

CONCEPT

NOTA VAN TOELICHTING

(22 december 2016)

1. Inleiding

In 2009 is de liberalisering van de postmarkt ingezet. In de overgangsfase van een wettelijk monopolie op de postbezorging naar een vrije postmarkt met concurrentie ontstond door volumedalingen en scherpe concurrentie op prijs een zodanige druk op de arbeidsvoorwaarden van postbezorgers, dat die arbeidsvoorwaarden mogelijk in het gedrang konden komen. Derhalve is op 29 maart 2011 het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 vastgesteld (hierna: besluit). Dit besluit beoogt de sociale partners te ondersteunen bij de totstandkoming van sociaal aanvaardbare arbeidsvoorwaarden door ervoor te zorgen dat de arbeidsovereenkomst de dominante contractvorm in de postsector wordt. In dit besluit was bepaald dat een postvervoerbedrijf met ingang van 30 september 2013 met 80% van de postbezorgers die hij inzet voor zijn postvervoer een arbeidsovereenkomst moet zijn aangegaan. Dit minimumpercentage was voor bepaalde categorieën postvervoerbedrijven of bepaalde omstandigheden niet van toepassing. Voor postvervoerbedrijven die gebonden zijn 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, gold het minimumpercentage niet. Postvervoerbedrijven die in een bepaald kalenderjaar een omzet minder dan € 2 miljoen realiseren, zijn evenmin gebonden aan het minimumpercentage.

2. Aanleiding

In het kader van de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Postwet 2009 tot modernisering en flexibilisering van de universele postdienstverlening is in 2015 een door de Kamerleden Gesthuizen en Vos ingediend amendement (Kamerstukken II 2014/2015, 34 024, nr. 22) aangenomen. Dit amendement strekt ertoe de uitzondering voor postvervoerbedrijven die zijn aangesloten bij een collectieve arbeidsovereenkomst waarin bepalingen zijn opgenomen over het aantal of percentage arbeidsovereenkomsten dat een postvervoerbedrijf moet aangaan te laten vervallen, omdat in de praktijk is gebleken dat van deze uitzondering gebruik is gemaakt om in een collectieve arbeidsovereenkomst een beduidend lager percentage dan het minimum van 80% te bepalen. Hierdoor wordt de doelstelling om tot sociaal aanvaardbare arbeidsvoorwaarden te komen ondergraven. Door de wetswijziging als

gevolg van dit amendement komt met ingang van 1 januari 2017 deze uitzondering te vervallen. Met dit wijzigingsbesluit wordt het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 in lijn gebracht met de Postwet 2009 en zal het minimumpercentage voor ieder postvervoerbedrijf gaan gelden, met uitzondering van postvervoerbedrijven die in bepaald kalenderjaar een omzet van minder dan € 2 miljoen realiseren. Deze uitzondering blijft onverkort gelden. Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt de datum van 30 september 2013 in artikel 2 te wijzigen in 1 april 2017. Dit geeft marktpartijen enig respijt om aan de eis te kunnen voldoen.

Bovendien vervallen met dit besluit de tussenpercentages om geleidelijk te komen tot 80% arbeidsovereenkomsten per 30 september 2013, zoals bepaald in de onderdelen a tot en met d van artikel 2, tweede lid. De data die in artikel 2 werden genoemd zijn inmiddels verstreken. Het laten vervallen van het ingroeipad is slechts een technische aanpassingen en heeft geen consequenties voor lopende rechtszaken die gebaseerd zijn op het toen geldende recht.

3. Europees rechtelijk kader

In de toelichting op het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 is gemotiveerd op welke gronden dit besluit verenigbaar is met de in de artikelen 49 en 56 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie neergelegde vrijheden en voldoet aan de kaders gesteld door 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 (PbEG 1997, L18). Daarbij is tevens aangegeven dat het besluit kan worden gezien als een invulling van de bevoegdheid van de lidstaten om de naleving te waarborgen van essentiële eisen als bedoeld in artikel 9, eerste lid, en artikel 2, onderdeel 19, van 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 (PbEG 1998, L15). Deze motivering is nog steeds van toepassing nu de uitzondering voor postvervoerbedrijven die gebonden zijn 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 vervalt. Het minimumpercentage van 80% geldt voor ieder postvervoerbedrijf met uitzondering van bedrijven die binnen Nederland met het verrichten van postvervoerdiensten een jaarlijkse omzet realiseren beneden de drempel zoals bepaald in artikel 4 van de Regeling doorberekening kosten ACM (€ 2 miljoen). Deze uitzondering kan mede van betekenis zijn voor postvervoerbedrijven uit andere lidstaten die in de grensstreek een (klein) deel van hun activiteiten ontplooiën. Juist in grensstreken zal deze omzeldrempel niet snel worden gehaald gelet op het beperkte volume. 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.

Dit besluit tot wijziging van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 valt voorts niet binnen het toepassingsbereik van de dienstenrichtlijn (richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt (PbEG 2006, L 376)). Het betreft immers wettelijke bepalingen betreffende arbeids- en tewerkstellingsvoorwaarden die door de dienstenrichtlijn ingevolge artikel 1, zesde lid, van de dienstenrichtlijn onverlet worden gelaten.

4. Internetconsultatie

Om betrokken partijen en belanghebbenden de gelegenheid te geven hun zienswijzen op dit besluit kenbaar te maken, heeft een openbare internetconsultatie plaatsgevonden van 31 juli 2015 tot 12 september 2015 op de website internetconsultatie.nl. Een aantal belanghebbenden heeft van deze gelegenheid gebruik gemaakt. Hieronder wordt ingegaan op de zienswijzen die naar voren zijn gebracht.

Van diverse kanten bestaat er steun voor het voorstel. Zo wordt gesteld dat de voorgestelde wijziging de duidelijkheid en handhaafbaarheid van het besluit bevordert. Wel wordt gewaarschuwd dat ingang van de minimumnorm per 1 januari 2017 de continuïteit van marktpartijen kan bedreigen en kan leiden tot financieringsproblemen. Het is inderdaad waarschijnlijk dat de kosten voor postvervoerbedrijven die thans niet aan de eis van 80% arbeidscontracten voldoen, zullen stijgen. In de wet is echter geen voorziening getroffen waarbij de beoogde groei afhankelijk wordt gemaakt van de bedrijfseconomische omstandigheden van de betrokken postvervoerbedrijven. Wel is het redelijk marktpartijen enig respect te geven de nodige voorbereidingen te treffen om op korte termijn aan de 80%-eis te voldoen, omdat deze wijziging van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 pas in een zeer laat stadium kon worden afgerond vanwege noodzakelijk overleg met betrokken partijen. De ingang van de minimumnorm zal daarom per 1 april 2017 plaatsvinden. Daarna is het aan de Autoriteit Consument en Markt (ACM) om het toezicht op naleving van het Besluit ter hand te nemen. Ik ga ervan uit dat de ACM zoals altijd hierbij de nodige zorgvuldigheid zal betrachten en rekening zal houden met de belangen van betrokken bedrijven en werknemers.

In een reactie wordt betreurd dat de implementatie van de afspraak uit 2011 is vertraagd en pas is voorzien per 1 januari 2017 en dat er geen ingroeipad wordt meegenomen. Er wordt derhalve voorgesteld om weer een ingroeipad op te nemen. Deze suggestie is niet overgenomen. Allereerst is de implementatie van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 niet vertraagd maar is dit besluit al in werking getreden. Met de voorgestelde wijziging vervalt slechts de uitzondering dat ingeval van een

collectieve arbeidsovereenkomst, een postvervoerbedrijf niet verplicht is om met tenminste 80% van de bezorgers een arbeidsovereenkomst af te sluiten. Omdat de postvervoerbedrijven sinds het hiervoor vermelde amendement Gesthuizen-Vos al enige tijd hebben kunnen anticiperen op het onverkort voldoen aan het minimumpercentage van 80%, is een ingroeipad en een verlenging van de termijn langer dan tot 1 april 2017 niet langer aan de orde.

Daarnaast wordt voorgesteld om in het wijzigingsbesluit vast te leggen dat postvervoerbedrijven verplicht zijn om per 1 januari 2017 jaarlijks binnen 3 maanden te rapporteren over het percentage postbezorgers met een arbeidsovereenkomst. Dit voorstel is niet overgenomen. Het is aan de ACM als onafhankelijk toezichthouder van de Postwet 2009 om toezicht te houden op de daadwerkelijke naleving van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011. De ACM heeft een discretionaire bevoegdheid om hier zelf invulling aan te geven en kan in dit kader informatie opvragen bij de postvervoerbedrijven.

In een reactie wordt gevraagd om rekening te houden met de voorkeuren van postbezorgers zelf, met name van de groep die geen behoefte heeft aan een arbeidsovereenkomst. Aan alle postbezorgers zou binnen de kaders van de wet een passend perspectief moeten worden geboden. Deze suggestie wordt niet meegenomen, daar er ook rekening met specifieke wensen van postbezorgers kan worden gehouden in een arbeidsovereenkomst. Tevens is de wettelijke eis al in 2011, in overleg met de sociale partners, bewust gesteld op 80% van de postbezorgers. Voor de overige 20% is sprake van volledige flexibiliteit voor zowel de postvervoerder als de postbezorger om invulling te geven aan bilaterale afspraken.

5. Uitvoeringstoets

Een ontwerp van dit besluit is voorgelegd aan de ACM voor een uitvoeringstoets. De ACM verwacht dat de uitvoeringslasten voor haar als gevolg van het besluit eenmalig zullen stijgen. De ACM acht het opportuun om na de inwerkingtreding van het besluit alle postvervoerbedrijven te onderzoeken op het daadwerkelijk naleven van de verplichting. Deze specifieke expertise zal naar de verwachting van de ACM eenmalig € 110.000-€ 170.000 bedragen, waarbij rekening is gehouden met eventuele gerechtelijke procedures die volgen na formele besluiten. De ACM voorziet dat het toezicht na afloop van de initiële periode beperkt blijft tot het incidenteel controleren van de naleving van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011. Deze incidentele lasten kunnen volgens de ACM worden opgevangen binnen haar reguliere toezichtwerkzaamheden. Met betrekking tot de verwachte eenmalige stijgende kosten wordt opgemerkt dat het toezicht op de naleving van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 nu al onder de reguliere taken van de ACM valt. De wijziging van het Tijdelijk besluit verandert hier niets aan. Mochten de lasten na inwerkingtreding

van de wijziging hoger uitvallen zodat er knelpunten voor de ACM ontstaan bij de uitvoering van haar wettelijke taken, dan zal in overleg met de ACM naar een passende oplossing worden gezocht.

De ACM merkt verder op dat het door de ACM te houden toezicht op het besluit meer richting een structureel karakter gaat en dat het toezichthouden op arbeidsverhoudingen qua kerntaken en deskundigheid afwijkt van haar reguliere taken. De ACM meent dat, voor een efficiënte inrichting van het toezicht op het besluit, overwogen moet worden of dit toezicht beter ondergebracht kan worden bij een andere instantie zoals de Inspectie SZW. In reactie hierop wordt opgemerkt dat de ACM, voor een goede uitvoering van de Postwet 2009, krachtens artikel 37 van de wet belast is met het toezicht op de naleving ervan. Vanwege de bevoegdheden die voortvloeien uit Hoofdstuk 7 van de Postwet 2009, is de ACM goed in staat om naast de Postwet 2009 ook toezicht te houden op de naleving van het gewijzigde besluit. De ACM heeft een goed overzicht van de marktpartijen en wat er in de markt gaande is. Hoewel het toezichthouden op arbeidsverhoudingen afwijkt van de reguliere ACM taken, is het monitoren van de percentages postbezorgers met een arbeidsovereenkomst geen complexe exercitie. Zolang de incidentele lasten kunnen worden opgevangen binnen de reguliere toezichtwerkzaamheden van de ACM, worden er bij de naleving van de wijziging van het tijdelijk besluit geen onvoorziene problemen verwacht.

6. Regeldruk en bedrijfseffecten

Dit wijzigingsbesluit zelf leidt niet tot extra administratieve lasten of nalevingskosten voor het bedrijfsleven. Het laten vervallen van de uitzondering voor postvervoerbedrijven die zijn aangesloten bij een collectieve arbeidsovereenkomst waarin bepalingen zijn opgenomen over het aantal of percentage arbeidsovereenkomsten dat een postvervoerbedrijf moet aangaan, komt voort uit de gewijzigde Postwet 2009 naar aanleiding van het hiervoor vermelde amendement Gesthuizen-Vos. Onderhavig besluit regelt slechts dat het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 in lijn is met de gewijzigde Postwet 2009 en stelt de datum waarop aan de norm van 80% arbeidsovereenkomsten moet worden voldaan op 1 april 2017.

7. Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van dit besluit is afgestemd op de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel 0A, van de wet van 4 juni 2015 tot wijziging van de Postwet 2009 tot modernisering en flexibilisering van de universele postdienstverlening (Stb. 2015, 212). Het besluit werkt daarom terug tot en met 1 januari 2017.

De Minister van Economische Zaken,