



Besluit van tot wijziging van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 [ONTWERPTEKST ZOALS AANGEBODEN AAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE]

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 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, nr.);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van, nr. WJZ/...., 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: 1 oktober 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 januari 2012 met ten minste 10%,
 - b. met ingang van 1 juli 2012 met ten minste 25%,
 - c. met ingang van 1 januari 2013 met ten minste 40% en
 - d. met ingang van 1 juli 2013 met ten minste 60%van de postbezorgers die voor hem postvervoer verrichten een arbeidsovereenkomst heeft.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2012. Indien het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 31 december 2011, treedt zij in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

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 overgangsfase van een wettelijk monopolie op de postbezorging naar een vrije postmarkt 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. Wanneer de transitiefase in de postmarkt eenmaal voorbij is, zal een ondersteunende rol van de overheid niet meer nodig zijn. Naar verwachting zal deze periode twee tot vijf jaar in beslag nemen.

2. Doel en aanleiding

Zoals ook de heer Vreeman in zijn advies heeft aangegeven (Kamerstukken 29 502, nr. 49) 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. Nu het hier gaat om de overgang van een situatie waarin sprake was van een wettelijk monopolie op de postbezorging naar een vrije markt én die overgang gepaard gaat met een zodanige druk op de arbeidsvoorwaarden van postbezorgers dat die arbeidsvoorwaarden in het gedrang zijn gekomen, is het kabinet bereid dit proces gedurende de transitiefase te ondersteunen met tijdelijke wettelijke maatregelen. Daartoe strekt het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 en ook onderhavige wijziging van dit besluit. 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 1 oktober 2013. Met de onderhavige wijziging van het Tijdelijk besluit wordt het ingroeipad uit de cao overgenomen alsmede de (eerdere) einddatum uit de cao (1 oktober 2013). Hiermee wordt het proces van de ingroei tot 80% arbeidsovereenkomsten voor postbezorgers in de periode voorafgaand aan 1 oktober 2013 ondersteund.

Voorts wordt hiermee 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 1 oktober 2013, op te nemen in het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 (Kamerstukken II, 2010/2011, 29 502, nr. 71).

3. 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 januari 2012 of zo spoedig mogelijk daarna 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 inwerking te laten treden. Dit wijkt af van het kabinetsbeleid voor de vaste verandermomenten.

4. Advies OPTA

PM



II. Artikelen

Artikel I

Met deze wijziging wordt aangesloten bij de cao die een aantal postvervoerbedrijven hebben afgesproken. Ten eerste is in die cao de datum van 1 oktober 2013 opgenomen als tijdstip waarop de betrokken postvervoerbedrijven met 80% van hun postbezorgers een arbeidsovereenkomst moeten hebben gesloten. Die datum wordt met artikel I, onderdeel A, overgenomen in het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011. Ten tweede bevat die cao een zogenoemd ingroeipad met tussenpercentages. Met artikel I wordt dat ingroeipad overgenomen in artikel 2 van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011.

De Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,



Advies Raad van State

No. W15.11.0427/IV
's-Gravenhage, 14 december 2011

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 13 oktober 2011, no. 11.002439, 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 wijziging van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011, met nota van toelichting.

In het ontwerpbesluit wordt de in de recent afgesloten collectieve arbeidsovereenkomst (hierna: CAO) gemaakte afspraak overgenomen dat postvervoerbedrijven aan de hand van vaste tussenstappen ('ingroepad') per 1 oktober 2013 met 80% van de postverzoorgers een arbeidsovereenkomst hebben.¹

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het ontwerpbesluit opmerkingen met betrekking tot de wettelijke grondslag en de noodzaak, mede in het licht van het Europees recht. Zij is van oordeel dat in verband daarmee het ontwerpbesluit nader dient te worden overwogen.

1. Wettelijke grondslag

Het ontwerpbesluit tot wijziging van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 is gebaseerd op artikel 8 van de Postwet 2009. Volgens het geldende artikel 8 van de Postwet 2009 kunnen bij algemene maatregel van bestuur voorschriften worden gesteld over in acht te nemen arbeidsvoorwaarden indien:

- tegen sociaal onaanvaardbare arbeidsvoorwaarden arbeid wordt verricht,
- er sprake is van een tijdelijk zich tot de postsector beperkend probleem, en
- 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.

In de toelichting wordt niet gemotiveerd dat is voldaan aan deze voorwaarden.

In het Nader Rapport bij het geldende besluit wordt met betrekking tot de eerste voorwaarde gesteld dat door de overgang van een wettelijk monopolie op de postbezorging naar een vrije postmarkt, zonder een traditie van algemeen verbindend verklaarde CAO's, een druk op de arbeidsvoorwaarden is ontstaan. Die druk bestaat daaruit dat de meeste postbezorgers bij de nieuwe postvervoerbedrijven werkzaam zijn op basis van een 'overeenkomst van opdracht' (hierna: OVO), terwijl de meeste werknemers in Nederland werken op basis van een arbeidsovereenkomst.² Uit onderzoek van de Arbeidsinspectie is gebleken dat het gebruik van de OVO in deze sector, alsmede betaling volgens het stukloonprincipe dat ermee gecombineerd wordt, ertoe heeft geleid dat postverzoorgers niet altijd een inkomen verdienen dat gelijk is aan of hoger dan het minimumloon.³

De tweede voorwaarde is dat sprake is van een zich tijdelijk tot de postsector beperkend probleem. Zoals de Afdeling eerder stelde zijn ook in andere sectoren dan de post mensen werkzaam op basis van een OVO en heeft ook in andere sectoren concurrentie op basis van arbeidsvoorwaarden plaats.⁴ In verband daarmee heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangekondigd in 2011 een brede analyse in alle sectoren uit te voeren naar het gebruik van de OVO aan de onderkant van de arbeidsmarkt.⁵ Gelet hierop verdient het aanbeveling om in de toelichting in te gaan op de vervulling van de tweede voorwaarde en daarbij de recente brede analyse te betrekken.

De derde voorwaarde luidt dat het probleem niet kan worden opgelost door aanpassing van algemeen geldende voorschriften of bij overeenkomst tussen de desbetreffende werkgever en vertegenwoordigers van werknemersorganisaties.

Het inmiddels vervallen Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst post strekte ertoe postvervoerbedrijven te verplichten met postbezorgers een arbeidsovereenkomst te sluiten in het geval de eigen verant-

¹ De CAO is op 15 september 2011 ondertekend en bij besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 7 december 2011 algemeen verbindend verklaard (Staatscourant van 7 december 2011, nr. 20037).

² Vergelijk punt 3 van het Nader Rapport bij het Tijdelijk Besluit postbezorgers 2011 van 28 maart 2011 (Staatscourant van 6 april 2011, nr. 5950).

³ Kamerstukken II 2007/08, 30 536, nr. 79. Nota van toelichting bij het Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst post (Staatscourant van 23 oktober 2009, nr. 15868).

⁴ Advies over het Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst post (Staatscourant van 23 oktober 2009, nr. 15868) en het advies over het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 (Staatscourant van 6 april 2011, nr. 5950).

⁵ Nader Rapport van 28 maart 2011 Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 (Staatscourant van 6 april 2011, nr. 5950). De analyse is inmiddels afgerond, maar nog niet openbaar. Momenteel wordt de reactie van de minister op de analyse voorbereid.



woordelijkheid van de sociale partners niet werd waargemaakt, bijvoorbeeld door opzegging van de CAO. Ten tijde van de voorbereiding van dat Tijdelijke besluit was er een CAO tot stand gekomen waarin eveneens een verplichting was opgenomen om met postbezorgers een arbeidsovereenkomst te sluiten. In zijn advies stelde de Raad dat gezien de toendertijd overeengekomen CAO niet aan de voorwaarde van artikel 8 van de Postwet 2009 was voldaan.⁶ In het Nader Rapport stelde de Staatssecretaris dat nog steeds was voldaan aan de voorwaarde van artikel 8, onderdeel c, van de Postwet 2009, ondanks het feit dat er een CAO is getekend en deze was aangemeld bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In de eerste plaats was een algemeen verbindendverklaring van de CAO nog niet gerealiseerd en daarnaast hebben de CAO en ook een toekomstige algemeen verbindendverklaring een beperkte werkingsduur van ten hoogste twee jaren. Om te waarborgen dat partijen blijven werken aan de uitvoering van de CAO en de verlenging van de CAO, was de druk van het besluit noodzakelijk, aldus de Staatssecretaris.

De Afdeling wijst erop dat na de adviesaanvraag over het onderhavige ontwerp, bij besluit van 7 december 2011 van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de recent afgesloten CAO algemeen verbindend is verklaard.⁷ Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2012.⁸ Met betrekking tot het verzekeren van de uitvoering van de CAO valt niet in te zien waarom het nakomen van de afspraken over bijvoorbeeld het ingroeipad via de civiele rechter onvoldoende soelaas biedt.⁹ Met betrekking tot het oogmerk van het ontwerpbesluit om te waarborgen dat partijen blijven werken aan de verlenging van de CAO stelt de Afdeling vast dat een dergelijk probleem zich thans niet voordoet. Opmerking verdient voorts dat in de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanhangig is tot wijziging van artikel 8 van de Postwet 2009 waarbij de genoemde strikte voorwaarden voor toepassing van de gedelegeerde regelgevende bevoegdheid vervallen.¹⁰ De Afdeling adviseert om het ontwerpbesluit in dit licht nader te bezien.

2. Noodzaak

Met het ontwerpbesluit wordt het ingroeipad uit de CAO overgenomen, alsmede de datum uit de CAO van 1 oktober 2013. Het ontwerpbesluit strekt ertoe om het proces van groei tot 80% arbeidsovereenkomsten te ondersteunen. Daarnaast wordt volgens de toelichting met het ontwerpbesluit tegemoet gekomen aan de wens van de meerderheid van de Tweede Kamer om het ingroeipad, zoals opgenomen in de CAO en dat moet leiden tot 80% arbeidsovereenkomsten op 1 oktober 2013, op te nemen in het Tijdelijk Besluit postbezorgers 2011.

De Afdeling stelt vast dat de toelichting niet ingaat op de noodzaak van de voorgestelde overheidsinterventie in de postmarkt. De verwijzing in de nota van toelichting naar de wens van de Tweede Kamer is in dit opzicht ontoereikend.

In dat verband merkt de Afdeling op dat het ontwerpbesluit een beperking van het vrije vestigings- en dienstenverkeer als bedoeld in de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie kan meebrengen. Een beperking kan worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang, zoals de bescherming van werknemers. Wil een beroep op een dergelijke reden van algemeen belang slagen, dan dient sprake te zijn van een maatregel die noodzakelijk is en geschikt om het nastreefde legitieme doel te verzekeren. Bovendien moet zijn voldaan aan het vereiste van proportionaliteit.

Gelet op de recent afgesloten CAO welke bovendien algemeen verbindend is verklaard, adviseert de Afdeling om de noodzaak voor de overheidsinterventie in de vorm van de voorgestelde wijziging van het besluit te heroverwegen, mede in het licht van de verdere Europeesrechtelijke grenzen aan beperkingen van het vrije verkeer.

3. 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 Vice-President van de Raad van State,
H.D. Tjeenk Willink.*

⁶ Advies van de Raad van State van 9 juli 2009 (Staatscourant van 23 oktober 2009, nr. 15868). Ook met betrekking tot het geldende Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 stelt de Afdeling dat niet aan de voorwaarden van het geldende artikel 8 van de Postwet 2009 is voldaan. De reactie in het Nader Rapport op dat advies is in dit verband minder relevant aangezien er op dat moment geen CAO was ondertekend (Staatscourant van 6 april 2011, nr. 5950).

⁷ Staatscourant van 7 december 2011, nr. 200037.

⁸ De algemeen verbindendverklaring ziet weliswaar niet op de in de CAO afgesproken eerste stap van 10% arbeidsovereenkomsten met postverzorgers met ingang van 31 december 2011, maar de Staatssecretaris heeft in zijn brief van 24 november 2011 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer medegedeeld voor wat betreft de eerste stap zeer positief te zijn: 'Van Sandd heb ik vernomen dat op 1 januari aanstaande de 10% arbeidsovereenkomsten behaald zullen worden' (Kamerstukken II 2011/12, 29 502, nr. 75).

⁹ Vergelijk artikel 13, vierde lid, van het besluit tot algemeen verbindendverklaring.

¹⁰ Wijziging van de artikelen 8 en 89 van de Postwet 2009 (Kamerstukken 32 722).



**Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende
no. W15.11.0427/IV met een redactionele kanttekening die de Afdeling in overweging geeft**

- In artikel II 'zij' tweemaal wijzigen in: het.



Nader Rapport

's-Gravenhage, 23 januari 2012
Nr. WJZ/11184276

Aan de Koningin

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 oktober 2011, nr. 11.002439, 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 14 december 2011, nr. W15.11.0427/IV, bied ik U hierbij aan.

1. Overeenkomstig de aanbeveling van de Afdeling advisering is in de toelichting van het ontwerpbesluit nader ingegaan op de vervulling van de in artikel 8, onderdelen b en c, van de Postwet 2009 geformuleerde voorwaarden. Zoals de Afdeling adviseert is daarbij zowel betrokken de recent uitgevoerde brede analyse naar het gebruik van de overeenkomst van opdracht alsook de algemeen verbindend verklaring van de op 15 september 2011 ondertekende cao betreffende postbezorgers.
2. Conform het advies van de Afdeling is de toelichting aangevuld ter nadere onderbouwing van de noodzaak van de met het ontwerpbesluit voorgestelde overheidsinterventie. Voorts is de toelichting aangevuld op het punt van de verenigbaarheid van het ontwerpbesluit met het vrije vestigings- en dienstenverkeer, bedoeld in de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.
3. De redactionele opmerking van de Afdeling is verwerkt. Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de data van de tussenpercentages in het ontwerpbesluit aan te passen. Dit was nodig om de datum van het eerste tussenpercentage beter aan te laten sluiten bij de beoogde inwerking-tredingsdatum van het ontwerpbesluit. Voorts was aanpassing van de overige data in het ontwerpbesluit nodig om deze data overeen te laten komen met de data van de tussenpercentages die zijn opgenomen in de cao.

Ik moge U hierbij, in overeenstemming met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het gewijzigde ontwerpbesluit 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.*