Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

35 423 Wijziging van de Postwet 2009 in verband met de wijziging van de toegangsregulering van postvervoerders tot een landelijk netwerk voor postaanbieding, de borging van de continuïteit van de universele postdienst, de flexibilisering van de eisen aan de universele postdienst en de bescherming van de arbeidspositie van postbezorgers

Nr. 23 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 september 2026

Naar aanleiding van het verzoek[1] van uw Kamer stuur ik u hierbij een routekaart voor de toekomst van de postmarkt. In de procedurevergadering van 31 maart 2026 van de commissie voor Economische Zaken is tevens een verzoek gedaan om een reactie op een brief van de hoogleraren M. Haan en M.P. Schinkel d.d. 17 maart 2026 over «Aanbieding notitie «Herstel van de brievenpostmarkt: een voorstel voor structurele hervorming»». Aangezien beide onderwerpen met elkaar samenhangen heb ik in de bijlage bij deze brief mijn appreciatie van het voorstel van de hoogleraren toegevoegd.

In deze brief schets ik eerst de ontwikkelingen op de postmarkt. Vervolgens licht ik mijn leidende principes voor de toekomst en mijn beleidsinzet op korte termijn toe. Tot slot beschrijf ik in de routekaart voor de toekomst van de postmarkt de concrete stappen die ik voornemens ben om te nemen in de komende jaren.

Hierbij wil ik alvast aangeven dat ik hoop het gesprek met uw Kamer over het wetsvoorstel tot wijziging van de Postwet 2009 (Kamerstuk 35 423) binnenkort te kunnen voeren. U ontvangt hiervoor nog een tweede nota van wijziging voor toegangsregulering.

[1] Kamerstuk 35 423, nr. 19

kst-35423-23
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

Ontwikkelingen in de postmarkt

Aanhoudende volumekrimp post

Zoals eerder door mijn voorgangers aangegeven[2] blijft voor veel consumenten en klein zakelijke gebruikers post nog altijd van betekenis in het dagelijks leven. De universele postdienst (UPD) vormt voor hen een belangrijke publieke voorziening, die betrouwbaar, betaalbaar en toegankelijk moet blijven. Tegelijkertijd kan niet worden voorbijgegaan aan de ingrijpende veranderingen die de postmarkt doormaakt. Door digitalisering krimpen de volumes al jaren met 7% per jaar.[3] Dit heeft directe gevolgen voor werkgelegenheid, organisatie van het netwerk en de financiële houdbaarheid van de dienstverlening. Waar een persoon in 2019 gemiddeld nog 10 brieven per maand ontving, is dat dit jaar naar verwachting 6 brieven per maand, en zal dit in 2040, bij gelijk doorzettende trend, nog maar 2 brieven per maand zijn. De brief verliest hiermee aan maatschappelijke relevantie en wordt uiteindelijk een zelden gebruikt communicatiemiddel.

De aanhoudende volumekrimp vraagt om een herijking van het publiek belang dat met de postmarkt is gemoeid. De maatschappelijke relevantie van traditionele brievenpost neemt af, terwijl de economische houdbaarheid van het huidige UPD-model door diezelfde krimp steeds verder onder druk komt te staan. Ook uit analyses van de ACM[4] volgt dat de structurele veranderingen op de postmarkt aanleiding geven om het bestaande reguleringskader aan te passen aan deze realiteit.

Transitie naar een brede bezorgmarkt

Tegen de achtergrond van krimpende postvolumes richt mijn inzet zich primair op regelgeving die beter aansluit bij de ontwikkelingen op de postmarkt. Dat kan op onderdelen leiden tot vereenvoudiging van regelgeving, maar waar nodig ook tot aanvullende regels om publieke belangen te borgen. Bij de UPD ligt een vereenvoudigd regelgevend kader – binnen de daarvoor geldende kaders vanuit EU-regelgeving – op termijn voor de hand. Dat betekent dat onder de UPD alleen nog poststromen vallen waarvoor borging van publieke belangen noodzakelijk is. De UPD is op grond van EU-regelgeving geen alleenrecht voor het bedrijf dat is aangewezen als UPD-verlener. Andere marktpartijen kunnen UPD-post aanbieden als zij dat willen. Bovendien werken de eisen die aan de UPD worden gesteld werken bovendien in de praktijk door in de kwaliteit van de dienstverlening op de zakelijke postmarkt, omdat zakelijke post gebruik maakt van dezelfde sorteer-, vervoers- en bezorgnetwerken. De UPD-post en zakelijke post hebben daardoor een vergelijkbaar kwaliteitsniveau. Door het vereenvoudigen van de regels en kwaliteitsnormen voor de UPD kunnen andere bezorg- en logistieke partijen makkelijker meedoen en op die dienstverlening aansluiten.

Naarmate poststromen verder afnemen, zal de traditionele postmarkt zich steeds meer ontwikkelen tot een bredere bezorgmarkt: een fundamentele verschuiving waarbij de klassieke postinfrastructuur opgaat in een geïntegreerde markt voor verschillende goederen- en bezorgstromen, en de grenzen tussen post, pakketten en folders geleidelijk vervagen. Kenmerkend voor die ontwikkeling is de convergentie van netwerken,

---

[2] Kamerstuk 35 423, nr. 22

[3] Eigen berekening op basis van historische volumegegevens uit de jaarlijkse Post- en Pakketmonitor van de Autoriteit Consument & Markt (ACM), over de periode 2014–2025. Het betreft een gemiddeld jaarlijks dalingspercentage; de feitelijke daling verschilt per jaar.

[4] De Postmarkt in transitie: bouwstenen voor een visie op de postmarkt, ACM, 2025,

waarbij logistieke partijen -zoals andere pakketnetwerken- hun bestaande infrastructuur ook inzetten voor poststromen en post meeloopt als aanvullende stroom in efficiëntere bezorgnetwerken. Dit vermindert de afhankelijkheid van het huidige landelijke postnetwerk en maakt het mogelijk de maatschappelijke behoefte voor post via verschillende infrastructuurvormen in te vullen. Die transitie vraagt om zorgvuldige keuzes, waarbij maatschappelijke waarden, uitvoerbaarheid en betaalbaarheid steeds in samenhang worden gewogen.

Gelet op de geschetste ontwikkelingen op de postmarkt, licht ik hieronder toe wat deze betekenen voor mijn beleidsinzet op korte termijn. Voordat ik dat doe, schets ik hieronder eerst de leidende principes voor de toekomst en mijn beleidsinzet voor de korte termijn.

Leidende principes voor de toekomst

De postmarkt veranderd ingrijpend. Tegen deze achtergrond hanteer ik de volgende leidende principes voor mijn visie op de postmarkt:

1. *Postbezorging blijft een basisvoorziening*. Iedereen moet ook in de toekomst een brief of kaart kunnen versturen en ontvangen.
2. *De kaders voor de UPD moeten realistisch en toekomstbestendig zijn*. De wettelijke eisen moeten voor de UPD-verlener operationeel uitvoerbaar zijn en een rendabele uitvoering mogelijk maken, zodat de uitvoering van de wettelijke taak op lange termijn niet structureel verlieslatend is en geen structurele overheidssubsidie vereist.
3. *Regulering wordt beperkt tot wat maatschappelijk noodzakelijk is*. Naarmate de postmarkt verder krimpt, richt de overheid publieke borging alleen op die diensten waarvoor dat echt nodig is vanuit een maatschappelijk belang.
4. *De postmarkt ontwikkelt zich naar een bredere bezorgmarkt*. De overheid schept de wettelijke randvoorwaarden voor meer concurrentie, waardoor marktpartijen ruimte krijgen voor innovatie en samenwerking. Zo kunnen nieuwe vormen van dienstverlening en efficiëntere bedrijfsmodellen ontstaan.
5. *De ontwikkeling van de postmarkt verloopt sociaal verantwoord*. Bij wijzigingen in wet- en regelgeving en bij marktontwikkelingen is aandacht voor de gevolgen voor werknemers. Werkgevers en sociale partners zijn primair verantwoordelijk voor goede arbeidsvoorwaarden, duurzame inzetbaarheid en, waar nodig, begeleiding van werk naar werk.

Om realistische kaders te handhaven voor de uitvoering van de UPD, zijn de komende jaren verschillende stappen nodig. Deze stappen moeten leiden tot een eenvoudiger regelgevend kader en een brede bezorgmarkt op langere termijn. Deze stappen kennen een aantal afhankelijkheden: 1) de ontwikkelingen op de postmarkt, 2) de rendabiliteit van de UPD en 3) de politieke keuze over wat het publiek belang is bij de UPD en welk onderdeel van de huidige UPD gereguleerd moet blijven.

Gelet op deze afhankelijkheden en rekening houdend met de vijf leidende principes zoals ik die hierboven heb toegelicht, vind ik het belangrijk om in de toekomst verschillende beleidsopties open te houden. Dat betekent dat ik opties zoals het verstrekken van subsidie aan de UPD-verlener, als ultiem redmiddel, vooraf niet uitsluit. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor verdergaande beleidsopties in de toekomst, zoals het verder passend maken en vereenvoudigen van de wettelijke kaders of juist aanbesteden van delen van de huidige UPD die niet door de markt worden opgepakt. Uiteraard zijn hiervoor politieke keuzes nodig over bijvoorbeeld de te beschermen poststromen richting de toekomst. In de routekaart die volgt aan het einde van deze brief zijn stappen beschreven die beslisinformatie

opleveren om deze politieke keuzes te kunnen maken in de toekomst. Bij de geschetste beleidsopties vind ik bovenstaande leidende principes relevant om mee te wegen: nu en in de toekomst.

Verantwoordelijkheden marktpartijen en overheid

Richting de toekomst is het primair aan marktpartijen om te bepalen hoe zij actief zijn op de postmarkt. Ik zie het echter wel als mijn verantwoordelijkheid om de wettelijke kaders zó vorm te geven dat zij ruimte bieden voor vernieuwing, samenwerking en nieuwe vormen van dienstverlening. Alleen zo kan een bredere bezorgmarkt ontstaan waarin niet alleen efficiëntie, maar ook innovatie en toekomstbestendige werkgelegenheid een plek krijgen, en waarin het ook in de toekomst vanzelfsprekend blijft dat mensen elkaar een kaartje of brief kunnen sturen. Ik vind het daarbij ook belangrijk dat digitale communicatie tussen overheid en burgers in de toekomst genormaliseerd en vergemakkelijkt wordt. De Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Wmebv) is op 1 januari 2026 grotendeels in werking getreden en is vanaf 1 januari 2027 volledig van kracht. Deze wet versterkt het recht op digitaal verkeer met de overheid en normaliseert elektronische verzending en ontvangst van officiële berichten. Daarmee kan de Wmebv op termijn bijdragen aan minder afhankelijkheid van post als communicatiemiddel tussen overheid en burgers. Dit laat onverlet dat het voor burgers mogelijk moet blijven om per post te communiceren met de overheid. In lijn met mijn nationale inzet pleit ik ook op EU-niveau bij herziening van de Postrichtlijn voor regelgeving die aansluit bij de ontwikkelingen in de postmarkt. Dit laat onverlet dat het voor burgers mogelijk moet blijven om per post te communiceren met de overheid.

Verantwoord werkgeverschap

De dalende volumes en wijzigingen in de operationele kant van het postnetwerk betekenen ook iets voor de mensen die hieraan werken, want het blijft mensenwerk. Daarom blijft het blijft van belang dat de veranderingen op de postmarkt sociaal verantwoord verlopen.

Door de structurele daling van de postvolumes is op langere termijn minder bezorgcapaciteit nodig. Op dit moment werken er circa 20.000 mensen als postbezorger in de postsector en 5.000 á 10.000 mensen in functies zoals de sortering en distributie van post (waarvan ruim 6.000 mensen met afstand tot de arbeidsmarkt). De mate en het tempo waarin de werkgelegenheid zich ontwikkelt, hangen onder meer af van de verdere volumeontwikkeling, keuzes van marktpartijen en innovaties in de sector.

Het is van belang dat werkgevers en sociale partners tijdig oog hebben voor de personele gevolgen van veranderingen in de markt. Een eventuele afname van de personeelsbehoefte kan deels worden opgevangen via natuurlijk verloop. Waar aanvullende inzet nodig is, ligt het in de eerste plaats op de weg van werkgevers en sociale partners om afspraken te maken over duurzame inzetbaarheid, scholing en begeleiding van werk naar werk. Dat past bij de bredere lijn dat de organisatie van werk-naar-werkbegeleiding primair bij werkgevers en sociale partners ligt, terwijl de overheid vooral randvoorwaarden en infrastructuur ondersteunt.

Ik zie het daarbij als de verantwoordelijkheid van dit kabinet om via een goed functionerende arbeidsmarktinfrastructuur, passende wettelijke randvoorwaarden en publieke voorzieningen bij te dragen aan een zorgvuldige transitie. De sociale rechten van postbezorgers blijven geborgd via het minimumloon, sociale verzekeringen en de bescherming

van de arbeidswetgeving, waaronder ontslagbescherming en arbeidsomstandigheden. Voor werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt blijven de Participatiewet en de banenafspraak van kracht. Zo wordt bevorderd dat werknemers bij veranderingen in de sector tijdig passende ondersteuning kunnen krijgen en niet tussen wal en schip raken.

Beleidsinzet postmarkt korte termijn

In lijn met mijn leidende principes voor de postmarkt zet ik op korte termijn – hiertoe versta ik de periode tot de inwerkingtreding van de wijziging van de Postwet – in op de volgende beleidsinzet:

1. Onderzoek naar het verder versoepelen van de UPD-kaders

Met de wijziging van het Postbesluit 2009 en de Postregeling 2009 zijn reeds versoepelingen doorgevoerd: de overkomstduur voor UPD-poststukken is per 1 juli 2026 verruimd van één naar twee dagen na aanbieding (D+2) en wordt per 1 juli 2027 verruimd naar drie dagen (D+3). De norm voor bezorgbetrouwbaarheid wordt tijdelijk verlaagd naar 90% bij bezorging binnen twee dagen en daarna vastgesteld op 92% bij bezorging binnen drie dagen. Deze versoepelingen leiden tot een rendabele en operationeel uitvoerbare UPD en voor meer ruimte voor concurrentie op de postmarkt: als de verplichtingen voor de UPD versoepeld worden, ontstaat er meer speelruimte voor nieuwe logistieke partijen om hun netwerk te combineren met brievenpost – denk aan pakketbezorgers, lokale koeriers en sociale ondernemingen die zo makkelijker kunnen aanhaken.

Voor de komende periode is mijn beleidslijn om – waar nodig – in te zetten op het onderzoeken van eventuele verdere versoepelingen van de UPD-eisen om zo realistische kaders en een rendabelere uitvoering van de UPD te behouden. Naast bovengenoemde reeds in werking getreden versoepelingen zal onderzoek plaatsvinden naar de maatschappelijke effecten en wenselijkheid van verdere versoepelingen. Ik start daarbij met het onderzoeken van het schrappen van de zaterdag als bezorgdag voor de standaardbrief bij D+3 per 1 juli 2027 en de invoering van een zomerdienstregeling. Ik verwijs u naar de routekaart verderop in deze brief voor een volledig overzicht van de te onderzoeken versoepelingen. Het in kaart brengen van deze effecten faciliteert een zorgvuldige politieke besluitvorming over de wenselijkheid van verdere versoepeling van de UPD-kaders.

2. Flexibilisering van de UPD-kaders

Met het wetsvoorstel tot wijziging van de Postwet 2009 wordt het mogelijk gemaakt om de kaders voor de UPD sneller en doelmatiger aan te passen en deze, waar nodig, te differentiëren naar verschillende poststromen. Hiermee kan beter worden ingespeeld op onzekere marktontwikkelingen en veranderende behoeften in de postmarkt. Dit is van belang om duidelijkheid te bieden aan marktpartijen en gebruikers van post over de toekomstige inrichting van de postmarkt en de benodigde regulering, en biedt de noodzakelijke flexibiliteit om de transitie naar een bredere bezorgmarkt zorgvuldig vorm te geven.

3. Regulering van toegang tot het landelijk netwerk van PostNL

Op korte termijn is het van belang om via toegangsregulering en versterkte rol van de ACM te voorkomen dat partijen vroegtijdig uit de markt worden gedrukt. Daarom is beoogd met de nog in te dienen tweede nota van wijziging de toegang tot het netwerk van PostNL voor andere

partijen, waaronder regionale postvervoerders, beter te borgen. De ACM krijgt daarbij de bevoegdheid om de toegangsregulering nader in te vullen, zodat toegang tot het landelijk dekkende netwerk onder redelijke voorwaarden en tarieven kan plaatsvinden. In de tweede nota van wijziging zullen hiervoor de wettelijke kaders worden opgenomen in lijn met mijn Kamerbrief van 11 mei jl. en uw Kamermoties over toegang.

De inhoud van de tweede nota van wijziging komt op hoofdlijnen op het volgende neer. Op de houder van het landelijke brievennetwerk komt een verplichting te rusten om toegang te verlenen tot dat netwerk. Deze verplichting zal alleen gelden voor toegang tot het landelijke brievennetwerk en niet voor pakketnetwerken en andere logistieke netwerken. De ACM zal daartoe de voorwaarden, een tariefreguleringsmethode en de toegangstarieven vaststellen die effectieve toegang realiseren en geen afbreuk doen aan de continuïteit en betaalbaarheid van de universele postdienst. Zoals hierboven beschreven is mijn inzet dat op korte termijn en waar nodig mogelijk verdere versoepelingen van de UPD-kaders worden doorgevoerd. Uiterlijk in 2030 zal een integrale herijking van de Postwet en onderliggende regelgeving plaatsvinden.

Gelet op de ontwikkelingen zoals hierboven geschetst vind ik het belangrijk om het wetsvoorstel tot wijziging van de Postwet 2009 zo spoedig mogelijk te behandelen zodat deze wijziging in werking kan treden. Tegelijkertijd vergt het proces met verschillende partijen en belangen helaas tijd om tot een afgewogen en uitvoerbaar toegangsregime te komen. Het kost enige maanden om hieraan recht te doen. Ik verwacht de tweede nota van wijziging daarom uiterlijk in de tweede helft van Q4 van dit jaar aan uw Kamer te kunnen sturen.

Routekaart voor de toekomst van de postmarkt

Om mijn bovenvermelde beleidsinzet op korte termijn te realiseren en mijn beleidsinzet voor de langere termijn verder vorm te geven, ben ik voornemens om de onderstaande routekaart met verschillende stappen te volgen. Deze stappen leveren beslisinformatie op om politieke keuzes te kunnen maken over de publieke belangen van de UPD alsmede de wettelijke kaders en bezorgeisen. Bij deze keuzes zal uiteraard ook de operationele en financiële houdbaarheid van de uitvoering van de UPD worden meegewogen.

Routekaart voor de toekomst van de postmarkt

Najaar 2026 – medio 2027

Postwet

De Kamer kan besluiten om het wetsvoorstel tot wijziging van de Postwet 2009 te behandelen, mogelijk nog eind 2026. Deze wijziging: Deze wijziging:

- Biedt mogelijkheid om flexibeler in te spelen op de veranderende postmarkt door sneller aanpassingen te kunnen doen op het niveau van lagere regelgeving in plaats van wetsniveau. Hierdoor wordt het tevens mogelijk om binnen de UPD bezorgeisen te differentiëren naar diverse postsoorten.
- Biedt via een nieuw toegangsregime betere bescherming voor kleinere regionale postbedrijven tijdens de transitiefase naar een brede bezorgmarkt
- Biedt de grondslag voor het kunnen instellen van een rendementsplafond voor de hele postdivisie, dus zowel UPD als niet-UPD post.

- Borgt dat de UPD wordt verleend door een in Nederland gevestigde vennootschap. Hiermee wordt verzekerd dat de verlener van de universele postdienst duurzaam in Nederland is gevestigd en aanspreekbaar is op de uitvoering van deze wettelijke taak.

Lagere regelgeving

- Onderzoeken van de maatschappelijke effecten van het schrappen van zaterdag als bezorgdag voor de standaardbrief bij D+3 per 1 juli 2027 en de invoering van een zomerdienstregeling (zonder zaterdagbezorging) nadat de wijziging van de Postwet is behandeld. Hierbij is het gewenst dat de UPD-verlener de noodzaak van het schrappen van zaterdag als bezorgdag bij verschillende scenario's degelijk en onafhankelijk onderbouwt.

2027

Internationale regelgeving

- In internationaal verband pleiten voor flexibilisering van de nieuwe EU-postrichtlijn (voorstel Commissie wordt verwacht Q1 2027).

Postwet

- Afloop van de eerste contracten van regionale postbedrijven per eind 2027.
- Tijdige vaststelling door de ACM van de toegangsbesluiten, overeenkomstig de voorgestelde wijziging van de Postwet 2009.
- Waar nodig tijdelijke afspraken tussen PostNL en regionale postbedrijven in afwachting van de toegangsbesluiten door de ACM.

Lagere regelgeving in 2027

- Invoering van D+3 voor de UPD per 1 juli 2027.
- Uiterlijk 1 juli 2027: besluit nemen over het schrappen van zaterdag als bezorgdag voor de standaardbrief bij D+3 per 1 juli 2027 en de invoering van een zomerdienstregeling (zonder zaterdagbezorging).

2028–2030

Evaluatie UPD inclusief effecten van D+3; af te ronden uiterlijk per 1 juli 2029

- Evaluatie van de UPD en de UPD-eisen, waaronder de effecten van D+3 en de maatschappelijke gevolgen van mogelijke verdere versoepelingen. Daarbij wordt bezien in hoeverre de wettelijke eisen van de UPD nog aansluiten bij de behoeften van gebruikers en de ontwikkelingen op de postmarkt. Het gaat hierbij onder andere om de eisen aan de frequentie, snelheid en zekerheid van bezorging, de inrichting en toegankelijkheid van het netwerk van brievenbussen, de mogelijkheden voor geografische differentiatie en centrale bezorglocaties. De evaluatie vormt de basis voor beleidskeuzes over de toekomstige reikwijdte en vormgeving van de UPD, met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor consumenten, kleinzakelijke gebruikers en regio's.

- Onderzoek naar knelpunten en toetredingsbarrières in de bredere post- en bezorgmarkt. Daarbij wordt onderzocht welke wettelijke, economische en praktische belemmeringen marktpartijen ervaren bij toetreding, groei en innovatie. In ieder geval wordt bezien welke gevolgen de eis dat 80% van de postbezorgers op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam is heeft voor marktpartijen, werknemers en de maatschappelijke postvoorziening. Het onderzoek richt zich ook op de vraag in hoeverre dergelijke eisen noodzakelijk en proportioneel zijn en welke vervolgstappen wenselijk zijn om ruimte te bieden aan een bredere bezorgmarkt.

Herijking Postwet, UPD & andere instrumenten

- Integrale herijking van de Postwet en de onderliggende regelgeving, op basis van de evaluaties, nieuwe Europese wetgeving en de dan geldende marktontwikkelingen.
- Op basis van verwachte marktontwikkelingen en uitgevoerde onderzoeken de vormgeving van de UPD aanpassen. Mede in het licht van de ontwikkeling naar een brede bezorgmarkt.
- Besluit nemen over andere mogelijke toetredingsbarrières, zoals de eis dat 80% van de bezorgers in vaste dienst moet zijn bij postbedrijven.

Mijn inzet richt zich primair op regelgeving die beter aansluit bij de ontwikkelingen op de postmarkt. Dat kan op onderdelen leiden tot vereenvoudiging van regelgeving, maar waar nodig ook tot aanvullende regels om publieke belangen te borgen. Enerzijds wordt hiermee de continuïteit en betaalbaarheid van de UPD geborgd en anderzijds ontstaat zo ruimte voor een geleidelijke ontwikkeling naar een meer concurrerende en flexibele bezorgmarkt. Deze benadering sluit ook aan bij analyses van de ACM en bij ontwikkelingen in andere Europese landen, waar de nadruk ligt op aanpassing en versoepeling van bestaande kaders. De transitie naar een bredere bezorgmarkt komt niet vanzelf tot stand. Indien marktpartijen daartoe, gezamenlijk met PostNL, het initiatief willen nemen, ben ik bereid een pilot te faciliteren om te experimenteren met andere vormen van samenwerking bij regionale postvervoerders, bijvoorbeeld door hierover in gesprek te gaan met betrokken partijen.

Tot slot verwacht ik – zoals hiervoor toegelicht – op korte termijn het gesprek met uw Kamer over het wetsvoorstel tot wijziging van de Postwet 2009 te kunnen voeren. Daarmee kan een inhoudelijk debat plaatsvinden over de benodigde regulering van de postmarkt. Ik vind het belangrijk dat de politieke besluitvorming die nodig is om duidelijkheid te verkrijgen over de voorgestelde wijziging van de Postwet 2009 spoedig plaatsvindt. De voorgestelde wijziging is voor alle betrokken partijen van groot belang omdat deze onder meer zorgt voor de nodige flexibiliteit om soepel op toekomstige ontwikkelingen te kunnen inspelen.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
H.G. Herbert

Bijlage 1

Herstel van de brievenpostmarkt: Een voorstel voor een structurele hervorming

Haan en Schinkel hebben een voorstel gepubliceerd voor de hervorming van de postmarkt. Zij vinden het maatschappelijk onwenselijk dat de Nederlandse brievenpostmarkt door een privaat natuurlijk monopolie gecontroleerd wordt, zeker als brievenpost van publiek belang wordt geacht.[5] De postmarkt zou, gegeven dit vertrekpunt, fundamenteel hervormd moet worden om het monopolie van PostNL te doorbreken. Dit monopolie ontstond na de overname van concurrent Sandd in 2019 en leidt volgens hen tot problemen zoals sterk stijgende prijzen, afnemende bezorgkwaliteit en te weinig prikkels voor PostNL om efficiënt te werken. Naar mening van de auteurs is daarbij een knelpunt dat PostNL zijn brieven- en pakketactiviteiten door elkaar heeft gemixt. Daardoor kan het bedrijf in de boekhouding kosten heen en weer schuiven, zodat het moeilijk te controleren is wat de echte kosten van de UPD zijn. Dit maakt het lastig om een goed beeld te krijgen van de financiële situatie van PostNL, die hierop subsidieverzoeken en bezwaren heeft gebaseerd.

Om deze situatie van marktmacht op te lossen, stellen Haan en Schinkel voor dat de Staat ingrijpende structurele maatregelen neemt, namelijk om de brievenpostinfrastructuur – denk aan sorteercentra, brievenbussen en bezorgers – los te maken van de pakketdivisie en onder publiek beheer van de Staat te brengen. Hun plan bestaat uit drie duidelijke stappen:

1. Afsplitsing en overname door de Staat: De Staat koopt de postdivisie, dan wel alle aandelen van PostNL op. In dat laatste geval splitst de Staat het brievenbedrijf af als apart overheidsbedrijf (dat de UPD-verplichting overneemt) en brengt de winstgevende pakketdivisie weer naar de beurs, zodat die vrij kan concurreren.
2. Verdeling in regionale concessies: De landelijke infrastructuur wordt opgesplitst in vijf regionale delen, gebaseerd op de grote sorteercentra zoals in Zwolle, Den Bosch, Den Haag, Amsterdam en Nieuwegein. Een speciaal overheidsbedrijf blijft eigenaar van de gebouwen, machines en grote investeringen, maar besteedt de exploitatie uit aan marktpartijen.
3. Periodieke aanbesteding: Elke vijf jaar wordt de exploitatie per regio openbaar aanbesteed. Bedrijven zoals PostNL, regionale bezorgers, folderexploitanten of zelfs buitenlandse postbedrijven kunnen bieden. Bieders geven prijzen voor verschillende snelheden (bijvoorbeeld bezorging in 48 of 72 uur), betalen voor een concessie in rendabele regio's of vragen de laagste subsidie in minder rendabele gebieden. Om te voorkomen dat één partij weer een monopolie krijgt, mag geen enkele partij meer dan twee regio's winnen.

Volgens de auteurs heeft dit systeem, mits er voldoende interesse vanuit de markt is, als voordeel dat aanbestedingen direct inzicht geven in de werkelijke kosten van de UPD: een positief bod geeft de verwachte winstwaarde van de concessie weer, een negatief bod betekent precies hoeveel subsidie nodig is voor de bezorging in de betreffende regio, zonder giswerk. Concurrentie tussen de regio's, die allen aan strikte afgiftevoorwaarden gebonden zijn, houdt de tarieven laag. De overheid houdt de regie over de gewenste kwaliteit en postzegelprijzen via de voorwaarden in de concessie. Tegelijkertijd wordt het makkelijker voor nieuwe spelers, zoals pakketbezorgers, om in te stappen, wat de doorstroming van post naar brede bezorgnetwerken zou kunnen versnellen. Zo herstelt de tucht van de markt zich en blijft een betaalbare en betrouwbare postdienst geborgd.

[5] Vitale infrastructuur is infrastructuur die cruciaal is voor de veiligheid en continuïteit van de samenleving.

De politiek wordt tot slot opgeroepen om te kiezen welke brievendiensten maatschappelijk gewenst zijn, en hoe die het meest efficiënt kunnen worden ingericht. Het is volgens de auteurs een politieke keuze welke vorm van de UPD we in Nederland willen, die democratisch moet worden genomen en niet door de uitvoerder worden afgedwongen op basis van commerciële overwegingen. Dat kan betekenen dat subsidie nodig is voor de uitvoering van een uitgebreide UPD, maar die wordt dan besteed aan een publiek belang: het bestaan van een hoogwaardige brievenpostbezorging voor alle burgers tegen een redelijke prijs.

Mijn appreciatie van het voorstel

Veel van de knelpunten die Haan en Schinkel signaleren, herken ik. De huidige marktpositie van PostNL, de beperkte beschikbaarheid van alternatieven en de vragen rond de transparantie en kostentoerekening van de UPD vragen om een gerichte beleidsreactie. Ik waardeer het daarom dat de auteurs deze onderliggende problemen scherp agenderen en dat het voorstel bijdraagt aan de bredere discussie over de toekomst van de postmarkt. Waar ik tot een andere afweging kom, is de voorgestelde oplossingsrichting. Naar mijn oordeel ligt het op korte termijn meer voor de hand om in te zetten op gerichte regulering, meer transparantie, strenger toezicht en ruimte voor toetreding, dan op een ingrijpende herinrichting van de gehele markt. Het verschil in afweging licht ik hieronder toe.

Afnemend belang van post voor de samenleving

Het voorstel van Haan en Schinkel raakt aan de fundamentele vraag hoe zwaar het publiek belang van post op dit moment nog weegt en welke mate van overheidsingrijpen daarbij past. Ik kom daarbij tot een andere afweging mede op basis van mijn visie.

Digitale alternatieven hebben de maatschappelijke afhankelijkheid van fysieke post in belangrijke mate verminderd. Ik verwacht dat het maatschappelijk belang van post verder zal afnemen naarmate de volumekrimp en digitalisering doorzet. Op termijn ligt het daarom meer voor de hand dat een kaart of brief niet langer via een afzonderlijk en zwaar gereguleerd postnetwerk wordt bezorgd, maar meeloopt in flexibelere logistieke netwerken waarin post wordt gecombineerd met bijvoorbeeld pakketten of folders. Het denkbare eindbeeld is dat de markt zelf voorziet in de resterende behoefte aan postbezorging, zonder dat daarvoor nog een publiekrechtelijk voorgeschreven basisvoorziening met bijbehorende kwaliteitsverplichtingen nodig is. Ook tijdskritische post, zoals rouwpost en medische post, kan in dat geval via verschillende logistieke netwerken tijdig en betrouwbaar worden bezorgd.

Dat eindbeeld is echter nog niet bereikt. Juist in de overgang naar een bredere bezorgmarkt zijn de door de professoren geschetste aandachtspunten, zoals de afhankelijkheid van de huidige UPD-verlener en de onzekerheid over de werkelijke kosten van de postvoorziening, reëel. Meer toetreding van andere logistieke netwerken is daarom nodig om de afhankelijkheid van het huidige landelijke postnetwerk geleidelijk te verkleinen. Voor meer toetreding is ruimte gecreëerd onder andere door de versoepelingen van de bezorgeisen in het Postbesluit.

Voorgenomen beleidsinzet in lijn met ACM-analyses voor de postmarkt[6]

Mijn visie en voorgenomen beleidsinzet met betrekking tot de beoogde marktordening komt in grote lijnen overeen met de analyse van de ACM. In hun onderzoeksrapport van vorig jaar concluderen zij het volgende over de geïnventariseerde ordeningsmodellen:

- «De ACM is van oordeel dat de publieke belangen het beste geborgd worden door regulering van PostNL, zeker op de korte termijn. Concurrentie alleen geeft onvoldoende zekerheid dat de publieke belangen geborgd worden. Zelfs als die concurrentie actief gestimuleerd wordt met vergaande maatregelen zoals lage toegangstarieven en/of het opknippen en veilen van delen van PostNL, blijft dit het geval.
- De meeste concurrentiemodellen vereisen hoe dan ook kwaliteitsregulering omdat uitdagers van PostNL afhankelijk blijven van de kwaliteit van het bezorgnetwerk van PostNL. Bovendien is het onzeker of er (tijdig) voldoende concurrentiedruk ontstaat om PostNL effectief te disciplineren.
- In aanvulling op de regulering van PostNL moet ruimte blijven bestaan voor (meer) toetreding van pakket-, folder- en postbezorgers. Op die manier belemmert wetgeving niet de (al deels ingezette) convergentie naar een brede bezorgmarkt. Daarmee kan de afhankelijkheid van PostNL, voor gebruikers en voor de overheid als opdrachtgever, verminderd worden.»

Risico's voor betaalbaarheid en efficiëntie

Tegelijkertijd brengt het voorstel van Haan en Schinkel risico's met zich mee, onder meer voor de betaalbaarheid van de postdienstverlening. Opsplitsing van het netwerk in regionale concessies doorbreekt de schaal- en integratievoordelen die juist in een krimpende markt nodig zijn om de kosten beheersbaar te houden. Dat verhoogt de kosten per poststuk door de duplicatie van overhead en operationele processen. Daarnaast ontstaan extra overdrachtsmomenten tussen regio's, met extra sorteer-, transport- en coördinatiekosten. Dit vergroot de logistieke complexiteit en brengt structurele efficiëntieverliezen met zich mee.

Het is onzeker of een concessiemodel in de praktijk daadwerkelijk tot effectieve concurrentie zal leiden. Er is in andere Europese landen weinig tot geen ervaring met het aanbesteden van de gehele postmarkt. Een aanbesteding van de universele postdienst in Estland[7] laat zien dat er beperkt belangstelling was vanwege dalende volumes, hoge vaste kosten en beperkte rendementsvooruitzichten. Het risico bestaat dat aanbestedingen voor de postmarkt slechts in theorie concurrerend zijn, zonder dat sprake is van wezenlijke concurrentiedruk. Daarbij beschikt de zittende partij doorgaans over aanzienlijke schaal-, netwerk- en informatievoordelen, wat toetreding bemoeilijkt. Ook tijdens de looptijd van concessies kunnen nieuwe uitvoerings- en reguleringsvraagstukken ontstaan, bijvoorbeeld rond tariefregulering, benchmarking en afbakening van verantwoordelijkheden, die extra transactiekosten en onzekerheid veroorzaken.

---

[6] De Postmarkt in transitie: bouwstenen voor een visie op de postmarkt, ACM, 2025, pagina 28

[7] In het rapport Ecorys, *Aanbesteding universele postdienst. Eindrapport* (2018) zijn de mogelijkheden voor aanbestedingen uitvoerig onderzocht. Het Ecorys-rapport noemt Estland als belangrijkste voorbeeld en vermeldt dat in 2009 en 2014 steeds maar één deelnemer meedeed.

Daarnaast mogen lidstaten op basis van EU-regelgeving geen exclusieve rechten geven voor het aanbieden van postdiensten.[8] Aanbesteden mag wel om de universele postdienst op te dragen of te financieren, maar zo'n opdracht geeft het winnende bedrijf geen alleenrecht in dat gebied, zodat andere aanbieders daar gewoon actief kunnen blijven. Daardoor is het voor bedrijven moeilijk om vooraf in te schatten wat een regionale of landelijke concessie waard is omdat het risico op concurrentie groot is. Om dit risico te compenseren zullen partijen om overheidssubsidie vragen: niet alleen om bezorging in bepaalde regio's in stand te houden, maar ook als compensatie voor het risico dat andere (grotere) partijen ondanks het verlies van een concessie toch actief blijven in dat gebied. Zulke subsidies aan alleen het winnende bedrijf verstoren de markt en kunnen partijen ontmoedigen die juist willen investeren in de brede bezorgmarkt.

Een ingrijpende en complexe herordening van de markt waarbij de infrastructuur wordt genationaliseerd kan investeringsprikkels verzwakken bij exploitanten, terwijl juist innovatie, efficiëntie en kostenreductie noodzakelijk zijn om de sector toekomstbestendig te houden en de transitie naar een bredere bezorgmarkt mogelijk te maken. De langetermijnkosten van verminderde innovatie en investeringen kunnen daarbij zwaarder wegen dan eventuele kortetermijnvoordelen van marktinterventie. Wanneer post in de toekomst steeds minder als een publiek voorgeschreven voorziening wordt beschouwd, bestaat bovendien het risico dat de maatschappelijke kosten van een ingrijpende hervorming uiteindelijk niet opwegen tegen de maatschappelijke baten. In een markt met afnemend publiek belang past een geleidelijke en marktgedreven transitie daarom beter dan een fundamentele herordening via regionale concessies.

Deze benadering sluit aan bij ontwikkelingen in veel andere Europese landen. Ook daar staan nationale postmarkten onder druk van structureel dalende briefvolumes en veranderend consumentengedrag. In veel Europese landen ligt de nadruk daarom op versoepeling van de universele dienst, en niet op een fundamentele herziening van de marktordening. Op langere termijn kan het instrument van concessies echter wel een interessante oplossing zijn voor het efficiënt faciliteren van poststromen waar publieke borging nog nodig is.[9]

Beleidsinzet gericht op toetreding, transparantie en een marktgedreven transitie

Het voorstel maakt scherp zichtbaar voor welke keuzes de postmarkt op korte termijn staat. Met name de afhankelijkheid van één landelijk dekkend netwerk en de beperkte toetredingsmogelijkheden vragen om gerichte beleidsmatige aandacht. In dat licht acht ik het van belang om de afhankelijkheid van één partij geleidelijk te verminderen en ruimte te creëren voor toetreding van andere logistieke netwerken.

De auteurs van het voorstel benadrukken terecht dat tijdens de transitie toetreding en transparantie prioriteit moeten hebben. Ik werk daarom nu toegangsregulering uit tegen redelijke voorwaarden en tarieven, zodat efficiënte regionale postbedrijven niet vroegtijdig worden verdrongen en

[8] Artikel 7 van de Postrichtlijn

[9] In Denemarken is ervoor gekozen de universele postdienst grotendeels los te laten en uitsluitend nog specifieke onderdelen afzonderlijk aan te besteden, zoals braillepost, internationale post en postbezorging naar eilanden. Het betreft hierbij diensten die voortvloeien uit internationale verplichtingen dan wel samenhangen met publieke belangen zoals sociale inclusie en territoriale cohesie.

kunnen blijven opereren, investeren en hun positie in de toekomstige markt kunnen uitbouwen. Hierover heb ik uw Kamer een brief gestuurd op 11 mei.

Daarnaast onderzoek ik samen met de ACM hoe zij beter zicht krijgen op de kostentoerekeningssystematiek van de UPD. Ook ben ik voornemens om de beleidslijn te blijven hanteren om de UPD niet via publieke middelen te financieren, zodat prikkels voor efficiëntie, innovatie en toetreding behouden blijven. Daarmee wordt voorkomen dat de transitie naar een bredere bezorgmarkt onbedoeld wordt verstoord door nieuwe toetredingsdrempels op te werpen.

Deze voorgenomen beleidsmaatregelen sluiten aan bij de kern van mijn beleidsinzet: verplichtingen en kwaliteitsnormen beter laten aansluiten bij wat in de huidige markt financieel en operationeel haalbaar is. Daarmee wordt niet alleen de uitvoerbaarheid versterkt, maar ontstaat ook meer ruimte voor markttoetreding door andere netwerken. Zo kunnen nieuwe spelers, zoals pakket- en folderbezorgers, segmenten overnemen waarvoor blijvende vraag bestaat, zoals brievenbuspakketjes, aangetekende post en D+1-diensten.

Bij een marktgedreven transitie past bovendien dat marktpartijen samenwerking zoeken, zowel met de UPD-verlener als met alternatieve logistieke netwerken. Het huidige wettelijke kader biedt daarvoor al ruimte. Ik sta positief tegenover verkennende initiatieven van marktpartijen, bijvoorbeeld in de vorm van onderaannemerschap of regionale samenwerking, voor zover die binnen de bestaande wettelijke en operationele kaders uitvoerbaar zijn. Daarbij kan worden bezien of zulke initiatieven bijdragen aan meer toetreding. Ik zal bezien welke rol ik zou kunnen spelen in het faciliteren van dergelijke pilots en overweeg om PostNL te verzoeken om dit soort pilots te faciliteren en samen met andere marktpartijen deze pilots te organiseren.