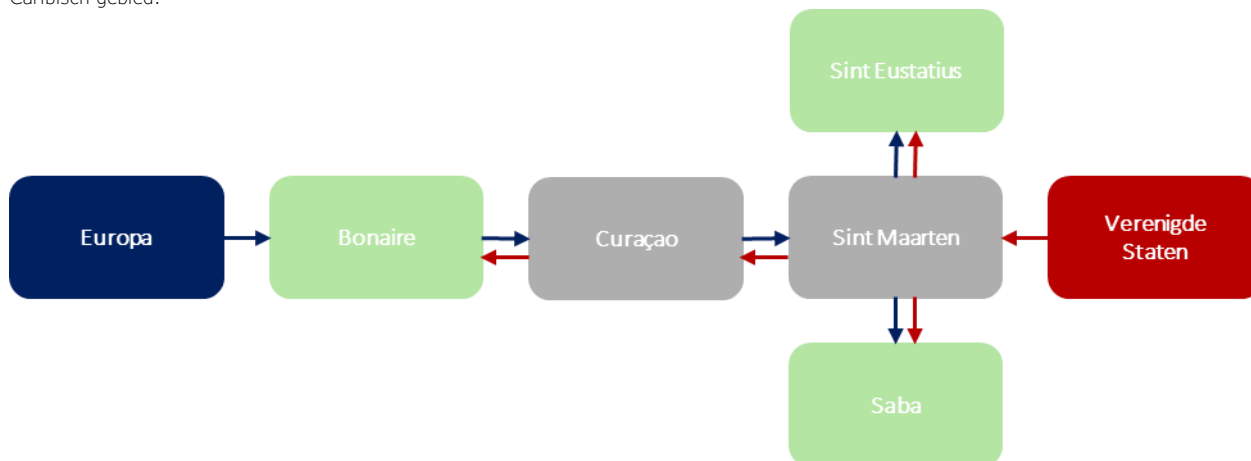
- **Winair is de enige aanbieder van luchtvervoer tussen de BES eilanden:** Winair is op het moment van schrijven van dit rapport de enige aanbieder van luchtvervoer tussen de bovenwindse en de benedenwindse eilanden van Caribisch Nederland. DiviDivi Air en Z-Air zijn actief tussen de benedenwindse eilanden. Voorheen waren ook andere maatschappijen actief.
- **Winair vervoert momenteel geen post tussen de eilanden:** Op dit moment vervoert Winair geen post tussen Sint-Maarten, Sint-Eustatius en Saba. Hierdoor kan post tussen Sint-Maarten en de bovenwindse eilanden van Caribisch Nederland enkel per boot worden vervoerd. Dit gebeurt wekelijks.
- **Nederland overweegt nieuw beleid om voldoende vluchten te waarborgen:** De Nederlandse Staat heeft sinds de staatkundige vernieuwing van 2010 een deelneming van 7,95 procent in Winair. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) heeft echter vastgesteld dat deze deelneming niet bijdraagt aan meer verbindingen tussen Sint-Maarten en de eilanden Saba en Sint-Eustatius.²⁵ Het ministerie van I&W stelt momenteel een juridische grondslag op waarmee het instellen van een *Public Service Obligation* (PSO) mogelijk wordt gemaakt, maar geeft daarbij aan dat er nog geen besluit is genomen

²⁵ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2021, September). *Het Publieke Belang 'Bereikbaarheid BES': Luchtvervoer naar Saba en Sint-Eustatius duurzaam borgen*.

dat er een PSO komt. Uit eerder onderzoek blijkt dat met een PSO de verbindingen beter gewaarborgd worden.²⁶

Door het huidige aanbod van vliegverkeer tussen de eilanden is de concessiehouder genoodzaakt om meerdere schakels in de leveringsketen te doorlopen

Figuur 5: De route die post aflegt wanneer het verzonden wordt vanuit Europa of de Verenigde Staten richting de verschillende eilanden in het Caribisch gebied.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024).

- **Suboptimale aanvliegeroute:** De huidige aanvliegeroute werkt vertragend bij de postbezorging op Saba en Sint-Eustatius. Door post vanuit Europa niet direct naar Sint-Maarten te vervoeren, maar met een tussenstop op Bonaire en Curaçao, worden extra schakels toegevoegd aan de bezorgketen. Voor post vanuit de Verenigde Staten bestaat er een onnodige schakel door post die voor Bonaire bestemd is eerst naar Sint-Maarten te sturen.
- **Hub-functie Sint-Maarten:** Er was sprake van een overeenkomst tussen PostNL en de concessiehouder op Sint-Maarten, PSS NV, om post voor Sint-Eustatius en Saba direct over te brengen naar Sint-Maarten.²⁷ Naar verluidt worden de afspraken tussen PostNL en PSS NV slechts beperkt uitgevoerd.
- **Afname in luchtverkeersbewegingen tussen eilanden:** Eerder onderzoek heeft aangetoond dat het aanbod van vluchten tussen de bovenwindse eilanden in Caribisch Nederland onder normale marktomstandigheden af zou nemen.²⁸ Dit zou de continuïteit van de inter-eilandelijke postbezorging in gevaar kunnen brengen. Momenteel ligt er een wetsvoorstel tot wijziging van de Luchtvaartwet BES, waarbij het mogelijk wordt gemaakt om een PSO in te stellen. Afhankelijk van de precieze invulling, heeft deze maatregel potentie om het luchtverkeer binnen Caribisch Nederland verbeteren,²⁹ wat gunstig kan zijn voor de postbezorging.

De kwaliteit van het wegennet vormt een probleem voor de concessiehouder

De overheid van Bonaire investeert in het wegennet door wegen (opnieuw) te asfalteren, wegen aan te leggen rondom scholen en de veiligheid en doorstroming te verbeteren met de aanleg van rotondes. Ook Saba en Sint-Eustatius investeren in het wegennet. Ondanks deze investeringen is de staat van het wegennet zodanig dat de auto's waarmee post wordt bezorgd snel slijten en vaak gerepareerd of vervangen moeten worden, en bezorgers soms genoodzaakt zijn om scooters te gebruiken.³⁰

De opkomende digitalisering verbindt Caribisch Nederland met de rest van de wereld, maar doet de vraag naar post afnemen

In de afgelopen jaren is de internetkwaliteit verbeterd, zijn de kosten gedaald en hebben steeds meer inwoners toegang tot internet gekregen. Hierdoor treedt er substitutie op tussen briefverkeer en online communicatie. Daarnaast nemen de mogelijkheden om overheidszaken online af te doen toe. Deze ontwikkelingen zijn wereldwijd zichtbaar en leiden tot een dalende vraag naar briefpost.

²⁶ SEO Economisch Onderzoek (2023, Mei). *Impact PSO Bovenwindse Eilanden: Effecten voor Saba en Sint-Eustatius*.

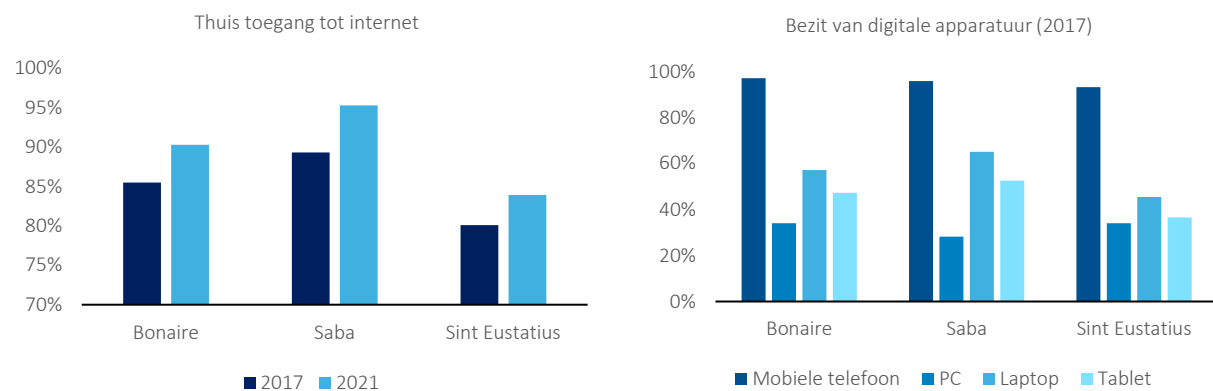
²⁷ 721news (2021, 7 december). *Postal Services St. Maarten NV (PSS NV) to become hub for PostNL*. Geraadpleegd via: <https://www.721news.com/2021/12/postal-services-st-maarten-nv-pss-nv-to-become-hub-for-postnl/>

²⁸ SEO Economisch Onderzoek (2018, Juli). *Connectiviteit Caribisch deel van het Koninkrijk: Ontwikkelingen, Publieke Belangen en opties voor borging connectiviteit*.

²⁹ SEO Economisch Onderzoek (2018, Juli). *Connectiviteit Caribisch deel van het Koninkrijk: Ontwikkelingen, Publieke Belangen en opties voor borging connectiviteit*.

³⁰ IndigoBlue (2021), *Onderzoek Kwaliteit postdienstverlening Caribisch Nederland*.

Figuur 6: De toegang tot internet en het gebruik van digitale apparaten groeit.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024), op basis van CBS Nederland (2024).

- **De toenemende digitalisering heeft gevolgen voor de postmarkt:** Steeds meer inwoners van Caribisch Nederland hebben toegang tot internet. Het percentage huishoudens in Caribisch Nederland met een eigen internetverbinding is van 85 procent in 2017 gestegen naar 90 procent in 2021. Daarnaast is een aanzienlijk deel van de bevolking in Caribisch Nederland in het bezit van een mobiele telefoon.
- **Ook de overheidsprocessen worden gedigitaliseerd:** Na de introductie van de Werkagenda ‘Waarden-gedreven Digitaliseren’,³¹ die onder andere als doel heeft om het digitaliseringsniveau van Caribisch Nederland op een vergelijkbaar niveau te krijgen als dat van Europees Nederland, is het inmiddels mogelijk om een BSN-nummer aan te vragen. Ook kunnen belastingaangiftes nu digitaal worden ingediend. Inmiddels wordt 75 procent van de belastingaangiftes online ingevuld, wat heeft geleid tot een afname van de poststromen van en naar de overheid. Echter, door verschillen in digitale vaardigheden, een voorkeur voor persoonlijk contact, het ontbreken van betrouwbare basisregistraties en de inrichting van digitale infrastructuur van de overheid en de integratie van systemen en applicaties, blijft de dienstverlening achter bij het niveau in Europees Nederland.³² De poststromen van en naar de overheid zullen in Caribisch Nederland dus op korte termijn niet in dezelfde mate worden gedigitaliseerd als in Europees Nederland.
- **Caribisch Nederland investeert in glasvezel en het mobiele netwerk:** Na de verdwijning van de straal-verbindingen en de verplaatsing van het internationale verkeer via zeekabels, wordt er op de drie eilanden geïnvesteerd in het uitrollen van een glasvezel- en mobiel netwerk.³³ Door de groei van de bevolking en het dataverkeer is de vraag naar telecommunicatiediensten toegenomen en het aanbod en de kwaliteit van het mobiele netwerk is op beide eilanden verbeterd. Voor Caribisch Nederland geldt dat de kwaliteit van het internet verbetert, maar dat de prijs van internet hoog is.

Aanbesteding van postdiensten is een uitzondering in de Caribische regio

In veel landen in de Caribische regio is er een organisatie die het alleenrecht heeft op de bezorging van briefpost onder de 2.000 gram. Deze organisaties zijn private bedrijven, verzelfstandigde overheidsbedrijven en overheidsdiensten.

Tabel 13: Overzicht van de soorten organisaties die de postbezorging uitvoeren per land, en gunningswijze per land.

Land	Soort bedrijf			Concessietoewijzing		
	Privaat	Verzelfstandigde overheidsbedrijf	Overheidsdienst	Aanbesteding	Directe gunning	N.v.t.
Caribisch Nederland	X			X		
Curaçao		X			X	
Aruba		X			X	
Sint-Maarten		X			X	
Grenada		X			X	
Bermuda		X			X	
Jamaica			X			X
Kaaimaneilanden			X			X
St. Kitts en Nevis			X			X
Bahama's			X			X

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024).

³¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023, 22 december). *Geactualiseerde Werkagenda Waardegedreven Digitaliseren*.
³² PBLQ (2024, Mei). *Digitalisering van de dienstverlening op de BES eilanden*.
³³ Economisch Bureau Amsterdam (2023). *Digitale infrastructuur Caribisch Nederland*.

- **In Caribisch Nederland is een privaat bedrijf actief als concessiehouder:** In Caribisch Nederland is er een private partij (FXDC) die het alleenrecht op de postbezorging heeft. De gunning hiervan vond plaats op basis van een aanbestedingsprocedure. De huidige concessiehouder is een private onderneming, waar noch de Nederlandse overheid, noch de openbare lichamen zeggenschap over hebben.
- **Verzelfstandigde postbedrijven veelvoorkomend fenomeen in de regio:** In veel landen is een verzelfstandigd overheidsbedrijf actief als concessiehouder op de markt voor briefpost. Deze overheidsbedrijven voeren de postdienstverlening uit op onder meer Aruba, Curaçao en Sint-Maarten, maar ook op Grenada. De aandelen van deze bedrijven zijn volledig in handen van de overheid. Gezien de kleine omvang van de postmarkten in de Caribische landen en omdat het autonome landen betreft met eigen wet- en regelgeving, is het aannemelijk dat de concessies direct aan deze bedrijven zijn gegund. Dit kan op basis van de beschikbare informatie echter niet worden bevestigd.
- **Postbezorging als overheidsdienst:** In meerdere Caribische landen is de bezorging van post tot maximaal 2.000 gram een verantwoordelijkheid van de overheid. Dit komt onder andere voor op Jamaica, de Bahama's, de Kaaimaneilanden en St. Kitts en Nevis.

De concessies binnen het Koninkrijk zijn vergelijkbaar

De postconcessie in Caribisch Nederland kent inhoudelijke gelijkenissen met de postconcessies in de andere landen die deel uitmaken van het koninkrijk: Sint-Maarten, Aruba en Curaçao. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat op Sint-Maarten en Curaçao tot 2010 de Postlandsverordening van 1998 gold.

- **Zelfde definitie van briefpost:** De postconcessies in Sint-Maarten, Aruba, Curaçao en Caribisch Nederland zien allemaal toe op briefpost tot maximaal 2.000 gram. Pakketpost en brievenbuspakketten boven de 2.000 gram zijn dus uitgezonderd van de concessie. Alle concessiehouders in de genoemde landen bieden commerciële pakketbezorging aan, om zo te profiteren van deze snelgroeiende markt.
- **Vergelijkbare uitzondering op concessie:** In de postconcessie Caribisch Nederland zijn enkele uitzonderingen op het monopolie opgenomen. Eén van deze uitzonderingen ziet toe op dienstverleners die de postbezorging sneller kunnen aanbieden, meer zekerheid kunnen bieden, post beter traceerbaar maken, en dit doen voor een hogere prijs. Deze uitzonderingen zijn ook opgenomen in de postconcessies van Sint-Maarten, Curaçao en Aruba.
- **De duur van de concessie in Sint-Maarten is dubbel zo lang:** In Caribisch Nederland, alsmede in Curaçao en Post Aruba, is een concessie van tien jaar overeengekomen. Op Sint-Maarten is dit twintig jaar.

De eisen voor de overkomstduur in Caribisch Nederland zijn strenger dan in Curaçao

Meerdere landen in het Caribisch gebied wijzen het alleenrecht op de postbezorging toe middels een concessie. Er bestaan verschillen tussen de eisen in deze concessies.

Tabel 14: De eisen die worden gesteld aan de overkomstduur in de landen die het alleenrecht op postbezorging in een concessie hebben vastgelegd.

Land	Gunningswijze	Eisen overkomstduur*
Caribisch Nederland	Aanbesteding	80% binnen twee volle werkdagen; 95% binnen drie volle werkdagen*
Curaçao	Directe gunning	Streefdoel 80% binnen drie volle werkdagen
Aruba	Directe gunning	Geen openbare informatie over overkomstduur. De lokale wetgeving verwijst naar de eisen van de UPU, maar die focussen meer op betrouwbaarheid dan op snelheid.
Sint-Maarten	Directe gunning	
Grenada	Directe gunning	
Bermuda	Directe gunning	

*Hierbij is uitgegaan van de concessie eisen die gelden vanaf 2024. Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024).

Openbare aanbestedingen en concessies in een uitgestrekt gebied komen buiten Caribisch Nederland niet voor

- **Meeste bedrijven in de Caraïben zijn enkel actief in eigen land:** Behoudens FXDC, C-Post, PSS N.V. en La Poste, zijn de meeste postbedrijven enkel actief binnen de eigen landsgrenzen. Veel Caribische landen bestaan uit meerdere eilanden, maar de afstand tussen deze eilanden is niet zo groot als in Caribisch Nederland. Er zijn in de hele regio weinig voorbeelden waar één postdienst verantwoordelijk is voor de postbezorging op eilanden die een vergelijkbare geografische afstand kennen als de eilanden in Caribisch Nederland.
- **Er wordt nauwelijks aanbesteed:** Uit de voorbeelden in de regio komt naar voren dat openbare aanbestedingen in de regio, buiten Caribisch Nederland, niet voorkomen. Het is aannemelijk dat de verzelfstandigde overheidsbedrijven het alleenrecht direct gegund hebben gekregen, maar het is niet uit te sluiten dat er ook met andere partijen is onderhandeld.
- **Openbare aanbestedingen zijn Europees:** Openbaar aanbesteden is een onderdeel van de Europese interne markt. In Caribisch Nederland geldt het Europees aanbestedingsregime niet. In de Caraïben

bestaat de interne markt van de CARICOM. Binnen CARICOM is er sinds 2020 een protocol over het openbaar aanbesteden binnen de interne markt, maar dit moet nog van de grond komen.³⁴ Bovendien is de postvoorziening uitgezonderd van de aanbestedingsplicht binnen CARICOM.³⁵

³⁴ CARICOM, (2020). *Protocol on Public Procurement for the Caribbean Community*.

³⁵ Artikel 5 lid 2 sub c *Protocol on Public Procurements for the Caribbean Community*.

4. Marktverkenning en *businesscase*

Een marktverkenning van potentiële aanbieders heeft geleid tot een *shortlist* van drie mogelijke kandidaten die als uitvoerder van de postconcessie kunnen optreden. Alle drie de kandidaten hebben in beginsel interesse in een ander geografisch uitvoeringsgebied binnen Caribisch Nederland. De *businesscase* analyse laat zien dat de UPD-postmarkt in Caribisch Nederland in de komende concessieperiode naar verwachting verlieslatend is.

Marktverkenning: van *longlist* naar *shortlist*

De marktverkenning is vanwege het vertrouwelijke en strategische karakter ervan niet opgenomen in deze openbare versie van het rapport.

Businesscase postconcessie Caribisch Nederland

De *businesscase* is vanwege het vertrouwelijke en strategische karakter ervan niet opgenomen in deze openbare versie van het rapport.

5. Advies en implementatie

Inleiding

De vier belangrijkste criteria of streefbeginnelsen bij een openbare aanbesteding zijn non-discriminatie (alle potentiële inschrijvers krijgen dezelfde kansen), gelijke behandeling (iedereen moet voorzien worden van dezelfde informatie en moet gelijk behandeld worden), transparantie (bijvoorbeeld over de aard en weging van gunningscriteria) en proportionaliteit (de eisen bij de aanbesteding moeten in verhouding staan met de aard en omvang van de werkzaamheden in de opdracht). Vanzelfsprekend zijn deze principes niet altijd volledig te realiseren. Dat neemt echter niet weg dat de aanbesteder er alles aan doet om voor zover mogelijk en redelijk aan deze beginselen te voldoen.

Bekende voordelen van een openbare aanbesteding zijn dat iedereen die voldoet aan de formele eisen kan inschrijven (non-discriminatie) en dat er derhalve maximale concurrentie georganiseerd wordt tussen zoveel mogelijk potentiële kandidaten. Bekend is echter ook dat openbare aanbestedingen nadelen kennen die er mee te maken hebben dat deze vorm van concurrentie om de markt bewust of onbewust te gunstige inschrijvingen kan uitlokken. Te gunstige inschrijvingen kunnen het gevolg zijn van de *'winners curse'*, *'gokken op overleven'* en het *'inspelen op heronderhandelingen'*. Wanneer deze problemen zich voordoen, kunnen na verloop van tijd financiële en operationele problemen bij de uitvoering van de concessie optreden met onzekerheid, kosten en ongemak voor de concessieverlener en voor het publiek tot gevolg. Bij een onderhandse aanbesteding, of een directe onderhandeling, met een beperkt aantal zorgvuldig geselecteerde partijen, of met één partij, worden deze nadelen beter hanteerbaar of ondervangen. Daar staat tegenover dat met een voorselectie van partijen er minder intensieve concurrentie is. Er moet dus altijd een afweging worden gemaakt.

In het geval van aanbesteding van de postconcessie Caribisch Nederland is het daarnaast van belang dat de geografische, demografische en sociaaleconomische context waarin de aanbestedingen of onderhandelingen plaatsvinden, worden meegenomen. De omstandigheid waarin deze aanbesteding plaatsvindt is er een van zeer kleine postmarkten, in een specifieke lokale, geografische en sociaaleconomische context, op grote afstand van de concessieverlener en de toezichthouder, met ontbrekende of ongunstige randvoorwaarden (postcodes, transport), en met een ongunstige en verder verslechterende *businesscase*. Het is gewenst dat een kandidaat voor de nieuwe concessie bij voorkeur beschikt over praktische kennis die van belang is voor uitvoering van de postdienstverlening en ervaring en voeling heeft met de sociale, bestuurlijke en geografische situatie ter plaatse. En dat men beschikt over een netwerk met bij postdiensten betrokken partijen (vliegmaatschappijen, rederijen, postbedrijven in andere landen, grote afnemers, etc.).

Uit de consultaties die gevoerd zijn met betrokken partijen komt naar voren dat er steun en behoefte is om de postconcessie te splitsen in één voor Bonaire, één voor Saba en één voor Sint-Eustatius. Dit heeft alles te maken met de grote geografische afstand tussen Bonaire en de beide bovenwindse eilanden, de grote verschillen tussen de eilanden, en de noodzaak om voor een ordentelijke uitvoering dagelijks ter plekke aanwezig en aanspreekbaar te zijn. De postvoorziening op de bovenwindse eilanden kan beter bovenwinds en plaatselijk aangestuurd worden, en dat geldt omgekeerd ook voor Bonaire.

Een geografische splitsing van de concessie zou tot gevolg hebben dat de concessiehouders ieder afzonderlijk bij de UPU dienen te worden aangemeld als *designated operator*. Als alternatief hiervoor zouden de afzonderlijke concessiehouders mogelijkkerwijs door één van de partijen bij de UPU kunnen worden vertegenwoordigd.

Gunningsmethode

Het advies met betrekking tot de gunningsmethode is vanwege het strategische karakter ervan niet opgenomen in deze openbare versie van het rapport.

Concessievoorwaarden

Concessieduur van tien jaar handhaven

De wet staat een concessieduur toe van minimaal tien jaar. Daar zijn goede redenen voor. Een langere concessieduur zou partijen te lang afschermen van concurrentie; anderzijds dient een concessiehouder de gelegenheid te krijgen de investeringen die gemoeid zijn met de uitvoering van de concessie gedurende de loop van de concessie terug te verdienen. De geconsulteerde partijen adviseren de concessieduur op tien jaar te

stellen. Dat heeft onder meer te maken met de verwachte investeringen in gemeenschappelijke brievenbussen die terugverdiend moeten worden.

Invoering van postcodes

De concessiehouder, grote klanten, en potentiële kandidaten voor een nieuwe concessie benadrukken keer op keer het belang van postcodes. Een postcode op eilandniveau kan de problematiek van de betrouwbaarheid en overkomstduur van post van het buitenland en van Europees Nederland naar Caribisch Nederland bevorderen. De invoering van postcodes op wijk- of straatniveau zou de randvoorwaarden op Bonaire verbeteren, maar lijken niet dezelfde urgentie te hebben als postcodes op eilandniveau, zeker niet wanneer gewerkt gaat worden met *community boxes*. Postcodes vormen een *conditio sine qua non* voor een efficiënt en effectief internationaal postverkeer. Internationale brieven- en pakketpost vanuit het buitenland (VS, Europa), wordt ofwel niet geaccepteerd zonder postcode, of wordt op verkeerde eilanden bezorgd, hetgeen voor veel vertraging en extra kosten zorgt. Bovendien zorgt de afwezigheid van postcodes dat er kostbare ‘oplossingen’ ingevoerd zijn in de vorm van consolidatiediensten als PuntoMio in de VS en EuroMio in Europa, voor post uit die delen van de wereld. Post uit de VS en Europa – veelal pakketpost – kan dan voorzien worden van een postcode en postadres binnen de VS en Europa, geconsolideerd naar het eiland van bestemming worden gestuurd en vervolgens worden gedistribueerd door het deelnemende postbedrijf. Daarmee komt de post alsnog op de juiste eilanden terecht, zij het tegen extra kosten en met een tussenstop.

Aan de invoering van postcodes in Caribisch Nederland wordt reeds lang gewerkt. In februari 2024 schreef de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan de kamer dat de verwachting is dat de postcodes in 2026 worden ingevoerd. Dit zou al een majeure stap vooruit betekenen, waardoor post en pakketten die voor Saba en Sint-Eustatius bestemd zijn via Sint-Maarten bezorgd kunnen worden en niet via de omweg van Bonaire, zoals nu vaak het geval is.

Verbeteren van adressen, huisnummers en postbussen

Veel belangrijker voor de intra-eilandelijke post op dit moment is dat er werk gemaakt wordt van het verbeteren én actueel houden van de namen en adressenbestanden op de respectievelijke eilanden. Ook straatnamen en huisnummers worden soms slecht aangegeven of ontbreken geheel. Met de – vooral op Bonaire – groeiende bevolking en de toenemende migratiestromen wordt dit probleem steeds nijpender. De betrouwbaarheid van de postbezorging is een groot issue gebleken. Dat kwam eerder naar voren in het onderzoek naar de kwaliteit van de postdienstverlening in Caribisch Nederland van juli 2021³⁶.

Actuele en correcte namen/adressen zijn cruciaal voor het waarborgen van tijdige en betrouwbare bezorging. Hier ligt een belangrijke taak voor de openbare lichamen. Overwogen moet worden om te verkennen of het ter beschikking stellen van adresgegevens door de eilandelijke telecombedrijven (Telbo, Eutel en Satel) een optie is. Over het algemeen zijn mensen minder gemotiveerd om veranderingen van woon- of verblijfsadres aan de instanties door te geven. Telecombedrijven weten echter precies waar mensen hun aansluiting hebben. Onderzocht moet worden of die gegevens ook voor postbezorging gebruikt mogen worden.

Loslaten van de verplichting van postbezorging aan huis

Op dit moment vindt postbezorging huis-aan-huis plaats. Voor de nieuwe concessie wordt aanbevolen in overweging te nemen postbezorging via gemeenschappelijke postbussen (*‘community boxes’*) mogelijk te maken. Dit kan tot aanzienlijke kostenbesparingen leiden omdat bezorging aan huis arbeidsintensief is. De personele kosten van bezorging aan huis nemen voorzienbaar jaar-over-jaar toe. Dat wordt nog versterkt bij verder teruglopende postvolumes en dus evenredig lagere arbeidsproductiviteit per postbezorger per eiland. Curaçao heeft al enkele jaren ervaring met gemeenschappelijke boxen in de wijken. Naar verluidt zijn daar geen klachten over³⁷, zij het dat deze boxen nog niet eilandbreed zijn uitgerold waardoor er nog geen conclusies over gerealiseerde kostenreducties bestaan. Naar verluidt zou Curaçao graag verder willen investeren in gemeenschappelijke postbussen, maar is er geen geld voor de investeringen in de postbussen en voor de aankoop van grond waarop ze moeten staan.

Realistische eisen voor overkomstduur, betrouwbaarheid en bezorgfrequentie

De overkomstduur is, naast de betrouwbaarheid van bezorging, een issue op de eilanden. Overwogen moet worden om alleen die onderdelen van de dienstverlening die binnen de invloedssfeer liggen van de concessiehouder aan verplichtingen te verbinden. Zo zijn de grootste delen van de internationale postdienstverlening, en in mindere mate de dienstverlening tussen de Caribische eilanden binnen het Koninkrijk niet of in mindere mate beïnvloedbaar door de concessiehouder. Daar staat tegenover dat de kwaliteit (betrouwbaarheid,

³⁶ IndigoBlue (2021).

³⁷ Interview met RAC, voorheen BT&P Curaçao.

frequentie, overkomstduur) van de postbezorging op de eilanden vrijwel volledig toe te rekenen is aan de prestaties van de concessiehouder(s). Het ligt in de rede om in de toekomstige concessies een strikt onderscheid te maken naar internationale post, inter-eilandelijke post en intra-eilandelijke post als het gaat om overkomstduur, betrouwbaarheid van bezorging en bezorg- en afhaalfrequentie.

Voor betrouwbaarheid en bezorgfrequentie kunnen uniforme normen gesteld worden. Bij de invoering van gemeenschappelijke brievenbussen in de wijken kunnen de eisen aan betrouwbaarheid van het ophalen en aanleveren van individuele post omhoog. Slechte wegen, ontbrekende postbussen, valse honden in de tuin, ontbrekende straatnamen en/of huisnummers spelen dan immers geen -of een veel minder bepalende- rol meer.

Hetzelfde geldt voor de frequentie. De vereiste frequentie van ophalen en afleveren is een keuze, die vanzelfsprekend gevolgen heeft voor de kosten van dienstverlening. Daarover dienen duidelijke afspraken gemaakt te worden in de concessie.

De overkomstduur is een facet van de kwaliteit van dienstverlening waarbij de mate waarin de concessiehouder daar invloed op heeft varieert per categorie van post. Bij intra-eilandelijke post heeft de concessiehouder de overkomstduur in eigen hand. Daarbij kunnen scherpe eisen gesteld worden aan de maximale overkomstduur. In het kader van de handhaving dient periodiek en steekproefsgewijs gemeten te worden wat de geregistreerde kwaliteit is van de postdienstverlening en of de resultaten voldoen aan de normen gesteld in de wet en de wettelijke voorschriften. Wederom kan bij de invoering van gemeenschappelijke postbussen en het elektronisch berichtenverkeer tussen postbedrijf en ontvanger van post instrumenteel zijn bij de handhaving. Als reguleringsoptie kan overwogen worden bij de handhaving en regulering van de afspraken over de overkomstduur – zeker bij de intra-eilandelijke post – een vorm van ‘pay-for-performance’ te introduceren; dat wil zeggen een bonus-malusregeling met als variabelen de overkomstduur en mogelijk andere endogene variabelen van de dienstverlening die volledig beïnvloedbaar zijn door de concessiehouder.

Bij de inter-eilandelijke post en bij de internationale post is de concessiehouder in zekere mate afhankelijk van derden. Met name de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van lucht- en zeevervoer spelen hier een belangrijke rol. Het ligt in de rede hier met minder harde streefwaarden te werken voor wat betreft de maximaal toelaatbare overkomstduur. Maar ook hier is het van belang de prestaties periodiek te meten en te bespreken met de concessiehouder. Daarbij kunnen grote zakelijke klanten ook betrokken worden.

Verplichting vervoerders post mee te nemen

In het kader van overkomstduur en betrouwbaarheid moet de bestaande verplichting voor luchtvaartmaatschappijen om UPD-post te vervoeren (artikel 8, lid 1, Wet post BES) strikter gehandhaafd worden. Daarbij kan zo nodig ook het aandeelhouderschap van Winair aangewend worden, of kan het vervoeren van post betrokken worden in een toekomstige PSO wanneer daartoe besloten wordt.

Voorwaarden voor overname van activa bij beëindiging concessie

Aanbevolen wordt om in de concessie te regelen dat op een nieuwe concessiehouder de plicht rust om de aan de concessie verbonden activa die redelijkerwijs niet elders inzetbaar zijn (sorteermachines, community boxen, postbussen) tegen de geldende boekwaarde over te nemen. Daarbij dient de afschrijvingssystematiek eveneens vooraf vastgelegd te worden in de concessieovereenkomst. Een dergelijke verplichting verlaagt het risico voor de concessiehouder en verlaagt daarmee de (kapitaal)kosten van de dienstverlening.

Exploitatiebijdrage kan noodzakelijk blijken

Vanwege de verder teruglopende volumes moet er rekening mee worden gehouden dat een exploitatiebijdrage in de toekomst noodzakelijk kan blijken. Daarbij is het van belang de voordelen te betrekken die een concessiehouder op commerciële segmenten van de post- en pakketmarkt geniet, alsook de besparingen die kunnen worden gerealiseerd door verbeterde randvoorwaarden en soepelere concessie-eisen.

Een exploitatiebijdrage mag er niet toe leiden dat de concessiehouder ontslagen is van de verplichting de concessie efficiënt uit te voeren. Hier speelt het probleem dat uit periodieke financiële rapportages en eventuele accountantsverklaringen weliswaar de boekhouding beoordeeld kan worden, maar nauwelijks of er met de ingezette middelen maximale resultaten geboekt worden, dan wel of de gerealiseerde resultaten met minder middelen hadden kunnen worden bereikt. Daarom is het zaak in de aanbesteding van de concessie niet alleen de huidige volumes in ogenschouw te nemen, maar in de aanbiedingen naar aanleiding van de aanbesteding(en) ook een projectie te vragen van de ontwikkeling van verwachte volumes en kosten in de tijd. Daarmee zouden dynamische afspraken gemaakt kunnen worden over de exploitatiebijdragen voor de looptijd van de concessie bij wisselende scenario's van volume- en kostenontwikkeling.

Overwogen zou kunnen worden de investering in *community boxes*, inclusief de verwerving (koop, huur) van de grond waarop de boxen staan, rechtstreeks van rijkswege te financieren. Dat faciliteert een mogelijke overdracht van activa bij een wisseling van de concessiehouder(s) en reduceert de exploitatiebijdrage. Bovendien geeft het een signaal naar de bevolking dat de overheid de introductie van gemeenschappelijke brievenbussen onderschrijft en faciliteert.

Handhaving en regulering

Een van de leidende principes bij het nadenken over een toepasselijk handhavings- en reguleringsregime voor de concessie en concessiehouder is proportionaliteit. Dat wil zeggen dat de lasten voor de toezichthouder en de ondertoezichtgestelden in een evenwichtige verhouding dienen te staan tot de omvang van de taken van de concessiehouder en het te bereiken doel van regulering en handhaving. Het gaat enerzijds om een zeer beperkte markt, maar anderzijds ook om het toekennen van een monopoliepositie van rechtswege, op het terrein van de UPD-postvoorziening waarvan burgers, bedrijven en de overheid afhankelijk zijn. Daarvoor moet de kwaliteit van de dienstverlening goed geregeld en geborgd worden.

Daar komt bij dat er rekening mee moet worden gehouden dat in de toekomst een exploitatiebijdrage noodzakelijk kan blijken, zeker in de voorzienbare omstandigheden dat de postvolumes gestaag blijven krimpen. Dat kan aanleiding zijn om de dienstverlening tot op zekere hoogte te versoberen, maar voor zover nu is te voorzien niet om de postdienstverlening in z'n geheel op te heffen. Er zal naar verwachting nog enige tijd behoefte bestaan aan een vorm van UPD in Caribisch Nederland. Als daar van overheidswege aanvullende financiële middelen ter beschikking voor moeten worden gesteld, dan zal daarover verantwoording moeten worden afgelegd.

Gelet op de kleine volumes en de geringe financiële omvang van de postmarkten in Caribisch Nederland, is een complex regulerings- en handhavingssysteem disproportioneel en naar verwachting niet effectief. Concessiehouders hebben weinig knoppen om aan te draaien. Tegelijk is het wenselijk dat de concessiehouders overwegend bezig zijn met de postdienstverlening en niet met de rapportage en verantwoording daarover.

De neiging kan bestaan uitgebreide regulerings- en handhavingsrapportages op te leggen omdat de afstand tussen de ondertoezichtgestelden en de toezichthouder in Nederland groot is. Niet alleen in fysieke zin, ook in sociaal-culturele zin zijn er verschillen tussen Nederland en Caribisch Nederland.

Uitgebreide rapportageverplichtingen werken contraproductief voor een kleine postdienstverlener. Het is daarom te overwegen om, aanvullend aan de jaarlijkse rapportages van financiële basisgegevens en de periodieke rapportages over gemeten kwaliteit van de dienstverlening aan de toezichthouder in Nederland, tevens ook belanghebbenden in de regio zelf te betrekken bij de handhaving. De beste resultaten mogen verwacht worden van concessiehouders die naast de reguliere en formele verantwoording aan Den Haag, tevens aanspreekbaar zijn voor particuliere en zakelijke klanten op de eilanden zelf. En voor de lokale overheden. Dat indiceert dat de concessiehouder bij voorkeur ook domicilie heeft op het desbetreffende eiland, een reputatie hoog te houden heeft op het eiland en in de dagelijkse praktijk aanspreekbaar is voor klanten en voor de openbare lichamen.

De openbare lichamen zelf kunnen een initiërende rol spelen in het contact tussen publiek, ondernemingen, instellingen en de concessiehouder. Op Bonaire zou de Centraal Dialoog daarvoor als effectief gremium kunnen dienen. De Centraal Dialoog bestaat uit vertegenwoordigers van werkgevers/bedrijfsleven, vakbonden, en openbaar lichaam, en staat *qualitate qua* onder voorzitterschap van de gezaghebber. De beraadslagingen zijn vertrouwelijk, maar de Centraal Dialoog heeft de eigenstandige bevoegdheid om 'verklaringen' of 'adviezen' uit te brengen. Dit gremium zou eens per jaar de dienstverlening van de concessiehouder kunnen bespreken en evalueren. Daarbij zou zij de concessiehouder kunnen uitnodigen en eventueel ook grote klanten van de UPD-postdienst. Gevolgd door een 'verklaring' over de ervaringen met en de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening door de concessiehouder. Deze verklaring zou in afschrift naar het bestuurscollege van het openbaar lichaam en naar de ACM en het ministerie van EZ in Nederland kunnen gaan. Daarmee wordt bereikt dat handhaving van de afgesproken normen niet alleen een papieren zaak betreft tussen de concessiehouder en de overzeese toezichthouder, maar tevens een concrete en praktische zaak tussen de concessiehouder en het publiek dat zij bedient. Een vergelijkbare aanpak zou ook voor Sint-Eustatius en Saba kunnen gelden.

Op het gebied van de regulering van postdienstverlening nog het volgende: vermeden dient te worden dat een eventuele exploitatiebijdrage leidt tot gemakzucht en inefficiëntie bij de concessiehouder. Een exploitatiebijdrage dient daarom niet jaarlijks te worden vastgesteld op basis van geraamde of gerealiseerde tekorten, want

dat prikkelt niet tot efficiëntie. Verstandiger is om de jaarlijkse exploitatiebijdragen vooraf bij aanvang concessieperiode vast te stellen, zodat concessiehouder(s) een prikkel heeft (hebben) tot kostenefficiëntie.

Dat alles vereist van de concessiehouder een aanbieding met een gedegen *ex ante* analyse en prognose van de benodigde exploitatiebijdragen, op basis van geprognostiseerde volume-, opbrengsten- en kostenontwikkelingen. De concessieverlener, op zijn beurt, heeft kennis van kosten- en opbrengstengegevens nodig van de UPD per eiland, om de offertes te kunnen beoordelen, de volume- en kostenscenario's te kunnen doorrekenen en de onderhandelingen tot een goed einde te brengen. De beschikbare financiële gegevens per eiland tot dusverre volstaan nog niet om bovenstaande exercitie succesvol te kunnen uitvoeren. Aanbevolen wordt om de resterende jaren uit de huidige concessieperiode te gebruiken om FXDC duidelijke, relevante en betrouwbare informatie bij te (laten) houden en te rapporteren over de kosten en de opbrengsten van de UPD per eiland. Daar ontbreekt het op dit moment aan. Voor de verbetering van de informatie-uitvraag aan FXDC over 2025 en 2026 kunnen de ervaringen met het businessmodel uit de vorige paragraaf gebruikt worden.

Tenslotte kan als reguleringsoptie overwogen worden om bij de handhaving en regulering van de afspraken over de overkomstduur – zeker bij de intra-eilandelijke post – een bonus-malusregeling te introduceren met als variabelen de overkomstduur en mogelijk andere endogene variabelen op het gebied van de kwaliteit van de dienstverlening die volledig beïnvloedbaar zijn door de concessiehouder. Ook hier geldt dat de proportionaliteit in de gaten gehouden moet worden. Dat wil zeggen, de *performance* moet eenvoudig en bij voorkeur kwantitatief zijn vast te stellen. *Community boxes* en de elektronische berichtgeving aan klanten over afgeleverde post kan in principe eenvoudig uitgelezen en beoordeeld worden. Dat kan de mogelijkheid openen voor effectieve *pay-for-performance* afspraken met de concessiehouder.

Implementatie

Vertrouwelijke en strategische informatie is in deze paragraaf niet opgenomen.

Het navolgende presenteert een puntsgewijze implementatie-aanpak op hoofdlijnen.

De tijd tot het aflopen van de huidige concessie bedraagt – na afronding van dit onderzoek – nog een jaar en negen maanden. Uitgaande van gunning van de nieuwe concessies een half jaar voor ingangsdatum (1 januari 2027), zodat de nieuwe concessiehouders voldoende tijd hebben voor de voorbereidingen, impliceert dit een voorbereidingsproces van een jaar en drie maanden. Dit betekent dat voorbereidingen direct moeten starten.

1. Opzetten financieel informatiesysteem voor registratie van kosten en opbrengsten UPD per eiland voor 2025 en 2026.
 - Ontwerp en vastleggen format.
 - Planning: april/mei 2025.
2. Eerste ronde gesprekken met beoogde concessiehouders.
 - Identificeren contouren randvoorwaarden en concessie-eisen.
 - Bespreken wederzijds commitment (ministerie van EZ: bereidheid verlichting eisen en invullen randvoorwaarden; beoogde concessiehouders: herbevestigen interesse).
 - Voorbereiden en ingang zetten splitsing UPD-postconcessie in drie delen: Bonaire, Saba en Sint-Eustatius.
 - Planning: mei/juni 2025
3. Invullen randvoorwaarden.
 - Met het ministerie van BZK afspraken maken over realisatie postcodes.
 - Inventariseren financiële en praktische (grond, juridisch) haalbaarheid *community mailboxes*.
 - Besluit nemen om *community mailboxes* al dan niet van rijkswege ter beschikking te stellen.
 - Met het ministerie van I&W en Winair afspraken maken over acceptatieplicht UPD post.
 - Planning: september-november 2025.

4. Monitoring en analyse *businesscase* op basis van door concessiehouder aangeleverde informatie conform overeengekomen format.
 - Planning: december 2025 en mei 2026.
5. Tweede ronde gesprekken met beoogde concessiehouders door het ministerie van EZ.
 - Specificeren randvoorwaarden en concessie-eisen.
 - Planning: december 2025.
6. Ontwerp van programma van eisen en bestek.
 - Planning: december 2025-februari 2026.
7. Biedingen door beoogde concessiehouders.
 - Planning: maart-april 2026.
8. Bilaterale onderhandelingen, gunning en concessieverlening.
 - Planning: mei-juli 2026.
9. Voorbereidingen uitvoering nieuwe concessies.
 - Planning: juli-december 2026.
10. Start nieuwe concessies.
 - Planning: 1 januari 2027.

		apr-25	mei-25	jun-25	jul-25	aug-25	sep-25	okt-25	nov-25	dec-25	jan-26	feb-26	mrt-26	apr-26	mei-26	jun-26	jul-26	aug-26	sep-26	okt-26	nov-26	dec-26	jan-27
1	Opzetten informatiesysteem kosten en opbrengsten UPD																						
2	Eerste ronde gesprekken met beoogde concessiehouders																						
3	Invullen randvoorwaarden (postcodes, community boxes, luchttransport)																						
4	Monitoring en analyse <i>businesscase</i>																						
5	Tweede ronde gesprekken met beoogde concessiehouders																						
6	Ontwerp van programma van eisen en bestek																						
7	Biedingen door beoogde concessiehouders																						
8	Bilaterale onderhandelingen, gunning en concessieverlening																						
9	Voorbereidingen uitvoering nieuwe concessies																						
10	Start nieuwe concessies																						