

Vergaderjaar 2010–2011

32 722

Wijziging van de artikelen 8 en 89 van de Postwet 2009

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 maart 2011 en het nader rapport d.d. 30 maart 2011, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, in overeenstemming met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 24 februari 2011, no. 11.000463, 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 voorstel van wet tot wijziging van de artikelen 8 en 89 van de Postwet 2009, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot vervanging van artikel 8 van de Postwet 2009, waardoor een nieuwe grondslag wordt vastgesteld om bij algemene maatregel van bestuur postvervoerbedrijven de verplichting op te leggen om een bepaalde arbeidsrelatie aan te gaan met postverspreiders.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over het doel en de noodzaak van het voorstel, de reikwijdte van de voorgestelde bevoegdheid tot het stellen van regels, de tijdelijke gelding van de betreffende bepaling, de omhang van de voorziene algemene maatregel van bestuur, het begrip «postverspreider» en de instelling die is belast met het toezicht. Zij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 februari 2011, nr. 11.000463, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 maart 2011, nr. W15.11.0058/IV, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Doel en noodzaak

Het voorgestelde artikel 8 bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over de arbeidsverhouding tussen een postvervoerbedrijf en postverspreiders. In de toelichting wordt aangegeven dat de regering door middel van wetgeving de totstandkoming van arbeidsvoorwaarden wil waarborgen. Voorts heeft de regering het voornemen om met ingang van 1 januari 2014 postvervoerbedrijven te verplichten een minimumpercentage aan arbeidsovereenkomsten te realiseren. Het doel van het wetsvoorstel is, aldus de toelichting, dat er in de postmarkt goede arbeidsvoorwaarden voor postverspreiders zijn.

«Het heeft de voorkeur dat die arbeidsvoorwaarden 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.»¹

Naar het oordeel van de Afdeling vormt het feit dat de postmarkt in transitie is en dat sociale partners moeilijkheden hebben om tot een CAO te komen, op zichzelf onvoldoende grond om overheidsoptreden op het terrein van arbeidsvoorwaarden te rechtvaardigen.² In de toelichting ontbreken gegevens op grond waarvan kan worden vastgesteld dat de arbeidsvoorwaarden in de postsector tekortschieten en op welke onderdelen dat het geval is. Uit de toelichting wordt ook niet duidelijk wat de regering verstaat onder «goede arbeidsvoorwaarden» voor de postverspreider en waarom realisering daarvan – ook gelet op de bijzondere verantwoordelijkheden van sociale partners – een belang is dat de overheid zich moet aantrekken.

De Afdeling adviseert het voorstel nader te bezien.

1. Het doel van de voorgestelde maatregelen is om te bevorderen dat in de postmarkt sociaal aanvaardbare arbeidsvoorwaarden tot stand komen. Met sociaal aanvaardbare arbeidsvoorwaarden doelt de regering op de totstandkoming van meer arbeidsovereenkomsten. Dit is noodzakelijk omdat in de overgang van een beschermde en gereguleerde markt naar een open markt nog geen van zelfspreekende traditie bestaat bij de nieuwe postbedrijven en bonden om te komen tot afspraken over de arbeidsvoorwaarden door middel van collectieve arbeidsovereenkomsten. Gedurende de transitiefase, waarin de postmarkt zich bevindt, is aldus nog geen sprake van een stabiele markt waarin de gangbare Nederlandse arbeidsvoorwaarden en -relaties dominant zijn. Aan het advies van de Afdeling is tegemoet gekomen door doel en noodzaak van de voorgestelde maatregelen nader te motiveren en toe te lichten in de toelichting.

2. Reikwijdte van de gedelegeerde bevoegdheid

Het voorgestelde artikel 8 van de Postwet 2009³ bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over de arbeidsverhouding tussen een postvervoerbedrijf en postverspreiders.

De toelichting geeft aan dat het voornemen bestaat om voor te schrijven dat een postvervoerbedrijf met een bepaald percentage van de postverspreiders die het inzet voor zijn postvervoer, een arbeidsovereenkomst moet aangaan. Dit is ook de strekking van het gelijktijdig met het voorstel bij de Afdeling aanhangig gemaakte ontwerp van het Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst postverspreiders, dat, zo blijkt uit artikel II van het voorstel, op het gewijzigde artikel 8 zal komen te berusten. Gelet op de bewoordingen van artikel 8 zal evenwel een breed scala aan mogelijke verplichtingen voor postvervoerbedrijven kunnen worden vastgesteld.⁴

¹ Toelichting, Algemeen, paragraaf 1.

² Zie ook het advies over het Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst postverspreiders (W15.11.0059/IV, Stcrt. 2009, nr. 15868), punten 2 en 3.

³ Artikel I, onderdeel A.

⁴ Toelichting, Artikelsgewijs, artikel II.

Onduidelijk is waarom een zo ongeclausuleerde bevoegdheid noodzakelijk is. Dit geldt te meer, nu het ook in de ogen van de regering de voorkeur heeft dat de arbeidsvoorwaarden in de postmarkt door de sociale partners worden bepaald. De Afdeling is daarom van oordeel dat de door artikel 8 gedelegeerde regelgevende bevoegdheid onvoldoende concreet en nauwkeurig is begrensd.¹

De Afdeling adviseert de in artikel 8 gedelegeerde bevoegdheid te preciseren.

2. Aan het advies van de Afdeling om in artikel 8 van het wetsvoorstel opgenomen gedelegeerde bevoegdheid te preciseren, is gevolg gegeven. De gedelegeerde regelgevende bevoegdheid wordt nu begrensd tot «de aard van de rechtsverhouding». Hiermee sluit het wetsvoorstel beter aan op de voorgenomen algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB), zoals beschreven in de toelichting op artikel I, onderdeel B.

3. Tijdelijke maatregel

Het voorgestelde artikel 89, eerste lid,² bepaalt dat artikel 8 vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit hangt samen met het feit dat de regering, aldus de toelichting, enkel gedurende de transitiefase van de postmarkt de totstandkoming van arbeidsvoorwaarden in de postsector wil waarborgen.

De Afdeling acht het niet ondenkbeeldig dat, mede als gevolg van het krimpende volume van de post, voor langere tijd een neerwaartse druk op de loonkosten in de postsector zal bestaan. Tevens acht zij het niet uitgesloten dat de voorgenomen overheidsinterventie op het terrein van arbeidsvoorwaarden kan leiden tot vertraging van de vorming van een meer stabiele arbeidsmarkt voor postverspreiders. Niet duidelijk is immers waarom na het vervallen van de voorgenomen algemene maatregel van bestuur niet opnieuw postvervoerbedrijven marktaandeel zullen proberen te verwerven door besparingen op arbeidskosten. Om te voorkomen dat overheidsinterventie op het terrein van arbeidsvoorwaarden in de postsector een meer permanent karakter krijgt, dient naar het oordeel van de Afdeling in het voorgestelde artikel 89, eerste lid, te worden aangegeven op welk tijdstip artikel 8 zal komen te vervallen.

De Afdeling adviseert, gelet op het bovenstaande, het voorstel aan te passen.

3. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling om in artikel 89, eerste lid, aan te geven op welk tijdstip artikel 8 zal komen te vervallen, is aan artikel 89 een uiterste vervaldatum toegevoegd. Hiermee wordt enerzijds de benodigde flexibiliteit behouden om enkel gedurende de transitiefase van de postmarkt de totstandkoming van sociaal aanvaardbare arbeidsvoorwaarden te bevorderen, en anderzijds te voorkomen dat deze interventie een permanent karakter krijgt. 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 op advies van de Afdeling toch een concrete vervaldatum opgenomen in artikel 89, namelijk 1 januari 2017. Uitgangspunt voor deze datum is dat in de AMvB zal worden bepaald dat de eis van 80% arbeidsovereenkomsten per 1 januari 2014 moet zijn gerealiseerd. 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

¹ Aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

² Artikel I, onderdeel II.

rechtsmiddelen die tegen die beslissingen kunnen worden aangewend, kan het nodig zijn om artikel 8 derhalve tot 1 januari 2017 te handhaven. In de memorie van toelichting is de toelichting op artikel I, onderdeel C, naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling ook aangevuld.

4. Omhang van de algemene maatregel van bestuur

Artikel II van het voorstel luidt als volgt: «Na inwerkingtreding van deze wet berust de op artikel 8 van de Postwet 2009 gebaseerde algemene maatregel van bestuur op artikel 8 van de Postwet 2009 zoals dat luidt na inwerkingtreding van deze wet.».

In haar advies over het gelijktijdig met dit voorstel aanhangig gemaakte ontwerp Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst postverspreiders geeft de Afdeling aan dat zij artikel 8 van de Postwet 2009, zoals dit thans luidt, geen toereikende wettelijke grondslag acht voor dat besluit. Dit heeft tot gevolg dat het Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst postverspreiders, zoals dat aan de Afdeling is voorgelegd, niet zou moeten worden vastgesteld voordat het voorliggende voorstel tot wet is verheven en in werking is getreden. Het voorgestelde artikel II heeft dan ook geen functie.

De Afdeling adviseert artikel II te schrappen.

4. In punt 6 van het nader rapport betreffende het ontwerpbesluit wordt uiteengezet waarom ik de stelling van de Afdeling dat het ontwerpbesluit Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 geen toereikende wettelijke grondslag vindt in het bestaande artikel 8 Postwet 2008 niet onderschrijf. Artikel II heeft derhalve een functie.

5. Het begrip «postverspreider»

In tegenstelling tot in de vigerende wettelijke regeling,¹ wordt in het voorstel noch in het gelijktijdig met dit voorstel aanhangig gemaakte ontwerp Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst postverspreiders een omschrijving gegeven van het begrip postverspreider. De toelichting merkt hierover op dat met de term postverspreider wordt aangesloten bij het dagelijks taalgebruik, waarin zowel de termen postbezorger, postverspreider als postbesteller gewoon zijn. Het gaat in den brede om een ieder die in opdracht van een postvervoerbedrijf of met instemming of kennisneming van een postvervoerbedrijf brieven, geadresseerde tijdschriften en dagbladen sorteert of op afzonderlijke adressen aflevert.²

De Afdeling merkt op dat «postverspreider» geen gangbare term is. Bovendien is de omschrijving die in de toelichting wordt gegeven, weinig afgebakend, waardoor mogelijk personen als postverspreiders worden aangemerkt, van wie het niet de bedoeling is dat zij worden meegerekend. Daarbij denkt de Afdeling bijvoorbeeld aan personen die op uitzendbasis voor een postvervoerbedrijf werkzaamheden verrichten.

De Afdeling adviseert een omschrijving van «postverspreider» in de wet op te nemen.

¹ Artikel 1, aanhef en onder b, van het Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst post bepaalt dat onder dat besluit onder postverspreider wordt verstaan «een ieder die tot een postvervoerbedrijf in dienstbetrekking staat om brieven of geadresseerde tijdschriften en dagbladen te sorteren of op afzonderlijke adressen af te leveren».

² Toelichting, Artikelsgewijs, artikel I, onderdeel A.

5. Overeenkomstig het advies van de Afdeling advisering is in het wetsvoorstel de term postverspreider vervangen door postbezorger en is een definitie toegevoegd. Voorts is de memorie van toelichting op dit punt aangepast.

6. De toezichthouder

Ingevolge het voorgestelde artikel 8 van de Postwet 2009 kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de arbeidsverhouding tussen een postvervoerbedrijf en postverspreiders. De Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) is belast met het toezicht op de naleving van de voorschriften die bij of krachtens deze wet zijn gesteld.¹ Zo ook zijn op grond de Postwet 2009 sanctiebevoegdheden aan de OPTA toegekend.²

De Afdeling merkt in dit kader op dat de beoordeling van arbeidsovereenkomsten en arbeidsvoorwaarden geen reguliere taak van de OPTA is. In de toelichting bij het vigerende Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst post werd aangegeven dat, om de expertise van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in te schakelen, tussen de OPTA en de Arbeidsinspectie een samenwerkingsconvenant zou worden gesloten.³ In de uitvoeringstoets bij het ontwerpbesluit werpt het college van de OPTA de vraag op of het toezicht op de regels over arbeidsovereenkomsten en arbeidsvoorwaarden, mede tegen de achtergrond van de beleidsvoornemens met betrekking tot de samenvoeging van toezichthouders, niet beter en efficiënter kan worden ondergebracht bij een ter zake meer deskundige instantie, zoals de Arbeidsinspectie.⁴

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

6. OPTA is belast met het toezicht op de voorschriften die bij of krachtens de Postwet 2009 zijn gesteld. Dat betekent ook toezicht op de naleving van de AMvB met betrekking tot de arbeidsovereenkomsten. De expertise van de Arbeidsinspectie bij het toezicht op de naleving van de AMvB is relevant. Daarom is een samenwerkingsconvenant tussen OPTA en Arbeidsinspectie afgesloten. Aan het advies van de Afdeling is tegemoet gekomen door de toelichting op dit punt aan te vullen.

7. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele redactionele verbeteringen in het voorstel van wet en de memorie van toelichting aan te brengen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U verzoeken, in overeenstemming met Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

¹ Met uitzondering van hoofdstuk 11 van die wet. Artikel 37 Postwet 2009.

² Artikel 47, 48 en 49 Postwet 2009.

³ Zie Stb. 2009, 418, blz. 5.

⁴ OPTA, Uitvoeringstoets Postwet en AMvB, 16 maart 2011, blz. 3.