

Vergaderjaar 2010–2011

32 722

Wijziging van de artikelen 8 en 89 van de Postwet 2009

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Aanleiding en doel

In 2009 is de postmarkt volledig geopend door het laten vervallen van het wettelijk monopolie op brieven tot en met 50 gram. Daarmee is de postmarkt een nieuwe fase ingegaan. In deze transitiefase wil het kabinet door middel van wetgeving de totstandkoming van sociaal aanvaardbare arbeidsvoorwaarden ondersteunen. Het kabinet acht dit noodzakelijk omdat in de overgang van een beschermde en gereguleerde markt naar een open markt nog geen vanzelfsprekende traditie bestaat bij de nieuwe postbedrijven en bonden om te komen tot afspraken over arbeidsvoorwaarden door middel van (collectieve) arbeidsovereenkomsten. Het is ook gebleken dat het in deze fase voor sociale partners moeilijk is om daarover afspraken te maken. Dit heeft onder meer te maken met volumedalingen en de scherpe concurrentie op prijs. Het zorg dragen voor sociaal aanvaardbare arbeidsvoorwaarden, waarvan de aard van de rechtsverhouding tussen een postvervoerbedrijf en postbezorgers onderdeel is, is des te meer van belang nu in de postmarkt de overeenkomst van opdracht de dominante contractsvorm is, terwijl in andere markten de arbeidsovereenkomst de dominante contractsvorm is. Uitgangspunt is dat sociale partners primair verantwoordelijk zijn voor de arbeidsvoorwaardenvorming in een sector. Het is dan ook de bedoeling dat de verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaarden in de postmarkt op zo kort mogelijke termijn weer volledig bij de sociale partners in deze markt komt te rusten, zoals dat ook in andere markten gebruikelijk is. Dit wetsvoorstel gaat derhalve uit van een tijdelijke regeling van arbeidsvoorwaarden in de postmarkt. Een tijdelijke regeling is ook in lijn met het advies dat de heer Vreeman heeft uitgebracht over de arbeidsvoorwaarden in de postsector bij de nieuwe postbedrijven (Kamerstukken II 2010/2011, 29 502, nr. 49).

Het Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst post (hierna: Tijdelijk besluit) verplicht postvervoerbedrijven om met ingang van 1 april 2011 een arbeidsovereenkomst aan te gaan met alle postbezorgers die voor hem postvervoer verrichten. Inmiddels is het wenselijk gebleken om de sociale

partners meer tijd en ruimte te geven om de arbeidsvoorwaarden voor postbezorgers te verbeteren, namelijk tot 1 januari 2014. Gelet hierop is het nodig om met ingang van 1 april 2011 het Tijdelijk besluit te vervangen door een nieuwe algemene maatregel van bestuur. De grondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) regelen van de aard van de rechtsverhouding tussen postvervoerbedrijven en postbezorgers, artikel 8 van de Postwet 2009, komt echter ingevolge artikel 89 van de Postwet 2009 te vervallen met ingang van 1 april 2013. Die vervaldatum gaat niet samen met de wens om de sociale partners meer tijd en ruimte te geven om de arbeidsvoorwaarden voor postbezorgers te verbeteren en te komen tot een evenwichtige verhouding tussen postbezorgers met een arbeidsovereenkomst en postbezorgers die op basis van een overeenkomst van opdracht werken. Voorts gaat de vervaldatum van 1 april 2013 niet samen met het voornemen om in een nieuwe AMvB postvervoerbedrijven te verplichten om met ingang van 1 januari 2014 een minimumpercentage aan arbeids-overeenkomsten te realiseren. Derhalve wordt met dit wetsvoorstel voorgesteld om artikel 89 Postwet 2009 aan te passen. Het doel van dit wetsvoorstel is dat er in de postmarkt sprake is van een evenwichtige situatie met betrekking tot de aard van de rechtsverhouding tussen een postvervoerbedrijf en postbezorgers. Het heeft de voorkeur dat dit door sociale partners in de postmarkt worden bepaald en in een collectieve arbeidsovereenkomst worden vastgelegd. Gezien de transitiefase waarin de postmarkt zich bevindt, is dit echter een lastige opgave gebleken. De postmarkt is een markt in transitie en moet in deze fase worden ondersteund met wetgeving totdat het moment is bereikt waarin deze markt niet meer in transitie is en er een evenwichtige verhouding is ontstaan tussen postbezorgers met een arbeidsovereenkomst en postbezorgers die op basis van een overeenkomst van opdracht werken. Op dat moment is er geen reden meer voor bemoeienis met de arbeidsvoorwaarden van de zijde van de overheid.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel wordt gerealiseerd dat het gedurende de transitiefase op de postmarkt mogelijk blijft om te voorzien in een regeling over de aard van de rechtsverhouding tussen een postvervoerbedrijf en postbezorgers. Tevens wordt met dit wetsvoorstel gerealiseerd dat een dergelijke regeling kan worden beëindigd zodra de transitiefase ten einde is en sociale partners volledig kunnen zorgen voor goede arbeidsvoorwaarden. Voorts wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om artikel 8 van de Postwet 2009 te concretiseren en te vereenvoudigen teneinde tegemoet te komen aan de kritische kanttekeningen die zijn geplaatst bij dit artikel als grondslag voor het Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst post.

Dit wetsvoorstel voorziet daartoe in het vervangen van de artikelen 8 en 89 Postwet 2009. Met de nieuwe tekst van artikel 8 wordt een onvoorwaardelijke grondslag gerealiseerd om in een AMvB postvervoerbedrijven de verplichting op te leggen om een bepaalde arbeidsrelatie aan te gaan met postbezorgers. De nieuwe tekst van artikel 89 biedt de mogelijkheid om die verplichting op korte termijn te beëindigen, zodra op enig moment blijkt dat zo'n verplichting niet langer nodig is.

OPTA is belast met het toezicht op de voorschriften die bij of krachtens de Postwet 2009 zijn gesteld. Zeker nu het om een tijdelijke maatregel gaat, en OPTA al contacten heeft met de postvervoerbedrijven waar het hier om gaat vanuit het toezicht de overige bepalingen van de Postwet 2009, is hier voor het toezicht op artikel 8 niet van afgeweken. Omdat het gaat om arbeidsovereenkomsten en arbeidsverhoudingen is de expertise van de Arbeidsinspectie bij het toezicht relevant. Daarom is een samenwerkingsconvenant tussen OPTA en de Arbeidsinspectie gesloten (Stcrt. 2009,

nr. 20443, 30 december 2009). Hierdoor kan OPTA wel gebruik maken van de deskundigheid van de Arbeidsinspectie.

3. Administratieve lasten en vaste verandermomenten

Er zijn geen wijzigingen in de informatieverplichtingen, hetgeen betekent dat er geen effecten zijn op de administratieve lasten. Zowel ten aanzien van de inwerkingtredingstermijn als de publicatietermijn wordt met dit wetsvoorstel afgeweken van het kabinetsbeleid op het gebied van vaste verandermomenten. Reden hiervoor is dat het in het belang van de betrokken bedrijven is dat de vervaldatum van artikel 8 zo spoedig mogelijk wordt uitgesteld.

4. Advies OPTA

Het college van OPTA heeft op 16 maart 2011 een uitvoeringstoets uitgebracht over het wetsvoorstel. OPTA geeft aan dat de voorgestelde aanpassing geen aanleiding geeft tot het maken van opmerkingen. Wel merkt OPTA op dat de mogelijkheid om de toepassing van de regels te beperken tot bepaalde categorieën postvervoerbedrijven als een belangrijke verbetering wordt beoordeeld vanuit het oogpunt van een effectieve uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

II. ARTIKELN

Artikel I, onderdeel A

In dit onderdeel wordt de «postbezorger» gedefinieerd als een ieder die in opdracht van een postvervoerbedrijf of met instemming van een postvervoerbedrijf voor dat postvervoerbedrijf brieven, geadresseerde tijdschriften en dagbladen sorteert en op afzonderlijke adressen aflevert. Het gaat hier om brieven als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel a, van de Postwet 2009 en geadresseerde tijdschriften en geadresseerde dagbladen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel b, van de Postwet 2009 in combinatie met artikel 2, onderdeel c, van het Postbesluit 2009. Met sorteren wordt bedoeld op het sorteerwerk dat de postbezorger doet ten behoeve van het lopen, fietsen of rijden van een efficiënte route langs de betrokken adressen. Er is sprake van een postbezorger als iemand de post zowel sorteert als aflevert. Dit betreft dus een cumulatieve eis.

Artikel I, onderdeel B

Met dit artikel wordt artikel 8 van de Postwet 2009 vervangen. Artikel 8 Postwet 2009 is opgesteld vanuit de gedachte dat terughoudendheid moest worden betracht met een sectorale regeling van de arbeidsvoorwaarden. Daartoe zijn in de onderdelen a tot en met c van dit artikel drie stringente voorwaarden opgenomen waaraan moet zijn voldaan voordat van deze delegatiebevoegdheid gebruik mag worden gemaakt. Vervolgens zijn er in de voorbereiding van het Tijdelijk besluit arbeids-overeenkomst post en in de voorlopige voorzieningenprocedure omtrent dit besluit kritische kanttekeningen geplaatst bij de grondslag van dit besluit. Derhalve wordt voor artikel 8 Postwet 2009 met dit wetsvoorstel een andere tekst voorgesteld, waarmee wordt voorzien in een ongeclausuleerde grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de aard van de rechtsverhouding tussen een postvervoerbedrijf en postbezorgers. Dit doet echter niets af aan de primaire verantwoordelijkheid van de sociale partners voor arbeidsvoorwaarden in de postsector.

Met de nieuwe redactie van artikel 8 wordt de grondslag om in een AMvB eisen te stellen aan de contractvorm op basis waarvan (een deel van) de postbezorgers arbeid verrichten voor postvervoerbedrijven vereenvoudigd en geconcretiseerd. Het voornemen is om bij AMvB voor te schrijven dat een postvervoerbedrijf met een bepaald percentage van de postbezorgers een arbeidsovereenkomst moet aangaan. Verreweg de meeste mensen in Nederland werken op basis van een arbeidsovereenkomst. Dit vanwege de sociale bescherming die aan de arbeidsovereenkomst verbonden is, zoals de toepasselijkheid van de Wet op het minimumloon en minimumvakantiebijslag. Met het voorschrijven van de contractvorm en het voorschrijven van een bepaald percentage arbeidsovereenkomsten wordt gestimuleerd dat op de postmarkt de gangbare arbeidsvoorwaarden en -relaties dominant worden.

De gedachte is dat de verplichting om dit minimumpercentage aan arbeidsovereenkomsten te realiseren alleen van toepassing is op postvervoerbedrijven die (nog) niet zijn aangesloten bij een collectieve arbeidsovereenkomst waarin bepalingen zijn opgenomen over de arbeidsverhouding tussen postvervoerbedrijven en postbezorgers zijn geregeld. Gelet hierop wordt in artikel 8, tweede volzin, de mogelijkheid opgenomen om het toepassingsbereik van de AMvB te beperken tot bepaalde postvervoerbedrijven of bepaalde omstandigheden. In de redactie van artikel 8, tweede volzin, wordt voorts rekening gehouden met de mogelijkheid dat om andere redenen aangewezen kan zijn om het toepassingsbereik van de AMvB te beperken. Te denken valt hierbij aan een bagatel voor kleine postvervoerbedrijven. Een voorbeeld van zo'n bagatelbepaling 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).

Artikel I, onderdeel C

Het huidig artikel 89 bepaalt op dit moment dat artikel 8 vervalt met ingang van 1 april 2013. Op die datum komt nu dus de grondslag voor het bij AMvB regelen van de aard van de rechtsverhouding tussen postvervoerbedrijven en postbezorgers te vervallen. Gezien de transitiefase waarin de postmarkt zich bevindt, is die vervaldatum onwenselijk. Ook in het advies van de heer Vreeman wordt een latere datum genoemd als datum waarop de postvervoerbedrijven een bepaald percentage aan arbeidsovereenkomsten aangegaan zouden moeten zijn, namelijk 1 januari 2014. Omdat de sociale partners nog in overleg zijn, is nog onduidelijk wat zij als een redelijke ingroeietermijn voor ogen hebben. Het is voorts nog onduidelijk gedurende welke periode de postmarkt moet worden aangemerkt als een «markt in transitie». In dit wetsvoorstel wordt er daarom in voorzien dat op een bij koninklijk besluit nader te bepalen datum wordt vastgesteld wanneer artikel 8 moet vervallen. Het is in zijn algemeenheid niet aan te geven wanneer een transitieperiode voor een bepaalde markt is afgelopen. Dat verschilt van markt tot markt. Echter, om te voorkomen dat ook na de transitiefase de mogelijkheid bestaat om bij AMvB in te grijpen in de arbeidsverhouding tussen postvervoerbedrijven en postbezorgers, is 1 januari 2017 als datum opgenomen waarop artikel 8 in elk geval komt te vervallen. Het doel is immers om de rol van sociale partners bij de totstandkoming van arbeidsovereenkomsten tijdelijk te ondersteunen. Voor de datum van 1 januari 2017 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 om artikel 8 te handhaven tot 1 januari 2017.

Ingevolge het tweede lid, van artikel 89, zal – wanneer voor een eerdere datum wordt gekozen dan 1 januari 2017 – de voordracht voor het koninklijk besluit waarmee de vervaldatum van artikel 8 wordt vastgesteld, worden voorgehangen bij beide kamers van de Staten Generaal.

Artikel II

Het streven is om met ingang van of zo kort mogelijk na 1 april 2011 een nieuwe AMvB in werking te laten treden ter vervanging van het Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst post. Alleen op die manier kan op korte termijn uitvoering worden gegeven aan het advies van de heer Vreeman. De nieuwe AMvB zal in eerste instantie worden gebaseerd op het bestaande artikel 8 van de Postwet 2009. Zodra dit wetsvoorstel in werking is getreden, is de grondslag van de nieuwe AMvB vervangen door het nieuwe artikel 8 (zoals verwoord in dit wetsvoorstel). Om na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel mogelijke onduidelijkheid over de grondslag van de nieuwe AMvB te voorkomen, wordt in dit artikel bepaald dat die nieuwe AMvB te zijner tijd zijn grondslag vindt in het nieuwe artikel 8.

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