

Vergaderjaar 2007–2008

30 536

Regels inzake de volledige liberalisering van de postmarkt en de garantie van de universele postdienstverlening (Postwet 20..)

Nr. 55

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2007

In mijn brief van 25 mei jl. (Kamerstukken II 2006–2007, 30 536, nr. 48) ben ik ingegaan op een aantal amendementen van uw Kamer op de Postwet, onder andere het amendement van de heer Crone over de arbeidsvoorwaarden van postbezorgers (Kamerstukken II 2006–2007, 30 536, nr. 22).

In de reactie op dat amendement heb ik aangegeven dat ik het van belang acht dat postbezorgers goede arbeidsvoorwaarden hebben. Hierbij is opgemerkt dat het maken van afspraken over arbeidsvoorwaarden een zaak is van de werkgevers en vakbonden. Het Kabinet heeft aangegeven het overleg tussen sociale partners nauwgezet te volgen. Daarnaast is aangegeven dat de overheid verantwoordelijk is voor het handhaven van de wettelijke kaders, zoals de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, de Arbeidstijdenwet en de Arbeidsomstandighedenwet. Ik heb toegezegd nog dit jaar samen met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzoek te doen naar de vraag of de sociale bescherming van postbezorgers die werken op basis van een overeenkomst van opdracht (OVO) in wet- en regelgeving afdoende is geregeld.

Met deze brief wil ik, mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, uw Kamer op de hoogte stellen van de onderzoeksbevindingen. Vanwege de vertrouwelijkheid van de bedrijfsgegevens wordt het onderzoeksrapport, dat is opgesteld door een onafhankelijk deskundige, als *vertrouwelijk rapport* aan de Kamer meegezonden.¹

In het onderzoek is nagegaan in welke mate sociaalrechtelijke wet- en regelgeving van toepassing is op postbezorgers die werk verrichten voor Sandd, Selekt Mail of VSP Geadresseerd op basis van contracten die vormgegeven zijn als een OVO. Daarbij is zowel gekeken naar de contractuele inhoud van de overeenkomsten als naar de feitelijke situatie aangaande de werkzaamheden. Voor het vaststellen van de feitelijke situatie is gebruik gemaakt van gegevens die door genoemde bedrijven in vertrouwen zijn overlegd, waaronder de modelcontracten die worden gehanteerd.

¹ Ter vertrouwelijke inzage gelegd, **alleen voor de leden**, bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Het Kabinet wil daarnaast van de gelegenheid gebruik maken om uw Kamer op de hoogte te stellen van het overleg tussen de postvervoerbedrijven en vakbonden over de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden voor postbezorgers met een overeenkomst van opdracht.

Sociale bescherming van postbezorgers die werken op basis van een OVO

Het onderzoek geeft aan dat de voor postbezorgers gehanteerde OVO een van de legitieme contractvormen is binnen de kaders van het overeenkomstenrecht.¹ Bij deze contractvorm worden afspraken gemaakt over welke diensten geleverd dienen te worden en voor welk tijdstip dit moet gebeuren. Afhankelijk van de inhoud van de OVO heeft de opdrachtnemer de verplichting om het werk – binnen de afspraken en termijnen van het contract – zelf uit te voeren naar eigen inzicht en eigen tijdsindeling, of de vrijheid het werk (ook) door een derde te laten uitvoeren. Er is bij een OVO dan ook in beginsel geen sprake van een gezagsrelatie zoals bij een arbeidsovereenkomst.

Uit gegevens van de postbedrijven blijkt dat de mensen die op basis van een OVO de post bezorgen met name ouderen, studenten, scholieren en huisvrouwen zijn die dit werk als «bijbaan» gedurende enkele uren per week verrichten.

Het rapport beschrijft de sociaalrechtelijke wet- en regelgeving in relatie tot de postbezorgers, op een vijftal punten. Daarbij gaat het om de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (de *Wml*), de wetten met betrekking tot de werknemersverzekeringen, de Arbeidstijdenwet, de Arbeidsomstandighedenwet en ontslagbescherming.

Ten eerste is volgens het rapport de *Wml* van toepassing op de postbezorgers als een overeenkomst van opdracht voldoet aan de voorwaarden van de *Wml*: de postbezorger heeft niet meer dan twee andere opdrachtgevers, de duur van de arbeidsrelatie bedraagt ten minste drie maanden, er wordt minimaal 5 uur per week gewerkt en er wordt voldaan aan de eis dat de arbeid persoonlijk verricht moet worden. Volgens het onderzoek is aan dit laatste criterium voldaan als de post *feitelijk* persoonlijk wordt rondgebracht door de opdrachtnemer.

Op basis van de informatie die de postbedrijven hebben aangeleverd over de contracten en de uurverdiensten concludeert de onderzoeker dat de *Wml* in veel gevallen van toepassing is, maar dat de beloning van een postbezorger die voldoet aan de gehanteerde normen voor de hoeveelheid te sorteren en bezorgen poststukken in de praktijk (nog) niet in alle gevallen voldoet aan het wettelijke minimumloon (inclusief vakantietoeslag).

Het rapport geeft ten tweede aan dat de *werknemersverzekeringen* van toepassing zijn op postbezorgers met een overeenkomst van opdracht, mits zij de arbeid feitelijk persoonlijk verrichten, dat op doorgaans minstens twee dagen per week doen, voor een aangesloten periode van tenminste dertig dagen en er per week doorgaans minstens 40% van het minimumweekloon wordt verdiend. In het zogenaamde «rariteitenbesluit» worden deze voorwaarden gesteld aan het ontstaan van een «fictieve dienstbetrekking» (waarmee werknemersverzekeringen van toepassing worden), omdat het om een arbeidspatroon van een zekere tijdsduur moet gaan en voorkomen moet worden dat verzekeringen voor te geringe bedragen ontstaan².

Volgens het rapport zullen naar verwachting zeer weinig van de postbezorgers bij de drie onderzochte bedrijven voldoen aan de eis van 40% *Wml*, vanwege de gemiddeld beperkte arbeidsomvang in de contracten.

¹ Het is mogelijk dat de contracten zoals door partijen zijn vormgegeven als een vervoersovereenkomst moeten worden aangemerkt. Dit komt in het onderzoeksrapport naar voren. Volgens het onderzoek heeft het onderscheid opdracht- of vervoersovereenkomst voor de conclusies over de sociale bescherming geen gevolgen. In deze brief wordt uitgegaan van de contracten zoals partijen die hebben vormgegeven, namelijk de overeenkomst van opdracht (OVO).

² Het rariteitenbesluit draagt formeel de naam «Besluit aanwijzing gevallen waarin arbeidsverhouding als dienstbetrekking wordt beschouwd» (Besluit van 24 december 1986, Stb. 655).

De gemiddelde arbeidsduur bij de betrokken postbedrijven blijft ruim onder het aantal uren dat, uitgaande van het minimumloon, nodig is om aan 40% van het minimum(week)loon te geraken. De omvang van de contracten laat zien dat het werk voor de postbezorgers veelal niet meer dan een «bijbaantje» betreft. Deze postbezorgers zullen voor hun inkomen dan ook slechts voor een klein deel afhankelijk zijn van de postbezorging. Als niet wordt voldaan aan de voorwaarden van het «rariteitenbesluit» zijn de werknemersverzekeringen niet op hen van toepassing.

Het rapport geeft ten derde aan dat de *ontslagbescherming* (BBA 1945) van toepassing is op postbezorgers met een overeenkomst van opdracht indien er sprake is van een contractuele verplichting de arbeid zelf te verrichten. Dat voor postbezorgers met een overeenkomst van opdracht geen ontslagvergunning (van CWI) noodzakelijk is, vloeit voort uit jurisprudentie welke tot doel heeft gehad om opdrachtgevers voorafgaande aan de start van de werkzaamheden duidelijkheid te verschaffen over de vraag of ontslagbescherming van toepassing is op de opdrachtnemer. In de opdrachtovereenkomsten van Sandd, Selekt Mail en VSP Geadresseerd is de verplichting om de arbeid zelf te verrichten niet opgenomen zodat het BBA 1945 niet van toepassing is op de postbezorgers van deze bedrijven¹. Wel geeft het feitenonderzoek aan dat de opdrachtnemers in veel gevallen bescherming genieten tegen onmiddellijke beëindiging van de overeenkomst, aangezien opzegtermijnen worden gehanteerd variërend van twee weken tot maximaal een maand.

Tot slot is in het onderzoek nagegaan of de *Arbeidsomstandighedenwet* en de *Arbeidstijdenwet* van toepassing zijn op de postbezorgers. De Arbowedgeving is primair van toepassing op werkgevers en werknemers die een contractuele arbeidsrelatie hebben (arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling) en op uitzendkrachten. De Arbowedgeving geldt ook in geval van arbeid waaraan bijzondere gevaren voor de veiligheid of de gezondheid zijn verbonden, ongeacht de aard van de overeenkomst waarop de arbeid wordt verricht. Tevens is de Arbowedgeving van toepassing als er geen contractuele arbeidsrelatie is, maar er wel sprake is van arbeid onder gezag. Er is sprake van een gezagsverhouding als de werkgever het recht heeft toezicht uit te oefenen, leiding te geven en door aanwijzingen of instructies een nadere taakomschrijving te geven en de werknemer verplicht is om één en ander te aanvaarden, ongeacht of dat recht ook geëffectueerd wordt dan wel die plicht wordt nagekomen. Dit is niet het geval bij een overeenkomst van opdracht zoals die met de postbezorgers is aangegaan.

Het rapport geeft voorts aan dat ook de *Arbeidstijdenwet* niet van toepassing is, omdat er geen sprake is van een gezagsverhouding.

Stand van zaken overleg sociale partners

Het is primair aan sociale partners om afspraken te maken over de arbeidsvoorwaarden van postbezorgers met een overeenkomst van opdracht. Tegen de achtergrond van de krappe arbeidsmarkt hebben de postbedrijven aangegeven dat zij goede arbeidsvoorwaarden moeten bieden om aantrekkelijk te blijven als werkgever. Selekt Mail heeft bijvoorbeeld eerder al openlijk aangegeven dat zij bij stijging van het aantal te bezorgen poststukken in toenemende mate bezorgers wil laten werken tegen een uurloon in plaats van een stukloon².

Bij het overleg tussen de vakbonden en respectievelijk Sandd, Selekt Mail en VSP Geadresseerd is nog geen sprake van een akkoord over de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden van postbezorgers met een overeenkomst van opdracht, maar ik heb inmiddels wel vernomen dat er sprake is van vorderingen in de gesprekken tussen de vakbonden en Selekt Mail en Sandd. Daarnaast heb ik vernomen dat het overleg tussen de vakbonden

¹ De Hoge Raad heeft in het arrest Heger/ Geïllustreerde Pers (HR 21 maart 1969, NJ 1969, 321) vastgesteld dat er sprake moet zijn van een contractuele verplichting om de arbeid zelf te verrichten omdat de opdrachtnemer anders door de arbeid persoonlijk te verrichten, buiten medeweten van zijn opdrachtgever, het BBA op zijn Arbeidsverhouding van toepassing kan laten zijn. Dit is later bevestigd in het arrest van de Hoge raad van 10 november 2000, NJ 2001, 250.

² Kamerstuk II, vergaderjaar 2006–2007, 29 502, nr. 12.

en VSP Geadresseerd op korte termijn van start gaat. Ik verwacht dat de bedrijven en bonden de komende periode tot goede afspraken zullen komen.

Conclusies

Ik kom tot de conclusie dat de ontslagbescherming, de Arbeidstijdenwet en de Arbeidsomstandighedenwet niet gelden voor postbezorgers die werken met een OVO. De toepassing van deze wetten verhoudt zich slecht tot de kern van een OVO: de vrijheid voor de opdrachtnemer om het overeengekomen werk zelf naar eigen inzicht en tijdsindeling te kunnen uitvoeren of het door een derde te laten doen. Door het ontbreken van een gezagsrelatie tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer heeft de opdrachtgever per definitie weinig of geen invloed op de wijze waarop de opdrachtnemer de overeengekomen opdracht uitvoert. Het zijn juist de vrijheidsgraden die een opdrachtnemer bij een OVO geniet die een aantal groepen de mogelijkheid biedt om zich op de arbeidsmarkt te begeven. Zo biedt het de mogelijkheid om werktijden zelf aan te kunnen passen de ruimte om arbeid en zorg te combineren. Dit maakt het bijvoorbeeld voor alleenstaande ouders en ouderen mogelijk om aan het arbeidsproces deel te nemen. Ook scholieren en studenten hebben baat bij de vrijheidsgraden die de overeenkomst van opdracht biedt. Uit het onderzoek blijkt dat deze groepen een aanzienlijk deel uitmaken van de postbezorgers die werkzaam zijn op basis van een OVO.

Ten aanzien van de werknemersverzekeringen loopt de bescherming op met de omvang van de werkzaamheden. Indien de omvang van het aantal gewerkte uren toeneemt en de kwalificatie «bijbaan» aan waarde inboet, krijgen postbezorgers recht op werknemersverzekeringen. Dit doet recht aan de doelstelling van de wetgever dat het, om in aanmerking te komen voor sociale verzekeringen, moet gaan om een arbeidspatroon van een zekere tijdsduur en dat voorkomen moet worden dat verzekeringen voor te geringe bedragen ontstaan.

De Wml is van toepassing indien dit in de OVO is bepaald of indien de postbezorgers aan de volgende voorwaarden voldoen: de postbezorger heeft niet meer dan twee andere opdrachtgevers, de duur van de arbeidsrelatie bedraagt ten minste drie maanden, er wordt minimaal 5 uur per week gewerkt en aan het persoonlijkheidsvereiste is voldaan. Volgens het onderzoek is aan het persoonlijkheidsvereiste voldaan als het werk feitelijk wordt uitgevoerd door de opdrachtnemer. Deze juridische inschatting biedt echter geen zekerheid aangezien er geen jurisprudentie bestaat over opdrachtnemers die beroep doen op de Wml. Voor de rechter is daarbij mogelijk ook van belang of werk ook door derden mag worden uitgevoerd.

Het is van belang dat sociale partners goede afspraken maken voor de postbezorgers met een overeenkomst van opdracht. Uit de door de postbedrijven verstrekte informatie blijkt immers dat de beloning van de postbezorgers in het recente verleden in sommige gevallen onder het minimumloon (inclusief vakantiegeld) is uitgekomen. De postbedrijven hebben in reactie op de onderzoeksbevindingen aangegeven dat ze hun beloningssystemen zo zullen aanpassen dat postbezorgers die voldoen aan de normen voor het aantal te sorteren en te bestellen poststukken per uur, minimaal het minimumloon (inclusief vakantietoeslag) zullen verdienen. De Arbeidsinspectie zal dit de komende maanden monitoren. Het Kabinet zal de Kamer in het tweede kwartaal van 2008 verslag uitbrengen van de bevindingen van de Arbeidsinspectie. Mochten de bevindingen van de Arbeidsinspectie daartoe aanleiding geven, dan zal het Kabinet daarbij maatregelen bekend maken. Zoals ik eerder aan uw Kamer heb geschre-

ven, kunnen er, indien mocht blijken dat er sectorspecifieke problemen zijn, die niet via generieke maatregelen of cao-afspraken kunnen worden opgelost, tijdelijke sectorspecifieke maatregelen worden getroffen.¹ In de Postwet is daartoe een delegatiebepaling opgenomen.

Tot slot is het goed te benadrukken dat de wettelijke sociale bescherming het minimum is waaraan moet zijn voldaan en dat het gewenst is dat sociale partners daarnaast goede afspraken maken over de arbeidsvoorwaarden van postbezorgers.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2006–2007, 30 536, nr. 48.