
21

Besluit van 25 januari 2012 tot wijziging van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 10 oktober 2011, nr. WJZ / 11141309, gedaan in overeenstemming met Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;

Gelet op artikel 8 van de Postwet 2009;

De Afdeling advisering van de Raad van gehoord (advies van 14 december 2011, nr. W15.11.0427/IV);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 23 januari 2012, nr. WJZ / 11184276, uitgebracht in overeenstemming met Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Artikel 2 van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 wordt gewijzigd als volgt:

- a. Voor de tekst van artikel 2 wordt de aanduiding «1.» geplaatst.
- b. In het eerste lid wordt «1 januari 2014» vervangen door: 30 september 2013.
- c. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. Het in het eerste lid genoemde percentage wordt bereikt doordat een postvervoerbedrijf:
 - a. met ingang van 1 februari 2012 met ten minste 10%,
 - b. met ingang van 30 juni 2012 met ten minste 25%,
 - c. met ingang van 31 december 2012 met ten minste 40% en
 - d. met ingang van 30 juni 2013 met ten minste 60%van de postbezorgers die voor hem postvervoer verrichten een arbeidsovereenkomst heeft.

ARTIKEL II

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbij behorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 februari 2012.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 25 januari 2012

Beatrix

De Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker

Uitgegeven de *dertigste* januari 2012

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Algemeen

De postmarkt is een nieuwe fase ingegaan met de volledige opening van de postmarkt in 2009. In de overgangsfase van een wettelijk monopolie op de postbezorging naar een vrije postmarkt met concurrentie is de afgelopen periode een zodanige druk op de arbeidsvoorwaarden van de postbezorgers ontstaan, dat die arbeidsvoorwaarden in het gedrang zijn. In de opvatting van het kabinet zijn de sociale partners primair verantwoordelijk voor de totstandkoming van arbeidsvoorwaarden, maar het kabinet is bereid om gedurende deze transitiefase de totstandkoming van arbeidsovereenkomsten in de postmarkt met wetgeving te ondersteunen. Derhalve is op 29 maart 2011 het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 vastgesteld. Met dit besluit worden de sociale partners gedurende de transitiefase ondersteund om in deze markt te komen tot sociaal aanvaardbare arbeidsvoorwaarden voor postbezorgers. Dit sluit aan bij het advies van de heer Vreeman (Kamerstukken II 2010/11, 29 502, nr. 49) dat ook de overheid aan zet is om het proces naar gangbare Nederlandse arbeidsvoorwaarden actief te ondersteunen. Wanneer de transitiefase in de postmarkt eenmaal voorbij is, zal een ondersteunende rol van de overheid niet meer nodig zijn.

2. Doel en aanleiding

Zoals ook de heer Vreeman in zijn advies heeft aangegeven dient de postmarkt zich te ontwikkelen tot een reguliere sector waar de gangbare Nederlandse arbeidsvoorwaarden en arbeidsrelaties dominant zijn. Primair zijn hierbij de sociale partners verantwoordelijk voor de totstandkoming van sociaal aanvaardbare arbeidsvoorwaarden. Er is echter sprake van een overgang van een situatie waarin sprake was van een wettelijk monopolie op de postbezorging naar een vrije markt met concurrentie. In deze fase proberen nieuwe partijen marktaandeel te verwerven. Op de postmarkt zijn in deze fase de arbeidsvoorwaarden van postbezorgers zodanig onder druk komen te staan dat die arbeidsvoorwaarden in het gedrang zijn gekomen (zie artikel 8, onderdeel a, van de Postwet).

Noodzaak van overheidsinterventie

De postmarkt onderscheidt zich in de hiervoor genoemde overgangsfase van andere markten. In de eerste plaats geeft de heer Vreeman in zijn advies aan dat de nieuwe postvervoerbedrijven geen traditie hebben van afspraken over collectieve arbeidsvoorwaarden en algemeen verbindend verklaarde cao's. Daarnaast is sprake van een krimpende markt; tussen 2005 en 2010 daalde het aantal vervoerde poststukken van 5,6 miljard naar 4,8 miljard (zie onder meer het in Kamerstukken II 2009/10, 30 536, nr. 117 opgenomen overzicht). Dit versterkt de concurrentiedruk.

In de tweede plaats is de postsector een relatief arbeidsintensieve sector. Hierdoor kan de druk op de arbeidsvoorwaarden relatief sterker gevoeld worden. Deze druk uit zich in het feit dat postbezorgers van de nieuwe postbedrijven voornamelijk op basis van een overeenkomst van opdracht (ovo) werken, terwijl in Nederland de meeste mensen werken op basis van een arbeidsovereenkomst (zie het advies van de heer Vreeman). Vanwege de sociale bescherming die aan de arbeidsovereenkomst is gekoppeld, is het stimuleren van het gebruik van deze rechtsverhouding een effectief middel om de beoogde doelstelling – het bevorderen van de totstandkoming van sociaal aanvaardbare arbeidsvoorwaarden in de postmarkt – te bereiken.

De totstandkoming van sociaal aanvaardbare arbeidsvoorwaarden vergt in de transitiefase overheidsinterventie, ook in het licht van recente ontwikkelingen zoals de totstandkoming van een cao en de algemeen verbindend verklaring daarvan.

Zo blijft in het licht van de recent afgesloten cao overheidsinterventie noodzakelijk, omdat op dit moment niet goed is te voorzien wanneer de transitiefase voorbij zal zijn en omdat de cao en de algemeen verbindend verklaring daarvan een beperkte werkingsduur kennen. Met het verankeren van de ingroeipercentages en het einddoel in het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 wordt zeker gesteld dat de ingroei naar arbeidsovereenkomsten ook kan worden gehandhaafd indien de cao op enig moment zou worden opgezegd. Zonder geldende cao vervalt namelijk de basis van het besluit tot algemeen verbindend verklaring en zal dit worden ingetrokken. Ook voor die mogelijke situatie is het verankeren van de betreffende cao-afspraken in het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 noodzakelijk.

Ook in het licht van recent onderzoek naar het gebruik van de overeenkomst van opdracht en de naar aanleiding hiervan aangekondigde aanpassing van de Wet op het minimumloon en minimumvakantiebijslag (hierna: Wml) blijft overheidsinterventie noodzakelijk.

Uit het onderzoek naar het gebruik van de overeenkomst van opdracht (Gebruik van overeenkomst van opdracht, Research voor Beleid, 2011, in opdracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Kamerstukken II 2011/12, 29 502, nr. 76) komt namelijk naar voren dat het gebruik van de overeenkomst van opdracht in de postsector afwijkt van het gebruik in andere sectoren. In tegenstelling tot de meeste andere sectoren wordt de overeenkomst van opdracht in de postsector namelijk relatief veel gebruikt en wordt deze voornamelijk gebruikt voor laaggeschoold en laagbetaald werk. Er is aldus op dit moment in de postsector sprake van gebruik van de overeenkomst van opdracht die specifiek anders is dan in de meeste andere sectoren.

De uitbreiding van het bereik van de Wml draagt bij aan het zeker stellen van een sociaal aanvaardbare beloning als de arbeidsrelatie van de opdrachtnemer sterk overeenkomt met die van een werknemer in dienstbetrekking. Het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 is gericht op het ondersteunen van een ontwikkeling in de postmarkt met stabiele arbeidsrelaties waarin de arbeidsovereenkomst de heersende contractvorm is. Dit is een ander doel dan de toekomstige uitbreiding van het bereik van de Wml beoogt, en daarmee blijft het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 noodzakelijk.

Uit voorgaande blijkt dat het probleem dat zich voordoet in de postsector een tijdelijk zich tot de postsector beperkend probleem is (zie artikel 8, onderdeel b, Postwet 2009). Voorts blijkt hieruit dat dit probleem niet kan worden opgelost door aanpassing van algemeen geldende voorschriften of bij overeenkomst tussen de werkgever en werknemersorganisaties (zie artikel 8, onderdeel c, van de Postwet 2009.) Overheidsinterventie op de postmarkt is derhalve ook nu nog – een jaar na het verschijnen van het advies van de heer Vreeman – net zo noodzakelijk als ten tijde van de vaststelling van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011. Het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 inclusief het met onderhavig besluit opgenomen ingroei-pad geeft specifiek in de postsector een waarborg voor de uitvoering van de cao-afspraken over het toegroeien naar de situatie waarin minimaal 80% van de postbezorgers een arbeidsovereenkomst heeft.

Opnemen tussenpercentages

Bij de totstandkoming van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 was er nog geen cao overeengekomen. Aldus was op dat moment niet duidelijk welk tijdstip de sociale partners voor ogen hadden waarop het eindpercentage van 80% arbeidsovereenkomsten gerealiseerd zou

moeten zijn. Voorts was nog onduidelijk welke afspraken de sociale partners voor ogen hadden voor het tempo waarop de ingroei naar dat eindpercentage zou moeten plaatsvinden. Mede gelet op het advies van de heer Vreeman om de sociale partners voldoende ruimte en incentive te laten om afspraken te maken, is er bij het vaststellen van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 enkel een eindpercentage en een einddatum opgenomen. Dit gaf de sociale partners zowel voldoende stimulans als voldoende ruimte om tot nadere cao-afspraken te komen. Inmiddels hebben de sociale partners op 15 september 2011 een cao ondertekend. In die cao is een ingroeipad opgenomen waardoor aan de hand van vaste tussenstappen (oplopende percentages op bepaalde data) gekomen wordt tot 80% arbeidsovereenkomsten per 30 september 2013. In zijn advies adviseert de heer Vreeman om de door de sociale partners afgesproken ingroeipercentages en het einddoel in de AMvB op te nemen. Een ingroeipad is van belang om de partijen de kans te geven zich aan te passen aan de nieuwe situatie. Met de onderhavige wijziging van het Tijdelijk besluit wordt het ingroeipad uit de cao overgenomen alsmede de (eerdere) einddatum uit de cao (30 september 2013). Overeenkomstig het advies van de heer Vreeman wordt het proces van de ingroei tot 80% arbeidsovereenkomsten voor postbezorgers in de periode voorafgaand aan 30 september 2013 hiermee ondersteund.

Met onderhavig besluit wordt tegemoet gekomen aan de wens van een meerderheid van de Tweede Kamer om het ingroeipad, zoals opgenomen in de cao en dat moet leiden tot 80% arbeidsovereenkomsten op 30 september 2013, op te nemen in het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 29 502, nr. 71).

3. Europeesrechtelijk kader

In de toelichting op het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 is gemotiveerd op welke gronden dit besluit verenigbaar is met de in de artikelen 49 en 56 VWEU neergelegde vrijheden en voldoet aan de kaders gesteld door de detacheringsrichtlijn. Hierbij is tevens ingegaan op de redenen waarom het besluit kan worden gezien als een invulling van de bevoegdheid van de lidstaten om de naleving te waarborgen van essentiële eisen als bedoeld in artikel 9, eerste lid, en artikel 2, onderdeel 19, van de postrichtlijn. Deze motivering is nog steeds van toepassing en is eveneens van toepassing op het onderhavig besluit waarmee het ingroeipad uit de cao wordt opgenomen in het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011. Zoals in voorgaande paragraaf is uiteengezet blijft overheidsinterventie middels het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 noodzakelijk, ook in het licht van recente ontwikkelingen in de postmarkt zoals de totstandkoming van de cao en algemeen verbindend verklaring. Tevens blijkt uit die paragraaf dat de in het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 en onderhavig besluit vervatte verplichtingen voor postvervoerbedrijven geschikt zijn om de doelstelling te realiseren. Tot slot is van belang dat de verplichtingen en uitzonderingen die in het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 inclusief onderhavige wijziging zijn opgenomen proportioneel zijn. Er is immers nog steeds sprake van een tijdelijke verstoring van de arbeidsmarkt en van arbeidsverhoudingen. Voorts blijft de voor de postvervoerders en eventuele toetreders tot de postmarkt benodigde flexibiliteit in hun bedrijfsvoering ook met de opname van het ingroeipad voldoende aanwezig. Tenslotte blijven de uitzonderingen van artikel 3 van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 gelden. Daardoor geldt de norm van 80% niet voor een postvervoerbedrijf dat gebonden is aan een collectieve arbeidsovereenkomst noch voor postvervoerbedrijven met een kleine omzet (als bedoel in artikel 64, derde lid, van de wet). Deze uitzonderingen kunnen mede van betekenis zijn voor postvervoerbedrijven uit andere lidstaten die in de grensstreek een (klein) deel van hun

activiteiten ontplooiën alsook voor een onderneming die als nieuwkomer toetreedt tot de postmarkt.

4. Administratieve lasten en vaste verandermomenten

Er zijn als gevolg van deze wijziging geen aanvullende of nieuwe informatieverplichtingen, hetgeen betekent dat er geen effecten zijn op de administratieve lasten.

Dit besluit treedt op 1 februari 2012 in werking. Teneinde de sociale partners de ruimte te geven om tot afspraken te komen, is met het opstellen van dit besluit gewacht totdat er een definitieve cao was. Deze cao is op 15 september jl. ondertekend. Met het oog op de data die in het ingroeipad in de cao zijn opgenomen, is het wenselijk om het besluit zo spoedig mogelijk te publiceren en in werking te laten treden. Dit wijkt af van het kabinetsbeleid voor de vaste verandermomenten.

5. Advies OPTA

Op 10 november 2011 heeft OPTA over voorliggend besluit een uitvoeringstoets uitgebracht, waaruit volgt dat OPTA dit besluit handhaafbaar en uitvoerbaar acht. OPTA concludeert voorts dat het onderhavige besluit vanwege de uitzonderingsbepalingen van artikel 3 en voor zover de cao algemeen verbindend wordt verklaard, op zichzelf geen directe uitvoeringskosten oplevert. OPTA wijst er daarbij op dat in het geval de cao tussentijds wordt beëindigd of opgezegd, de uitvoeringslasten als gevolg van onderhavig besluit hoger zullen zijn dan bij de voorgaande uitvoeringstoets is ingeschat. Afhankelijk van het tijdstip waarop de cao tussentijds wordt beëindigd of opgezegd, schat OPTA in dat de uitvoeringskosten in dat geval met een factor twee hoger kunnen uitvallen. OPTA meent dat na ommekomst van de looptijd van de eerder genoemde cao de uit het Tijdelijk besluit voortvloeiende jaarlijkse uitvoeringslasten overeen zullen komen met de eerdere inschatting.

II. Artikelen

Artikel 1

Met deze wijziging wordt aangesloten bij de cao die een aantal postvervoerbedrijven hebben afgesproken. Ten eerste is in die cao de datum van 30 september 2013 opgenomen als tijdstip waarop de betrokken postvervoerbedrijven met 80% van hun postbezorgers een arbeidsovereenkomst moeten hebben gesloten. Die datum wordt met artikel 1, onderdeel A, overgenomen in het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011. Ten tweede bevat die cao een zogenoemd ingroeipad met tussenpercentages. Met artikel 1 wordt dat ingroeipad overgenomen in artikel 2 van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011. Gelet op de voorgenomen inwerkingtredingsdatum van dit besluit is in afwijking van de cao de datum voor de eerste stap (10%) bepaald op 1 februari 2012 in plaats van 31 december 2011.

De Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker