



## **Besluit van ... tot vaststelling van de verplichting van postvervoerbedrijven om arbeidsovereenkomsten aan te gaan met postbezorgers (Tijdelijk besluit postbezorgers 2011)**

### **Ontwerpbesluit**

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 23 februari 2011, nr. WJZ / 11021582, 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 ..., nr. W...);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van ... 2011, nr. WJZ ..., uitgebracht in overeenstemming met Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;

Hebben goedgevonden en verstaan:

#### *§ 1. Begripsbepalingen*

##### **Artikel 1**

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. *wet*: de Postwet 2009;
- b. *arbeidsovereenkomst*: de arbeidsovereenkomst, bedoeld in titel 10 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek;
- c. *collectieve arbeidsovereenkomst*: een collectieve arbeidsovereenkomst als bedoeld in de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst.

#### *§ 2. Verplichting voor postvervoerbedrijven*

##### **Artikel 2**

Met ingang van 1 januari 2014 heeft een postvervoerbedrijf met ten minste 80% van de postbezorgers die voor hem postvervoer verrichten een arbeidsovereenkomst.

##### **Artikel 3**

Dit besluit is niet van toepassing op een postvervoerbedrijf:

- a. dat is gebonden aan een collectieve arbeidsovereenkomst waarin bepalingen zijn opgenomen over het aantal of het percentage postbezorgers dat bij een postvervoerbedrijf arbeid verricht op basis van een arbeidsovereenkomst, of
- b. dat ingevolge artikel 64, derde lid, van de wet is uitgezonderd van de verplichting, bedoeld in artikel 64, eerste lid, van de wet.

#### *§ 3. Overgangs- en slotbepalingen*

##### **Artikel 4**

Het Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst post wordt ingetrokken.

##### **Artikel 5**

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 april 2011. Indien het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 31 maart 2011, treedt zij in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.



---

## Artikel 6

Dit besluit wordt aangehaald als: Tijdelijk besluit postbezorgers 2011.

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

*De Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,*



## NOTA VAN TOELICHTING

### I Algemeen

#### 1. Algemeen

De postmarkt is een nieuwe fase ingegaan met de volledige opening van de postmarkt in 2009. In deze transitiefase wil het kabinet door middel van wetgeving de totstandkoming van arbeidsvoorwaarden, welke de primaire verantwoordelijkheid is van de sociale partners, ondersteunen. Dat dit nodig is, heeft te maken met de transitiefase van de markt (de overgang van een wettelijk monopolie op de postbezorging naar een vrije postmarkt), waarin voorts sprake is van volumedalingen en scherpe concurrentie op prijs. In deze overgangsfase is een zodanige druk op de arbeidsvoorwaarden van de postbezorgers ontstaan, dat die arbeidsvoorwaarden in het gedrang zijn. Dit uit zich in het feit dat postbezorgers van de nieuwe postbedrijven voornamelijk op basis van een overeenkomst van opdracht werken, terwijl in Nederland de meeste mensen op basis van een arbeidsovereenkomst werken (zie het advies van de heer Vreeman over de arbeidsvoorwaarden in de postsector bij de nieuwe postbedrijven, Kamerstukken II 2010/2011, 29 502, nr. 49).

Sociale partners zijn primair verantwoordelijk voor de totstandkoming van arbeidsvoorwaarden. Ook de verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaarden in de postmarkt moet dan ook op zo kort mogelijke termijn weer volledig bij de sociale partners in deze markt komen te rusten, zoals dat ook in andere markten gebruikelijk is. De duur van de regeling van de arbeidsvoorwaarden is afhankelijk van de duur van de transitieperiode. Dit geldt voor artikel 8 van de Postwet, en in het verlengde daarvan voor dit besluit. Een tijdelijke regeling is ook in lijn met het advies dat de heer Vreeman heeft uitgebracht.

Het Tijdelijke besluit arbeidsovereenkomst post is opgesteld vanuit de gedachte dat er een stok achter de deur moest zijn om te komen tot cao-afspraken tussen sociale partners. In de praktijk is gebleken dat het Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst post niet het gewenste resultaat heeft gehad. Daarom wordt het Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst post ingetrokken en vervangen door onderhavig besluit.

#### 2. Doel en aanleiding

Het doel van dit besluit is te bevorderen dat in de postmarkt arbeidsvoorwaarden tot stand komen voor de postbezorger, waarbij de arbeidsovereenkomst zoals dat gebruikelijk is in andere sectoren, de dominante contractvorm wordt. Uitgangspunt blijft dat de arbeidsvoorwaarden door sociale partners in de postmarkt moeten worden bepaald en in een collectieve arbeidsovereenkomst worden vastgelegd. De postmarkt is een markt in transitie en moet in deze fase worden ondersteund met wetgeving op het gebied van de arbeidsvoorwaarden totdat het moment is bereikt waarin deze markt niet meer in transitie is en er dus geen reden meer is voor bemoeienis met de arbeidsvoorwaarden van de zijde van de overheid.

In het besluit is opgenomen dat een postvervoerbedrijf met ingang van 1 januari 2014 met 80% van de postbezorgers die hij inzet voor zijn postvervoer een arbeidsovereenkomst moet aangaan. De verplichting om dit minimumpercentage aan arbeidsovereenkomsten te realiseren is alleen van toepassing op postvervoerbedrijven die (nog) niet zijn aangesloten bij een collectieve arbeidsovereenkomst waarin de arbeidsvoorwaarden van postbezorgers zijn geregeld.

Voorts wordt geregeld dat dit besluit niet van toepassing is op kleine postvervoerbedrijven die onder een bepaalde omzetsdrempel vallen. Reden voor deze uitzondering is dat in de postmarkt een aantal kleine, lokale postbedrijven actief is dat slechts een klein aandeel van de postmarkt in handen heeft. Voor deze groep bedrijven zal de verplichting tot 80% arbeidsovereenkomsten onevenredige financiële gevolgen hebben zonder dat dit voor de arbeidsvoorwaarden op de postmarkt een wezenlijke stap vooruit betekent.

#### 3. Europeesrechtelijk kader

Dit besluit beïnvloedt de arbeidsvoorwaarden tussen de postvervoerbedrijven en postbezorgers door op termijn te eisen dat – behoudens uitzonderingen – postvervoerbedrijven met ten minste 80% van de postbezorgers een arbeidsovereenkomst sluiten. Als gevolg van dit besluit kan het voor een postvervoerbedrijf afkomstig uit een andere lidstaat moeilijker worden om toe te treden tot de markt van postbezorging en daar tijdelijk of permanent op actief te willen zijn. Immers hij zal voor zover hij postactiviteiten wil ontplooiën op de Nederlandse markt ook moeten voldoen aan deze norm uit het besluit en dit kan belemmerend zijn voor een buitenlands postvervoerbedrijf indien zijn onderneming niet reeds aan deze verplichting voldoet en daarmee ook een andere kostenstructuur kent.

Hiermee is het Europeesrechtelijk kader aan de orde, en in het bijzonder de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Ook relevant in deze context is richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PB L 18, 21/1/



1997) (hierna: detacheringsrichtlijn), richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende de gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (PB L 15, 21/1/1998) (hierna: postrichtlijn) en de relevante jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie in verband met deze vrijheden en voornoemde richtlijnen.

Onderhavig besluit is verenigbaar met de in de artikelen 49 en 56 VWEU neergelegde vrijheden en voldoet ook aan de kaders gesteld door de detacheringsrichtlijn. Het besluit kan bovendien worden gezien als een invulling van de bevoegdheid van de lidstaten om de naleving van essentiële eisen als bedoeld in artikel 9, eerste lid en artikel 2, onderdeel 19, van de postrichtlijn, te waarborgen.

Allereerst zij opgemerkt dat bij de beoordeling van de verenigbaarheid van dit besluit met de artikelen 49 en 56 VWEU een belangrijk verschil bestaat tussen de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU) en het vrij verrichten van diensten (artikel 56 VWEU). Een postvervoerbedrijf dat vanuit één lidstaat op duurzame wijze zijn activiteit uitoefent in een andere lidstaat valt onder de vrijheid van vestiging (zie arrest Gebhard, zaak C-55/94, overwegingen 25–28). Het gevolg daarvan is dat een postvervoerbedrijf uit een andere lidstaat in beginsel aan de wettelijke bepalingen moet voldoen die gelden voor de postvervoerbedrijven gevestigd in Nederland die hier hun activiteiten ontplooiën (zie arrest Gebhard, zaak C-55/94, d.d. 30/11/1995, overwegingen 35–36). Dit geldt zowel in de situatie dat een postvervoerbedrijf zich daadwerkelijk in Nederland vestigt door middel van een bijkantoor, dochteronderneming dan wel op duurzame wijze vanuit een andere lidstaat grensoverschrijdend postvervoerdiensten in Nederland aanbiedt. Wel zullen de wettelijke bepalingen zoals dit besluit zonder discriminatie moeten worden toegepast, gerechtvaardigd zijn op grond van een dwingende reden van algemeen belang, geschikt zijn om het nagestreefde doel te realiseren en niet verder gaan dan noodzakelijk is voor het bereiken van dat doel (zie arrest Gebhard, zaak C-55/94, overwegingen 37 en arrest Viking, zaak C-438/05, d.d. 11/12/2007, overweging 75).

Het besluit is non-discriminatoir en geldt voor ieder postvervoerbedrijf dat op de Nederlandse markt actief is. Het besluit heeft ten doel de medewerkers die zijn belast met de postbezorging de bescherming te bieden van een voldoende niveau van arbeidsvoorwaarden en het vermijden van verstoringen van de arbeidsmarkt voor medewerkers van postvervoerbedrijven. De Europese jurisprudentie heeft de bescherming van werknemers met inbegrip van sociale bescherming van werknemers (arrest Webb, zaak 279/80, d.d. 17/12/1981, overweging 19; arrest Arblade, gevoegde zaken C-376/96 en C-370/96, d.d. 23/11/1999, overweging 36; arrest Michel Guiot, zaak C-272/94, d.d. 28/3/1996, overweging 16), doelstellingen van sociaal beleid (arrest Freskot, zaak C-355/00, d.d. 22/5/2003, overweging 69) en het voorkomen van verstoringen van de arbeidsmarkt (arrest Vicoplus, gevoegde zaken C-307/09 tot en met C-309/09, d.d. 10/2/2011) erkend als dwingende redenen van algemeen belang. Het besluit en de daarin vervatte verplichtingen voor postvervoerbedrijven zijn geschikt om de doelstelling te realiseren: immers door de verplichting dat een postvervoerbedrijf met ingang van 1 januari 2014 een arbeidsovereenkomst moet hebben afgesloten met ten minste 80% van zijn postbezorgers, krijgen deze postbezorgers een verbeterde bescherming qua arbeidsvoorwaarden zoals het niveau van inkomen. Tegelijkertijd zorgt deze verplichting in combinatie met de uitzonderingen opgenomen in artikel 3, onderdeel a, van het besluit, dat de sociale partners worden gestimuleerd om over te gaan tot het sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten.

Tot slot kan worden geconstateerd dat het besluit en de daarin vervatte verplichting en uitzonderingen proportioneel zijn: in de eerste plaats is de verplichting pas ingevoerd nadat is geconstateerd dat de sociale partners niet tot overeenstemming konden komen en er tegelijkertijd een toenemende verstoring van de arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen plaatsvond. In de tweede plaats is de verplichting beperkt tot een norm van 80% van postbezorgers van het desbetreffende postvervoerbedrijf. Dit zorgt ervoor dat postvervoerbedrijven enige flexibiliteit in hun bedrijfsvoering houden en dat postvervoerbedrijven uit andere lidstaten hun bedrijfsvoering minder ingrijpend hoeven te wijzigen indien zij op permanente basis op de Nederlandse markt actief willen zijn. In de derde plaats geldt de verplichting niet voor een postvervoerbedrijf dat gebonden is aan een collectieve arbeidsovereenkomst als bedoeld in artikel 3, onderdeel a, van het besluit. Dit zorgt ervoor dat postvervoerbedrijven in Nederland en uit andere lidstaten maatwerk kunnen afspreken en biedt wederom flexibiliteit om rekening te houden met de specifieke omstandigheden van het desbetreffende postvervoerbedrijf en zijn postbezorgers. Tenslotte geldt de verplichting niet voor postvervoerbedrijven met een kleine omzet als bedoeld in artikel 64, derde lid, van de wet. Deze uitzondering kan mede van betekenis zijn voor postvervoerbedrijven uit andere lidstaten die in de grensstreek een (klein) deel van hun activiteiten ontplooiën. Immers pas als de omzet binnen Nederland met het verrichten van postvervoerdiensten in een bepaald kalenderjaar de drempel overschrijdt, geldt de verplichting om voor 80% van de postverspreiders een arbeidsovereenkomst af te sluiten. Juist in grensstreken zal deze omzetsdrempel niet snel worden gehaald gelet op het beperkte volume. Daarmee draagt dit criterium ook bij aan de proportionaliteit van de maatregel en wordt het belemmerend effect voor toetreding tot de Nederlandse markt beperkt.

De verplichting in samenhang met de geschetste uitzonderingen biedt een balans tussen enerzijds het sociale belang van de bescherming van postbezorgers en het voorkomen van verdere verstoringen van de arbeidsmarkt en sociale verhoudingen en anderzijds voldoende flexibiliteit en toetredingsmogelijkheden die het risico uitsluiten dat de verplichting enkel ten dienste staat aan bestaande Neder-



landse postvervoerbedrijven. Naar het oordeel van de regering is met deze onderbouwing de verenigbaarheid van dit besluit met de vrijheid van vestiging vast komen te staan. Ten aanzien van het vrij verrichten van diensten merkt de regering allereerst op dat deze vrijheid pas in het geding is wanneer het postvervoerbedrijf tijdelijk en grensoverschrijdend zijn postvervoeractiviteiten verricht en dan weer terugkeert naar zijn lidstaat van vestiging (zie arrest Gebhard, zaak C-55/94, overwegingen 25–28). Voor zover een postvervoerbedrijf in Nederland tijdelijk zijn dienst verricht, geldt conform de detacheringsrichtlijn de verplichting voor een postvervoerbedrijf om zijn werknemers die in Nederland (tijdelijk) diensten verrichten, het loon te betalen dat overeenkomstig de Wet Arbeidsvoorwaarden Grensoverschrijdende Arbeid van toepassing is. Voor zover een postbezorger uit een andere lidstaat tijdelijk en grensoverschrijdend in Nederland actief is, geldt dit besluit niet voor zover hij geen werknemers in dienst heeft. In zo'n situatie is er sprake van een dienstverlener die tijdelijk grensoverschrijdend zijn diensten aanbiedt en die niet wordt gehinderd door het besluit. Wel blijft Nederland bevoegd om bij ontduiking van het besluit door kunstmatige constructies op te treden tegen deze schijnconstructies (zie onder andere het arrest Veronica Omroep Organisatie, zaak C-148/91, d.d. 3/2/1993, overweging 12).

#### **4. Administratieve lasten en vaste verandermomenten**

Er zijn geen wijzigingen in de informatieverplichtingen, hetgeen betekent dat er geen effecten zijn op de administratieve lasten. Dit besluit treedt op 1 april of zo spoedig mogelijk daarna in werking, en wijkt daarmee af van het kabinetsbeleid op het gebied van vaste verandermomenten. Reden hiervoor is dat op basis van het eerdere Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst post op 1 april 2011 alle postvervoerbedrijven met 100% van de postbezorgers een arbeidsovereenkomst moesten hebben. Omdat voorliggend besluit een andere datum en een ander percentage kent, is het in het belang van de betrokken bedrijven dat dit besluit zo snel mogelijk in werking treedt.

#### **5. Advies OPTA**

Op 16 maart 2011 heeft OPTA over voorliggend besluit een uitvoeringstoets uitgebracht. OPTA constateert dat het voorliggende besluit een aanzienlijke vereenvoudiging inhoudt ten opzichte van het eerdere Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst post, waardoor de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid is verbeterd. OPTA adviseert een overgangsbepaling op te nemen voor situaties waarin op een later tijdstip blijkt dat het besluit alsnog van toepassing was, bijvoorbeeld omdat pas later blijkt dat een omzetgrens wordt overschreden. Deze situatie regelen op het niveau van voorliggend besluit is echter niet gebruikelijk. Immers ook als achteraf blijkt dat voorliggend besluit is overtreden, kan OPTA handhavend optreden. Wel is, zoals ook OPTA adviseert, een definitie opgenomen van postverspreider (nu postbezorger genoemd).

## **II. Artikelen**

### **Artikel 2**

De kern van dit besluit bestaat uit de in dit artikel opgenomen verplichting. Die verplichting houdt in dat een postvervoerbedrijf arbeidsovereenkomsten moet aangaan met ten minste 80% van de postbezorgers die voor hem postvervoer verzorgen. Postvervoer is gedefinieerd in artikel 2, eerste lid, onderdeel c, van de Postwet 2009 als het geheel van handelingen dat bedrijfsmatig wordt verricht teneinde poststukken af te leveren. Aan deze verplichting kunnen postvervoerbedrijven uitsluitend voldoen door het aangaan van een arbeidsovereenkomst als bedoeld in titel 10 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

Postvervoerbedrijven moeten met ingang van 1 januari 2014 aan deze verplichting voldoen. Met deze datum wordt geanticipeerd op een wetsvoorstel tot wijziging van onder andere artikel 89 van de Postwet 2009 dat wordt ingediend bij de Tweede Kamer. In dat wetsvoorstel wordt in artikel 89 van de Postwet 2009 de termijn waarop artikel 8 van de Postwet 2009 vervalt, namelijk vier jaar na inwerking-treding van de Postwet 2009 (aldus 1 april 2013), vervangen door een grondslag om bij koninklijk besluit de datum vast te stellen waarop artikel 8 Postwet 2009 komt te vervallen, met als uiterste datum 1 januari 2017. Het is in zijn algemeenheid niet aan te geven wanneer een transitieperiode voor een bepaalde markt is afgelopen. Dat verschilt van markt tot markt. Teneinde het tijdelijke karakter van de maatregel te waarborgen, is in voornoemd wetsvoorstel toch een concrete vervaldatum opgenomen in artikel 89, namelijk 1 januari 2017. Voor deze uiterste vervaldatum vormt de datum van 1 januari 2014 het vertrekpunt. Na ommekomst van deze datum moet de toezichthouder tijd hebben om na te gaan of aan deze verplichting is voldaan en om deze verplichting te handhaven indien zij niet wordt nageleefd. Gezien het onderzoek dat de toezichthouder moet verrichten alvorens hij handhavingsbeslissingen kan nemen, en gelet op de rechtsmiddelen die tegen die beslissingen kunnen worden aangewend, kan het nodig zijn dat dit besluit tot 1 januari 2017 in werking blijft.



Zoals reeds is uiteengezet in het algemeen deel van deze toelichting zal de verplichting om met ten minste 80% van de postbezorgers een arbeidsovereenkomst aan te gaan, worden geschrapt zodra de postmarkt zich niet langer in een overgangsfase bevindt. Die datum kan op dit moment nog niet worden bepaald, maar zal naar verwachting na 1 januari 2014 liggen. Voorts is van belang dat in het wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 8 en 89 Postwet wordt bepaald dat de grondslag voor dit besluit in ieder geval vervalt met ingang van 1 januari 2017. Het doel is immers om de rol van sociale partners bij de totstandkoming van arbeidsovereenkomsten tijdelijk te ondersteunen.

### **Artikel 3**

In artikel 3 worden twee categorieën van postvervoerbedrijven uitgesloten van de toepassing van dit besluit.

De eerste categorie bestaat uit postvervoerbedrijven die zijn aangesloten bij een collectieve arbeidsovereenkomst waarin bepalingen zijn opgenomen over het minimumpercentage arbeidsovereenkomsten die een postvervoerbedrijf moet aangaan. Dit past bij het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaarden, en dus ook voor een evenwichtige verhouding tussen postbezorgers die een arbeidsovereenkomst hebben en postbezorgers die werken op basis van een overeenkomst van opdracht, primair berust bij sociale partners. Alleen als een postvervoerbedrijf niet is aangesloten bij een collectieve arbeidsovereenkomst, dan geldt de 80%-verplichting.

De tweede categorie bestaat uit postvervoerbedrijven die slechts een zeer beperkte omzet halen uit het verrichten van postvervoer, lokaal en regionaal werkzaam zijn en met een zeer beperkt aantal personen het postvervoer verrichten in een beperkt geografisch gebied. Voor deze bedrijven zou een verplichting om met ten minste 80% van hun postbezorgers een arbeidsovereenkomst aan te gaan een disproportionele eis zijn terwijl de effecten daarvan in termen van verbetering van de arbeidsvoorwaarden voor de postmarkt als geheel, uiterst beperkt zullen zijn. Deze uitzondering is gekoppeld aan de bagatelbepaling die is opgenomen in artikel 64, derde lid, van de Postwet 2009. Op grond van deze bagatelbepaling worden de kosten voor de werkzaamheden van de Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit uitsluitend gedragen door postvervoerbedrijven met een omzet van ten minste € 2.000.000,00 (het betreft hier de werkzaamheden 'buiten de universele dienst'; zie artikel 14, tweede lid, onderdeel b, van het Postbesluit).

### **Artikelen 4 en 5**

Het Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst post verplicht postvervoerbedrijven om met ingang van 1 april 2011 een arbeidsovereenkomst aan te gaan met alle postbezorgers waarmee zij postvervoer verrichten. Inmiddels is het wenselijk gebleken om de sociale partners meer tijd en ruimte te geven om de arbeidsvoorwaarden voor postbezorgers te verbeteren. Gelet hierop is het wenselijk om met ingang van 1 april 2011 het Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst post te vervangen door onderhavig besluit. Het is derhalve niet mogelijk om te voldoen aan het beleid inzake vaste verandermomenten, zowel ten aanzien van de inwerkingtredingsdatum als ten aanzien van de publicatietermijn.

*De Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,*



## Advies Raad van State

No. W15.11.0059/IV  
's-Gravenhage, 17 maart 2011

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 24 februari 2011, no. 11.000464, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, in overeenstemming met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot vaststelling van de verplichting van postvervoerbedrijven om arbeidsovereenkomsten aan te gaan met postverspreiders (Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst postverspreiders), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit bepaalt dat met ingang van 1 januari 2014 een postvervoerbedrijf met ten minste 80% van de postverspreiders die voor hem postvervoer verrichten, een arbeidsovereenkomst heeft. Het besluit is niet van toepassing op een postvervoerbedrijf dat is gebonden aan een collectieve arbeidsovereenkomst waarin afspraken zijn gemaakt over het aantal of het percentage postverspreiders waarmee een postvervoerbedrijf een arbeidsovereenkomst heeft, noch op een postbedrijf dat een omzet heeft lager dan € 2.000.000.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het ontwerpbesluit opmerkingen over het doel, de noodzaak en de effectiviteit ervan, over de verenigbaarheid van het ontwerpbesluit met het Europese recht en over de wettelijke grondslag ervan. Zij is van oordeel dat in verband daarmee het ontwerpbesluit nader dient te worden overwogen.

### 1. Achtergrond

Op 1 april 2009 is de Postwet 2009 in werking getreden. Sindsdien is de postmarkt volledig open, wat mogelijkheden biedt voor nieuwe toetreders. Deze nieuwe toetreders werken veelal met personen die als bijbaan post verspreiden. Dit geschiedt in de meeste gevallen op basis van de zogenoemde 'overeenkomst van opdracht' (ovo).<sup>1</sup>

Bij de liberalisering van de postmarkt kwamen sociale partners<sup>2</sup> een sectorale CAO overeen die tot doel had dat minimaal 80% van de postverspreiders in ten hoogste 3,5 jaar na in de inwerkingtreding van de Postwet 2009 werkzaam zou zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. Deze ontwikkeling naar 80% arbeidsovereenkomsten zou geleidelijk plaatshebben overeenkomstig een ingroeimodel. Op 1 januari 2010 trad het Tijdelijk Besluit arbeidsovereenkomst post in werking.<sup>3</sup> Dit besluit moest als stok achter de deur fungeren om partijen te dwingen om voor 1 januari 2011 – later aangepast tot 1 april 2011 – de gemaakte afspraken na te komen. In juni 2010 is de CAO door de vakbonden opgezegd, omdat het ingroeimodel om binnen 3,5 jaar tot 80% postverspreiders met een arbeidsovereenkomst te komen niet kon worden gerealiseerd.

Om uit de impasse te komen die met het opzeggen van de CAO was ontstaan, heeft de regering een verkenner, de heer Vreeman, aangesteld.<sup>4</sup> In zijn advies stelt hij dat de postmarkt zich moet ontwikkelen tot een reguliere sector waar de gangbare Nederlandse arbeidsvoorwaarden en -relaties dominant zijn en waar sprake is van een gelijk speelveld op de markt. Om het doel van een stabiele en gezonde postmarkt te realiseren is, zijns inziens, van belang dat sociale partners komen tot een nieuw ingroeipad voor het gebruik van arbeidsovereenkomsten, bedrijven daartoe voldoende financiële ruimte reserveren en de overheid de voorwaarden/kaders schept.<sup>5</sup>

Het ontwerpbesluit strekt er enerzijds toe te voorkomen dat, als gevolg van het ontbreken van een CAO voor postverspreiders, de algemene verplichting tot het aangaan van arbeidsovereenkomsten uit het vigerende Tijdelijk Besluit arbeidsovereenkomst post per 1 april 2011 op nieuwe postbedrijven van toepassing wordt. Anderzijds moet het ontwerpbesluit een nieuw akkoord tussen sociale partners faciliteren. Tegelijkertijd met het ontwerpbesluit is bij de Afdeling een voorstel van wet tot wijziging van de Postwet (hierna: het wetsvoorstel) aanhangig gemaakt, dat een gewijzigde grondslag creëert om bij algemene maatregel van bestuur postvervoerbedrijven de verplichting op te leggen om een

<sup>1</sup> Zie Advies Vreeman betreffende de postmarkt, Kamerstukken II 2010/11, 29 502, nr. 49.

<sup>2</sup> TNT Post was hier niet bij betrokken omdat TNT-post alleen maar op basis van arbeidsovereenkomsten werkt. TNT Post heeft een eigen CAO.

<sup>3</sup> Zie tevens de adviezen van de Raad W10.09.0173/III (Strct. 2009, nr. 15868), W10.10.0019/III (Strct. 2010, nr. 10811) W15.10.0569/IV (Strct. 2011, nr. 176) en W15.11.0010/IV.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2010/11, 29 502, nr. 41.

<sup>5</sup> Advies Vreeman betreffende de postmarkt, blz. 9.



bepaalde arbeidsrelatie aan te gaan met postverspreiders. Het voornemen is te voorzien in een tijdelijke regeling. Wanneer de transitiefase van de postmarkt voorbij is, moet de regeling ophouden te gelden.

## 2. Doel van overheidsinterventie

Gedurende de beraadslagingen over de Postwet 2009 bleek een deel van de Tweede Kamer te willen voorkomen dat de liberalisering van de postmarkt leidt tot concurrentie op arbeidsvoorwaarden. De regering heeft in eerste instantie aangegeven dat problemen met de arbeidsvoorwaarden in de postsector binnen de algemene kaders van het arbeidsrecht moeten worden opgelost. De overheid ziet primair toe op de naleving van wettelijke kaders, zoals de Wet minimumloon, de Arbeidstijdenwet en de Arbeidsomstandighedenwet. Het is de taak van sociale partners om binnen die kaders afspraken te maken over arbeidsvoorwaarden. Het huidige artikel 8 Postwet 2009 heeft tot doel om een minimale wettelijke sociale bescherming van postbezorgers te kunnen waarborgen, wanneer zou blijken dat de minimale wettelijke bescherming die geldt voor werknemers in loondienst, zou worden ontrokken, onder meer als gevolg van de keuze voor een alternatieve contractsvorm.<sup>6</sup>

Het doel van het gelijktijdig met het ontwerpbesluit aanhangig gemaakte wetsvoorstel is, aldus de toelichting, dat er in de postmarkt goede arbeidsvoorwaarden voor de postverspreider zijn. De situatie op de postmarkt gedurende de transitie is er debet aan dat sociale partners er niet in slagen afspraken te maken over arbeidsvoorwaarden. Het doel van het ontwerpbesluit is, aldus de toelichting, te bevorderen dat in de postmarkt arbeidsvoorwaarden tot stand komen voor de postverspreider, waarbij de arbeidsovereenkomst een belangrijke rol speelt.

Onduidelijk is of de regering, met het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit, haar oorspronkelijke doelstelling 'het waarborgen van een minimale wettelijke sociale bescherming van postverspreiders' heeft gewijzigd in: het waarborgen van goede arbeidsvoorwaarden voor postverspreiders, waarbij de arbeidsovereenkomst een belangrijke factor is.

Voorts acht de Afdeling niet uitgesloten dat het ontwerpbesluit tevens beoogt scherpe concurrentie op prijs te voorkomen, die het gevolg is van de toetreding tot de markt van postvervoerbedrijven die niet werken met postverspreiders op arbeidsovereenkomst en daarmee lage loonkosten hebben. In dit verband verwijst de Afdeling naar punt 5 van dit advies.

De Afdeling adviseert het doel dat gedurende de transitiefase wordt gediend met het ontwerpbesluit, in de toelichting nader te specificeren.

## 3. Noodzaak van overheidsinterventie

Naast onduidelijkheid over de precieze doelstelling van het ontwerpbesluit, ontbreekt in de toelichting een motivering van de noodzaak ervan. De vereiste motivering is afhankelijk van de doelstelling die de regering met het ontwerpbesluit wil bereiken.

### *a. Minimale wettelijke sociale bescherming*

Voor zover het doel van het ontwerpbesluit is om een minimale wettelijke sociale bescherming te realiseren, is van belang dat de toelichting geen informatie bevat waaruit blijkt dat de arbeidsvoorwaarden van postverspreiders zodanig onder druk zijn komen te staan, dat overheidsinterventie noodzakelijk is. In de toelichting bij het vigerende Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst post werd bijvoorbeeld aangegeven dat uit onderzoek van de Arbeidsinspectie uit 2008 bleek dat het gebruik van een ovo in deze sector, en betaling volgens het stukloonprincipe dat ermee gecombineerd wordt, ertoe heeft geleid dat postverspreiders niet altijd een inkomen verdienen dat gelijk is aan of hoger is dan het minimumloon, ondanks het leveren van een redelijke arbeidsprestatie. Uit de toelichting bij het ontwerpbesluit blijkt niet of, en zo ja op welke aspecten, postverspreiders momenteel werken onder het minimale wettelijke sociale beschermingsniveau dat geldt voor arbeid op basis van arbeidsovereenkomst.<sup>7</sup>

### *b. Goede arbeidsvoorwaarden door gebruik van arbeidsovereenkomsten*

De heer Vreeman is van mening, zo blijkt uit zijn advies, dat het gebruik van ovo's aan de onderkant van de arbeidsmarkt ongewenst is. Hij stelt mede daarom dat de postmarkt moet uitgroeien tot een

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 536, nrs. 48 en 49.

<sup>7</sup> Zie ook het Advies Vreeman betreffende de postmarkt, blz. 8.





markt waarin de arbeidsovereenkomst de dominante arbeidsverhouding voor postbezorgers is.<sup>8</sup> Gelet op de door de regering voorgestelde verplichting, te weten dat een postbedrijf met ten minste 80% van de postverspreiders die voor hem postvervoer verrichten, een arbeidsovereenkomst heeft, lijkt ook de regering van mening dat de arbeidsovereenkomst – althans voorlopig – de dominante arbeidsverhouding moet zijn.

Het is echter de vraag in hoeverre postverspreiders die werkzaam zijn op basis van andere contractsvormen dan arbeidsovereenkomsten, doorgaans ook behoefte hebben aan arbeidsvoorwaarden die tot op heden gekoppeld zijn aan het aangaan van een arbeidsovereenkomst. Vooral ook personen die een beperkt aantal uren per week werkzaam zijn, blijken op basis van ovo's als postverspreiders actief te zijn.<sup>9</sup> Uit de toelichting blijkt niet waarom voor deze personen de gangbare arbeidsvoorwaarden voor postbezorgers die op arbeidsovereenkomst werkzaam zijn, per se de meest wenselijke arbeidsvoorwaarden zijn.

De vraag is daarnaast in welke opzichten de postmarkt verschilt van andere branches waarin aanbieders van laaggeschoold werk zelfstandig en op flexibele basis werkzaam zijn. Als de regering, met de heer Vreeman, (de gevolgen van) het gebruik van ovo's aan de onderkant van de arbeidsmarkt ongewenst vindt, zou een generieke maatregel gericht op de mogelijk nadelige effecten van ovo's meer voor de hand liggen dan een maatregel die zich tot de postmarkt beperkt. Het lijkt dan ook raadzaam om, zoals de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft toegezegd<sup>10</sup>, breder onderzoek te doen naar het gebruik van ovo's op de arbeidsmarkt en de eventuele gevolgen daarvan.

De Afdeling adviseert, gelet op het vorenstaande, de noodzaak van het voorstel dragend te motiveren.

#### 4. Effectiviteit

Mede gelet op hetgeen onder punt 2 is opgemerkt over de doelstelling van het ontwerpbesluit, vraagt de Afdeling aandacht voor de effectiviteit ervan.

Het ontwerpbesluit waarborgt geen eenvormig niveau van arbeidsvoorwaarden. Ten eerste moet een postbedrijf op basis van het ontwerpbesluit met 80% van de postverspreiders een arbeidsovereenkomst aangaan, en niet met allemaal. Ten tweede is het besluit noch van toepassing op een postvervoerbedrijf dat is gebonden aan een collectieve arbeidsovereenkomst waarin bepalingen zijn opgenomen over het aantal of het percentage postverspreiders dat bij een postvervoerbedrijf arbeid verricht op basis van een arbeidsovereenkomst, noch op een postvervoerbedrijf met een omzet van minder dan 2 miljoen euro. Een groot aantal postverspreiders kan zodoende buiten boord vallen. Daarom is het de vraag of het ontwerpbesluit naar zijn inhoud een geschikt middel vormt om een minimale wettelijke sociale bescherming van postverspreiders dan wel goede arbeidsvoorwaarden voor postverspreiders te waarborgen. Zou een van overheidswege gestelde verplichting betreffende het aangaan van arbeidsovereenkomsten – voor zover deze noodzakelijk is – niet voor alle postvervoerbedrijven dienen te gelden?

Voorts waarborgt het ontwerpbesluit ook niet dat een minimaal percentage of een minimaal aantal postverspreiders op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam is. Op de algemene verplichting om met 80% van de postverspreiders een arbeidsovereenkomst aan te gaan zijn immers twee uitzonderingen mogelijk, die niet gekoppeld zijn aan een bepaald minimumpercentage arbeidsovereenkomsten. Het ontwerpbesluit is dan ook geen geschikt middel om ervoor te zorgen dat postverspreiders op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam zijn.

Tot slot is het de vraag of het ontwerpbesluit, gezien zijn tijdelijke aard, een geschikt middel is om te waarborgen dat in de toekomst arbeidsovereenkomsten de dominante contractsvorm voor postverspreiders zijn. Aan de tijdelijkheid van de voorgenomen maatregel ligt de veronderstelling ten grondslag dat de transitie van de postmarkt kan worden afgerond gedurende de periode dat een verplichting bestaat dat een minimumpercentage postverspreiders op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam moet zijn. Niet duidelijk is echter waarom na intrekking van het Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst postverspreiders niet opnieuw aanbieders op de postmarkt actief zouden worden die door middel van concurrentie op arbeidsvoorwaarden marktaandeel zullen proberen te verwerven.

De vraag is daarmee of het ontwerpbesluit niet juist leidt tot vertraging van de vorming van een meer stabiele arbeidsmarkt voor postverspreiders waar werkzaamheden worden verricht op basis van arbeidsovereenkomsten én alternatieve contractsvormen. Naarmate de transitiefase van de postmarkt

<sup>8</sup> Advies Vreeman betreffende de postmarkt, blz. 13.

<sup>9</sup> Het huidige personeelsbestand bestaat grotendeels uit studenten/scholieren, huisvrouwen en senioren/gepensioneerden. Advies Vreeman betreffende de postmarkt, blz. 4.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2010/11, 29 502, nr. 59, blz. 21.



langer duurt, zal bovendien behoefte bestaan om de gelding van de tijdelijke regeling te verlengen. Dit stemt niet overeen met de wens van de regering de verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaarden op zo kort mogelijke termijn weer volledig bij de sociale partners in deze markt te laten rusten.<sup>11</sup>

De Afdeling adviseert gelet op het bovenstaande de effectiviteit van het ontwerpbesluit nader te bezien.

## 5. Europees recht

Als gevolg van de maatregel wordt het voor een postvervoerbedrijf moeilijker om door middel van een verlaging van arbeidskosten op de Nederlandse markt te concurreren. Een dergelijke belemmering kan dienstverleners uit andere lidstaten van de Europese Unie treffen die tijdelijk of permanent actief willen zijn op de Nederlandse postmarkt. Het betreft in zo verre een beperking van het in artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) neergelegde recht van vestiging of het in artikel 56 van het VWEU neergelegde vrije verkeer van diensten. De toelichting bij het ontwerpbesluit gaat niet in op de vraag of deze beperking verenigbaar is met het EU-recht.

Beperkingen van het vrije verkeer kunnen worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang, zoals de bescherming van werknemers.<sup>12</sup> Wil een dergelijk beroep slagen, dan dient er sprake te zijn van een maatregel die noodzakelijk en geschikt is om het nagestreefde legitieme doel te verzekeren en bovendien voldoet aan het vereiste van proportionaliteit.

Zoals de Afdeling hiervoor heeft opgemerkt, is op basis van de toelichting onduidelijk welk doel de regering precies nastreeft. Voorts voorziet de toelichting niet in een dragende motivering van de noodzaak van dit besluit en zet de Afdeling vraagtekens bij de effectiviteit van het ontwerpbesluit. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het ontwerpbesluit op gespannen voet staat met de artikelen 49 en 56 van het VWEU.<sup>13</sup>

De Afdeling merkt op dat, voor zover met het voorliggende besluit is beoogd de voormalige monopolist te beschermen tegen stijgende concurrentiedruk als gevolg van de toetreding tot de markt van nieuwe postvervoerbedrijven (zie punt 2), de uit het besluit voortvloeiende beperking van het vrije verkeer niet kan worden gerechtvaardigd door economische doeleinden, zoals de bescherming van nationale ondernemingen.<sup>14</sup>

De Afdeling adviseert in het licht van het bovenstaande het ontwerpbesluit opnieuw te bezien.

## 6. Wettelijke grondslag

Het ontwerpbesluit wordt vastgesteld op grond van artikel 8 van de Postwet 2009, zoals dat thans luidt.<sup>15</sup> Het artikel bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur voorschriften kunnen worden gesteld over in acht te nemen arbeidsvoorwaarden indien:

- a. tegen sociaal onaanvaardbare arbeidsvoorwaarden arbeid wordt verricht;
- b. er sprake is van een tijdelijk zich tot de postsector beperkend probleem; en
- c. voor zover het probleem niet kan worden opgelost door aanpassing van algemeen geldende voorschriften of bij overeenkomst tussen de desbetreffende werkgever en vertegenwoordigers van werknemersorganisaties.

De Afdeling heeft met betrekking tot het huidige Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst post opgemerkt dat het besluit onvoldoende basis biedt om te concluderen dat aan de eisen van artikel 8 is voldaan.<sup>16</sup> Ook nu acht de Afdeling de grondslag van artikel 8 Postwet 2009 ontoereikend. De toelichting draagt onder meer geen gegevens aan op grond waarvan kan worden gesteld dat door postverspreiders tegen sociaal onaanvaardbare arbeidsvoorwaarden arbeid wordt verricht. Daarbij is van belang dat, ook indien sprake is van een arbeidsverhouding op basis van een ovo, een recht op wettelijk minimumloon kan bestaan en sociale zekerheidswetten van toepassing kunnen zijn. Voorts lijkt geen sprake te zijn van een tijdelijk, zich tot de postsector beperkend, probleem. Enerzijds zal als gevolg van dalende volumes de postmarkt naar alle waarschijnlijkheid ook een neerwaartse druk op lonen en arbeidsvoorwaarden blijven bestaan. Hierdoor is het de vraag hoe tijdelijk het probleem eigenlijk is.

<sup>11</sup> Zie de nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1 (Algemeen).

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld gevoegde zaken C-49/98, C-50/98, C-52/98 tot en met C-54/98 en C-68/98 tot en met C-71/98 (Finalarte), Jur. 2001, blz. I-7831.

<sup>13</sup> Zie gevoegde zaken C-250/09 en C-268/09 (Georgiev), ov. 47 (<http://curia.europa.eu>).

<sup>14</sup> Gevoegde zaken C-49/98, C-50/98, C-52/98 tot C-54/98 en C-68/98 tot C-71/98 (Finalarte), Jur. 2001, blz. I-7831 ov. 39.

<sup>15</sup> Wanneer het voorstel van wet tot wijziging van de artikelen 8 en 89 van de Postwet 2009 tot wet is verworpen en in werking is getreden zal het artikel 8 van de Postwet 2009 de grondslag zijn van het Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst postverspreiders.

<sup>16</sup> Advies van 9 juli 2009, W10.09.0173 (Stcrt. 2009, nr. 15868).



---

Anderzijds is de postmarkt allerm minst de enige sector waar loonkosten een belangrijke concurrentiefactor zijn en is het gebruik van ovo's geen uniek kenmerk van de postmarkt.

Het door het wetsvoorstel voorgestelde artikel 8 Postwet 2009 kent niet de genoemde (strikte) voorwaarden voor toepassing van de gedelegeerde regelgevende bevoegdheid. Gelet op het feit dat het ontwerpbesluit pas met ingang van 1 januari 2014 een verplichting introduceert, is dan ook niet duidelijk waarom het ontwerpbesluit niet wordt vastgesteld wanneer het wetsvoorstel tot wet is geworden en in werking is getreden. Gelet op de doelstellingen van de regering is het thans slechts noodzakelijk een voorziening te treffen die voorkomt dat als gevolg van het ontbreken van een CAO voor postverspreiders de algemene verplichting tot het aangaan van arbeidsovereenkomsten uit het vigerende Tijdelijk Besluit arbeidsovereenkomst post per 1 april 2011 op nieuwe postbedrijven van toepassing wordt.

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit niet vast te stellen, alvorens daarvoor een toereikende wettelijke grondslag bestaat. Zij adviseert het vigerende Tijdelijk Besluit arbeidsovereenkomst post vóór 1 april 2011 in te trekken.

## **7. Redactionele kanttekening**

Voor een redactionele kanttekening verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen geen besluit te nemen dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,  
R.J. Hoekstra.*



---

**Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende  
no. W15.11.0059/IV met een redactionele kanttekening die de Afdeling in overweging geeft**

- In artikel 2 'verrichtten' vervangen door: verrichten.



## Nader Rapport

's-Gravenhage, 28 maart 2011  
Nr. WJZ / 11045278

Aan de Koningin

### **Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot vaststelling van de verplichting van postvervoerbedrijven om arbeidsovereenkomsten aan te gaan met postbezorgers (Tijdelijk besluit postbezorgers 2011)**

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 februari 2011, nr. 11.000464, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 maart 2011, nr. W15.11.0059/IV, bied ik U hierbij aan.

1. Dit betreft een inleiding van het advies van de Afdeling adviseren en vergt geen reactie.
2. Gelijk de Afdeling advisering in haar advies stelt, is het uitgangspunt bij de liberalisering van de postmarkt dat het ook in de postmarkt primair de taak van sociale partners is om binnen de wettelijke kaders afspraken te maken over arbeidsvoorwaarden. Doel van de interventie van de overheid op de postmarkt is derhalve om de totstandkoming van sociaal aanvaardbare arbeidsvoorwaarden tijdens de transitiefase te bevorderen en daarbij voldoende ruimte en incentive te laten voor sociale partners om afspraken te maken. Deze AMvB strekt daartoe. Aan het advies van de Afdeling is tegemoet gekomen door in de toelichting dit doel nader te specificeren en te motiveren.
3. Overeenkomstig het advies van de Afdeling is in de nota van toelichting de doelstelling (zie ook onder punt 2) van het ontwerpbesluit alsmede de noodzaak van overheidsinterventie nader gemotiveerd. De noodzaak van overheidsinterventie komt met name voort uit drie specifieke omstandigheden die de postmarkt op dit moment kenmerken. Ten eerste gaat het hier om een markt waarin de overgang moet worden gemaakt van de situatie waarin sprake was van een wettelijk monopolie op de postbezorging naar een vrije markt. Ten tweede gaat het om een markt die op dit moment en wat de nieuwe postvervoerbedrijven betreft, geen traditie kent van afspraken over collectieve arbeidsvoorwaarden en algemeen verbindend verklaarde cao's. Ten derde is, als gevolg van de eerste twee omstandigheden, een zodanige druk ontstaan op de arbeidsvoorwaarden, dat overheidsinterventie noodzakelijk is. Die druk blijkt onder meer daaruit dat, zoals de heer Vreeman in zijn advies constateert, de meeste mensen in Nederland werken op basis van een arbeidsovereenkomst, terwijl de meeste postbezorgers werkzaam zijn op basis van een overeenkomst van opdracht. Dit maakt interventie door de overheid noodzakelijk. Interventie vindt plaats door de totstandkoming van arbeidsovereenkomsten bij de postbedrijven te bevorderen, omdat deze contractsvorm een bepaalde mate van sociale bescherming biedt aan werknemers (zoals toepasselijkheid van de Wet op het minimumloon en minimumvakantiebijslag). Tegelijkertijd wordt beoogd daarbij te borgen dat de postmarkt toegankelijk blijft voor nieuwe toetreders. Beiden zijn in deze fase van bijzonder belang voor de postsector, omdat deze, in tegenstelling tot de meeste andere markten, een transitie doormaakt van een beschermde en gereguleerde markt naar een open markt. De postmarkt is in dat opzicht ook niet zonder meer vergelijkbaar met andere markten. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal in 2011 naar aanleiding van de situatie in de postmarkt en het advies daarover van de heer Vreeman een brede analyse (in alle sectoren) uitvoeren naar het gebruik van de overeenkomst van opdracht aan de onderkant van de arbeidsmarkt.
4. 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. Het advies van de heer Vreeman ondersteunt dat een einddoel van 80% arbeidsovereenkomsten op 1 januari 2014 voor de postmarkt voldoende is om te bevorderen dat de postmarkt zich kan ontwikkelen tot een reguliere sector waar de gangbare Nederlandse arbeidsvoorwaarden en -relaties dominant zijn (zie paragraaf 6 van dat advies). Het uitzonderen van postvervoerbedrijven die onder een bepaalde omzet vallen, doet geenszins afbreuk aan de effectiviteit van de maatregel. Het gaat bij deze bedrijven om weinig postbezorgers. Het overgrote deel van de bezorgers is werkzaam voor die postbedrijven die een landelijk dekkend netwerk hebben. OPTA heeft in dit verband onderschreven in de Uitvoeringstoets op de AMvB dat de bagatelbepaling juist de handhaving en uitvoerbaarheid van de AMvB ten goede komt. Het feit dat de algemene verplichting om met postbezorgers een arbeidsovereenkomst aan te gaan niet geldt indien er een cao tot stand is gekomen, doet eveneens geen afbreuk aan de effectiviteit. Er mag van worden uitgegaan dat in dat geval sociale partners in een cao zorgen voor voldoende garanties waardoor op termijn sociaal aanvaardbare arbeidsvoorwaarden kunnen worden gerealiseerd. De Afdeling onderschrijft in haar advies het principe dat de sociale partners primair



- verantwoordelijk zijn voor de vorming van collectieve arbeidsvoorwaarden. Deze verantwoordelijkheid wordt juist ondersteund met de ruimte in de AMvB voor de totstandkoming van een cao.
5. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling op het punt van het Europese recht, is aan de nota van toelichting een paragraaf ingevoegd waarin wordt ingegaan op de verenigbaarheid van voorliggend besluit met het Europese recht, en in het bijzonder met de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).
  6. De postmarkt bevindt zich op dit moment in een transitiefase, een fase waarin de overgang moet worden gemaakt van de situatie waarin sprake was van een wettelijk monopolie op de postbezorging naar een vrije markt, en waarin sprake is van volumedalingen als gevolg van digitalisering. Deze overschakeling gaat gepaard met een zodanige druk op de arbeidsvoorwaarden van de postbezorgers dat de arbeidsvoorwaarden van de postbezorger in het gedrang zijn gekomen. Een onderzoek van de Arbeidsinspectie uit 2008, dat vertrouwelijk aan de Kamer is aangeboden (Kamerstukken II, 30 536, nr. 79), indiceert dat postbezorgers (in de leeftijd van 23 tot en met 65 jaar) bij de nieuwe postbedrijven gemiddeld 30% minder verdienen dan het minimumloon. Voorts is van belang dat, zoals ook de heer Vreeman in zijn advies constateert, de meeste mensen in Nederland werken op basis van een arbeidsovereenkomst. Daarentegen werken de postbezorgers van de nieuwe postbedrijven voornamelijk op basis van een overeenkomst van opdracht. De cao is eind juni 2010 opgezegd omdat de sociale partners moeilijkheden ondervonden bij het uitvoeren van deze cao. Pas na de interventie van de heer Vreeman bleken de sociale partners weer bereid om met elkaar om tafel te zitten en opnieuw te proberen tot een cao te komen. Vooralsnog is er geen nieuwe cao tot stand gebracht. Ook als wel een cao tot stand is gekomen, zal tijd nodig zijn om de arbeidsovereenkomsten te realiseren. Gelet op bovenstaande kan ik de stelling van de Afdeling advisering dat het ontwerpbesluit Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst postbezorgers geen toereikende wettelijke grondslag vindt in het bestaande artikel 8 Postwet 2008 niet onderschrijven. Voorts is het gelet op voorgaande niet nodig om de vaststelling van het ontwerpbesluit uit te stellen totdat het wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 8 en 89 van de Postwet tot wet is geworden. Teneinde tegemoet te komen aan de overwegingen van de Afdeling is de nota van toelichting op dit punt aangevuld.
  7. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele redactionele verbeteringen in ontwerp-besluit en de nota van toelichting aan te brengen.

Ik moge U hierbij, in overeenstemming met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het gewijzigde ontwerp-besluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

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