

Vergaderjaar 2011–2012

32 722

Wijziging van de artikelen 8 en 89 van de Postwet 2009

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 oktober 2011

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen die leden van uw Kamer hebben gesteld naar aanleiding van de voorliggende wijzigingen van de artikelen 8 en 89 van de Postwet 2009 (Kamerstukken II, 2010/2011, 32 722, nr. 5). Hieronder treft u mijn reactie aan. Ik zal daarin achtereenvolgens in gaan op de vragen inzake de eis van dienstbetrekking en de horizonbepaling, de houdbaarheid en de reikwijdte van artikel 8, de definitie van postbesteller, het toepassingsbereik van de Algemene Maatregel van Bestuur (hierna: AMvB) «Tijdelijke besluit postbezorgers 2011» en de samenhang met het EU-beleid en Europese regelgeving. Tegelijkertijd met deze nota naar aanleiding van het verslag wordt uw Kamer ook de nota van wijziging aangeboden. Daarin ben ik op de belangrijkste punten die in het verslag door uw Kamer en die via de motie Gesthuizen, Hamer en Braakhuis (Kamerstukken II, 2010/2011, 29 502, nr. 65) zijn ingebracht – eis van dienstbetrekking, het niet opnemen van een einddatum en de definitie van postbezorger – tegemoet gekomen. Ik ben van mening dat daarmee alle eventuele belemmeringen voor een voorspoedige behandeling van het gewijzigde wetsvoorstel zijn weggenomen.

U heeft langer dan gebruikelijk op mijn reactie moeten wachten. Dit heeft een aantal redenen. Er is namelijk een verband tussen het ingediende wetsvoorstel, de hierboven genoemde motie Gesthuizen c.s. en het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011. Over deze AMvB heb ik toegezegd dat ik tegemoet zou komen aan de wens van een meerderheid van uw Kamer om het ingroepad, zoals dat wordt opgenomen in een cao en dat moet leiden tot 80% arbeidsovereenkomsten op 1 oktober 2013, in deze AMvB op te nemen (Kamerstukken II, 2010/2011, 29 502, nr. 71). Het wachten was dus op deze cao. Deze cao is 15 september jl. door de sociale partners ondertekend en op 26 september jl. bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangemeld, zodat de overheid deze cao nu kan ondersteunen door middel van de aanpassing van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011. De aanpassing van dit besluit is inmiddels voor advies voorgelegd aan de Raad van State.

Eis van dienstbetrekking en horizonbepaling

De leden van de fracties van de PvdA en van GroenLinks hebben gewezen op het ontbreken van de eis van dienstbetrekking in de Postwet 2009. Daarnaast is er bij de leden van de fracties van de PvdA, D66 en GroenLinks bezorgdheid over de in artikel 89 van het wetsvoorstel opgenomen horizon van 1 januari 2017.

Het kabinet heeft zich al eerder bereid verklaard om gedurende de transitieperiode de totstandkoming van arbeidsovereenkomsten in de postmarkt te ondersteunen. Het kabinet is en blijft tegelijkertijd van mening dat het primaat voor arbeidsvoorwaarden bij de sociale partners ligt. Het sectoraal regelen van arbeidsvoorwaarden bij wet- en regelgeving dient zo beperkt en tijdelijk mogelijk te worden gehouden.

Zoals de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks terecht opmerken voorziet het wetsvoorstel er op dit moment niet in dat de eis van dienstbetrekking op het niveau van de Postwet wordt opgenomen. In plaats daarvan is de eis van dienstbetrekking opgenomen op het niveau van een AMvB, namelijk het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011. Naar aanleiding van de door uw Kamer op 12 april jl. aangenomen motie Gesthuizen, Hamer, Braakhuis wordt dit uitgangspunt bij de bij dit verslag gevoegde nota van wijziging gewijzigd. Met deze nota van wijziging wordt erin voorzien dat het wetsvoorstel, conform voornoemde motie, de eis van dienstbetrekking vastlegt in artikel 8 van de Postwet. De nadere invulling van de eis van dienstbetrekking, zoals het percentage postbezorgers waarmee een postvervoerbedrijf een arbeidsovereenkomst moet sluiten, blijft geregeld op het niveau van de AMvB.

In reactie op de zorgen van de leden van de fracties van de PvdA, D66 en GroenLinks over de horizon van 1 januari 2017 merk ik het volgende op. In het voorgestelde artikel 89, eerste lid is een einddatum van 1 januari 2017 opgenomen. Bij het «opstellen» van het wetsvoorstel is de periode tot 1 januari 2017 ruim bepaald en gerelateerd aan de periode die naar verwachting nodig is voor toezicht en handhaving van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011. Een transitieperiode is naar zijn aard eindig, doch zoals voornoemde fractieleden aangeven is het lastig om vooraf te bepalen wanneer een transitieperiode voor een bepaalde markt is afgelopen. Dat verschilt van markt tot markt. Derhalve wordt met de bijgevoegde nota van wijziging de concrete einddatum van 1 januari 2017 in het wetsvoorstel geschrapt. Aldus wordt gerealiseerd dat in artikel 89, in de tekst van het wetsvoorstel, geen einddatum meer is opgenomen. Wat overblijft in de in het wetsvoorstel voorgestelde tekst voor artikel 89, is dat artikel 8 bij koninklijk besluit kan vervallen. Hiermee kan reeds worden bereikt dat artikel 8 vervalt op het moment dat duidelijk is dat de transitieperiode in de postmarkt voorbij is. Een dergelijk koninklijk besluit zal voorgehangen worden bij beide Kamers der Staten-Generaal.

Ten aanzien van de opmerking van de leden van de PvdA-fractie dat de eis van dienstbetrekking ook betrekking heeft op de borging van het briefgeheim, merk ik op dat het briefgeheim reeds geborgd is in artikel 13 van de Grondwet en de artikelen 4 tot en met 6 van de Postwet 2009.

Artikel 8

De leden van de D66-fractie hebben vragen gesteld over de houdbaarheid van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 in de periode dat artikel 8 van de Postwet 2009 nog niet is gewijzigd. De leden van de PvdA-fractie hebben vragen gesteld over de reikwijdte van artikel 8.

De zorgen van de leden van de fractie van D66 over de houdbaarheid van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 zijn tegen de achtergrond van de gerechtelijke procedures die de postvervoerbedrijven hebben aangespannen tegen het Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst post begrijpelijk. Bij de vaststelling van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 is rekening gehouden met de geclausuleerdheid van artikel 8. Het kabinet is van mening dat artikel 8 een toereikende wettelijke grondslag vormt voor dit besluit. Met de wijziging van artikel 8 wordt de grondslag verder versterkt.

In antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie over de reikwijdte van het in dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 8 verwijs ik naar het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011, gepubliceerd op 1 april 2011 (zie Stb. 159). In dit besluit wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om het toepassingsbereik te beperken. Zo is de verplichting om een minimumpercentage (80%) aan arbeidsovereenkomsten te realiseren alleen van toepassing op postvervoerbedrijven die niet zijn aangesloten bij een cao, waarin bepalingen zijn opgenomen over het aantal of percentage postbezorgers dat bij een postvervoerbedrijf arbeid verricht. Verder kent het besluit een bagatelbepaling voor kleine postvervoerbedrijven. Op de bagatelbepaling zal ik later in mijn reactie nader ingaan.

Met deze twee inperkingen van het toepassingsbereik wordt bereikt dat het kabinet de totstandkoming van arbeidsvoorwaarden zoveel mogelijk overlaat aan de sociale partners. Tevens wordt daarmee overheidsinterventie op de postmarkt beperkt tot ingrepen die daadwerkelijk nodig zijn om sociaal aanvaardbare arbeidsvoorwaarden in een transitiefase te garanderen en die proportioneel, handhaafbaar en uitvoerbaar zijn.

Definitie postbezorger

De leden van de fracties van het CDA, de SP en GroenLinks hebben de regering gevraagd de definitie van postbezorger aan te passen.

Met deze fracties ben ik van mening dat deze definitie inderdaad aanpassing behoeft. Bij het formuleren van de definitie van «postbezorger» is het nimmer mijn bedoeling geweest dat de verplichting tot het aangaan van arbeidsovereenkomsten niet van toepassing zou zijn op postbezorgers die naast het bezorgen ook enig sorteerwerk verrichten. Met de nota van wijziging is de definitie aangepast. Daarin wordt in het licht van de opmerkingen van de leden van de fracties van het CDA, de SP en GroenLinks rekening gehouden met zowel de situatie dat een postbezorger uitsluitend bezorgwerkzaamheden verricht, als met de situatie dat de postbezorger naast het bezorgen ook sorteerwerkzaamheden verricht.

Tenslotte merk ik in reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de verschillende benamingen voor het bezorgen van post op, dat ingevolge de definitie van postbezorger alleen de werkzaamheden bepalend zijn voor het antwoord op de vraag of een medewerker gezien wordt als postbezorger.

Bagatel

De leden van de SP-fractie hebben opmerkingen gemaakt over het toepassingsbereik van de AMvB en hebben gevraagd naar het risico dat via onderaanneming de wet kan worden omzeild, alsmede naar de overwegingen voor het vaststellen van het omzetcriterium.

Er is een aantal overwegingen voor het aanbrengen van een grens bij de bagatelbepaling van 2 miljoen euro. Zoals blijkt op basis van de omzetgegevens van postvervoerbedrijven, welke jaarlijks door de postvervoerbe-

drijven met een accountantsverklaring worden geleverd aan OPTA, komen slechts vier van de circa 130 postvervoerbedrijven boven het omzetcriterium van 2 miljoen euro per jaar uit. Deze vier bedrijven hebben in 2009 circa 98% van de totale omzet gegenereerd. Gelet op dit marktaandeel is er met het aanbrenge van de grens op 2 miljoen euro verzekerd dat het overgrote deel van de postbezorgers een arbeidsovereenkomst krijgt. Inmiddels is overigens Selektmail overgenomen door Sandd, zodat er thans sprake is van drie bedrijven die boven dit omzetcriterium uitkomen.

Ten tweede is ervoor gekozen om postvervoerbedrijven met een relatief beperkte omzet vrij te stellen. Voor deze bedrijven, die uitsluitend lokaal of regionaal werkzaam zijn, 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.

Tot slot heeft OPTA in de Uitvoeringstoets op het Tijdelijk besluit postbezorger 2011 onderschreven dat de bagatelbepaling de handhaving en uitvoerbaarheid van dit besluit ten goede komt.

In aanvulling op bovenstaande overwegingen is er een aantal bedrijfseconomische redenen op grond waarvan omzeiling van de verplichting om arbeidsovereenkomsten aan te gaan via onderaanneming niet aanmerkelijk is. Zo werkt het onderbrengen van volume bij kleine postvervoerbedrijven kostenverhogend en levert het operationeel problemen op, zodat de kosten niet opwegen tegen de eventuele baten. Een nieuwe speler op de postmarkt zal om ook op langere termijn effectief te kunnen blijven concurreren juist kwaliteit moeten leveren, zeker als het gaat om de bezorging van brieven en andere geadresseerde poststukken. Het uitbesteden van postbezorging kan leiden tot kwaliteitsverlies en tot een operationeel minder goed beheersbaar netwerk, waardoor een dergelijk bedrijf het risico loopt om haar belangrijkste toegevoegde waarde, namelijk een stabiel landelijk dekkend netwerk, kwijt te raken.

Bij eventuele onderaannemingen zal de omzet van de in te schakelen kleinere postvervoersbedrijven stijgen en zullen zij ook eerder voldoen aan het criterium van 2 miljoen euro omzet. In dat geval vallen deze bedrijven ook onder de bepalingen van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011.

De huidige bagatelbepaling leidt overigens niet tot een onomkeerbare situatie. In het geval er duidelijke aanwijzingen zijn dat het omzetcriterium in de toekomst aanpassing behoeft, dan is dat mogelijk. Ik houd dat nauwlettend in de gaten, onder meer aan de hand van de omzetgegevens die bedrijven jaarlijks aan OPTA moeten rapporteren. Dit heb ik u ook al toegezegd in het AO van 7 april 2011.

Europa

De leden van de CDA-fractie hebben nog enkele vragen gesteld over de samenhang van deze wijzigingen met EU-beleid en regelgeving, onder meer of andere EU-lidstaten ook flankerend beleid hebben opgesteld ten behoeve van de transitie van de postmarkt.

In tegenstelling tot het algemene beleid gericht op arbeidsomstandigheden, zoals werktijden, gelijke behandeling en beloning van mannen en vrouwen, veilige werkomstandigheden, e.d., is er geen Europees beleid of Europese wetgeving op het gebied van arbeidsvoorwaarden in de

postmarkt. Er zijn in de Postrichtlijn geen bepalingen opgenomen die zien op het waarborgen van bepaalde arbeidsvoorwaarden voor postbezorgers. De invulling van arbeidsvoorwaarden wordt overgelaten aan de lidstaten, die daarbij uiteraard zijn gebonden aan de regels van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, zoals non-discriminatie en vrij verkeer van goederen en diensten.

De Postrichtlijn bepaalt dat de lidstaten hun postmarkt volledig moeten hebben geopend op 1 januari 2011. De toenmalige kandidaat lidstaten plus Griekenland en Luxemburg, in totaal elf lidstaten, hebben twee jaar respijt gekregen en zullen uiterlijk op 31 december 2012 hun postmarkten moeten openen. De overige 16 lidstaten hebben vanaf 1 januari 2011 hun postmarkt volledig geopend. Landen als Finland (in 1991), Zweden (1993), het Verenigd Koninkrijk (2006), Duitsland (2008) en Estland (2009) hebben net als Nederland hun postmarkt eerder geopend.

Uit navraag bij een aantal van deze voorlopers bleek dat geen van deze landen specifieke eisen hebben gesteld aan de arbeidsvoorwaarden van postbezorgers. In Zweden en het Verenigd Koninkrijk werken postbezorgers bij nieuwe bedrijven op basis van arbeidsovereenkomsten. Dit is in die landen de gevestigde praktijk en is gedaan in overeenstemming met de wensen van de vakbonden. Er is geen wettelijke verplichting om met postbezorgers een arbeidsovereenkomst aan te gaan. In Duitsland geldt hiervoor evenmin een wettelijke verplichting. Duitsland kent geen generiek wettelijk minimumloon. Het minimumloon wordt via cao's bepaald. Een aantal lidstaten, waaronder Italië en Frankrijk, kent wel een generiek minimumloon, dat ook voor de postsector van toepassing is. Ook in deze landen is er geen specifieke wetgeving ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden voor postbezorgers.

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