

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2962

Vragen van het lid **Kisteman** (VVD) aan de Minister van Economische Zaken over het bericht «Duizenden banen op de tocht door nieuwe Postwet, regionale postbedrijven dreigen te verdwijnen» (ingezonden 22 augustus 2025).

Antwoord van Minister **Karremans** (Economische Zaken) (ontvangen 1 september 2025).

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «Duizenden banen op de tocht door nieuwe Postwet, regionale postbedrijven dreigen te verdwijnen» van BNR?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Wat is uw eerste reactie op dit bericht?

Antwoord 2

Ik heb kennisgenomen van dit bericht, waarin verschillende regionale postvervoerders hun zorgen uiten over de toekomst van hun bedrijf en de gevolgen voor hun werknemers. Ik heb begrip voor hun zorgen. De postmarkt verandert. Mensen versturen steeds minder kaarten en brieven, terwijl de kosten voor het bezorgen van brieven toenemen. Net als PostNL bij mij haar zorgen heeft geuit over de knellende bedrijfsvoering bij uitvoering van de wettelijke Universele Postdienst, kunnen ook regionale postvervoerders ervaren dat er steeds meer druk staat op een uitvoerbare en haalbare business case voor post van hun zakelijke klanten.

Vraag 3

Klopt het dat in de nieuwe Postwet de toegang voor regionale postbedrijven en andere postpartijen beperkt wordt, doordat de concurrentievoorwaarden die nu aan deze toegang verbonden zijn, worden afgebouwd in een periode van vijf jaar?

¹ BNR, 18 augustus 2025, «Duizenden banen op de tocht door nieuwe Postwet, regionale postbedrijven dreigen te verdwijnen». (<https://www.bnr.nl/nieuws/nieuws-politiek/10580620/duizenden-banen-op-de-tocht-door-nieuwe-postwet-regionale-postbedrijven-dreigen-te-verdwijnen>)

Antwoord 3

Nee, dat klopt niet. Op dit moment maken regionale postvervoerders en PostNL onderling afspraken over tarieven en voorwaarden voor het gebruik van het landelijke netwerk, zonder dat de Staat daarbij als partij betrokken is. Deze contracten – waarbij regionale vervoerders aanzienlijk minder betalen dan het reguliere zakelijke tarief – lopen binnen afzienbare tijd af. Het is onzeker welke afspraken PostNL en de vervoerders daarna zullen maken. Er bestaat op dit moment namelijk geen wettelijke verplichting om toegang tot het landelijke netwerk te verlenen. Dat betekent dat het PostNL vrijstaat het gebruik van het landelijke netwerk onder eigen voorwaarden aan te bieden. Met de aangepaste Postwet bied ik juist de benodigde zekerheid. Postvervoerders krijgen gegarandeerd toegang tot het PostNL-netwerk tegen het zakelijk tarief. Bovendien geldt dat zij gedurende een periode van vijf jaar, ingaand in het kalenderjaar na de inwerkingtreding van de nieuwe Postwet, gebruik kunnen maken van het netwerk tegen tarieven die lager liggen dan het zakelijke tarief. De voorwaarden hiervoor worden in lagere regelgeving vastgesteld, bijvoorbeeld met betrekking tot het tijdstip en de wijze van aanlevering.

Het voor langere tijd wettelijk verplicht opleggen van tarieven die onder de kostprijs liggen, zou naar mijn oordeel geen recht doen aan de positie van PostNL. Het is niet wenselijk of eerlijk om één marktpartij structureel te dwingen diensten te leveren tegen lager dan marktconforme voorwaarden. Uiteraard staat het regionale postvervoerders altijd vrij om zelf met PostNL te onderhandelen over de prijs en de condities waartegen zij toegang tot het netwerk verkrijgen. Het oorspronkelijke doel van toegang tot het landelijk netwerk van ruim tien jaar terug – het stimuleren van een tweede concurrerende landelijke postnetwerk – is niet langer relevant in de huidige krimpende postmarkt. Een conclusie die ook de ACM onderschrijft in haar onderzoek.² Met de huidige krimpende postvolumes is het opzetten van een tweede concurrerend landelijk postnetwerk niet haalbaar. Concurrentie kan beter ontstaan richting een brede bezorgmarkt en via andere kanalen, zoals bestaande pakketnetwerken, folderdistributienetwerken en andere innovatieve bezorgdiensten. Ik blijf in de toekomst streven naar meer concurrentie voor postvolumes, maar niet via een tweede postnetwerk.

Vraag 4

Klopt het dat na afloop van die vijf jaar, regionale postbedrijven en andere toegangsvragers een prijs gaan betalen die gelijk staat aan de prijs die PostNL aan een zakelijke eindgebruiker mag rekenen?

Antwoord 4

Nee, dat hoeft niet altijd het geval te zijn. PostNL wordt verplicht een aanbod te doen aan regionale postbedrijven dat gelijk staat aan de prijzen die een zakelijke eindgebruiker worden toegerekend. Het staat regionale postbedrijven uiteraard vrij om met PostNL afspraken te maken die gunstiger zijn dan dit verplichte prijsaanbod. PostNL heeft aangegeven dat deze handelwijze gebruikelijk is en overeenkomt met de wijze waarop zij ook met andere zakelijke klanten afspraken maakt.

Vraag 5

Klopt het dat volgens het wetsvoorstel een zakelijke klant zoals een ziekenhuis of een gemeente bij PostNL feitelijk een lagere prijs gaat betalen dan bij de regionale postbedrijven omdat die regionale postbedrijven dezelfde prijs aan PostNL moeten betalen voor toegang als PostNL zelf aan het zelfde ziekenhuis of dezelfde gemeente mag rekenen? Hoe moeten de regionale postbedrijven in die situatie dan hun eigen kosten goedmaken?

Antwoord 5

Dat zou in theorie kunnen, maar het is niet aannemelijk. Dit zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen als regionale postbezorgers vrijwel al hun opdrachten voor een bepaalde klant uitbesteden aan PostNL en daardoor nauwelijks gebruik kunnen maken van een eigen netwerk. In zo'n situatie kan een zakelijke klant bij PostNL een lager tarief betalen dan bij het regionale

² De postmarkt in transitie, bouwstenen voor een visie op de postmarkt, 24 april 2025

postbedrijf. Regionale postbedrijven zijn in dit fictieve voorbeeld namelijk volledig afhankelijk van PostNL en zullen hun kosten moeten doorberekenen aan de klant, waardoor zij op achterstand komen te staan. Tegelijkertijd is het de vraag in dit geval of het gerechtvaardigd is dat dergelijke bedrijven überhaupt recht hebben op een korting, en of een verdienmodel dat volledig steunt op het netwerk van een ander, in dit geval PostNL, wel te rechtvaardigen is.

In de praktijk ziet het er echter anders uit. Het is van belang om te kijken naar het verdienmodel en de kostenstructuur van regionale postbedrijven.

Sommige van deze bedrijven dragen slechts een deel van hun volumes over aan PostNL, gemiddeld rond de 20%. Het merendeel van hun post wordt binnen het eigen netwerk opgehaald, gesorteerd en bezorgd. Juist op dat deel kunnen zij hun eigen efficiëntieslag maken en concurrerende tarieven hanteren. Regionale netwerken hebben namelijk niet dezelfde schaalnadelen als het landelijke netwerk: Het is aannemelijk dat wanneer de totale volumes blijven dalen, de kosten per poststuk bij PostNL sneller stijgen dan bij een kleiner, flexibeler netwerk want dit soort netwerken hebben lagere en relatief minder vaste kosten. Zo kan een regionaal postbedrijf vaak volstaan met één sorteerlocatie en een beperkt wagenpark, terwijl PostNL landelijk meerdere sorteercentra en een uitgebreid logistiek netwerk moet onderhouden. Hierdoor ontstaat voor regionale bedrijven ruimte om winstgevend te opereren en toch scherpe prijzen te bieden aan hun klanten.

Daarnaast staat het klanten van regionale postbedrijven vrij om in hun keuze meer te laten meewegen dan alleen de prijs. Gemeenten en ziekenhuizen kunnen bijvoorbeeld waarde hechten aan regionale verankering of het stimuleren van sociale werkgelegenheid. In aanbestedingen kunnen zij dit expliciet opnemen als kwaliteitscriterium, waardoor de maatschappelijke meerwaarde van regionale postbedrijven zichtbaar ook financieel beloond kan worden. Daarmee hoeven aanbestedingen niet uitsluitend op prijs te worden beslist.

Ook is het de vraag of de situatie zich voordoet dat regionale postbedrijven precies hetzelfde gaan betalen voor toegang tot het landelijk netwerk als zakelijke klanten. Als regionale postbedrijven bepaalde volumes efficiënter en goedkoper kunnen verzorgen dan PostNL, heeft PostNL er zelf ook belang bij om deze partijen toegang te bieden tegen redelijke voorwaarden want anders loopt PostNL deze omzet mis. Op die manier kan PostNL kosten besparen en profiteren van de efficiency van regionale spelers. Dit creëert een wederzijds belang om tot evenwichtige afspraken te komen en houdt de markt dynamisch, waarin deze postbedrijven zich zullen kunnen aanpassen om hun bestaansrecht te blijven kunnen uitdragen naar hun klanten toe.

Vraag 6

Deelt u de mening van deze regionale postbedrijven dat zij op deze manier geen marktconforme prijzen kunnen bieden en daardoor geen post meer buiten hun verzorgingsgebied kunnen bezorgen?

Antwoord 6

Ik deel deze mening niet. Zoals bij vraag vijf toegelicht, dwingen de dalende volumes en de transitie naar een bredere bezorgmarkt van post en pakketten, alle partijen tot efficiënt werken en eerlijke concurrentie. Afbouwen van kortingen op toegangstarieven brengt ons dichterbij marktconforme prijzen en geeft regionale postbedrijven de ruimte om hun eigen sterke punten – zoals flexibiliteit en efficiëntie – maximaal te benutten. In een bredere bezorgmarkt ontstaan bovendien kansen om ook buiten het eigen gebied te bezorgen. Deze brede bezorgmarkt kan ontstaan als bedrijven zelf samenwerking zoeken met andere logistieke netwerken. Kortingen vertragen dit proces en belemmeren concurrentie.

Vraag 7

En is het dan ook waar dat na afloop van deze vijf jaar en het wegvallen van prijsregulering, PostNL de prijzen voor de diensten aan regionale postbedrijven verder kan verhogen?

Antwoord 7

PostNL kan na afloop van de vijf jaar de tarieven verhogen voor al haar klanten, maar nadrukkelijk geen hogere prijzen vragen aan regionale postbedrijven dan aan andere zakelijke klanten. De wet schrijft voor dat toegang tot het netwerk moet plaatsvinden onder non-discriminatoire voorwaarden, waardoor regionale postvervoerders gelijk behandeld worden.

Vraag 8

Hoe verhoudt deze opzet zich tot het advies van de ACM, die juist aanbeveelt om toegang voor regionale postbedrijven veilig te stellen en in dat verband bijvoorbeeld een retail-minus systematiek voor de kostprijzen te hanteren?

Antwoord 8

Mede op basis van de bouwstenen uit het ACM heb ik een afweging gemaakt tussen de diverse belangen en ben ik uiteindelijk tot het beleidsvoorstel voor toegang tot het landelijk netwerk voor regionale postbedrijven gekomen zoals verwoord in de gewijzigde Postwet en de nota van wijziging.

In haar onderzoek gaat de ACM niet diep in op de precieze invulling van toegangsregulering, maar merkt het volgende op:

«De ACM ziet twee opties om de brede bezorgmarkt te stimuleren. Ten eerste door het in stand houden van toegang voor regionale postbedrijven tot het netwerk van PostNL. Regionale postbedrijven zijn afhankelijk van toegang om hun klanten goed te bedienen. Op de lange termijn kunnen deze partijen mogelijk een groter deel van de postvoorziening op zich nemen door innovatieve businessmodellen. Welk toegangstarief passend is, moet nader worden onderzocht. Dit kan een retail-minus tarief zijn, dat aansluit bij de retailprijzen van PostNL met een korting voor kosten die PostNL bespaart. Een tweede optie is het verlagen van toetredingsdrempels als gevolg van wettelijke bepalingen...»

De ACM heeft geen concreet advies gegeven maar bouwstenen voor beleidskeuzes. De door het kabinet gekozen opzet voor toegangsregulering sluit mijns inziens aan bij de aandachtspunten van de ACM. Op dit moment bestaat er namelijk geen wettelijke zekerheid dat de regionale bedrijven gebruik kunnen maken van het landelijk postnetwerk. De huidige contracten met PostNL lopen af en er is geen garantie dat daar nieuwe afspraken voor in de plaats komen, waarbij het belangrijk is te benadrukken dat toegangsregulering meer omvat dan alleen tarieven. Denk aan non-discriminatoire voorwaarden, transparantie via een referentieaanbod en geschilbeslechting door de ACM. De voorziene afbouw ziet alleen op de tariefkortingen, niet op deze bredere toegangselementen die ook na vijf jaar in stand blijven. Het door het kabinet ingediende wetsvoorstel, inclusief de nota van wijziging, biedt juist die zekerheid door toegang tot het landelijk netwerk wettelijk te verankeren. Dit gebeurt via een overgangsperiode van vijf jaar, waarin PostNL verplicht is een referentieaanbod met tarieven en voorwaarden te publiceren. In die periode kunnen regionale postbedrijven voor een deel van hun postvolume gebruikmaken van het landelijk netwerk tegen gunstigere voorwaarden dan de zakelijke tarieven. Deze gunstigere voorwaarden nemen jaarlijks af, zodat postbedrijven geleidelijk toewerken naar het moment waarop zij dezelfde tarieven als de zakelijke klanten van PostNL krijgen aangeboden. De ACM toetst de referentieaanbiedingen vooraf, zodat transparantie en gelijke behandeling zijn gewaarborgd. Na afloop van de vijf jaar vervalt de verplichting tot het opstellen van een referentieaanbod, maar de kern blijft: effectieve toegang tot het landelijk netwerk is en blijft gegarandeerd, omdat PostNL verplicht blijft post van andere bedrijven te vervoeren tegen tarieven en voorwaarden die niet ongunstiger zijn dan die voor zakelijke eindgebruikers. Tot slot bevat de wet ook de mogelijkheid om een maximumrendement in te stellen op zakelijke postdiensten, zodat zij beschermd blijven tegen onredelijke hoge tarieven.

De door de ACM genoemde «retail-minus»-systematiek gaat uit van een korting («minus») ten opzichte van zakelijke tarieven. Zoals eerder toegelicht, ziet het kabinet geen publiek belang bij het structureel kunstmatig verlagen van tarieven. Bovendien is voor de retail-minus-aanpak bewust niet gekozen vanwege de hoge complexiteit. Binnen dit model zouden regionale postbedrijven korting krijgen op het toegangstarief op basis van de kostprijzen van het landelijk netwerk, wat diepgaand inzicht in alle ketenkosten vereist en een zware vorm van regulering om te toetsen met zich meebrengt. Dit leidt tot

aanzienlijke administratieve lasten. Daarnaast dient de invoering van retail-minus niet het directe belang van regionale postbedrijven die gebruikmaken van toegang tot het landelijk netwerk: er zou nieuwe regelgeving moeten worden opgesteld en een complex toezichtssysteem door de ACM ingericht. Dit kost veel tijd, en tegen de tijd dat het systeem operationeel zou zijn, zijn de huidige commerciële afspraken tussen PostNL en regionale partijen al verlopen.

De door het kabinet gekozen regeling voor toegangsregulering biedt meer duidelijkheid dan de situatie zonder nieuwe Postwet, waarin geen wettelijke garantie voor toegang tot het landelijk netwerk zou bestaan. Dankzij de nieuwe Postwet weten regionale postbedrijven zeker dat zij toegang tot het landelijk netwerk behouden, krijgen zij een reële overgangstermijn om hun bedrijfsmodel aan te passen aan de nieuwe tariefstructuur en worden zij tegelijkertijd gestimuleerd mee te bewegen met de marktrealiteit. Het landelijk netwerk van PostNL blijft hierdoor bovendien in staat om de universele postdienst te blijven vervullen. Het kabinet streeft uiteindelijk naar een gelijk speelveld, waarin alle partijen zich aanpassen aan de veranderende postmarkt en bijdragen aan een brede bezorgmarkt voor post en pakketten.

Vraag 9

Klopt het dat ACM dit niet beperkt tot een periode van vijf jaar?

Antwoord 9

Het klopt dat in het onderzoek van de ACM geen termijn wordt genoemd. Het wetsvoorstel beperkt overigens niet de periode van toegangsregulering tot vijf jaar, maar alleen het aanbieden van een referentieaanbod met tarieven lager dan de zakelijke tarieven tot die periode. Daarna blijft PostNL verplicht toegang te verlenen aan regionale postbedrijven, tegen transparante en niet-discriminerende voorwaarden.

De overgangsperiode, waarin de tarieven stapsgewijs worden geharmoniseerd met de zakelijke tarieven, biedt postvervoerders de mogelijkheid zich aan te passen aan een markt met dalende volumes en om nieuwe samenwerkingen te ontwikkelen. Tegelijkertijd ontstaan er kansen voor concurrentie, doordat andere bezorgnetwerken, zoals pakket- en foldernetwerken, steeds beter in staat zijn poststromen op te vangen.

Vraag 10

Bent u bereid om dit advies van de ACM te volgen voor een periode van meer dan vijf jaar, ook omdat uit uw brief van 30 juni aan de Kamer gesproken wordt van een periode van 10 jaar om tot een bredere bezorgmarkt te komen?

Antwoord 10

De ACM heeft in haar onderzoek geconstateerd dat de huidige eisen die we aan de postbezorging stellen, niet langer houdbaar zijn. Ze heeft geen advies uitgebracht maar bouwstenen aangeleverd op basis waarvan politieke keuzes kunnen worden gemaakt. Ten aanzien van de periode van vijf jaar wil ik opmerken dat de nieuwe wetgeving naar verwachting pas over twee jaar in werking kan treden. Hierdoor duurt het nog ruim zeven jaar voordat de verplichting tot het aanbieden van een referentieaanbod met lagere tarieven aan regionale postvervoerders vervalst. Dit geeft deze bedrijven ruim de tijd om zich aan te passen, bijvoorbeeld door zich meer te richten op pakketbezorging – een markt die sterk groeit – of door samenwerkingen aan te gaan met andere pakket- of foldernetwerken voor hun postbezorging.

Vraag 11

Klopt het dat de regionale postbedrijven veelal kwalificeren als sociale werkbedrijven of soortgelijke bedrijven, die juist ingericht zijn op het ondersteunen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt? Is herplaatsing van zulke mensen en banen zomaar mogelijk? Wat zijn de gevolgen voor de werknemers als deze regionale postbedrijven verdwijnen?

Antwoord 11

Niet alle regionale postbedrijven zijn sociale werkbedrijven. Binnen de groep regionale postbedrijven bestaan duidelijke verschillen. Er zijn veel sociale ontwikkelbedrijven die, naast andere werksoorten, ook postbezorging als een

werksoort aanbieden. Daarnaast zijn er regionale postbedrijven, zoals SBPost of onderdelen van Business Post, met een sterke sociale component, welke veel werkgelegenheid aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt bieden. Tegelijkertijd zijn er ook veel marktpartijen die vooral als commerciële bedrijven opereren. Het is dus te vergaand om te stellen dat regionale postbedrijven in het algemeen ingericht zijn op het ondersteunen van deze doelgroep.

Dat neemt niet weg dat er wél bedrijven in de sector actief zijn waar veel mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt werken. Ook bij PostNL is dat het geval. Voor deze groep is het bijzonder onwenselijk wanneer banen verdwijnen, juist omdat het hebben van werk voor hen geen vanzelfsprekendheid is. Tegelijkertijd moeten we eerlijk zijn over de realiteit: de postmarkt staat zwaar onder druk. Dit raakt alle bedrijven in de sector, PostNL en regionale vervoerders, en dus ook de banen die daarin worden vervuld. Daarom ben ik geen voorstander van sectorspecifieke regelingen binnen de postsector, enkel om werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in stand te houden. Daarnaast zijn kunstmatig lage toegangstarieven een onhoudbare en ondoelmatige oplossing zoals hierboven is uitgelegd. Bij kunstmatig lage toegangstarieven zou PostNL inkomsten mislopen en dit vergroot haar financiële problematiek op termijn. Het neemt tevens de prikkel weg bij regionale postbedrijven om zich aan te passen aan marktontwikkelingen en bedrijfsmodellen te ontwikkelen die ook in de toekomst perspectief bieden.

Daarom roep ik PostNL, de regionale postbedrijven, gemeenten, werkgevers en sociaal ontwikkelbedrijven op om samen de vinger aan de pols te houden. Wanneer banen bij een regionaal postbedrijf onder druk komen te staan, moeten er tijdig afspraken worden gemaakt zodat werknemers goed en zorgvuldig van werk naar werk worden begeleid.

Tot slot geldt dat we als samenleving moeten zorgen voor generieke regelingen die mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt duurzaam ondersteunen, ongeacht de sector waarin zij werken. Daarom werkt het kabinet aan een fundamentele herziening van de Participatiewet³, de verbetering van de banenafpraak⁴ en de versterking van de sociale infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven⁵. Daarmee borgen we een gelijk speelveld tussen bedrijven, voorkomen we afhankelijkheid van een krimpende markt en creëren we juist kansen in sectoren die wél toekomst hebben.

Vraag 12

Wat zijn de gevolgen voor de zakelijke gebruikers zoals ziekenhuizen en gemeenten als deze lokale postbedrijven zouden verdwijnen?

Antwoord 12

In het uiterste geval dat hun bestaande dienstverlener verdwijnt, zullen deze zakelijke partijen gebruik kunnen maken van de dienstverlening van andere lokale postbedrijven, van PostNL of andere logistieke bedrijven. Vervolgens zullen zakelijke gebruikers en dienstverleners onderling afspraken moeten maken, net zoals nu en in het verleden ook altijd is gebeurd.

Vraag 13

Wilt u deze vragen beantwoorden voor het ronde tafelgesprek over de postmarkt op 3 september 2025?

Antwoord 13

Ja.

³ Kamerstuk: 34 352, nr. 344, Voortgang fundamentele herziening Participatiewet spoor 2

⁴ Kamerstuk: 34 352, nr. 340, Verbetering banenafpraak

⁵ Kamerstuk: 34 352, nr. 341, Voortgangsbrief sociaal ontwikkelbedrijven en beschut werk