



Evaluatie Wet Wegvervoer Goederen

Utrecht, 31 maart 2012
G119/eindrapport_definitief

Inhoud

1	Samenvatting en conclusies	6
1.1	Inleiding	6
1.2	Eis van dienstbetrekking	6
1.2.1	Inhoud bepaling	6
1.2.2	Context bepaling	6
1.2.3	Weging van belangen bij al dan niet handhaven van de bepaling	6
1.2.4	Verwachte effecten bij vervallen van de bepaling	6
1.2.5	Betekenis van het continueren van de bepaling	7
1.3	Ondergrens van 500 kg voor de vergunningplicht	8
1.3.1	Inhoud bepaling	8
1.3.2	Context bepaling	8
1.3.3	Weging van belangen bij het al dan niet handhaven van de bepaling	8
1.3.4	Verwachte effecten bij het vervallen van de bepaling	8
1.3.5	Betekenis van het continueren van de bepaling	9
1.4	Medeaansprakelijkheid overbelading	10
1.4.1	Inhoud bepaling	10
1.4.2	Context bepaling	10
1.4.3	Weging van belangen al dan niet handhaven van de bepaling	10
1.4.4	Verwachte effecten bij het vervallen van de bepaling	10
1.4.5	Betekenis van continueren van de bepaling	10
2	Opdracht en werkwijze	12
2.1	Vraagstelling en scope evaluatie	12
2.2	Werkwijze	12
2.3	Aanpak onderzoek	13
2.4	Leeswijzer	13
3	Begrippenkader	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Vervoer in de zin van de WWG	15
3.3	Betrokken actoren	15
3.4	Relatie met de drie amendementen	17
3.5	Europese context	19
3.5.1	Toegang tot de markt	19
3.5.2	Toegang tot het beroep ondernemer wegvervoer	19
3.5.3	Toegang tot het beroep chauffeur wegvervoer	20
4	Marktontwikkelingen	22
4.1	Inleiding	22
4.2	Structuur van de sector	23
4.2.1	Aantal bedrijven en vergunningen	23
4.2.2	Vervoersvolume naar soort	25
4.2.3	Rendement	27
4.2.4	Kostenstructuur	28

4.3	Arbeidsmarkt	28
4.3.1	Ontwikkeling werkgelegenheid	28
4.3.2	Flexibele contracten	29
4.3.3	Chauffeurs naar soorten arbeidsrelaties	29
4.3.4	Vervangingsvraag en vacatures	30
4.3.5	Buitenlandse chauffeurs	31
4.3.6	Uitkomsten onderzoek commissie arbeidsmigratie	32
4.4	Tussenconclusies marktontwikkelingen beroepsgoederenvervoer	33
4.5	Koeriersbranche	33
4.5.1	Marktvolume en ontwikkeling koeriersbranche	35
4.5.2	Segmentatie naar ontvanger en servicelevel	35
4.5.3	Grote spelers in de markt	37
4.5.4	Veel kleine aanbieders	38
4.5.5	Aantal auto's	39
4.5.6	Omvang werkgelegenheid en dienstverbanden	39
4.5.7	Aandeel loonkosten	40
4.5.8	Kernpunten ontwikkeling koerierssector	41
5	Eis van dienstbetrekking	42
5.1	Inhoud bepaling	42
5.2	Formeel doel en neveneffecten	43
5.3	Relevante ontwikkelingen in de sector	44
5.4	Europees beleid	45
5.5	Analyse van doelbereik en neveneffecten	46
5.5.1	Bescherming tegen betaling onder het CAO-loon (formeel doel)	46
5.5.2	Borgen van de kwaliteit van chauffeurs	49
5.5.3	Tussenconclusies doel en neveneffecten bepaling	51
5.6	Handhaving in de praktijk	52
5.7	Mogelijke alternatieven	54
5.8	Impactanalyse afschaffen eis van dienstbetrekking	55
5.8.1	Beleidseffecten	55
5.8.2	Arbeidsmarkteffecten	57
5.8.3	Economische en maatschappelijke gevolgen	58
5.8.4	Invloed van wijzigende marktverhoudingen	59
5.8.5	Effectiviteit van de alternatieven	60
6	Ondergrens vergunningplicht 500 kg	61
6.1	Inleiding	61
6.2	Formeel doel en neveneffecten	61
6.3	Relevante ontwikkelingen in de sector	62
6.4	Europese regelgeving	63
6.5	Analyse doelbereik en neveneffecten	63
6.5.1	In beeld zijn van ondernemers (formele doel)	63
6.5.2	Waarborgen van kwaliteit van transporteurs	64
6.5.3	Waarborgen van verkeers- en ketenveiligheid	65
6.5.4	Waarborgen tegen oneerlijke concurrentie en (nep)faillissementen	66
6.5.5	Bescherming tegen concurrentie op arbeidsvoorwaarden	68
6.5.6	Administratieve lasten	69

6.5.7	Tussenconclusies analyse doel en neveneffecten	69
6.6	Handhaving in de praktijk	70
6.7	Mogelijke alternatieven	71
6.8	Impactanalyse afschaffen bepaling	72
6.8.1	Beleideffecten schrappen bepaling	72
6.8.2	Markteffecten	74
6.8.3	Economische en maatschappelijke gevolgen	75
6.8.4	Invloed van wijzigende marktverhoudingen	76
6.8.5	Een vergunning light als alternatief	76
6.8.6	Welvaartseffecten	77
7	Medeaansprakelijkheid overbelading	78
7.1	Inleiding	78
7.2	Formeel doel en neveneffecten	78
7.3	Relevante ontwikkelingen	79
7.4	Europese regelgeving	79
7.5	Analyse doelbereik en neveneffecten	79
7.6	Handhaving in de praktijk	80
7.7	Mogelijke alternatieven	82
7.8	Impactanalyse afschaffen bepaling	84
7.8.1	Beleideffecten	84
7.8.2	Gedragseffecten	85
7.8.3	Economische en maatschappelijke gevolgen	86
7.8.4	Invloed van wijzigende marktverhoudingen	86
7.8.5	Algemene Vervoercondities als alternatief	86
7.8.6	Welvaartseffecten	86
8	Europees perspectief	88
8.1	Inleiding	88
8.2	Europese kop	88
8.2.1	Inleiding	88
8.2.2	Wat is een nationale kop?	89
8.2.3	Toetsing eis van dienstbetrekking	90
8.2.4	Toetsing ondergrens 500 kg	91
8.2.5	Toetsing medeaansprakelijkheid	91
8.3	Vergelijking met nationale regelgeving in andere Europese Lidstaten	91
8.3.1	Eis van dienstbetrekking	91
8.3.2	Ondergrens van 500 kg	93
8.3.3	Medeaansprakelijkheid overbelading	93
8.4	Conclusies	95
	Bijlage 1: Klankbordgroep en gesprekspartners	97
	Bijlage 2: De positie van de zpp-er en het alternatief van minimumtarieven	98
	Zpp-ers en CAO's	98
	Bescherming tegen oneigenlijke chartering	99
	Minimumtarieven voor zpp-ers in de CAO?	100

Bijlage 3: Werkingsfeer CAO's	102
Werkingsfeer CAO Beroepsgoederenvervoer over de weg en de verhuur van mobiele kranen 2010-2011 (TLN)	102
Werkingsfeer CAO Goederenvervoer Nederland 2010-2011 (KNV)	103
Bijlage 4: Voorbeeld van breder toepassingsbereik richtlijn	104

1 Samenvatting en conclusies

1.1 Inleiding

In 2009 is de Wet goederenvervoer over de weg vervangen door de Wet wegvervoer goederen (WWG). Een aantal bepalingen in het oorspronkelijke wetsvoorstel is bij amendement gewijzigd. Ten aanzien van drie van die herziene bepalingen heeft de minister destijds toegezegd deze twee jaar na inwerkingtreding te evalueren. Deze drie onderdelen zijn:

- 1 De eis van dienstbetrekking voor chauffeurs.
- 2 De ondergrens van 500 kg toegestaan laadvermogen voor de vergunningplicht voor toegang tot het beroep van vervoerder.
- 3 De medeaansprakelijkheid van de verlader voor overbelading.

1.2 Eis van dienstbetrekking

1.2.1 Inhoud bepaling

De eis van dienstbetrekking is geformuleerd als een verbod richting de vervoerder. Feitelijk betekent de eis van dienstbetrekking dat vervoersondernemingen geen gebruik mogen maken van de diensten van zelfstandige chauffeurs zonder vergunning. Met andere woorden: door de eis van dienstbetrekking is het in Nederland juridisch onmogelijk om zomaar als zzp-er als chauffeur aan de slag te gaan. Een zelfstandige chauffeur kan op grond van de wet voor vervoer boven de 500 kg alleen aan het werk als deze een eigen vrachtwagen en een vergunning heeft. De bepaling heeft betrekking op het gehele beroepsgoederenvervoer.

1.2.2 Context bepaling

In het beroepsgoederenvervoer zijn 90.000 à 100.000 chauffeurs actief. Hiervan heeft 76% een dienstbetrekking met een vaste aanstelling. De overige 24% werkt op basis van een tijdelijke aanstelling, op een inhuur of inleenconstructie, of is eigen rijder. Driekwart van het vervoerde tonnage is binnenlands vervoer, de rest internationaal vervoer. Vooral in het internationale vervoer zijn steeds meer buitenlandse chauffeurs actief. Deels door verlies van marktaandeel aan bedrijven uit de MOE-landen, deels via vestigingen van Nederlandse bedrijven in die landen. Op gespecialiseerde niches na is het beroepsgoederenvervoer een vechtmart met lage tarieven en marginale rendementen.

1.2.3 Weging van belangen bij al dan niet handhaven van de bepaling

Bij het besluit om de bepaling wel of niet te handhaven gaat het om de afweging van belangen. De afweging betreft het verder flexibiliseren van de arbeidsmarkt in het beroepsgoederenvervoer tegenover het waarborgen van arbeidsvoorwaarden in de sector.

1.2.4 Verwachte effecten bij vervallen van de bepaling

Om de betekenis van de bepaling goed te kunnen beoordelen is een impactanalyse uitgevoerd op de vraag wat de verwachte effecten zijn van het vervallen van de bepaling. Bij het vervallen van de eis ontstaat de mogelijkheid om met andere arbeidsrelaties te werken, waaronder het inzetten van zzp-er zonder vergunning als chauffeur. De impactanalyse laat zien dat het aantal zzp-ers zal toenemen, deels door nieuwe toetreding, deels doordat een deel van de eigen rijders nu zonder vergunning hun diensten aanbieden.

Transportondernemers zullen gebruik maken van deze mogelijkheid tot een verdere flexibilisering van de arbeidsmarkt. Het aandeel werknemers in vaste dienst (nu 76%) zal afnemen. Het is moeilijk in te schatten hoe groot dit effect is. Het loslaten van de bepaling

verruimt wel de arbeidsmarkt en kan zo bijdragen aan het oplossen van verwachte tekorten aan chauffeurs in de toekomst.

In elk geval zullen bedrijven in het *internationale vervoer* deze aanpassing aangrijpen om het aandeel van de loonkosten te drukken. Het aandeel van de loonkosten in de totale kosten is nu iets minder dan 50%. Het inhuren van chauffeurs zonder vergunning maakt het mogelijk om chauffeurs in te zetten die niet beloond worden op basis van de Nederlandse CAO. Dit biedt Nederlandse transportondernemers de mogelijkheid om beter de concurrentie aan te gaan met de internationale concurrentie uit de lage lonen landen. Op dit moment maken vervoersbedrijven via allerlei constructies gebruik van buitenlandse chauffeurs, onder andere via buitenlandse nevenvestigingen en uitzendbureaus. Vervanging van vast personeel zorgt niet alleen voor kostenminimalisatie maar ook voor meer flexibiliteit om het bedrijf sneller aan te passen aan vraag en aanbod in de markt. Daar staat tegenover dat de arbeidsvoorwaarden van de chauffeur beduidend minder zullen worden. Er zijn signalen dat inzet van buitenlandse chauffeurs zorgt voor risico's in de verkeersveiligheid. Systematisch bewijs hiervoor ontbreekt echter vooralsnog.

Ook transportondernemers in de *binnenlandse markt* zullen meer gebruik gaan maken van zelfstandige chauffeurs zonder vergunning. Transportondernemers geven daarbij wel aan dat zij niet de behoefte hebben om het volledige bestand aan eigen vaste chauffeurs te vervangen door zelfstandigen zonder vergunning. De chauffeurs die nu in dienst zijn kent men goed en men kan er op vertrouwen. Op korte termijn zullen chauffeurs die momenteel in dienst zijn waarschijnlijk 'slechts' minder overuren kunnen maken. Dit zal wel een substantieel effect hebben op hun jaarloon.

Toch verwachten transportondernemers dat vanwege kostenoverwegingen steeds meer concurrenten gebruik zullen maken van zelfstandige chauffeurs zonder vergunning wanneer de eis van dienstbetrekking niet meer zou gelden. Hierdoor zullen zij zelf op termijn ook gedwongen worden tot deze verdere flexibilisering. Het resultaat is een sterke groei van het aantal zelfstandige chauffeurs zonder vergunning. Transportondernemers zullen continu de balans moeten zoeken tussen het inleveren van kwaliteit tegenover het minimaliseren van kosten. Opdrachtgevers bepalen uiteindelijk in de markt de prijs-kwaliteitsverhouding.

Als gevolg van de toename van het aantal zelfstandigen zullen steeds minder chauffeurs onder de Nederlandse CAO vallen. Een effect van deze ontwikkeling is dat niet alleen de bestaande CAO-afspraken steeds meer onder druk komen te staan, maar ook de houdbaarheid van de CAO en de algemeen verbindend verklaring in het beroepsgoederenvervoer. Daarbij gaat het niet alleen om de CAO-lonen, maar ook bijvoorbeeld om regelingen omtrent het pensioenstelsel en het opleidingsfonds.

1.2.5 Betekenis van het continueren van de bepaling

De impactanalyse laat zien dat het vervallen van eis van dienstbetrekking directe effecten zal hebben op de arbeidsvoorwaarden in de sector. Handhaving van de bepaling zorgt voor een bescherming van het huidige arbeidsvoorwaardenregime. De vraag is wel of dit ook op langere termijn zal werken. Het bevriest immers de bestaande verhoudingen op de arbeidsmarkt, terwijl de maatschappelijke ontwikkeling er een is van grotere variatie in arbeidsrelaties. In een aantal sectoren gaat dit gepaard met de uitholling van arbeidsvoorwaarden. Dit is niet alleen een probleem in het beroepsgoederenvervoer ook andere sectoren kampen daarmee. Voor dit probleem is nog geen adequate oplossing gevonden, alternatieven zijn nog nauwelijks uitgewerkt en niet op korte termijn

beschikbaar. Het wetsvoorstel ter uitbreiding van het bereik van de Wet Minimumloon, dat als gevolg heeft dat een overeenkomst van opdracht in de regel ook onder die wet valt (tenzij sprake is van meerdere opdrachtgevers), kan als eerste stap worden gezien. Het minimumloon als minimumtarief sluit echter niet aan bij het huidige beloningsniveau van chauffeurs in de sector.

Om de eis van dienstbetrekking meer effectief te laten zijn is effectieve handhaving nodig. Doordat in het verleden de registratieverplichting bij de eis van dienstbetrekking is afgeschaft, is handhaving moeilijker geworden en is de pakkans kleiner geworden. Mede hierdoor is het in praktijk mogelijk om deze bepaling te ontduiken. De inspectie constateert dan ook een toename van het aantal zzp-ers zonder vergunning die als chauffeur worden ingezet in het beroepsgoederenvervoer, ondanks het feit dat dit niet is toegestaan. Dit is echter niet cijfermatig te onderbouwen.

1.3 Ondergrens van 500 kg voor de vergunningplicht

1.3.1 Inhoud bepaling

Op basis van Europese regelgeving is het beroepsvervoer van een vervoerder met voertuigen met een maximaal gewicht van 3.500 kg vrijgesteld van vergunningplicht. De Europese regelgeving biedt aan lidstaten de mogelijkheid om lagere drempels te hanteren. Van die mogelijkheid heeft Nederland gebruikgemaakt: op grond van de WWG ligt de ondergrens voor de vergunningplicht in Nederland bij een laadvermogen van 500 kg. De bepaling dekt daarmee de voertuigen met een laadvermogen tussen de 500 en 1.800 kg.

1.3.2 Context bepaling

Uit het onderzoek blijkt dat deze bepaling met name van belang is voor de koeriersmarkt. Deze markt is door de opkomst van internetverkoop sterk gegroeid. Er zijn ongeveer 7.000 koeriersbedrijven actief met circa 15.000 à 20.000 bestelwagens, waarbij 60% van het wagenpark betrekking heeft op het laadvermogen tussen de 500 en 1.800 kg. In de branche zijn circa 20.000 à 25.000 personen werkzaam. Naast zelfstandige koeriersbedrijven zijn er veel kleine bedrijven actief die voor een belangrijk deel werk krijgen van enkele grote spelers in de markt, zoals TNT Express, PostNL, Selektvracht en GLS. Door de lage toetredingsdrempel om een bedrijf te starten staan tarieven sterk onder druk en zijn de marges minimaal.

1.3.3 Weging van belangen bij het al dan niet handhaven van de bepaling

Het besluit om de bepaling wel of niet te handhaven is in de kern een weging van belangen. Bij het wel of niet hanteren van de 500 kg ondergrens gaat het om de afweging tussen blijvende regulering in dit marktsegment tegenover de grotere flexibiliteit van de koeriersmarkt. De consequentie van het schrappen van 500 kg grens is dat voor de koeriersmarkt ook de eis van dienstbetrekking vervalt. Dit betekent in de belangenafweging dat ook arbeidsmarkteffecten aan de orde zijn. Daarbij gaat het om de afweging tussen meer flexibiliteit op de arbeidsmarkt in de koeriersmarkt versus het waarborgen van arbeidsvoorwaarden.

1.3.4 Verwachte effecten bij het vervallen van de bepaling

De impactanalyse laat zien dat met het vervallen van de vergunningsplicht nog meer koeriersbedrijven actief zullen worden in dit marktsegment door het verlagen van de toetredingsdrempel. Een deel van die nieuwkomers zijn parttimers die koerierswerk als

bijverdienste zien. De omvang en de aard van de nieuwe instroom zet de tarieven verder onder druk, de marges blijven minimaal.

60 à 68% van de kostprijs zijn loonkosten. De tarievdruk zorgt voor een sterke druk op de arbeidsvoorwaarden. Het vervallen van de eis van dienstbetrekking door het vervallen van de vergunningplicht geeft koeriersbedrijven de ruimte om met veel meer flexibele arbeidscontracten te gaan werken. Op dit moment heeft in de koeriersbranche 30% van de werkers een vast contract, 32% een tijdelijk contract en 38% bestaat uit flexibele arbeid in de vorm van 0-urencontracten, zzp-ers en dergelijke. Het aandeel van de werknemers in vaste dienst zal afnemen ten gunste van de flexibele en goedkopere contractvormen. Ook in dit marktsegment zullen ondernemers de balans moeten zoeken tussen inleveren van kwaliteit tegenover het minimaliseren van kosten, waarbij uiteindelijk de opdrachtgevers de prijs-kwaliteitsverhouding bepalen.

In dit marktsegment zijn nauwelijks chauffeurs actief die werken op buitenlandse arbeidsvoorwaarden. Voor de nabije toekomst wordt dit ook niet verwacht omdat beheersing van de Nederlandse taal in deze markt belangrijk is.

Met het vervallen van de vergunning vervallen de eisen die aan de ondernemer worden gesteld in de vorm van vakbekwaamheid, betrouwbaarheid en kredietwaardigheid. Dit kan consequenties hebben voor de verkeers- en ketenveiligheid in de sector. De vervoerdersorganisaties geven aan dat bedrijven die een vergunning moeten verwerven sneller en beter interne kwaliteitssystemen toepassen en daarmee een bijdrage leveren aan verkeers- en ketenveiligheid. Tegelijkertijd stellen ook opdrachtgevers eisen aan de kwaliteit van dienstverlening. Bij slechte kwaliteit verliezen transportbedrijven klanten. Het ontbreekt aan informatie om te toetsen of en in welke mate de vergunning in de koeriersmarkt bijdraagt aan de keten- en verkeersveiligheid. Wel is het zo door de vergunning bedrijven en de branche meer zichtbaar en beter aanspreekbaar zijn voor de overheid.

1.3.5 Betekenis van het continueren van de bepaling

Bij het continueren van de bepaling blijven de bestaande toetredingsdrempels in stand en geeft daarmee bescherming aan de bestaande bedrijven. Het geeft rust in een markt waarin de concurrentie sterk is en de tarieven onder druk staan. Door de koppeling van de vergunning en eis van dienstbetrekking beschermt de bepaling ook het bestaande arbeidsvoorwaardenregime in de vorm van de CAO en de algemeen verbindend verklaring. Het beschermende karakter van de bepaling wordt overigens op dit moment ondergraven door koeriersbedrijven die zonder vergunning in dit marktsegment opereren. Voor een deel uit onwetendheid over de vergunningseisen, voor een deel ook calculerend gedrag. De pakkans is immers klein, omdat handhaving van deze bepaling geen prioriteit heeft bij de inspectie. Bij een actieve handhaving van de bepaling is de bepaling effectiever.

Ook buitenlandse koeriersbedrijven dienen over een vergunning te beschikken bij vervoer van meer dan 500 kg. lading. In veel andere Europese landen geldt deze eis niet. Het effect van de uitzonderingspositie van Nederland is echter beperkt omdat het bijna uitsluitend om binnenlands vervoer gaat.

1.4 Medeaansprakelijkheid overbelading

1.4.1 Inhoud bepaling

In de WWG is niet alleen bepaald dat het verboden is om vervoer te verrichten met een vrachtauto waarbij in strijd wordt gehandeld met APK- en beladingsvoorschriften, maar ook om dergelijk vervoer te *doen* verrichten. Met andere woorden: niet alleen de vervoerder kan strafrechtelijk aansprakelijk zijn voor zijn schending van beladingsvoorschriften, maar ook de afzender, verlader of expediteur.

1.4.2 Context bepaling

De bepaling is van toepassing op alle typen vervoer die onder de WWG vallen: zowel het beroepsvervoer als het eigen vervoer en zowel de koeriersbranche als het zware goederenvervoer. Overbelading door teveel gewicht komt vooral voor bij kiepwagens, verkeerde belading bij containervervoer en het traditionele vrachtvervoer. Overbelading zorgt voor een jaarlijkse schade aan de infrastructuur tussen de 38 en 110 miljoen euro.

1.4.3 Weging van belangen al dan niet handhaven van de bepaling

De kernoverweging die speelt bij het al dan niet handhaven van de bepaling heeft betrekking op de ketenaansprakelijkheid. Dient de overheid de verladers en afzenders strafrechtelijk aansprakelijk te kunnen stellen, of is het voldoende alleen de vervoersonderneming aansprakelijk te kunnen stellen bij schending van de beladingsvoorschriften en acht zij het verhalen van schade op de verlader een civielrechtelijke aangelegenheid?

1.4.4 Verwachte effecten bij het vervallen van de bepaling

Indien de bepaling in de WWG omtrent de medeaansprakelijkheid zou worden afgeschaft, heeft de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT) minder mogelijkheden voor vervolging op overbelading en wordt op die manier de handhaving bemoeilijkt. Hiermee vervalt de preventieve werking van de strafrechtelijke bepaling. Hoe groot dit effect is kan niet met harde cijfers worden onderbouwd. Het ontbreekt in grote delen van de sector echter aan de goede voorwaarden voor krachtige zelfregulering. Uitzonderingen zijn het specialistisch vervoer (bijv. vervoer chemische stoffen), de kiepautosector (waarin opdrachtgevers en vervoerders een covenant tegen overbelading hebben afgesloten) en grote opdrachtgevers die dit als onderdeel van maatschappelijk verantwoord ondernemen zien (bijv. Suikerunie). In de rest van de sector is er sprake van calculerend gedrag: de baten worden afgewogen tegen pakkans, boetes en reputatieschade bij overtredingen. Vervoersondernemingen zijn terughoudend om opdrachtgevers verantwoordelijk te stellen. Om geen klant te verliezen betalen zij liever zelf de boete. De effecten van de bepaling op de verkeersveiligheid en schade aan de infrastructuur zijn op basis van de bestaande informatie niet te meten of verantwoord te schatten.

1.4.5 Betekenis van continueren van de bepaling

Continuering van de bepaling brengt nauwelijks negatieve effecten met zich mee. De genoemde tegenargumenten zijn: de medeaansprakelijkheid is reeds in de Algemene Vervoercondities (AVC) geregeld, de handhaving door de overheid is moeilijk, en de preventieve werking is nooit aangetoond. De lage pakkans beperkt echter de kracht van de preventieve werking. Gezien het gebrek aan goede voorwaarden voor zelfregulering binnen de sector, volstaan de AVC echter niet en heeft een aanvullende strafrechtelijke bepaling zeker wel een functie. Handhaving door de ILT is inderdaad lastig, maar continuering van de bepaling vergemakkelijkt dit juridisch wel enigszins. De omvang van de preventieve

werking is inderdaad moeilijk met cijfers te staven, maar behoud van de bepaling zorgt er in ieder geval voor dat deze preventieve werking in de praktijk zijn effect kan hebben.

2 Opdracht en werkwijze

2.1 Vraagstelling en scope evaluatie

Op 1 mei 2009 is de Wet wegvervoer goederen (WWG) in werking getreden (de opvolger van de Wet goederenvervoer over de weg). Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede en Eerste Kamer is door de Minister toegezegd dat de wet twee jaar na inwerkingtreding op een drietal onderdelen zou worden geëvalueerd. Deze onderdelen zijn:

- 1 De eis van dienstbetrekking voor chauffeurs. In het wetsvoorstel was voorgesteld deze eis te laten vervallen, maar de eis is in de WWG gehandhaafd. In de evaluatie dient te worden bezien of er inmiddels een bevredigende oplossing is gevonden voor chauffeurs zonder eigen vrachtwagen, waardoor bescherming wordt geboden tegen betaling onder het CAO-loon.
- 2 De ondergrens van 500 kg toegestaan laadvermogen voor de vergunningplicht voor toegang tot het beroep van vervoerder. In het wetsvoorstel was voorgesteld dit te verhogen naar 3500 kg maximaal toegelaten gewicht, maar ook dit voorstel is uiteindelijk niet in de wet opgenomen. In verband hiermee is toegezegd een diepgaande evaluatie te laten uitvoeren naar de marktontwikkelingen in de sector, om op basis daarvan te bezien of het alsnog wenselijk is de ondergrens te verhogen. Nederland en België zijn de enige lidstaten, die een ondergrens van 500 kg voor de communautaire vergunning toepassen. Toegezegd is tevens de eventuele gevolgen van deze uitzonderingspositie mee te nemen in de evaluatie.
- 3 De medeaansprakelijkheid van de verlader voor overbelading. Dit voorschrift is tijdens de behandeling in de Tweede Kamer ingebracht in de wet. Toegezegd is deze strafrechtelijke medeaansprakelijkheid voor de overtreding van beladingsvoorschriften te evalueren.¹

Scope van de evaluatie

De evaluatie richt zich op de effecten van de drie amendementen, waarbij wordt gevraagd om:

- objectieve gegevens over de ontwikkelingen in de sector sinds de invoering van de WWG in relatie tot de effectiviteit van de genoemde bepalingen
- inzicht in positieve en negatieve gevolgen van het behoud of wijziging van de wetgeving
- inzicht in de verwachte effecten die afschaffen van de drie bepalingen met zich mee zou brengen (impactanalyse).

2.2 Werkwijze

Voor begeleiding van het onderzoek is een klankbordgroep ingesteld waarin alle betrokken stakeholders zijn vertegenwoordigd. Zie voor de samenstelling van de klankbordgroep bijlage 1. De klankbordgroep heeft vier keer vergaderd. De rol van de klankbordgroep was om bij te dragen aan de kwaliteit van het onderzoek door het aandragen van onderzoeksvragen en mogelijke bronnen en het tussentijds toetsen van onderzoeksresultaten. De kwaliteit van het onderzoek is echter geheel de verantwoordelijkheid van AEF en NEA. De leden van de klankbordgroep zijn dan ook op geen enkele wijze gebonden aan de uitkomsten van het onderzoek.

¹ Kamerstukken I 2008/09, 30896, nr. C (memorie van antwoord).

2.3 Aanpak onderzoek

Het evaluatieonderzoek bestaat uit een viertal stappen:

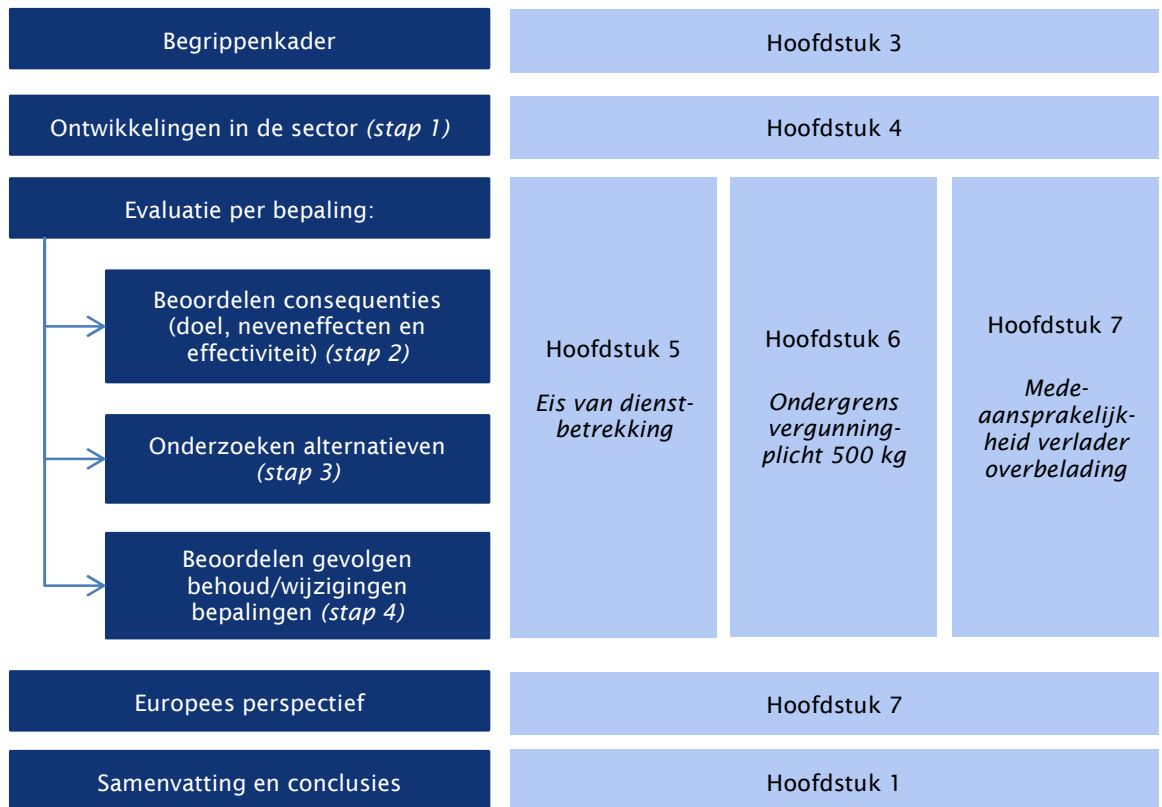
- stap 1: In kaart brengen van de ontwikkelingen in de sector, waarbij zowel naar de dienstenmarkt als naar de arbeidsmarkt wordt gekeken.
- stap 2: Beoordelen wat de veranderingen voor consequenties hebben voor de drie te onderzoeken wettelijke bepalingen. Daarbij wordt gekeken naar het doel, de neveneffecten en de effectiviteit van de bepalingen.
- stap 3: Onderzoeken of er alternatieve instrumenten voor de bepalingen zijn die op voldoende wijze de beoogde doelen en neveneffecten van de bepalingen kunnen borgen.
- stap 4: Beoordelen van positieve en negatieve gevolgen van behoud en wijzigingen van de betreffende bepalingen in de wet.

Bij beoordeling van het doel in stap 2 wordt gekeken naar het formele doel zoals dat in de wet of het bijhorende amendement is vastgelegd. Eventuele gepercipieerde doelen komen bij de analyse van de neveneffecten aan de orde.

De gegevensverzameling is gebaseerd op bestaande rapporten en gegevens uit databases van NEA en verschillende aan de overheid gelieerde instellingen (met name ILT, NIWO). Daarnaast is gebruik gemaakt van de kennis bij de ministeries van Infrastructuur en Milieu en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de bij het onderzoek betrokken stakeholders. In bijlage 1 is een lijst opgenomen van de respondenten waarmee in het kader van dit onderzoek gesprekken zijn gevoerd.

2.4 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk bestaat uit een begrippenkader, waarin de definities worden gegeven die leidend zijn voor de rest van het onderzoek. In hoofdstuk 4 worden de algemene marktontwikkelingen van de sector goederenvervoer geschetst. De drie daaropvolgende hoofdstukken behandelen achtereenvolgens de drie te evalueren wetsbepalingen: de eis van dienstbetrekking (hoofdstuk 5), de ondergrens van 500 kg voor de vergunningplicht (hoofdstuk 6) en de medeaansprakelijkheid voor overbelading (hoofdstuk 7). In hoofdstuk 8 wordt door een Europese en rechtsvergelijkende bril naar de bepalingen gekeken. De samenvatting van de evaluatie en de conclusies zijn (zoals u waarschijnlijk al heeft gezien) opgenomen in hoofdstuk 1.



Figuur 1: Opbouw rapport en aanpak onderzoek

3 Begrippenkader

3.1 Inleiding

Tijdens de verkennende gesprekken die AEF en NEA hebben gevoerd en uit de analyse van beschikbare informatie is gebleken dat er soms onduidelijkheid bestaat over bepaalde begrippen. Doel van dit begrippenkader is definities te schetsen die leidend zijn voor de andere hoofdstukken van deze rapportage. In het begrippenkader wordt uiteengezet op welk vervoer de WWG van toepassing is, welke spelers acteren in het beroepsgoederenvervoer, welke wettelijke regimes van toepassing zijn en hoe dit zich verhoudt tot de drie te evalueren bepalingen.

3.2 Vervoer in de zin van de WWG

Organisaties moeten voldoen aan wettelijke eisen om goederen met een vrachtauto te mogen vervoeren, zoals vastgelegd in de Wet wegvervoer goederen (WWG). De WWG is van toepassing op zogenoemd beroepsvervoer en op eigen vervoer. Onder *beroepsvervoer* wordt verstaan het vervoer van goederen met een of meer vrachtauto's dat tegen vergoeding van een of meer derden wordt verricht. Daartegenover staat *eigen vervoer*, oftewel vervoer van goederen dat voor eigen rekening wordt verricht dan wel als werkzaamheid van ondersteunende aard die direct samenhangt met de hoofdwerkzaamheid binnen de bedrijfsactiviteiten (art. 1.1 WWG). Om beroepsvervoer te kunnen uitoefenen is een vergunning vereist, voor eigen vervoer niet.²

3.3 Betrokken actoren

De *verlader* is de persoon of het bedrijf dat een lading laat transporteren door de *vervoerder*. De verlader en vervoerder sluiten hiertoe een vervoersovereenkomst. De vervoerder laat het feitelijke vervoer verrichten door *chauffeurs* die voor hem werken. De chauffeurs kunnen via verschillende constructies voor de vervoerder werken: als werknemer op basis van een arbeidsovereenkomst, maar ook bijvoorbeeld via een uitzendbureau of op basis van collegiale inleen. De chauffeurs transporteren de lading naar de *afnemer*, die de lading in ontvangst neemt. De vervoerder kan ook zelf een ondervoerder of 'subcontractor' inschakelen.

Onder *collegiale inleen* wordt verstaan het tijdelijk gebruikmaken van een chauffeur van een ander transportbedrijf. Daarbij gelden drie voorwaarden:

- 1 het bedrijf dat de chauffeur ter beschikking stelt is in bezit van een communautaire vergunning en de chauffeur kan een verklaring van dienstbetrekking tonen
- 2 de chauffeur wordt ter beschikking gesteld door het andere bedrijf zonder winstoogmerk en bij wijze van hulpbetoon (er is sprake van een 'vriendendienst'³)
- 3 de inleen vindt plaats voor beperkte tijd.⁴

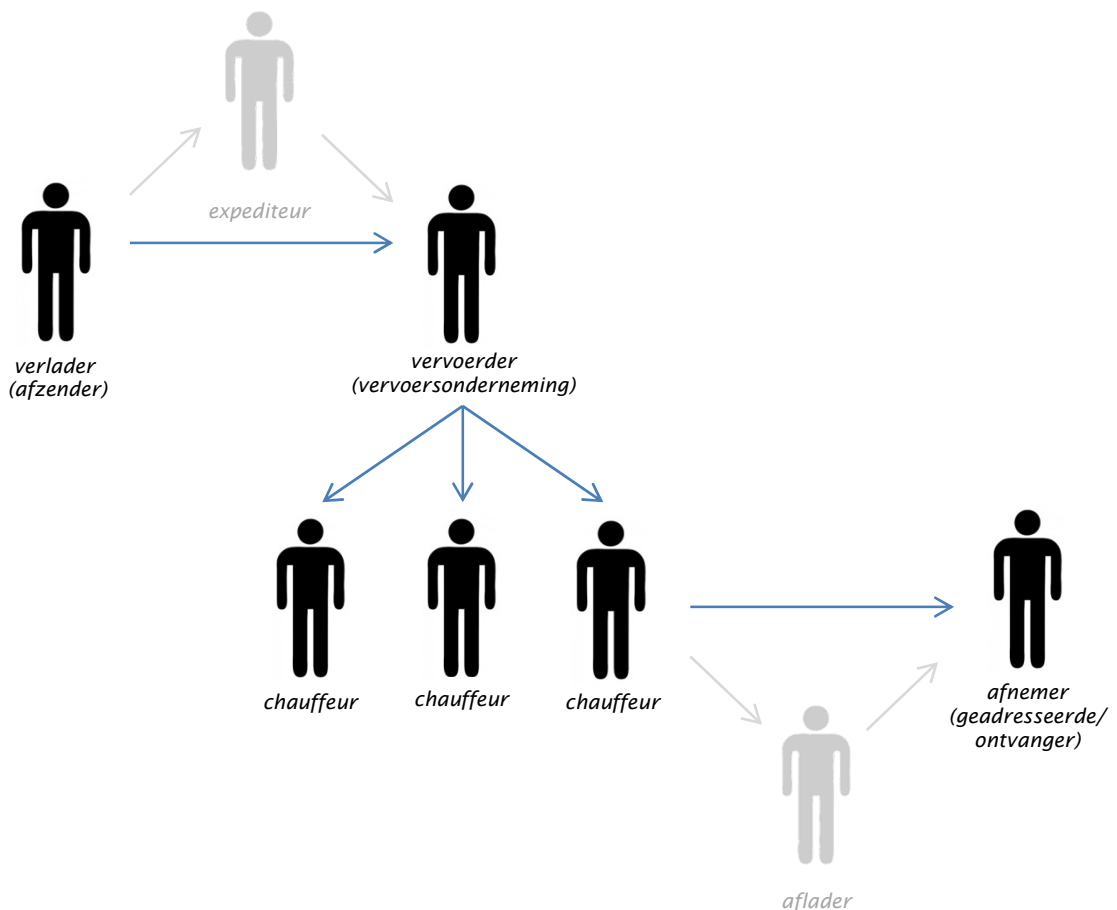
² In de huidige wet zitten nog een aantal onvolkomenheden die het gevolg zijn van het opnemen van de amendementen in de WWG. Zo geldt de eis van dienstbetrekking ook voor het eigen vervoer, terwijl dit niet de bedoeling was van de wetgever. Met de komende reparatiewetgeving worden de onvolkomenheden uit de wet gehaald.

³ Zie ook HR 13-06-2006, LJN: AW3581.

Naast de genoemde 'hoofdrolspelers' zijn er nog enkele actoren die regelmatig in het kader van het wegvervoer worden genoemd (maar niet als zodanig in de WWG voorkomen):

- a De afzender mag niet worden verward met de *aflader*. De aflader is het adres waar de goederen moeten worden opgehaald en op de vrachtwagen worden geladen. Het aflaadres kan natuurlijk gelijk zijn aan het adres van de afzender, maar dat hoeft niet.⁵ Een vervoerder kan in de logistiek keten ook optreden als verlader voor een andere vervoerder.
- b Een *expediteur* is een tussenpersoon tussen afzender en vervoerder, die zich bezighoudt met het doen vervoeren van goederen (art. 8:60 BW). Een expediteur verzorgt niet alleen het eigenlijke vervoer, maar ook de afhandeling van allerlei administratieve formaliteiten zoals het aanvragen van de nodige vergunningen, prijsaanvragen en -vergelijkingen, etc.

Schematisch gezien verhouden bovengenoemde actoren zich als volgt tot elkaar:



Figuur 2: Actoren betrokken bij het wegvervoer goederen

⁴ <http://www.niwo.nl/?pageID=118>, geraadpleegd op 10 februari 2011.

⁵ Stichting Vervoeradres (SVA), *De vrachtbrief: goed geregeld!*, 2004, p. 16 (www.sva.nl).

Tot slot is nog het begrip *eigen rijder* relevant. Dit begrip dient niet te worden verward met het begrip eigen vervoer. Het NIWO definieert de eigen rijder als volgt: “*Transportbedrijven met één vergunningbewijs voor beroepsgoederenvervoer over de weg worden vaak gezien als 'eigen rijder'. Een dergelijk bedrijf heeft één voertuig en de eigenaar is tevens chauffeur.*” Normaliter hebben eigen rijders geen personeel in dienst.⁶

Een eigen rijder is juridisch gezien geen werknemer, maar wordt beschouwd als onderneming die beroepsvervoer uitoefent en dient dus in het bezit te zijn van een vergunning in de zin van de WWG.⁷

3.4 Relatie met de drie amendementen

Tijdens de behandeling van de Wet wegvervoer goederen in de Tweede Kamer zijn diverse amendementen aangenomen. De drie amendementen die in deze evaluatie centraal staan zijn:

1 *De eis van dienstbetrekking*

Het is de vervoerder verboden om vervoer te verrichten door vrachtwagenchauffeurs die niet bij hem in dienst zijn. Dat betekent dat er tussen de vervoerder en de chauffeur altijd sprake is van een werkgever-werknemer-relatie (of een uitzendrelatie). Met andere woorden: de vervoersondernemer mag geen overeenkomst van opdracht afsluiten met zelfstandige bestuurders (zzp-ers niet zijnde eigen rijders).

2 *De ondergrens van 500 kg toegestaan laadvermogen voor een vergunningplicht*

In principe geldt voor vervoerders in de zin van de WWG een vergunningplicht. Voor beroepsgoederenvervoer dat wordt uitgevoerd met vrachtauto's met een laadvermogen van minder dan 500 kg geldt echter een vrijstelling van deze vergunningsplicht. De vergunningsplicht is gekoppeld aan de vervoersonderneming.

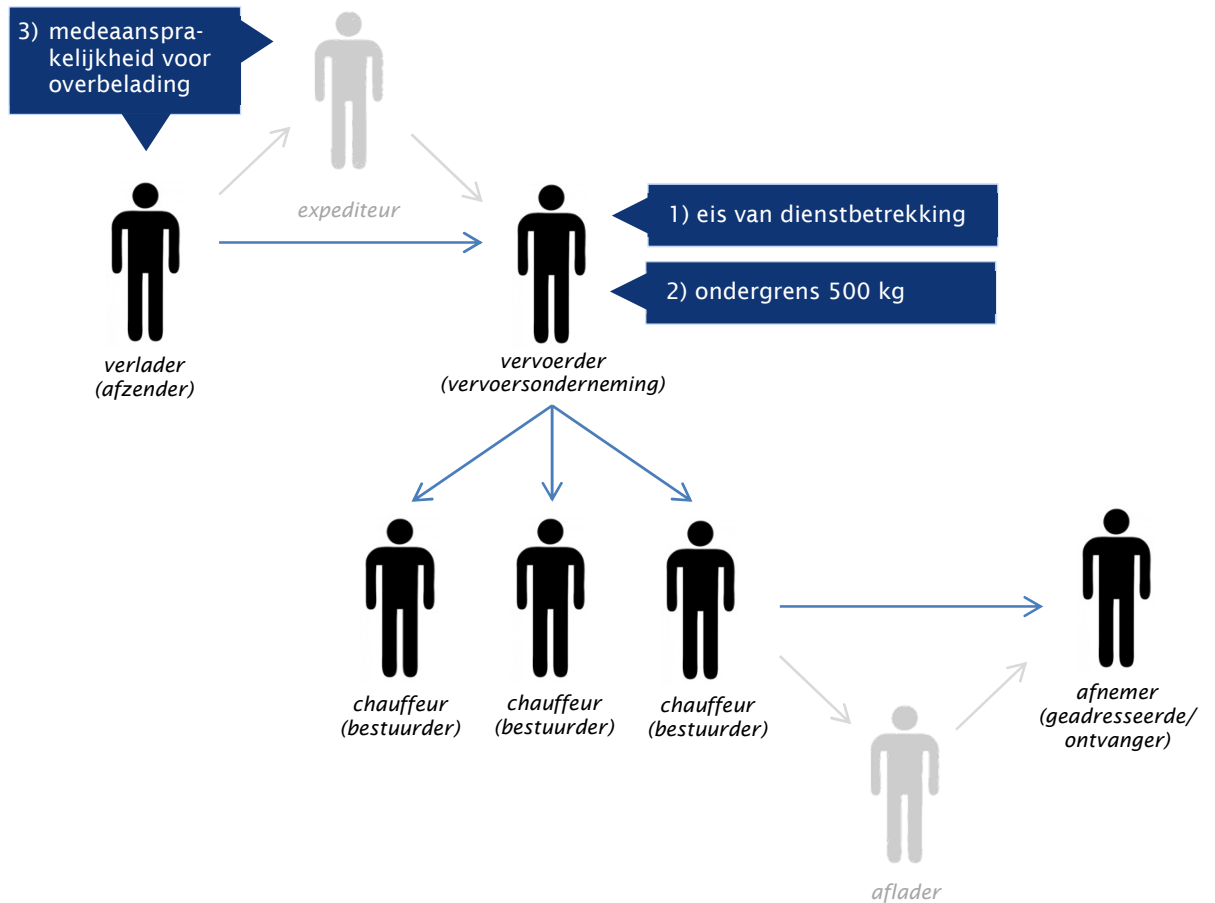
3 *Medeaansprakelijkheid van verladers*

Het is verboden om beroepsvervoer of eigen vervoer te verrichten of doen verrichten met een vrachtauto die overbeladen is. Met 'doen verrichten' wordt de medeaansprakelijkheid van de verlader/afzender of expediteur bedoeld.

⁶ Eigen rijders werken wel soms samen in een VOF-constructie/administratiekantoor.

⁷ www.niwo.nl/?pageID=170, geraadpleegd op 21 december 2011.

In onderstaand figuur is weergegeven hoe de drie amendementen de betrokken actoren raken.



Figuur 2: Betrokken actoren en de drie amendementen die in de evaluatie centraal staan

3.5 Europese context

De Nederlandse eisen voor het wegvervoer staan niet op zich. Veel verplichtingen komen voort uit het Europese stelsel van regelgeving voor het goederenvervoer. Dat stelsel bestaat uit regels voor de vervoersonderneming (toegang tot de markt en toegang tot het beroep ondernemer wegvervoer) en regels voor de chauffeurs (toegang tot het beroep chauffeur wegvervoer).

3.5.1 Toegang tot de markt

Centraal in de Europese regelgeving omtrent de toegang tot de markt staat het vergunningstelsel. Een beroepsvervoerder (de vervoersonderneming) dient voor het verrichten van grensoverschrijdend beroepsvervoer te beschikken over een *communautaire vergunning*. Elke lidstaat wijst een instantie aan die verantwoordelijk is voor de afgifte, verlenging en intrekking van de vergunningen voor de in de eigen lidstaat gevestigde vervoerders. In Nederland is het NIWO daartoe aangewezen.

Niet alle vervoersondernemingen hoeven in het bezit te zijn van een communautaire vergunning: bepaalde typen vervoer zijn *vrijgesteld* van alle (communautaire) vervoervergunningen. Dat geldt bijvoorbeeld voor goederenvervoer met motorvoertuigen waarvan het maximale gewicht, met inbegrip van dat van de aanhangwagen(s), *niet meer dan 3,5 ton* bedraagt.⁸

Een communautaire vergunning wordt door een lidstaat afgegeven aan alle ondernemers die beroepsgoederenvervoer over de weg verrichten die:

- a gevestigd zijn in de desbetreffende lidstaat, en
- b in de lidstaat van vestiging gemachtigd zijn internationaal goederenvervoer over de weg te verrichten, overeenkomstig de (Europese en nationale) eisen voor de toegang tot het beroep van vervoerondernemer.⁹

3.5.2 Toegang tot het beroep ondernemer wegvervoer

Voor de uitoefening van het beroep van wegvervoerondernemer geldt een aantal vereisten. Ondernemingen die het beroep van wegvervoerondernemer uitoefenen moeten:

- a werkelijk en op duurzame wijze *in een lidstaat gevestigd* zijn
- b *betrouwbaar* zijn. De lidstaten bepalen de voorwaarden die een onderneming/vervoersmanager moeten vervullen om aan het betrouwbaarheidsvereiste te voldoen. In de nieuwe verordening zijn de eisen verder aangescherpt.
- c voldoende *financiële draagkracht* bezitten. De onderneming moet steeds in staat zijn haar financiële verplichtingen in het lopende boekjaar na te komen. Concreet betekent dat dit de onderneming in een accountant gecertificeerde jaarrekening moet aantonen dat zij beschikt over kapitaal en reserves ter waarde van minimaal € 9.000 wanneer slechts één voertuig wordt gebruikt en € 5.000 voor elk extra voertuig.

⁸ Art. 1 lid 5 sub c jo. art. 3 verordening 1072/2009/EG.

⁹ Art. 4 lid 1 verordening 1072/2009/EG.

- d de vereiste *vakbekwaamheid* bezitten.¹⁰ Hiervoor moet de vervoersmanager¹¹ de kennis bezitten die overeenkomt met het opleidingsniveau omschreven in de bijlage bij verordening 1071/2009/EG en dit aantonen door middel van een verplicht schriftelijk tentamen. Het gaat bijvoorbeeld om kennis over de belangrijkste contracten die in het wegvervoer worden gebruikt, sociaal recht, belastingrecht, financieel beheer, technische normen en verkeersveiligheid.¹²

3.5.3 Toegang tot het beroep chauffeur wegvervoer

De bovengenoemde eisen gelden voor de vervoersonderneming of de natuurlijk(e) perso(o)n(en) die werkelijk en permanent leiding geven aan de vervoersonderneming. Daarnaast gelden er eisen ten aanzien van de vakbekwaamheid van professionele vrachtwagenchauffeurs die gelden voor zowel het beroepsgoederenvervoer als het eigen vervoer. Sinds 10 september 2009 geldt hiervoor een nieuw stelsel van basiskwalificatie en periodieke nascholing. Dit nieuwe stelsel heeft tot doel de kwaliteit van de chauffeur te garanderen en de verkeersveiligheid en de veiligheid van de bestuurder te verbeteren. Daarnaast zou het moeten bijdragen aan het moderne imago van het beroep van chauffeur en op die manier bij jongeren belangstelling voor het beroep wekken.¹³ Er is een geldige communautaire *code vakbekwaamheid (code 95)* verplicht voor het beroepsmatig besturen van een voertuig waarvoor rijbewijs C (of D) noodzakelijk is. In Nederland wordt deze code op het rijbewijs geplaatst. De basiskwalificatie bestaat uit examens en toetsen. De code is 5 jaar geldig en wordt alleen verlengd als de chauffeur in de periode van vijf jaar 35 uur aan gecertificeerde nascholingscursussen heeft gevolgd. Zonder een geldige code of juiste vrijstelling mag een chauffeur geen vervoer verrichten en kan de chauffeur bij controle een boete krijgen.¹⁴

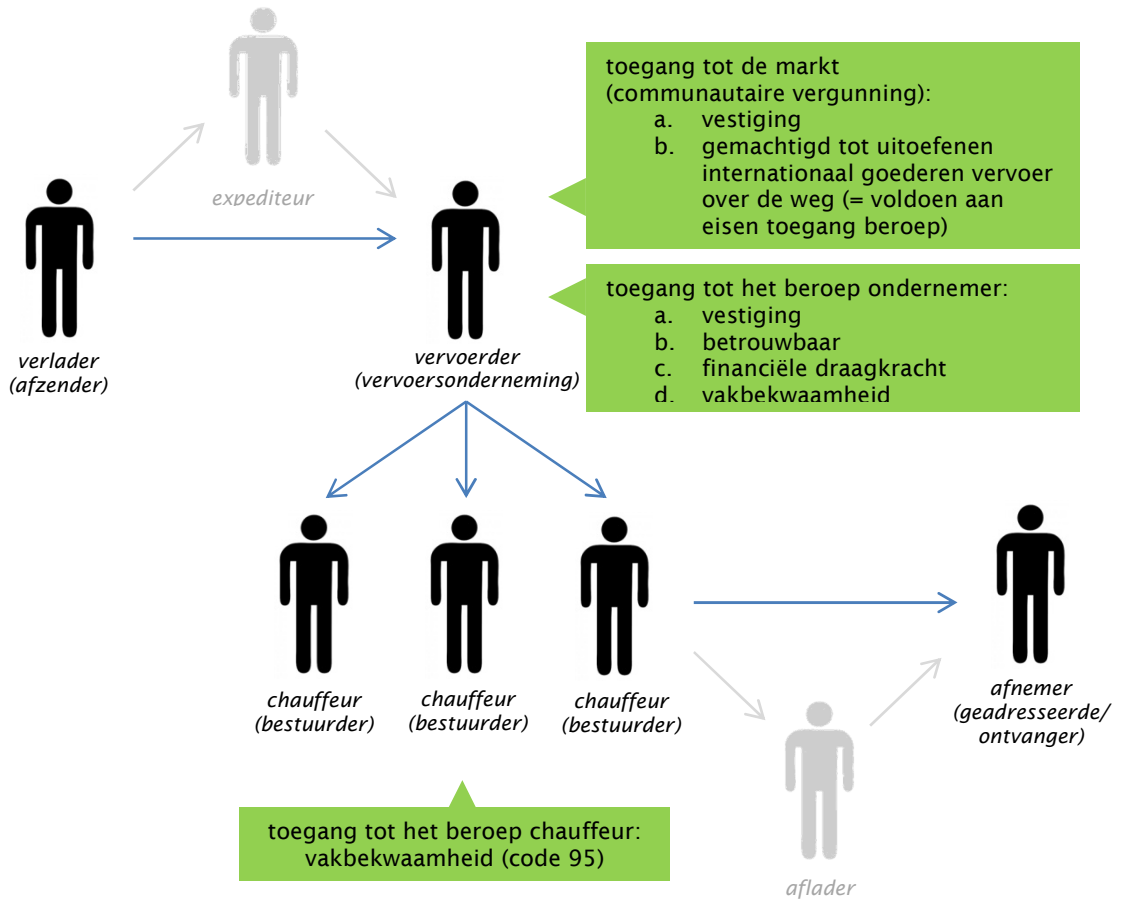
¹⁰ Art. 3 verordening 1071/2009/EG.

¹¹ Een vervoersmanager is een natuurlijk persoon die binnen de vervoersonderneming is aangewezen die voldoet aan het betrouwbaarheids- en het vakbekwaamheidsvereiste en die (in beginsel) werkelijk en permanent leiding voert over de vervoersactiviteiten van de onderneming en een reële band heeft met de onderneming. Een vervoersonderneming kan ook meerdere personen als vervoersmanager aanwijzen. Zie art. 4 verordening 1071/2009/EG.

¹² Verordening 1071/2009/EG (voorheen: Richtlijn 96/26/EG).

¹³ R.o. 4-5 considerans Verordening 1071/2009/EG.

¹⁴ Richtlijn 2003/59/EG.



Figuur 3: Betrokken actoren en de Europese vereisten

4 Marktonwikkelingen

4.1 Inleiding

Bij het aannemen van de amendementen is vastgesteld dat bij de evaluatie gekeken zou worden naar de marktonwikkelingen in de sector. Dit hoofdstuk geeft inzicht in de structuur van de sector in termen van bedrijvigheid, rendement en kosten in deze sector (paragraaf 4.2). In paragraaf 4.3 wordt de situatie op de arbeidsmarkt geschetst. In paragraaf 4.4 worden de relevante kernpunten geformuleerd die van betekenis zijn bij de beoordeling van de context van de bepalingen. De kernpunten komen terug in de afzonderlijke hoofdstukken over de bepalingen.

De ontwikkeling van de sector bepaalt de onderlinge verhoudingen in de sector en daarmee ook de verwachte gedragseffecten die samenhangen met de bepalingen. Zo is een krimpende sector die gepaard gaat met sterke concurrentie zeer prijsgevoelig. Dit heeft directe gevolgen voor het gedrag van de actoren op de markt.

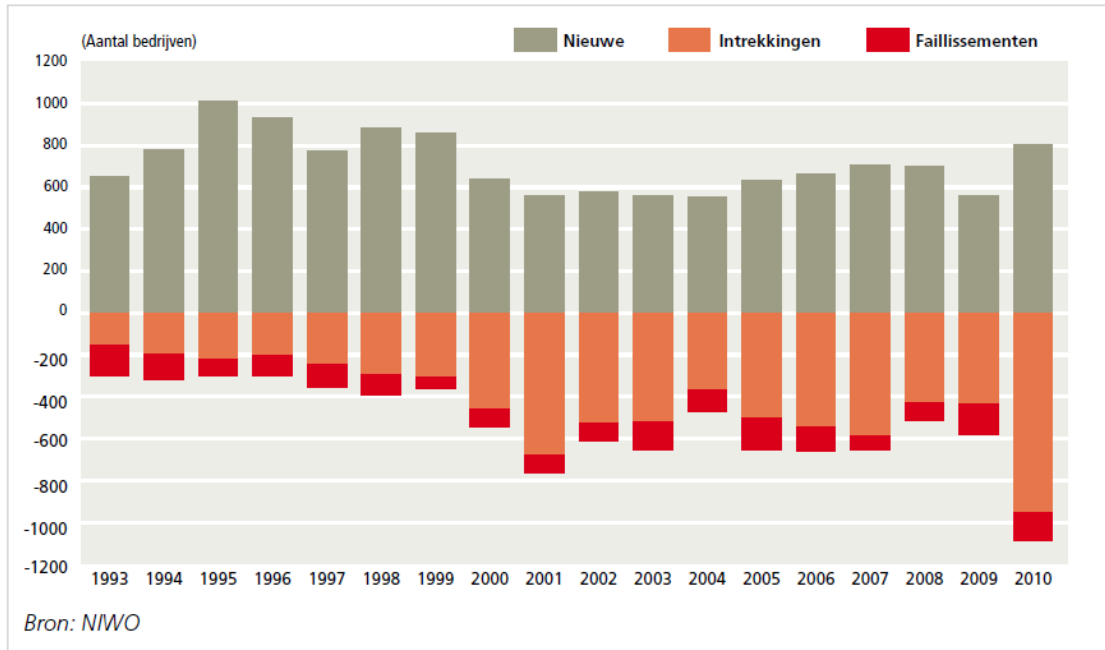
In paragraaf 4.5 wordt specifiek ingegaan op de koeriersbranche. Een nadere analyse van dit marktsegment is van belang in het kader van de bepaling omtrent de ondergrens van 500 kg. Naast de koeriersbranche zal ook kort worden ingegaan op de verhuisbranche. Ook het palletvervoer zal de effecten merken van een wijziging in de bepaling van de ondergrens. Deze markt wordt echter niet apart onderscheiden in de sector en is derhalve niet beschreven. Het beeld van het palletvervoer is dat dit maar een heel beperkt aandeel heeft in het distributievervoer.

De cijfers in dit rapport zijn gebaseerd op bestaande bronnen. Bij een aantal cijfers is sprake van een onderschatting van het werkelijke aantal omdat een deel van bedrijven en bijhorende chauffeurs geen vergunningsplicht hebben en dus niet geregistreerd staan bij het NIWO. Zo is het aantal chauffeurs in het beroepsgoederenvervoer circa 5% tot 10% hoger dan de genoemde 100.000. In de branche staan circa 12.000 ondernemingen geregistreerd bij de NIWO als vergunningplichtige bedrijven. In werkelijkheid is het aantal bedrijven hoger. In totaal gaat het om circa 17.000 bedrijven, m.a.w. circa 5.000 bedrijven die buiten de registratie vallen. De niet-vergunningplichtige bedrijven zijn veelal kleine bedrijven of zelfstandigen en meestal actief in de koeriersmarkt.

4.2 Structuur van de sector

4.2.1 Aantal bedrijven en vergunningen

In het beroepsgoederenvervoer over de weg zijn circa 12.000 bedrijven met vergunning actief. Dit aantal is min of meer stabiel gebleven sinds 1999. Dat betekent echter niet dat de bedrijven zelf ook stabiel zijn gebleven: jaarlijks komen er heel wat nieuwe bedrijven bij in de sector, maar zijn er ook heel wat bedrijven die zich terugtrekken uit de sector.



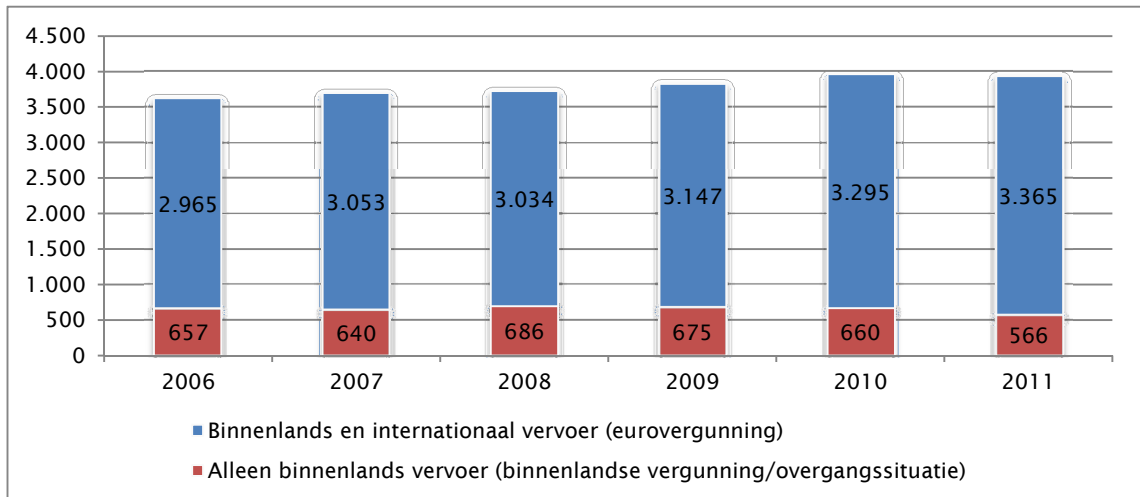
Figuur 4: Mutaties in het aantal bedrijven in het beroepsgoederenvervoer over de weg (bron: TLN, *Transport in Cijfers*, editie 2012, p. 10)

De sector bestaat voornamelijk uit familiebedrijven; circa 75% van de transportbedrijven is familiebedrijf. Het merendeel (82%) van de bedrijven die actief zijn in het beroepsgoederenvervoer over de weg is klein en heeft minder dan 10 vergunningsbewijzen. 1% van het aantal bedrijven in de sector heeft meer dan 100 vergunningsbewijzen. Gezamenlijk beschikken deze grote bedrijven echter wel over 20% van het totale aantal vergunningsbewijzen en zijn zij verantwoordelijk voor ongeveer 60% van de werkgelegenheid binnen de sector.

Tabel 1: Omvang vergunninghouders op 1 januari 2011 (bron: NIWO, *Jaarverslag 2010*, p. 30)

Aantal vergunningbewijzen in bezit ¹⁵	Alle vergunninghouders		Waarvan met Eurovergunning		Waarvan met binnenlandse vergunning	
	Aantal bedrijven	Aantal bewijzen	Aantal bedrijven	Aantal bewijzen	Aantal bedrijven	Aantal bewijzen
< 5	8.240	15.469	6.757	12.650	1.483	2.819
6-10	1.510	11.623	1.323	10.198	187	1.425
11-20	1.078	15.704	990	14.468	88	1.236
21-50	793	24.990	754	23.782	39	1.208
51-100	234	16.145	230	15.897	4	248
> 100	97	21.011	96	20.856	1	155
Totaal	11.952	104.942	10.150	97.851	1.802	7.091

Op 1 januari 2011 waren er 3.931 vergunninghouders met één vergunningbewijs. Dat is 24 minder dan een jaar eerder, maar 109 meer dan in 2009 (zie figuur 5). Er zijn ook bedrijven die hun eigen vervoer regelen. Deze bedrijven hoeven niet over een vergunning te

Figuur 5: Ontwikkeling aantal eigen rijders (bron: NIWO, *Jaarverslag 2010*, p. 30)

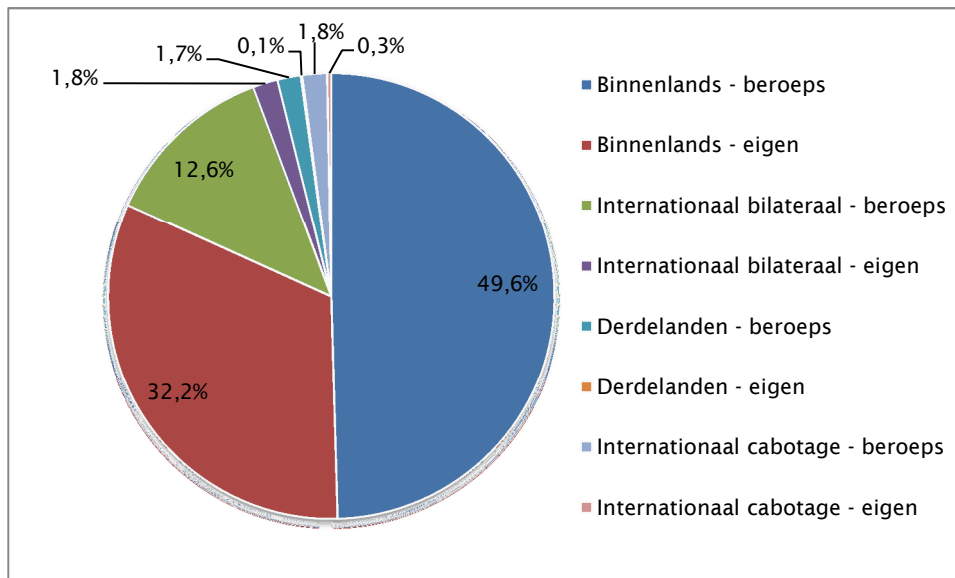
¹⁵ Ondernemingen binnen het beroepsgoederenvervoer over de weg dienen, afhankelijk van het laadvermogen van hun voertuigen, in het bezit te zijn van een vergunning van het NIWO. Indien met deze voertuigen grensoverschrijdend transport plaatsvindt, is een Eurovergunning noodzakelijk. Vindt alleen binnenlands transport plaats, dan is een binnenlandse vergunning voldoende. Met de invoering van de WWG in 2009 worden geen nieuwe binnenlandse vergunningen meer verstrekt.

4.2.2 Vervoersvolume naar soort

Nederlandse bedrijven vervoeren met elkaar 676 miljoen ton aan goederen. Daarvan komt 65,7 procent voor rekening van het beroepsgoederenvervoer en 34,3% voor rekening van het eigen vervoer. In het beroepsgoederenvervoer wordt circa 75% van het tonnage binnen Nederland vervoerd.

Het internationaal vervoer betreft niet alleen de export van Nederlands producten, het omvat ook de doorvoer van goederen via onder meer de Rotterdamse haven.

Het eigen vervoer is sterk binnenlands georiënteerd, 97% van dat vervoer blijft binnen Nederland.



Figuur 6: Aandeel op basis van tonnen naar vervoerscategorie (bron: CBS/NIWO)

Van het totale tonnage aan vervoerde goederen wordt 81,6% vervoerd in de binnenlandse markt en 18,4% internationaal (zie figuur 5).

Van het internationale vervoer heeft het merendeel (12,6% = 85 miljoen ton) betrekking op bilateraal vervoer. Bilateraal vervoer betreft het vervoer tussen twee landen waarbij de vervoerder uit één van beide landen afkomstig is. Van het bilaterale vervoer gaat circa 50% naar Duitsland, 32% naar België en Luxemburg en 18% naar de overige landen.

Het derde-landen vervoer (1,7% = 11,5 miljoen ton) en cabotage vervoer (1,8% = 12,2 miljoen ton) zijn relatief bescheiden qua tonnage.

Derde-landen vervoer is het vervoer van een ondernemer die afkomstig is uit een ander land dan de landen waartussen vervoerd wordt (bijvoorbeeld een Nederlandse vervoerder die producten van België naar Duitsland vervoert). Binnen de EU zijn geen beperkingen aan derde-landen vervoer.

Cabotage vervoer is transport binnen een land door een vervoerder die niet afkomstig is uit dit land. Aan cabotageritten binnen de Europese Unie worden beperkingen gesteld. Een EU-vervoerder mag in aansluiting op een beladen internationale rit maximaal 3 cabotageritten

in een andere lidstaat uitvoeren binnen een periode van 7 dagen. Daarbij geldt voor retourcabotage dat op de terugweg naar huis na lege binnenkomst in een lidstaat 1 cabotagerit binnen 3 dagen gedaan mag worden. Deze beperkende regels gelden vanaf 2010 op grond van de verordening 1072/2009/EG.¹⁶

Ontwikkeling internationaal vervoer

Wat betreft tonnage is het binnenlands vervoer met een aandeel van 75% dominant in het beroepsgoederenvervoer, het internationale vervoer heeft betrekking 25% van de vervoerde tonnen. Als echter rekening wordt gehouden met het aantal gereden kilometers dan ontstaat een ander beeld. Kijkend naar het aantal tonkilometers blijkt dat het aandeel van internationaal vervoer in 2009 64% is.

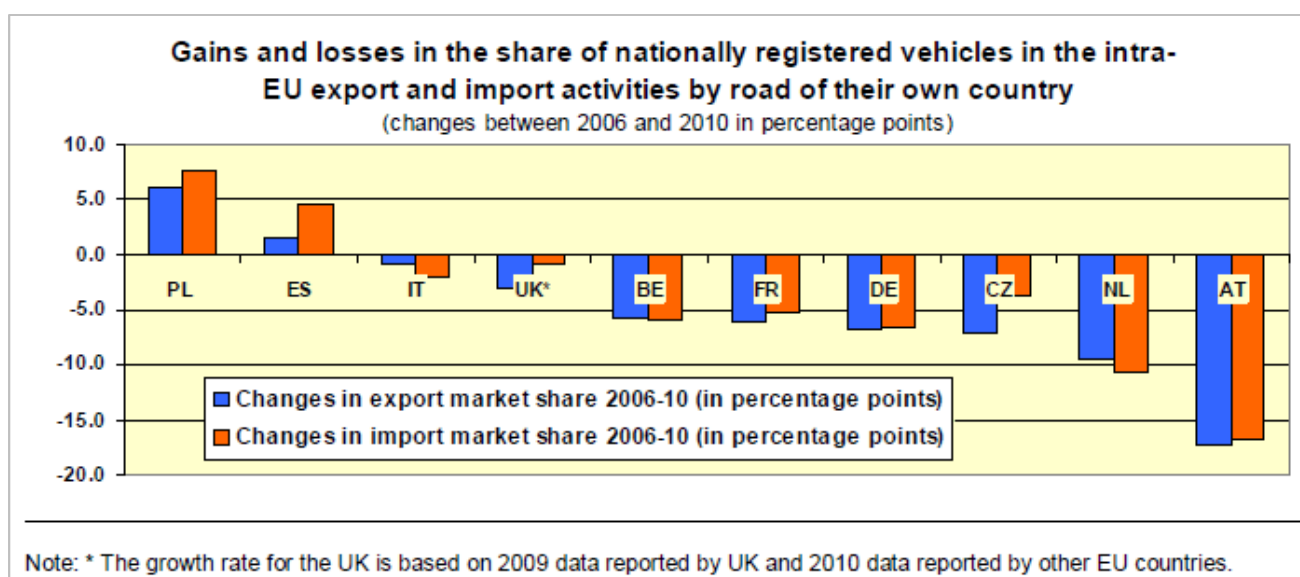
Tabel 2: Ontwikkeling omvang in tonnen van het Nederlands beroepsgoederenvervoer (1.000 ton) (bron: NIWO/CBS)

	2006	2007	2008	2009	2010
Binnenlands	327.801	359.937	363.794	335.320	321.632
Internationaal	124.004	119.315	121.801	109.059	113.938
Totaal	453.811	481.25	487.603	446.388	435.570

Tabel 3: Ontwikkeling omvang in tonkm van het Nederlands beroepsgoederenvervoer (x mln) (bron: NIWO/CBS)

	2006	2007	2008	2009
Binnenlands	23.620	23.679	25.518	23.831
Internationaal	48.262	41.587	41.617	37.773
Totaal	71.882	65.266	67.135	61.604

Het aandeel van internationale vervoer in het beroepsgoederenvervoer neemt wel af. In 2006 was het aandeel nog 67%. Dit heeft alles te maken met het verlies aan concurrentiepositie op de Europese markt. Met de liberalisering van de vervoersmarkt is de concurrentie binnen Europa sterk toegenomen. Met name de Oost-Europese landen (Polen, Estland) winnen marktaandeel ten koste van de 'oude' EU-landen. Nederland en Oostenrijk verliezen het meeste marktaandeel (zie Figuur 7).



Figuur 7 (bron: European Commission, DG for Mobility and Transport, Unit D.3 – Land transport, *Road Freight Transport Vademecum 2010 Report. Market trends and structure of the road haulage sector in the EU in 2010*, p. 9)

In het internationale vervoer neemt het aandeel van de container sterk toe. De container bestaat inmiddels al tientallen jaren. Maar in de laatste tien jaar is het aantal goederen dat vervoerd wordt in containers steeds verder gegroeid ten koste van het bulkvervoer. De verwachting is dat het container volume als gevolg van de aanleg van de Tweede Maasvlakte de komende jaren fors zal doorgroeien. Ondanks een beleid dat het vervoer van containers via spoor en binnenvaart stimuleert zal ook het goederenvervoer van zeecontainers over de weg op termijn fors gaan groeien.

4.2.3 Rendement

De transportsector heeft te kampen met een lage rentabiliteit. Jaarlijks berekent NEA in opdracht van de NIWO de rendementcijfers. Uit tabel 4 blijkt dat het rendement op basis van de NIWO-definitie marginaal tot negatief is. Daarbij ligt het rendement in het internationaal vervoer structureel lager dan in het binnenlands vervoer. Bij het uitbreken van de economische crisis in 2009 was sprake van een dieptepunt in termen van rendement.

In 2010 en 2011 is sprake van een marginale verbetering. De gemiddelde rentabiliteit in het binnenlands vervoer in 2010 komt uit op -2,1%. In 2009 was dit -2,4%. In het grensoverschrijdend vervoer was de verbetering iets groter. Gemiddeld behaalden deze bedrijven een rendement van -5,1% tegen -5,7% in 2009. Deze cijfers representeren een gemiddelde van de transportsector. Zo zijn er bedrijven die beduidend beter presteren of juist minder ten opzichte van dit gemiddelde.

Gespecialiseerde deelmarkten zoals fysieke distributie en tank/bulk trekken harder aan en komen respectievelijk uit op een gemiddelde van 4,9% en 3,5%. Bedrijven die actief zijn in de bouw, hebben het nog steeds zwaar. Hier is zelfs sprake van een verdere verslechtering van het rendement naar gemiddeld -5,2%. Het gaat hier dan vooral om nationaal vervoer.

Op basis van gegevens over het eerste kwartaal van 2011 is een raming gemaakt van de rentabiliteit voor dit jaar. Voor 2011 wordt in het binnenlands vervoer een rentabiliteit geraamd van -2,0% en voor het grensoverschrijdend vervoer -4,9%.

Tabel 4: Rentabiliteit beroepsgoederenvervoer over de weg (bron: NEA)

Jaar	Binnenlands vervoer	Grensoverschrijdend vervoer
2000	0,8%	-0,8%
2001	0,4%	-1,2%
2002	-0,1%	-1,9%
2003	-0,5%	-2,0%
2004	-1,1%	-2,5%
2005	-0,3%	-2,4%
2006	0,9%	-1,4%
2007	1,0%	-1,2%
2008	-0,4%	-3,3%
2009	-2,4%	-5,7%
2010	-2,1%	-5,1%
2011 (raming)	-2,0%	-4,9%

De solvabiliteit daalde in 2010 ten opzichte van 2009. De gemiddelde solvabiliteit bij de onderzochte binnenlandse vervoerbedrijven was in 2010 27,1% tegen 28,4% in 2009. Bij de bedrijven die overwegend actief zijn in het grensoverschrijdend vervoer, was de gemiddelde

solvabiliteit in 2010 16,6%. In 2009 was dit 18,4%. De verslechtering van de eigen vermogenspositie is in 2008 reeds in gang gezet.

4.2.4 Kostenstructuur

Op basis van de totale kosten in het beroepsgoederenvervoer over de weg is duidelijk dat de loonkosten de grootste kostenpost vormen. Voor het binnenlands vervoer is dit aandeel 49,5% en voor het internationaal vervoer is dit 46,5%. Na de loonkosten is een tweede grote post de brandstofkosten. Deze kosten kunnen periodiek sterk fluctueren als gevolg van ontwikkelingen in de economie en daarmee in de koers van de dollar en de prijs van een vat ruwe olie.

Tabel 5: Samenstelling van de bedrijfskosten in 2010 (%) (bron: NEA)

Omschrijving	Binnenlands vervoer	Grensoverschrijdend vervoer
% lonen en sociale lasten	46,3	42,6
% overige personeelskosten	3,2	3,9
<i>% totale personeelskosten</i>	<i>49,5</i>	<i>46,5</i>
% autokosten (excl. afschrijvingen)	27,1	29,5
% afschrijving wagenpark	10,5	10,0
% overige afschrijvingen	1,2	1,0
% rentekosten	3,9	2,6
<i>% totale kapitaalkosten</i>	<i>15,6</i>	<i>13,6</i>
% overige kosten	7,8	10,4
Totaal (%)	100,0	100,0

4.3 Arbeidsmarkt

4.3.1 Ontwikkeling werkgelegenheid

Er waren in 2010 bijna 183.000 personen werkzaam in de sector transport en logistiek. Hiervan was bijna twee-derde actief in het beroepsgoederenvervoer, de rest in logistieke dienstverlening. Het aantal werkzame personen in het beroepsgoederenvervoer neem af: van ruim 135 duizend in 2008 naar 116 duizend 2010 (zie tabel 6), een daling van 17%. Werkzame personen bestaan uit werknemers bij transportbedrijven met een arbeidsovereenkomst alsmede de zelfstandigen in de sector. Onbekend is welk deel van de chauffeurs actief is in het binnenlands vervoer en welk deel in het internationaal vervoer.

Tabel 6: Aantal werkzame personen in de sector transport en logistiek naar deelsectoren (bron: Lisa 2011)

Deelsector	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Goederenvervoer over de weg	129.574	129.181	132.155	135.385	127.204	115.999
Logistieke sector	58.976	60.500	61.698	65.577	65.059	66.594
Totaal	188.550	189.681	193.853	200.962	192.263	182.593

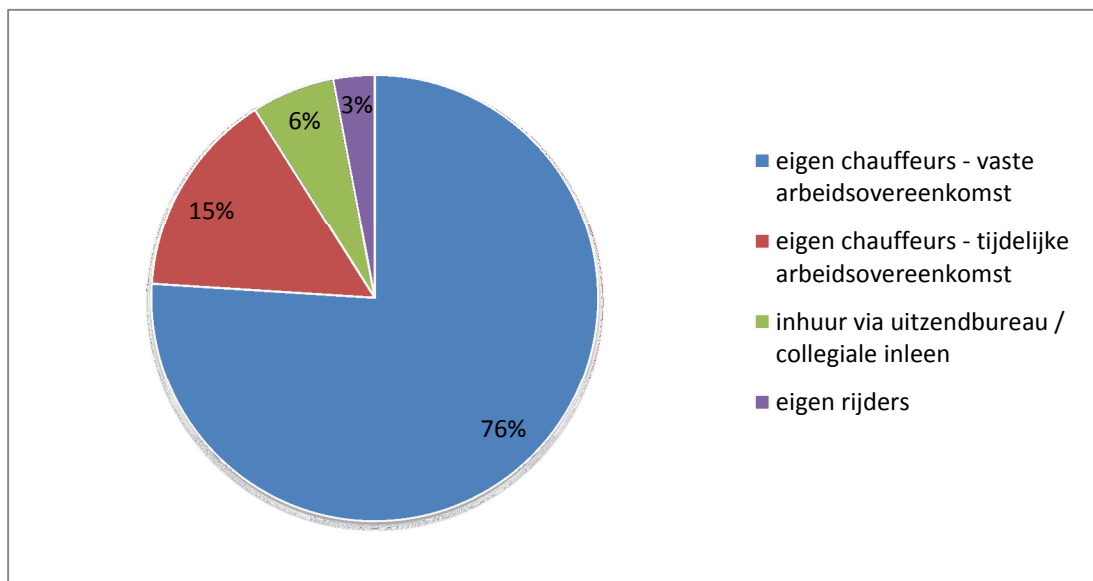
De chauffeurs zijn onderdeel van de deelsector beroepsgoederenvervoer. Hun aantal bedraagt circa 90.000. In het eigen vervoer zijn nog eens 30.000 chauffeurs actief. Deze tellen in de statistieken niet mee in het beroepsgoederenvervoer. Deze chauffeurs worden meegeteld in de sector van de hoofdactiviteit van de desbetreffende bedrijven.

4.3.2 Flexibele contracten

De omvang van de inzet van uitzendkrachten is sinds 2005 toegenomen. In 2008 en 2009 was het aandeel van de uitzendkrachten binnen het beroepsgoederenvervoer minder dan 4 procent.¹⁷ Dit komt overeen met circa 5.500 uitzendkrachten op voltijdbasis per jaar. Daarbij moet opgemerkt worden dat het aantal uitzendkrachten sterk kan fluctueren per periode. Bovendien kan de intensiteit van inzet per periode sterk variëren. Het totaal aantal uitzendkrachten dat op jaarbasis in de sector aan het werk gaat (de instroom) is groter dan het aantal geraamde voltijdskrachten. Volgens het meest recente VTL Arbeidsmarkt onderzoek (2009) beroepsgoederenvervoer werden er in 2008 circa 9.000 uitzendkrachten ingezet in het beroepsgoederenvervoer. Dit zullen voornamelijk chauffeurs zijn, doch gedetailleerde cijfers hierover ontbreken.

4.3.3 Chauffeurs naar soorten arbeidsrelaties

De transportbedrijven gebruiken verschillende vormen van arbeidsrelaties en -contracten bij het inzetten van chauffeurs. Op basis van de een uitgevoerde enquête onder transportbedrijven blijkt dat 91% van de chauffeurs werkt met arbeidscontracten, waarvan 76% vaste contracten zijn en 15% tijdelijke contracten. Circa 6% werkt op basis van inhuur en inleen. Uitzendarbeid en collegiale inleen vallen hier onder. Circa 3% betreft inhuur van eigen rijders. Eigen rijders hebben formeel geen arbeidsrelatie, maar werken op basis van een 'overeenkomst van opdracht'. De flexibele schil is in totaal 24% van het totaal.¹⁸



Figuur 8: Arbeidsmarkt chauffeurs WVG naar soorten arbeidsrelatie (bron: enquête AEF/NEA)

¹⁷ VTL/Ecorys (2010), Arbeidsmarktonderzoek beroepsgoederenvervoer 2009.

¹⁸ Hierbij is het aantal overuren niet meegenomen. Dit kan echter ook als een vorm van flexibiliteit worden beschouwd.

4.3.4 Vervangingsvraag en vacatures

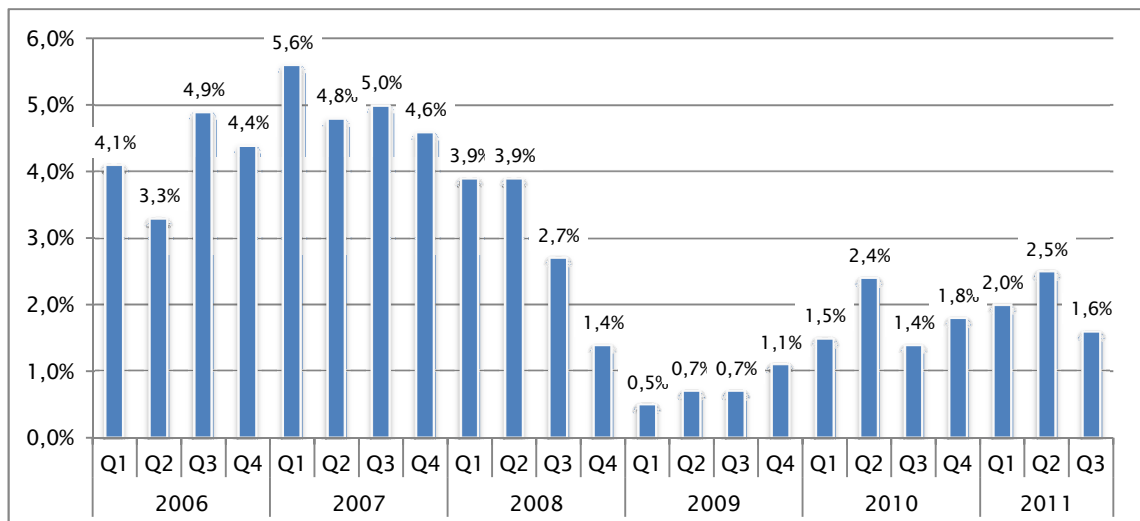
In 2009 en 2010 is door de slechte economische omstandigheden in combinatie met de mogelijkheid van vervroegde uittreding, een grotere groep oudere chauffeurs uitgetreden dan verwacht. Deze versnelde uittrede van chauffeurs en de tegenvallende economische vooruitzichten zorgen ervoor dat de verwachte vervangingsvraag voor 2012 en 2013 lager ligt dan oorspronkelijk voorzien. De verwachting is dat in beide jaren circa 5.000 chauffeurs vervangen moeten worden. Voor 2011 lag dit cijfer nog hoger op circa 7.000 chauffeurs, vanwege de aantrekkende markt in het begin van dit jaar. Iets meer dan de helft heeft betrekking op een wervingsbehoefte in het internationale vervoer.

De instroom vanuit de opleiding is, als gevolg van lagere marktkansen, sterk teruggelopen. In 2008 was de instroom 12.000 chauffeurs, in 2010 was dit teruggelopen tot 6.000 chauffeurs. De verwachting is dat in 2012 en 2013 circa 6.700 chauffeurs instromen. Dat is voldoende om aan de huidige vraag te voldoen¹⁹.

Na 2013 ontstaat een tekort aan chauffeurs door de vergrijzing indien er onvoldoende instroom vanuit de opleidingen. Door de economische crisis is echter de vervangingsvraag naar chauffeurs kleiner en treden de verwachte tekorten enkele jaren later op.

Ontwikkeling vacaturegraad

Cijfers van zowel UWV, TLN en CBS laten allemaal zien dat het aantal vacatures in transport en logistiek groeit. Hoewel de vacaturegraad hoger ligt dan in het crisisjaar 2009, ligt het niveau nog altijd beduidend lager ten opzichte van de periode van voor de crisis. In het derde kwartaal van 2011 is weer een daling ingezet. De verwachting is dat het aantal openstaande vacatures in 2011 ongeveer 1.600 bedraagt²⁰. De vacaturecijfers hebben betrekking op alle functies in de sector.



Figuur 9: Vacatures in het totale personeelsbestand van transportbedrijven (bron: TLN conjunctuur enquête)

¹⁹ Arbeidsmarktonderzoek beroepsgoederenvervoer en logistieke dienstverlening 2011.

²⁰ Arbeidsmarkt rapport beroepsgoederenvervoer en logistiek 2011.

De opvang van pieken en dalen in de markt wordt in de transportsector ook in belangrijke mate opgevangen met het aantal gewerkte overuren. De CAO is gebaseerd op een 40-urige werkweek. Op basis van het uurloon ligt de beloning in het beroepsgoederenvervoer relatief laag ten opzichte van andere sectoren. Deze lage beloning wordt in belangrijke mate gecompenseerd door het aantal gewerkte overuren. In drukke perioden is 15 overuren per week gebruikelijk. In minder drukke perioden wordt als eerste het aantal overuren naar beneden bijgesteld.

4.3.5 Buitenlandse chauffeurs

Volgens een rapport uit 2009 werden 27.860 buitenlanders ingezet als chauffeur door de Nederlandse sector beroepsgoederenvervoer over de weg.²¹ Recentere informatie ontbreekt. Het grootste deel van de buitenlandse chauffeurs (20.760) in 2009 waren in dienst van buitenlandse vestigingen van Nederlandse transportbedrijven. Deze chauffeurs tellen niet mee als werkzame personen in de statistieken. Dit sluit niet uit dat zij actief zijn op de Nederlandse wegen. Zij kunnen worden ingezet op het internationale vervoer van en naar Nederland. Ook kunnen zij op basis van collegiale inleen actief zijn in het binnenlandse vervoer. In hoofdstuk 5 wordt hier nader op ingegaan.

Naar schatting worden 7.100 internationale chauffeurs ingezet in bedrijven in Nederland. Deze chauffeurs tellen wel mee als werkzame personen in de statistieken. Het merendeel van deze buitenlanders (5.600) was afkomstig uit de omliggende West-Europese landen en werkte in dienst van een Nederlands bedrijf, circa 1.500 kwamen uit de MOE-landen (zie tabel 7).

²¹ Policy Research Corporation, *Wegvervoer en Logistiek: Visie 2015*, Den Haag: SDU 2009.

Tabel 7: Inzet buitenlandse chauffeurs door de Nederlandse sector²²

Inzet buitenlandse chauffeurs door Nederlandse sector in MOE-landen	20.760
Inzet buitenlandse chauffeurs door in Nederland gevestigde sector	7.100
- waarvan uit West-Europese landen	5.600
- waarvan uit MOE-landen	1.500
Totaal	27.860

De uitzendbureaus in Nederland zijn ook een bron voor inhuur van buitenlandse chauffeurs. Hoeveel buitenlandse chauffeurs als uitzendkracht in Nederland actief zijn is niet bekend. Van de 9.000 ingezette uitzendkrachten in het beroepsgoederenvervoer is niet bekend hoeveel daarvan een buitenlandse nationaliteit hebben.²³

4.3.6 Uitkomsten onderzoek commissie arbeidsmigratie²⁴

De toetreding van buitenlandse werknemers op de Nederlandse arbeidsmarkt is een breder maatschappelijk vraagstuk. De Tweede Kamer heeft daartoe de Tijdelijke Commissie Arbeidsmigratie ingesteld. De commissie heeft recent haar werkzaamheden afgerond. Het voorkomen van concurrentie op de arbeidsmarkt is een van de belangrijke thema's in het onderzoek, met name als het gaat om arbeidsmigratie uit de MOE-landen.

In het onderzoek worden tevens de beschikbare cijfers op een rij gezet.

Waren er in 2007 circa 80.000 Midden- en Oost-Europeanen in Nederland geregistreerd als inwoner of werknemer, in 2011 zijn dit er circa 200.000. Echter, een deel van de arbeidsmigranten staat niet geregistreerd, waardoor de commissie er van uitgaat dat er in 2011 meer dan de genoemde tweehonderdduizend arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in Nederland zijn.

Vergeleken met Nederlandse werknemers zijn tijdelijke arbeidsmigranten vooral geconcentreerd in bepaalde sectoren, zoals de land- en tuinbouwsector, de zakelijke dienstverlening (vooral detacheerbedrijven), de uitzendsector, de handel en de bouwsector. Zelfstandigen (vooral zzp-ers) uit Midden- en Oost-Europese landen werken vooral in de bouwsector, vervoerssector, zakelijke dienstverlening en in de handel.

De verwachting is dat het aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa dat naar Nederland zal komen in elk geval op korte termijn (tot 2015) verder zal toenemen. Over de lange(re) termijn kan de commissie geen uitspraken doen gegeven de grote spreiding en onzekerheden in de verschillende ramingen.

De uitkomsten van prognoses tot 2015 laten over het algemeen een piek zien in 2012-2013 van het aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Vooral het CPB verwacht nog een forse instroom van Bulgaarse en Roemeense werknemers. Voor de periode 2011-2015 kan dat oplopen van 1.000 tot 20.000 per jaar, in de veronderstelling dat Nederland

²² Idem, p. 101.

²³ Voor de uitzendbranche als geheel is er wel enige informatie over het aantal buitenlandse arbeidskrachten. Zo hebben nbbu-leden en via-leden in 2007 respectievelijk 13.000 en 40.000 tot 45.000 buitenlandse arbeidskrachten in Nederland uitgezonden.

²⁴ Eindrapport tijdelijke commissie lessen uit arbeidsmigratie, 2011.

vrij verkeer van Bulgaarse en Roemeense werknemers toestaat per 1 januari 2012, Spanje de grenzen dichthoudt en andere landen hun beleid niet wijzigen. Experts uit de landen zelf verwachten echter nauwelijks toestroom naar Nederland, zij schatten in dat de meeste Bulgaren en Roemenen al in 2007 (bij de toetreding tot de EU) gemigreerd zijn.

4.4 Tussenconclusies marktontwikkelingen beroepsgoederenvervoer

Feiten:

- De sector vervoert 450.000 ton. Driekwart daarvan is binnenlands vervoer en een kwart internationaal vervoer.
- Het vervoersvolume in vervoerde tonnen neemt af vanaf 2008: - 11% in de jaren 2008-2010. Uitgedrukt in tonkilometers daalt het vervoersvolume al vanaf 2006 (-14% in de jaren 2006-2010). Deze daling is met name toe te schrijven aan het internationale vervoer (-22% in de periode 2006-2010), het binnenlands vervoer blijft stabiel in deze jaren.
- De teruggang in het internationale vervoer is het gevolg van liberalisering van de interne EU-markt. De MOE-landen winnen marktaandeel ten koste van West-Europese landen, met name in het internationale vervoer. Nederland verliest in de jaren 2006-2010 10% marktaandeel in het internationale wegvervoer.
- In het internationale vervoer neemt het aandeel van containers toe, het containervervoer zal in de toekomst met de ingebruikneming van de tweede Maasvlakte verder groeien.
- Het aantal vergunninghouders groei gestaag vanaf 2006: +8,5% in de periode 2006-2011.
- De rendementen in de sector zijn marginaal en staan door de economische crisis verder onder druk.
- Er zijn circa 90.000 à 100.000 chauffeurs actief in het Nederlandse beroepsgoederenvervoer. Vanaf 2008 neemt het aantal af: -14% in de jaren 2008-2010.
- De inzet van buitenlandse chauffeurs lijkt toe te nemen, harde cijfers ontbreken.
- Door vergrijzing komt een aanzienlijke vervangingsvraag op de sector af die binnen enkele jaren tot tekorten op de arbeidsmarkt kan leiden.

Analyse:

- De sector is een prijsmarkt door de sterke concurrentie. Er is sprake van tarievendruk die de rendementen uithollen. De crisis na 2008 heeft deze ontwikkeling versterkt.
- Het hoge aandeel van arbeidskosten maakt de sector gevoelig voor concurrentie op arbeidsvoorwaarden.
- Een toenemend aantal Nederlandse transportbedrijven verzorgt het internationale vervoer vanuit buitenlandse vestigingen.
- In het Nederlandse beroepsgoederenvervoer heeft 76% van de chauffeurs een vast dienstverband, de overige chauffeurs vormen in verschillende constructies de flexibele schil.
- De toename van buitenlandse chauffeurs heeft vooralsnog vooral betrekking op internationaal vervoer. Primair vanuit buitenlandse bedrijven en vestigingen.
- Door de economische teruggang is de vervangingsvraag kleiner geworden en zijn de verwachte tekorten in de tijd naar achteren geschoven. Naar verwachting zullen de tekorten zich niet voor 2015 voordoen.

4.5 Koeriersbranche

De koeriersbranche is het belangrijkste marktsegment in het beroepsgoederenvervoer onder de 3.500 kg maximaal gewicht. De belangrijkste vorm van dienstverlening is het

vervoeren van kleine hoeveelheden lading, pakketten en expresspost. De opdrachtgever weegt tijd, zekerheid en geld af. De koeriersbranche is in het afgelopen decennium sterk gegroeid en heeft een extra impuls gekregen met het liberaliseren van de postmarkt. Begonnen is met het vrijgeven van pakketvervoer, later is in stappen ook het bezorgen van brieven opengesteld voor concurrentie. Vanaf 2009 is de postmarkt geheel geliberaliseerd.

De marktverkenning van ING uit 2002 spreekt over KEP-bedrijven (Koerier-, Expres- en Pakketdiensten). Zij definiëren de markt als volgt:

*Het van deur-naar-deur vervoer van documenten en pakketten met een bepaalde tijdsdruk, waarbij KEP-bedrijven voornamelijk onderling verschillen door de leversnelheid en het gebruikte distributienetwerk waarmee zij de goederen vervoeren.*²⁵

De verhuisbranche

Binnen de verhuisbranche kan een onderscheid worden gemaakt tussen een particuliere en een zakelijke markt. De particuliere markt kent een omvang van circa 100.000 verhuizingen per jaar. In de zakelijke markt gaat het om 20.000 tot 25.000 verhuizingen per jaar. De Erkende Verhuizers vertegenwoordigt circa 80% van de verhuisbedrijven. Bij hun zijn ruim 800 verhuiswagens geregistreerd die vergunningplichtig zijn. Het is niet exact bekend hoeveel verhuiswagens vallen in de categorie tussen de 500 kg laadvermogen en 3.500 kg totaalgewicht. De Erkende Verhuizers schat dit aandeel op circa 10% van het aantal verhuiswagens dat bij hen geregistreerd is.

Na 2008 heeft de verhuisbranche in de particuliere markt de omzet zeker met gemiddeld 30% zien teruglopen. Ondanks deze teruggang in omzet zijn maar enkele bedrijven failliet gegaan. Door extra activiteiten aan te bieden, bijvoorbeeld door ook schilderijen/lampen op te hangen en te demonteren tijdens een verhuizing is voor een deel een stuk omzetcompensatie gerealiseerd. In de zakelijke markt is deze teruggang minder groot, maar met een terugval tussen de 10% en 15% nog steeds duidelijk merkbaar.

Voorals in een deel van het particuliere segment tussen de 500kg laadvermogen en 3.500 kg totaal komt concurrentie voor van kleine bedrijven die zich onvoldoende aan de regelgeving houden en niet werken volgens de kwaliteitsnormen van de Erkende Verhuizers. Met de maatschappelijke ontwikkeling dat huishoudens kleiner worden is dit deel van de markt wel belangrijker geworden voor de gehele verhuisbranche. Particulieren kiezen in dit segment steeds meer voor een gecombineerde verhuizing. Zij doen het dan zelf in combinatie met een verhuizer met licht materieel. Op het moment dat deze markt wordt vrijgegeven van de vergunningplicht zal het aandeel 'gelukszoekers' toenemen en een belangrijk deel van de omzet verloren gaan voor de Erkende Verhuizers. Hierdoor wordt het minder eenvoudig om de huidige kwaliteitsnormen te handhaven. Negatieve ervaringen zullen er toe leiden dat particulieren minder snel een tweede keer een verhuisbedrijf zullen inhuren.

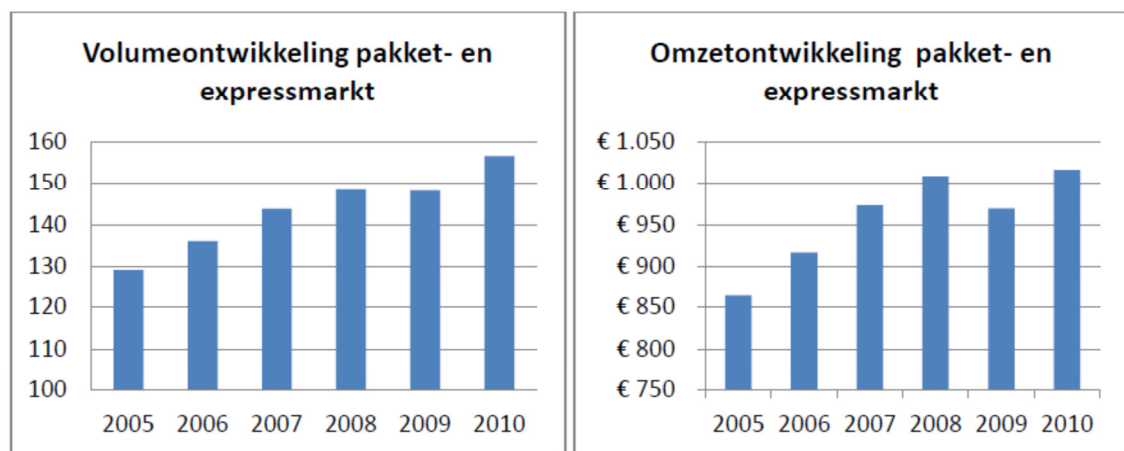
²⁵ IWV, Thema-actie koeriers, 4 mei 2004., p. 6 (o.b.v ING, *Koeriers-, Expres- en Pakketdiensten, Een marktverkenning*, 2002, p. 5).

4.5.1 Marktvolume en ontwikkeling koeriersbranche

In oktober 2011 heeft de OPTA in een rapport over de postmarkt ook cijfers over de expres- en pakketrapport gepubliceerd.²⁶

Uit het onderzoek blijkt dat in de afgelopen jaren het aantal vervoerde pakketten is gegroeid van bijna 130.000 in 2005 tot 160.000 in 2010. De daarbij horende omzet groeide van 850 miljoen naar ruim 1 miljard euro.

In 2009 is er sprake van een stagnatie in de groei van pakketten, maar in 2010 zet de groei onverminderd door. De omzetontwikkeling blijft daarbij achter. In 2009 is sprake van een forse daling, in 2010 herstelt de omzet zich tot het niveau van 2008. Dit wijst op dalende omzet per pakket vanaf 2008.

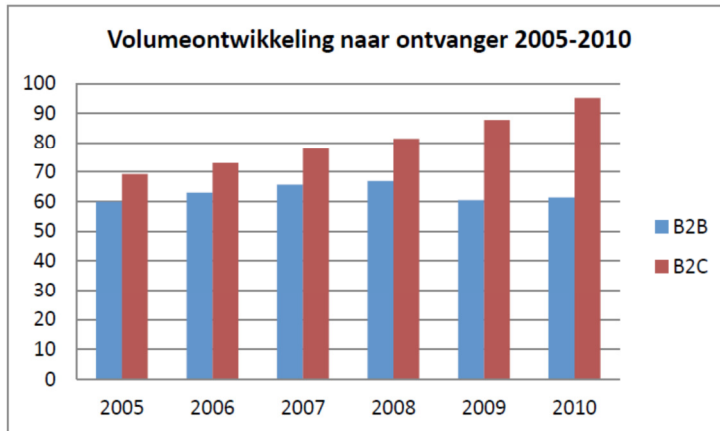


Figuur 10: Ontwikkeling volumes en omzetten (in miljoenen) pakket- en expresmarkt (bron: OPTA 2011, p. 53)

4.5.2 Segmentatie naar ontvanger en servicelevel

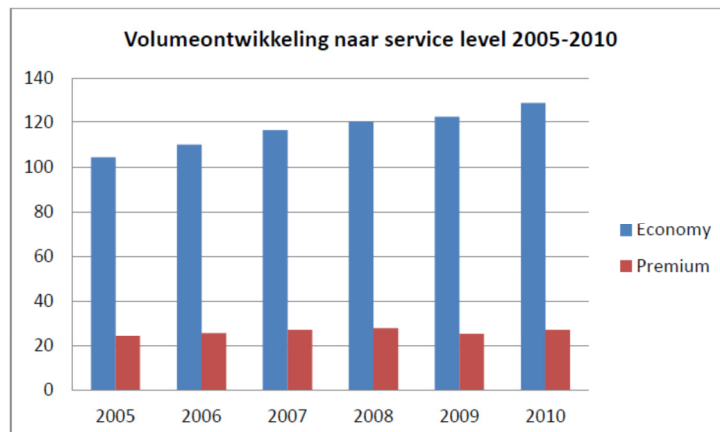
In de pakket- en expresmarkt wordt onderscheid gemaakt naar Business-to-Business (B2B) en Business-to-Consumer (B2C). Van het vervoerde volume aan pakketten in 2010 heeft 61% betrekking op de B2C-markt en 39% op de B2B-markt. Als gevolg van de groei van aankopen via internet groeit de B2C-markt gestaag in volume. De B2B-markt laat in 2009 een krimp zien. Dit is niet alleen het gevolg van de crisis, maar ook van het feit dat documentenverkeer in toenemende mate via internet plaatsvindt. De verwachting is dat de B2C-markt verder zal blijven groeien en de B2B-markt de stagnatie aanhoudt. Dit heeft gevolgen voor de omzet en marges in de sector. De omzet per pakket in 2010 is in de B2B-markt 66% hoger dan de B2C-markt.

²⁶ OPTA, *De Nederlandse Postmarkt in 2010*, Den Haag, 20 oktober 2011.



Figuur 11: Volumeontwikkelingen pakket- en expresmarkt, naar ontvanger (bron: OPTA 2011, p. 54)

De pakket- en expresmarkt wordt ook wel onderscheiden in economy-diensten en premium-diensten. Economy-diensten zijn standaarddiensten, terwijl premium-diensten maatwerk vereisen. Bij premium-diensten is de omzet per pakket 2,4 maal hoger dan bij de economy-diensten. Van het totale vervoersvolume in 2010 had 18% betrekking op premium-diensten en 82% op economy-diensten. De economy-diensten zijn vanaf 2005 sterk gegroeid, de premium-diensten groeien nauwelijks (zie figuur 11). Premium-diensten bestaan voor 90% uit B2B-diensten, terwijl economy-diensten voor twee derde uit B2C-diensten bestaan.

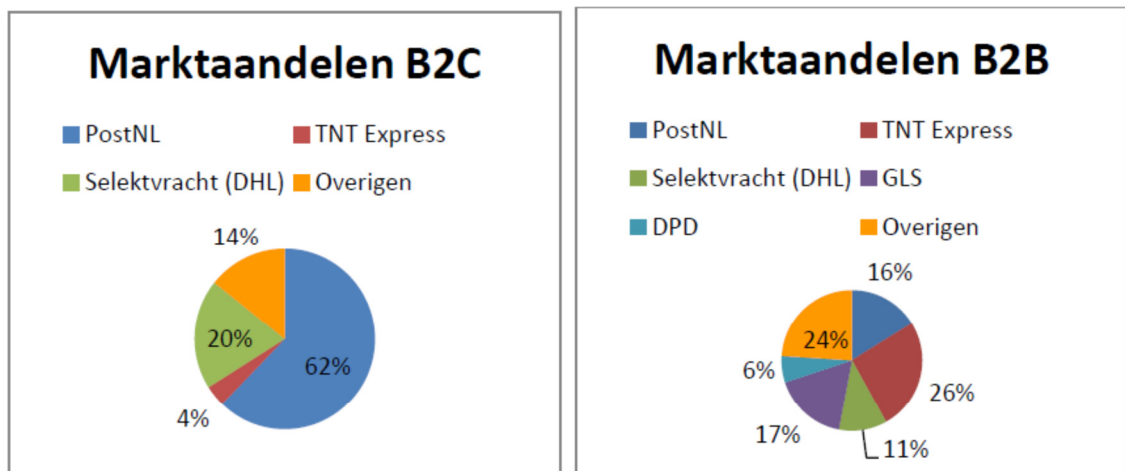


Figuur 12: Volumeontwikkelingen pakket- en expresmarkt, naar service level (bron: OPTA 2011, p. 54)

4.5.3 Grote spelers in de markt

In de pakket- en expresmarkt opereren enkele grote bedrijven die een dominante positie innemen in de markt. In de B2C-markt heeft PostNL een marktaandeel van 62%. Selektvracht van DHL heeft 20% en TNT Express heeft 4% marktaandeel. De resterende 14% is verdeeld onder de overige aanbieders.

In de B2B-markt is er meer spreiding in marktaandelen. TNT Express is de grootste met 26% marktaandeel gevolgd door GLS (17%), PostNL (16%), Selektvracht (11%) en DPD (6%). De overige aanbieders hebben in totaal 24%. In de categorie overigen zitten ook nog enkele grotere spelers zoals Fedex en UPS.



Figuur 13: Marktaandelen pakket- en expresmarkt, naar ontvanger (bron: OPTA 2011, p. 57)

Op basis van de verdeling van marktaandelen lijkt de B2B-markt concurrerender dan de B2C-markt. De Opta schrijft dit toe aan het feit dat het bezorgen voor particulieren een uitgebreider bezorgnetwerk vereist.

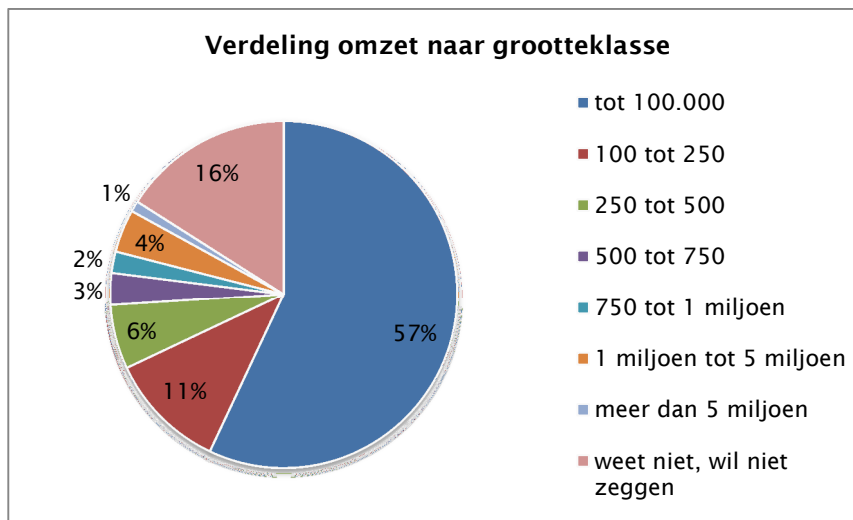
4.5.4 Veel kleine aanbieders

Naast enkele grote spelers bestaat de koeriersmarkt uit veel kleine aanbieders. Veel van de kleine bedrijven werken als onderaannemer voor de grote bedrijven, die in toenemende mate gebruik maken van onderaannemers ('sub-contractors').

Voor de enquête van TLN onder KEP-bedrijven in 2008 zijn alle koeriersbedrijven benaderd die destijds bij de Kamer van Koophandel waren ingeschreven. Dat waren in totaal 5.120 bedrijven, waarvan 670 bedrijven hebben gereageerd.²⁷ Op dit moment zijn er circa 7.000 koeriersbedrijven ingeschreven bij de Kamer van Koophandel.

Enkele kenmerken van de bedrijven die uit de enquête 2008 naar voren kwamen:

- het zijn vooral jonge bedrijven, 65% van hen is na 2000 begonnen
- er zijn veel eenmanszaken (72%)
- er werken gemiddeld 4,6 personeelsleden, inclusief de eigenaar
- de bedrijven hebben gemiddeld 3 bedrijfsauto's, 62% heeft 1 bedrijfsauto
- 57% heeft een omzet van minder dan 100.000 euro (zie Figuur 14).



Figuur 14: Omzetverdeling koeriersbranche (bron: TLN Koeriersenquête 2009)

²⁷ TLN, Koeriersenquête 2009.

4.5.5 Aantal auto's

Op basis van de informatie uit de TLN-enquête uit 2008 kan een schatting worden gemaakt van het aantal bedrijfsauto's in de koeriersmarkt. Naar schatting zijn er 15.000 à 20.000 bedrijfsauto's actief in de koeriersmarkt. Op basis van gegevens uit een onderzoek van de ILT uit 2004 kan een raming worden gemaakt van de gewichtsverdeling van het voertuigenpark.²⁸ Circa een kwart van de voertuigen heeft een laadvermogen van minder dan 500 kg en zijn vrijgesteld van vergunning. Driekwart van de wagens zou meer dan 500 kg vervoeren en daarmee binnen de vergunningsgrens vallen. Van deze groep valt circa 60% van de bedrijfswagens binnen de grens van 500-1.800 kg lading.

Tabel 8: Aantal voertuigen koeriersbranche naar gewichtsklasse (bron: raming AEF/NEA)

Ladinggewicht (kg)	Verdeling (%)	Aantal voertuigen
<500 kg	26%	4.000 - 5.000
>500 - <1.500	57%	8.500 - 11.500
>1.500 - <2.000	7%	1.000 - 1.500
>2.000 - <3.500	9%	1.500 - 2.000
Totaal	100%	15.000 - 20.000

Van de onderzochte koeriersbedrijven in de TLN-enquête 2008 gaf 27% van de bedrijven aan over een vergunning te beschikken.

Het aantal bedrijfswagens in de koerierssector is bescheiden op het totaal van 860.000 bestelauto's in ons land. Dit is circa 2%.

4.5.6 Omvang werkgelegenheid en dienstverbanden

Op basis van de TLN-enquête kan een raming worden gemaakt van het aantal werkzame personen en de gehanteerde dienstverbanden. Naar schatting zijn er 20.000 à 25.000 werkzame personen in de koeriersmarkt in 2008, waarvan circa 5.000 eigenaren. Van in dienst zijnde chauffeurs heeft 32% een dienstverband voor een bepaalde tijd, 30% een dienstverband voor onbepaalde tijd en 16% een nul-uren contract. Tot slot heeft 22% een ander soort dienstverband, bijvoorbeeld zzp-ers of het inhuren van eigen rijders of freelancers. In totaal heeft 38% een vorm van een flexibel contract.

Tabel 9: Contractvormen (bron: enquête TLN 2008)

Contractvorm	Verdeling (%)	Aantal werkzame personen
eigenaren		5.000
werknemers		15.000 - 20.000
vast onbepaald	30%	4.500 - 6.000
vast bepaald	32%	4.750 - 6.500
0-uren	16%	2.500 - 3.250
overig flexibel	22%	3.250 - 4.250
Totaal		20.000 - 25.000

²⁸ IWW, *Thema-actie koeriers*, 4 mei 2004.

4.5.7 Aandeel loonkosten

In de koeriersbranche is het aandeel van de loonkosten hoger dan in de sector beroepsgoederenvervoer als geheel. In de koeriersbranche varieert het aandeel van de loonkosten tussen de 60% en 68% afhankelijk van de omvang van het voertuig en de afstand die er jaarlijks mee gereden wordt. In het beroepsgoederenvervoer is het aandeel van de loonkosten circa 50%.

Tabel 10: Kostenaandelen 2010 (in %) (bron: NEA)

Kostensoort	Bestelwagen		Bestelwagen		Bestelwagen		Lichte vrachtwagen	
	Laadvermogen		Laadvermogen		Laadvermogen		Laadvermogen	
	1.000 kg		1.350 kg		1.650 kg		4.000 kg	
	30.000	60.000	30.000	60.000	30.000	60.000	30.000	60.000
	km	km	km	km	km	km	km	km
	%	%	%	%	%	%	%	%
Afschrijving voertuig	8,3	7,8	10,0	9,5	11,4	10,7	9,8	9,2
Rente voertuig	1,2	1,2	1,5	1,4	1,7	1,6	1,6	1,5
Motorrijtuigenbelasting	0,5	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,4	0,3
Voertuigverzekering	2,4	2,3	2,7	2,5	2,9	2,7	2,7	2,5
Banden	0,8	1,4	0,8	1,3	0,6	1,3	1,1	1,9
Brandstof	3,5	6,6	3,6	6,8	3,6	6,9	4,1	7,7
Reparatie en onderhoud	2,3	3,4	2,3	3,6	2,5	3,6	2,6	4,0
Diverse voertuigkosten	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8	0,7	0,8	0,8
Loon incl. sociale lasten	68,4	64,3	66,0	62,1	64,2	60,3	65,1	60,5
CAO onkostenvergoeding	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
Overige personeelskosten	1,2	1,2	1,2	1,1	1,2	1,1	1,1	1,0
Algemene kosten	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1
Stalling	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	1,1	1,0
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

4.5.8 Kernpunten ontwikkeling koerierssector

Feiten:

- De koeriersmarkt groeit als gevolg van de opkomst van internetverkoop.
- De koeriersmarkt is voor meer dan 95% binnenlandse markt.
- Er zijn meer dan 7.000 bedrijven actief met circa 15.000 à 20.000 bedrijfsauto's. Er zijn veel kleine bedrijven en dit aantal groeit nog steeds. Er werken veel zelfstandigen in de koeriersbranche.
- Er werken circa 15.000 à 20.000 werknemers in de sector. Maar een beperkt deel van de werknemers (30%) heeft een vast dienstverband voor onbepaalde tijd.
- Op basis van gegevens uit 2008 heeft 27% van de koeriersbedrijven een vergunning.

Analyse:

- In de koeriersmarkt zijn enkele grote partijen actief ('integrators') die de marktstructuur in belangrijk mate bepalen. Deze bedrijven besteden veel werk uit aan kleinere bedrijven en zzp-ers.
- De koeriersmarkt raakt aan de postmarkt en ondervindt de effecten van de liberalisering van deze markt.
- Minder dan 500 kg lading behoeft geen vergunning, waardoor de toetredingsdrempel laag is. Niet bekend is hoeveel bedrijven die meer dan 500 kg vervoeren zich houden aan de vergunningseisen.
- Door het grote aanbod is de markt erg prijsgevoelig. Rendementen en tarieven staan sterk onder druk. Dit geldt met name voor de groeiende B2C-markt.
- De branche is gevoelig voor de arbeidskosten (60 à 68% van het totaal), hetgeen het grote aantal tijdelijke (32%) en andere vormen van flexibele arbeid (38%) verklaard.

5 Eis van dienstbetrekking

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt:

- paragraaf 5.1: korte toelichting op de inhoud van de bepaling
- paragraaf 5.2: uiteenzetting formeel doel en verwachte neveneffecten
- paragraaf 5.3: relevante marktontwikkelingen uit hoofdstuk 4
- paragraaf 5.4: uiteenzetting van het Europese beleid en regelgeving
- paragraaf 5.5: analyse van doelbereik en neveneffecten
- paragraaf 5.6: analyse van de handhaving in de praktijk
- paragraaf 5.7: mogelijke alternatieven voor de bepaling
- paragraaf 5.8: impact-analyse van afschaffing van de bepaling.

5.1 Inhoud bepaling

De eis van dienstbetrekking is neergelegd in artikel 2.11 Wet wegvervoer goederen²⁹. Het is geformuleerd als een verbod richting de vervoerder. Het is de vervoerder verboden vervoer te verrichten met gebruikmaking van bestuurders van vrachtauto's die niet bij hem in dienst zijn (lid 1). Om te doen blijken dat er sprake is van een dienstbetrekking, moeten de vervoerder en de bestuurder van een vrachtauto gezamenlijk een verklaring opstellen. In de verklaring is opgenomen dat het vervoer voor rekening en risico van de vervoerder wordt verricht en sprake is van een loons- en gezagsverhouding tussen de vervoerder en de bestuurder (lid 2 jo. lid 3). Wordt het verbod overtreden, dan wordt niet langer voldaan aan de eis van betrouwbaarheid (lid 6), één van de eisen voor een vergunning (zie paragraaf 3.5.2). De minister kan ontheffing verlenen van het verbod (lid 4 jo. lid 5).

Feitelijk betekent de eis van dienstbetrekking dat vervoersondernemingen in beginsel geen gebruik mogen maken van de diensten van zelfstandige chauffeurs. Met andere woorden: door de eis van dienstbetrekking is het in Nederland juridisch onmogelijk om als zzp-er zomaar als chauffeur aan de slag te gaan. Een zelfstandige chauffeur kan op grond van de wet alleen aan het werk als deze een eigen vrachtwagen heeft. Deze zelfstandige chauffeur, die in de sector gebruikelijk als eigen rijder wordt aangemerkt, wordt juridisch beschouwd als een ondernemer die beroepsvervoer uitoefent en dus in het bezit dient te zijn van een vergunning in de zin van de WWG.³⁰

Er geldt een drietal gevallen waarvoor, op basis van de Regeling wegvervoer goederen, ontheffing wordt verleend voor de eis van dienstbetrekking:

- 1 indien vervoer wordt verricht met een of meer vrachtauto's met een *laadvermogen van niet meer dan 500 kg* (de koeriers-, expres- en pakketdienstenmarkt)
- 2 indien gebruik wordt gemaakt van een werknemer die ter beschikking is gesteld op grond van *collegiale inleen* (het tijdelijk ter beschikking stellen van een chauffeur van een ander transportbedrijf zonder winstogmerk)

²⁹ Wet van 30 oktober 2008, *Stb.* 2008, 492 (i.w.tr. 1 mei 2009).

³⁰ www.niwo.nl/?pageID=170, geraadpleegd op 21 december 2011.

- 3 indien gebruik wordt gemaakt van een werknemer die ter beschikking is gesteld door een door een *uitzendbureau*. Dit uitzendbureau moet beschikken over een aanwijzingsbeschikking die wordt afgegeven door het KIWA Register namens de minister.³¹

Is er geen sprake van een ontheffing en wordt de eis van dienstbetrekking overtreden, dan wordt niet langer voldaan aan de eis van betrouwbaarheid, één van de eisen voor een vergunning.³²

5.2 Formeel doel en neveneffecten

In 1976 werd de eis van dienstbetrekking opgenomen in de Wet Autovervoer Goederen (WAG). In de opvolger van deze wet, de Wet goederenverkeer over de weg (WGW)³³, bleef de eis van dienstbetrekking opgenomen. Doel was het voorkomen van ongewenste vormen van 'chartering', waarbij het dienstverband van een chauffeur wordt beëindigd en diezelfde chauffeur vervolgens als zelfstandige zonder personeel wordt ingehuurd, tegen lagere arbeidsvoorwaarden³⁴. De houder van een vergunning en de bestuurder dienden daartoe een verklaring van dienstbetrekking te ondertekenen. De bestuurder kon ook op basis van een uitzendovereenkomst aan de vervoerder ter beschikking worden gesteld, mits het uitzendbureau was erkend door de minister. Oorspronkelijk was er maar één uitzendbureau erkend, namelijk de Gemeenschappelijke Personeelsdienst voor het beroepsvervoer (GPdW). Naar het oordeel van de minister van Verkeer en Waterstaat had bij indiening van het wetsvoorstel WGW in 2007 de eis van dienstbetrekking sterk aan waarde ingeboet sinds het vervallen van het uitzendmonopolie in 1997 (de liberalisatie van de uitzendmarkt).³⁵ Bovendien was de minister van mening dat er andere wegen zijn om chartering waarbij gebruik gemaakt wordt van schijnconstructies, aan te pakken (bijvoorbeeld via de heffing van loonbelasting/premies volksverzekeringen en de heffing van premies voor de werknemersverzekeringen). De minister had de eis van dienstbetrekking in eerste instantie niet opgenomen in het oorspronkelijke wetsvoorstel van de WGW. Hiervoor werden

³¹ Art. 13 en 14 Regeling wegvervoer goederen jo. art. 2.11 WGW.

³² Art. 2.11 lid 6 WGW.

³³ Wet van 12 maart 1992, *Stb.* 1992, 145.

³⁴ *Kamerstukken II* 2006/07, 30896, nr. 3, p. 26 (o.g.v. *Kamerstukken II* 1989/90, 21352, nr. 3, p. 18-19).

³⁵ In 1997 heeft het College van Beroep voor het Bedrijfsleven het uitzendmonopolie van de GPdW afgewezen. Op grond van art. 26 sub b van het Besluit goederenvervoer over de weg (BGW) geldt de eis van dienstbetrekking niet voor een bestuurder die aan de beroepsvervoerder ter beschikking is gesteld door een door de minister aangewezen instelling. Elke instelling voor het ter beschikking stellen van bestuurders die voldoet aan de eisen voor een uitzendbureau wordt, na aanvraag bij het KIWA Register, aangewezen door de minister (*Kamerstukken II* 2006-07, 30896, nr. 3, p. 27).

Volgens de website van het KIWA Register waren er op 3 mei 2011 ca. 850 uitzendbureaus aangewezen

([http://www.kiwaregister.nl/uploadedFiles/Register/Producten/Vracht auto/overzicht%20aangewezen%20instellingen%2003-05-2011.pdf](http://www.kiwaregister.nl/uploadedFiles/Register/Producten/Vracht%20auto/overzicht%20aangewezen%20instellingen%2003-05-2011.pdf), geraadpleegd op 6 december 2011).

verschillende redenen voor aangevoerd: het beroepsvervoer is de enige bedrijfstak waar deze eis geldt, het toenemend aantal zzp-ers, de moeilijke handhaafbaarheid van de bepaling en het streven naar vermindering van administratieve lasten en versoering van regelgeving.³⁶

De eis van dienstbetrekking is bij amendement echter toch opgenomen in de WWG. In de toelichting bij het amendement is als argument voor handhaving van de eis genoemd dat deze de werknemer (ook de werknemer die via een uitzendovereenkomst in dienst is) bescherming biedt tegen concurrentie op arbeidsvoorwaarden. Het amendement zegt hier verder over:

“Zolang geen duidelijkheid bestaat over de bescherming van vrachtwagenchauffeurs zonder eigen vrachtauto blijft de eis van dienstbetrekking gehandhaafd. Er vindt een bredere discussie plaats over de positie van ZZP-ers, waarin oplossingen zullen moeten worden gezocht voor onderbetaling. Deze eis kan vervallen als een bevredigende oplossing is gevonden voor deze groep chauffeurs waarin bescherming wordt geboden tegen betaling onder het CAO-loon.”³⁷

In de WWG is daarom de mogelijkheid opgenomen om de eis van dienstbetrekking bij koninklijk besluit in te trekken (art. 8:7 WWG).

Naast het formele doel van bescherming van arbeidsvoorwaarden is één neveneffect van belang voor een aantal van de stakeholders bij de beoordeling van de effectiviteit van de bepaling, namelijk het waarborgen van de kwaliteit van chauffeurs.

5.3 Relevante ontwikkelingen in de sector

In hoofdstuk 4 zijn de ontwikkelingen in de sector geschetst. Relevant voor deze bepaling zijn de volgende punten uit de analyse:

- De sector is een prijsmarkt door de sterke concurrentie. Er is sprake van tarievendruk die de rendementen verder uithollen.
- Het hoge aandeel van arbeidskosten maakt de sector gevoelig voor concurrentie op arbeidsvoorwaarden.
- Een toenemend aantal Nederlandse transportbedrijven verzorgt het internationale vervoer vanuit buitenlandse vestigingen.
- In het Nederlandse beroepsgoederenvervoer heeft 76% van de chauffeurs een vast dienstverband, de overige chauffeurs vormen in verschillende constructies de flexibele schil.
- De toename van buitenlandse chauffeurs heeft voornamelijk vooral betrekking op internationaal vervoer. Primair vanuit buitenlandse bedrijven en vestigingen.
- Door de economische teruggang is de vervangingsvraag kleiner geworden en zijn de verwachte tekorten in de tijd naar achteren geschoven. Naar verwachting zullen de tekorten zich niet voor 2015 voordoen.

³⁶ Kamerstukken II 2006/07, 30896, nr. 3, p. 26-27; Kamerstukken II 2006/07, 30896, nr. 7, p. 7.

³⁷ Kamerstukken II 2006/07, 30896, nr. 15 (amendement Roefs).

5.4 Europees beleid

Verordening 1071/2009/EG

De eis van dienstbetrekking wordt in de WWG uitgelegd als de Nederlandse uitwerking van de Europese eis van betrouwbaarheid (vgl. art. 2.11 lid 6 WWG). De eis van betrouwbaarheid is opgenomen in verordening 1071/2009/EG als één van de vier eisen waaraan ondernemingen die het beroep van wegvervoerondernemer uitoefenen moeten voldoen (art. 3):

- 1 reële vestiging in een lidstaat³⁸
- 2 betrouwbaarheid
- 3 voldoende financiële draagkracht
- 4 vakbekwaamheid.

Het gaat om minimumvereisten: in de verordening is ruimte gelaten aan lidstaten om eigen (aanvullende) voorwaarden te formuleren. Met betrekking tot de eis van betrouwbaarheid bepaalt de verordening dat (als minimumeis) geen sprake mag zijn van veroordelingen of sancties in verband met ernstige inbreuken op de nationale voorschriften op het gebied van de in het beroep geldende loon- en arbeidsvoorwaarden (art. 6 lid 1 sub a - iii). Verder bepaalt de verordening niets over de verhouding tussen werkgevers en werknemers.

Witboek

In maart 2011 heeft het Directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer (MOVE) van de Europese Commissie een witboek gepubliceerd genaamd *'Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem'*.³⁹

Wat betreft het sociaal beleid beoogt de Europese Commissie hoogwaardige banen en degelijke arbeidsomstandigheden te bevorderen. Daarom wil men onder andere het overleg tussen de sociale partners aanmoedigen en ondersteunen, om langs die weg overeenstemming te bereiken over "een sociale code voor mobiele werknemers in het wegvervoer en het probleem van de schijnzelfstandigen aan te pakken".⁴⁰

Het thema schijnconstructies staat dus ook op Europees niveau in de belangstelling. Hoe dit in de praktijk vorm gaat krijgen is nog even de vraag. Op 15 december 2011 heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen waarin zij akkoord is gegaan met de doelstellingen in het witboek. Daarnaast heeft het Parlement in de resolutie de Commissie verzocht om eind 2013 een rapport op te stellen over de staat van de Europese goederenvervoermarkt, met inbegrip van een evaluatie van de ontwikkeling van arbeidsvoorwaarden en sociale wetgeving in de lidstaten.⁴¹

³⁸ De eis van reële vestiging was niet opgenomen in de voorloper van verordening 1071/2009/EG (richtlijn 96/26/EG), maar gold in Nederland al wel op grond van jurisprudentie en de NIWO-beleidsregel.

³⁹ COM(2011) 144, ook wel bekend als het 'Witboek Vervoer 2050'.

⁴⁰ COM(2011) 144, p. 21.

⁴¹ European Parliament resolution of 15 December 2011 on the Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system (2011/2096(INI)).

5.5 Analyse van doelbereik en neveneffecten

5.5.1 Bescherming tegen betaling onder het CAO-loon (formeel doel)

Reikwijdte CAO

In het goederenvervoer zijn twee CAO's in werking:

- de CAO Beroepsgoederenvervoer over de weg en verhuur van mobiele kranen (hierna: CAO Beroepsgoederenvervoer) van Transport en Logistiek Nederland (TLN), waarbij met name grotere vervoersorganisaties zijn aangesloten
- de CAO Goederenvervoer Nederland van Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV), waarbij met name de kleinere vervoersorganisaties zijn aangesloten.

De bepalingen van de CAO Beroepsgoederenvervoer 2011 zijn algemeen verbindend verklaard.⁴² Dat betekent dat dus alle werkgevers en werknemers binnen de sector (ongeacht of zij lid zijn van een cao-partij) zich dienen te houden aan deze CAO-bepalingen. De CAO geldt voor zowel werkgevers en werknemers van vergunningplichtige vervoersondernemingen als voor niet-vergunningplichtige werkgevers en werknemers die tegen vergoeding geheel of ten dele goederenvervoer verrichten over de weg (zoals bijvoorbeeld in de koerier-sector).⁴³

Binnenlands vervoer

Inhuur via een uitzendbureau of collegiale inleen zorgt niet door concurrentie op arbeidsvoorwaarden. Uitzendkrachten moeten op grond van de CAO's voor de uitzendbranche worden betaald conform de zogenoemde inlenersbeloning: de bij de inlener geldende of wettelijke verplichte beloningsregeling of CAO. Met andere woorden: chauffeurs die via een uitzendovereenkomst werkzaam zijn, hebben (eventueel na een bepaalde periode) dezelfde arbeidsvoorwaarden als de werknemers die in vaste dienst zijn bij het inlenende bedrijf en worden betaald conform de CAO in het wegvervoer.⁴⁴

De uitzendbranche in de transportsector is weinig transparant en het is voor handhavende instanties moeilijk greep te krijgen op schijnconstructies.

Voor collegiale inleen geldt hetzelfde, omdat de chauffeur daarbij in dienst is bij een vervoersonderneming (al is het een andere vervoersonderneming dan die waar hij tijdelijk voor werkt) en dus het CAO-loon betaald krijgt. De inleen alleen mag worden verrekend op basis van de kostprijs, zonder winstopslag. Eigen rijders kunnen uiteraard wel op kosten, en dus arbeidsvoorwaarden, concurreren door lage tarieven te rekenen.

Internationaal vervoer

Voor internationaal vervoer geeft de eis van dienstbetrekking nauwelijks meer bescherming tegen concurrentie van arbeidsvoorwaarden. Door de open interne markt mogen buitenlandse bedrijven internationale ritten uitvoeren. Deze bedrijven betalen lonen op basis van het land van vestiging geldende arbeidsvoorwaarden. In de MOE-landen zijn deze aanzienlijk lager dan in West-Europa. De mogelijkheden voor deze groep chauffeurs om binnenlands vervoer te verzorgen worden wel beperkt door de Europese cabotageregels. Buitenlandse vervoerders mogen in een ander EU-land enkele binnenlandse ritten uitvoeren.

⁴² *Stcrt.* 2011, 153.

⁴³ Zie voor de precieze formulering van de werkingssfeer bijlage 3.

⁴⁴ Zie bijv. art. 19 CAO voor Uitzendkrachten 2009-2014 van de ABU.

Echter na de eerste lossing moeten de voertuigen van buitenlandse vervoerders de lidstaat weer verlaten, ofwel na drie ritten, ofwel binnen zeven dagen (art. 8 lid 2 verordening 1072/2009/EG).

Daarnaast geldt voor *detaching* nog een beperking voor internationale vervoerders: op grond van de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid (de WAGA, die dient ter implementatie van de Europese Detacheringsrichtlijn⁴⁵) zijn de kernbepalingen van algemeen verbindend verklaarde CAO's ook van toepassing op in Nederland gedetacheerde werknemers. De CAO-lonen van de CAO Beroepsgoederenvervoer vallen hier ook onder. Daarvoor is wel vereist dat de feitelijke arbeid in Nederland wordt verricht.⁴⁶ Dat betekent dus dat bij het inlenen van buitenlandse chauffeurs voor arbeid in Nederland, bijvoorbeeld via (al dan niet door Nederlandse bedrijven opgerichte) uitzendorganisaties in het buitenland, in beginsel conform de CAO moet worden betaald (vgl. ook de eis van reële vestiging).

De ILT schat in dat er circa 90 uitzendorganisaties betrokken zijn via dergelijke constructies. Volgens het KIWA register beschikken momenteel circa 850 instellingen over een Aanwijzingsbeschikking, waarvan er circa 70 in het buitenland zijn gevestigd. Het merendeel daarvan (> 45) heeft een adres in het Verenigd Koninkrijk.⁴⁷

Uitzendbureaus in transport

Het Kiwa register B.V. geeft een overzicht van aangewezen instellingen die mogen fungeren als uitzendbureau in transport. Het betreft een lange lijst met bureaus. Tussen de uitzendbureaus kan onderscheid gemaakt worden naar grote gespecialiseerde bureaus in transport en logistiek. Kleinere bureaus waarbij transport één van de aangeboden profielen is, bureaus zonder website en bureaus met de vestigingsplaats in het buitenland (waarvan veel in Engeland) en transportbedrijven die aangewezen zijn als uitzendbureau. De uitzendmarkt in de transportsector is weinig doorzichtig. Uit contacten met enkele bureaus blijkt dat er druk staat op de beloning van chauffeurs die worden uitgezonden.

Collegiale inleen is een beproefd middel om buitenlandse chauffeurs in te zetten. Het meest eenvoudige is om buitenlandse chauffeurs collegiaal in te lenen bij de buitenlandse

⁴⁵ Richtlijn 96/71/EG.

⁴⁶ Zie ook de zaak FNV tegen Mooy (Kantonrechter Venlo, 10 augustus 2011, *JAR* 2011/234). Voor periodes dat de CAO niet algemeen verbindend was verklaard, zijn de CAO-bepalingen niet van toepassing op buitenlandse werknemers die door een Nederlands bedrijf worden ingehuurd, maar de dwingendrechtelijke Nederlandse wet- en regelgeving wel (waaronder het minimumloon en de minimum vakantiebijslag).

⁴⁷

<http://www.kiwaregister.nl/uploadedFiles/Register/Producten/Vrachtauto/overzicht%20aangewezen%20instellingen%2003-05-2011.pdf>, geraadpleegd op 6 december 2011.

dochterondernemingen van Nederlandse transportbedrijven. Deze chauffeurs hebben de arbeidsvoorwaarden geldend in het land van herkomst. In deze constructie kan langs legale weg geconcurrereerd worden op arbeidsvoorwaarden. Dit is formeel wel aan beperkingen onderhevig. De chauffeurs kunnen maar voor beperkte tijd kunnen worden ingezet. Indien de chauffeur voor minder dan 70% binnen Nederland werkt hoeven de bedrijven bovendien geen werknemerspremies af te dragen. Een dubbel voordeel. Deze constructie is met name voor grote transportbedrijven interessant. Er zijn circa tweehonderd grote Nederlandse transportbedrijven waarvan 57% vestigingen in het buitenland hebben, 17% daarvan zijn in MOE-landen gevestigd.

Bescherming van zzp-ers

Een belangrijk motief om de bepaling in de WWG op te nemen was het ontbreken van voldoende bescherming van de zzp-er tegen onderbetaling. Zzp-ers vallen niet onder de werkingssfeer van een CAO, ook niet als deze algemeen verbindend is verklaard. Zij worden geacht individueel afspraken te maken in de overeenkomst van opdracht die zij met hun opdrachtgevers sluiten.

De positie van zzp-ers is sinds 2009 juridisch gezien niet gewijzigd: de bevredigende oplossing voor zzp-ers waarover de toelichting bij het amendement spreekt om onderbetaling tegen te gaan, is momenteel nog niet gevonden, in die zin dat zzp-ers geen extra wettelijke bescherming hebben gekregen sinds 2009. Wel staat het thema de afgelopen jaren steeds meer in de (politieke) belangstelling, onder andere door het SER-advies 'Zzp-ers in beeld'.⁴⁸ Dat er nog geen oplossing is gevonden om onderbetaling tegen te gaan, komt onder andere voort uit de angst om alles 'dicht te regelen', waardoor niet alleen de schijnzelfstandigen worden beschermd, maar dat ten koste gaat van de vrijheid of zelfstandigheid van 'bewuste' zzp-ers.

Momenteel is een wetsvoorstel in voorbereiding dat voorziet in wijziging van de Wet minimumloon en vakantiebijslag (WML). Het voorstel is om het bereik van de WML uit te breiden, zodat deze ook van toepassing wordt op een ieder die, anders dan in de zelfstandige uitoefening van een beroep of bedrijf, feitelijke arbeid verricht voor een ander. Tot nu toe is een aanvullende eis dat de arbeid persoonlijk moet worden verricht. Deze eis komt te vervallen. De overeenkomst van opdracht valt dan in de regel onder het bereik van de WML, tenzij sprake is van meerdere opdrachtgevers. De indiening van het wetsvoorstel staat gepland voor het tweede kwartaal van 2012.

⁴⁸ SER, *Zzp-ers in beeld. Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel*, oktober 2010.

In hoeverre verschilt het cao-loon van het minimumloon?

Het 'kale' maandloon, exclusief toeslagen, ligt op grond van de CAO voor een koerier 22% hoger dan het wettelijke minimumloon. Voor een 'gewone' vrachtwagenchauffeur is dit verschil 27%. Indien een chauffeur internationaal of zwaar of bijzonder vervoer verricht, zijn de verschillen nog groter (respectievelijk 33% en 40%).

Tabel 11: Minimumloon en CAO-loon

	Maandloon (trede 0)	% t.o.v. het minimumloon
Wet minimumloon	€ 1.446,60	100%
CAO Beroepsgoederenvervoer over de weg en de verhuur van mobiele kranen : ⁴⁹		
- koerier (schaal C)	€ 1.763,07	122%
- 'gewone' chauffeur (schaal D)	€ 1.837,07	127%
- internationale chauffeur (schaal E)	€ 1.929,99	133%
- zwaar/bijzonder vervoer (schaal F)	€ 2022,91	140%

In het rapport *'Wegvervoer en logistiek: visie 2015'* zijn de voorwaarden van de CAO Beroepsgoederenvervoer vergeleken met die in de CAO's van enkele referentiesectoren. De onderzoekers concluderen dat het arbeidsvoorwaardenpakket in de CAO Beroepsgoederenvervoer vergeleken bij de andere onderzochte CAO's minder aantrekkelijk is voor werknemers. Doordat echter in de sector van het beroepsgoederenvervoer gemiddeld vrij veel overuren worden gemaakt, wordt het totale jaarloon niet als lager gepercipieerd. Er bestaat de mogelijkheid meer te verdienen dan in andere sectoren, als men tenminste bereid is veel overuren te maken.⁵⁰

5.5.2 Borgen van de kwaliteit van chauffeurs

Sinds 2009 geldt voor de vakbekwaamheid van de chauffeur een nieuw stelsel van basiskwalificatie en periodieke nascholing (ter implementatie van de Richtlijn Vakbekwaamheid (2003/59/EG)).⁵¹ Daarmee krijgt de persoon toegang tot het beroep chauffeur wegvervoer. Op grond van de richtlijn is een geldige communautaire code vakbekwaamheid (Code 95) verplicht voor het beroepsmatig besturen van een voertuig waarvoor rijbewijs C (of D) noodzakelijk is. Het chauffeursdiploma is hiermee komen te vervallen. In Nederland wordt deze code op het rijbewijs geplaatst. De basiskwalificatie bestaat uit examens en toetsen. In Nederland wordt dit verzorgd door de BBL-opleiding. De code is 5 jaar geldig en wordt alleen verlengd als de chauffeur in de periode van vijf jaar 35 uur aan gecertificeerde nascholingscursussen heeft gevolgd. Zonder een geldige code of juiste vrijstelling mag een chauffeur geen vervoer verrichten en kan de chauffeur bij controle een boete krijgen. De Richtlijn Vakbekwaamheid geldt in beginsel voor alle bestuurders die in dienst zijn van of werken voor een vervoersonderneming die binnen de EU is gevestigd (art. 1 jo. 2). De richtlijn waarborgt een zekere uniformiteit in de eisen die

⁴⁹ Lonen per 1 juli 2011.

⁵⁰ Policy Research Corporation, *Wegvervoer en Logistiek: Visie 2015*, Den Haag: SDU 2009, p. 17 en p. 117.

⁵¹ De Richtlijn Vakbekwaamheid moet worden onderscheiden van de Rijbewijsrichtlijn (2006/126/EG).

gesteld worden aan alle Europese chauffeurs ten aanzien van de basiskwalificatie en nascholing.

De eisen hebben betrekking op het rijden van vrachtauto's voor vervoer boven de 3.500 kg. Voor het rijden van bestelauto's voor vervoer onder de 3.500 kg gelden geen specifieke eisen voor chauffeurs. Elke land dient zelf de vereisten voor de Code 95 vast te stellen. De kwaliteitseisen kunnen derhalve verschillen per land. Rapportages in kranten duiden erop dat de vereisten in enkele MOE-landen zeer licht zijn. Harde informatie is hierover nog niet beschikbaar. Momenteel verricht het Ministerie van Buitenlandse Zaken nader onderzoek naar de rijvaardigheid en eisen rondom de rijopleidingen op basis van een uitvraag via de ambassades.⁵²

CAO en vakbekwaamheid

De eisen aan vakbekwaamheid voor de chauffeur gelden voor alle chauffeurs in het beroepsgoederenvervoer boven de 3,5 ton, inclusief het eigen vervoer. De eis van dienstbetrekking doet daar niets aan af. Wel is het zo dat in de CAO Beroepsgoederenvervoer verplichtingen en faciliteiten zijn vastgelegd die een andere invulling geven aan de wettelijk vastgelegde vereisten. Dit betreft onder meer faciliteiten in het kader van het Opleidings- en Ontwikkelingsfonds (SOOB), bijvoorbeeld voor het halen het ADR-certificaat voor vervoer van gevaarlijke stoffen. Naast de afspraken in de CAO hebben ook bedrijven op eigen initiatief interne opleidingen om de vakbekwaamheid van chauffeurs op peil te houden. Daarmee wordt invulling gegeven aan de wettelijke taken. De eis van dienstbetrekking heeft echter geen directe relatie met het borgen van de vakbekwaamheid van de chauffeur. Wel is het zo dat de sanctie op het niet naleven van de CAO-afspraken de intrekking van vergunning kan zijn.

Gezagsverhouding

Naast de verplichtingen die voortvloeien uit het werkgeverschap is de eis van dienstbetrekking ook van invloed op de gezagsverhouding tussen chauffeur en de transportondernemer. Vanuit de vervoerdersorganisaties wordt aangegeven dat de eis van dienstbetrekking een waarborg vormt voor de kwaliteit van chauffeurs en daarmee voor de verkeersveiligheid. De achterliggende gedachte is dat de gezagsverhouding die bestaat tussen werknemer en werkgever, maakt dat de werkgever zeggenschap heeft over de werknemer en op die manier de kwaliteit van chauffeurs kan waarborgen. Voor de kwaliteit van dienstverlening zijn twee contactmomenten van belang. De eerste is de instructie van de leidinggevende aan de chauffeur over de wijze waarop hij zijn opdracht dient uit te voeren. De informatieoverdracht is effectiever op het moment dat beide actoren elkaar kennen. Tussen twee personen die elkaar niet of nauwelijks kennen gaat gemakkelijker iets mis. Het tweede contactmoment is tussen chauffeur en de klant. Een eigen chauffeur beschikt over meer wegbekendheid. De kwaliteit van de uitvoering van de contactmomenten draagt in sterke mate bij aan de doelmatigheid en de kwaliteit van dienstverlening.

In andere arbeidsrelaties dan eigen werknemers (uitzenden, collegiale inleen) valt de chauffeur voor wat het werk betreft onder dezelfde gezagsverhouding als een eigen

⁵² Zie <http://www.transport-online.nl/site/transportnieuws/index.php?news=9365>.

werknemer. Het belangrijkste verschil zit niet zozeer in de formele verhouding maar in de informele werkverhoudingen. Met vaste werknemers is die gemakkelijker te zekeren dan bij meer losse werkverbanden. Bij het inzetten van buitenlandse chauffeurs in het binnenlandse vervoer is de taalbarrière een handicap.

Dit zijn overwegingen voor veel transportbedrijven om met een vaste kern van eigen mensen te werken (bron: enquête AEF/NEA).

Een chauffeur/zzp-er werkt als ondernemer formeel onder andere gezagsverhoudingen. De chauffeur is niet in loondienst maar werkt op basis van een overeenkomst van opdracht. Hij is als opdrachtnemer daarom niet aan de hiërarchische zeggenschap van een opdrachtgever onderworpen. Specifieke eisen aan de dienstverlening die overeenkomen met instructies voor werknemers kunnen worden opgenomen in de opdracht. Daar bovenop zorgt de markt voor een goede prikkel om de opdracht naar behoren uit te voeren. Bij slechte dienstverlening is de zelfstandige chauffeur zijn klant kwijt.

In een ruime markt kan echter de afhankelijkheid van opdrachten ervoor zorgen dat de zelfstandig ondernemer te snel tegemoet komt aan bepaalde wensen van de klant en zo op gespannen voet komt te staan met kwaliteitseisen in het werk. Wel is het zo dat persoonlijke verantwoordelijkheid van zelfstandige ondernemer met vergunning groter is dan een chauffeur in loondienst, omdat hij als vergunninghouder over meer vakkennis beschikt en bovendien direct aansprakelijk voor de lading tijdens het transport. Dit zorgt voor tegendruk. Deze tegendruk ontbreekt in het geval dat zzp-ers zonder vergunning een opdracht voor dienstverlening mogen aangaan.

De conclusie is dat wat betreft de gezagsverhouding de eis van dienstbetrekking geen rechtstreeks effect heeft op de kwaliteit van werken van de chauffeur. Wel is het zo dat de daarmee samenhangende aard van de arbeidsrelatie wel verschillend uitwerkt op de formele maar vooral ook informele gezagsverhoudingen.

5.5.3 Tussenconclusies doel en neveneffecten bepaling

- De afspraken over beloning in de CAO Beroepsgoederenvervoer zijn niet alleen van toepassing op werknemer met een dienstverband maar ook voor uitzendkrachten en chauffeurs op basis van collegiale inleen.
- In de praktijk blijkt dat ontwijking mogelijk is via constructies in het buitenland. In dat geval worden chauffeurs op basis van uitzenden of collegiale inleen vergoed conform de arbeidsvoorwaarden in het betreffende land. Dit speelt vooral in het internationale vervoer. Er zijn geen harde cijfers over hoeveel chauffeurs het gaat.
- Sinds de inwerkingtreding van de wet is er nog geen bevredigende oplossing gevonden voor onderbetaling van zzp-ers. In het kader van de Postwet wordt nu een relatie gelegd met het minimumloon. Dit biedt weinig soelaas voor het beroepsgoederenvervoer aangezien het basisuurloon 20% tot 40% boven het minimumuurloon ligt.
- Er bestaat geen directe relatie tussen de dienstbetrekking en de vakbekwaamheid van chauffeurs. De vakbekwaamheid is vastgelegd in Europese eisen die voor alle chauffeurs gelden los van de arbeidsrelatie. Wel zijn er vragen over de toepassing van die eisen in MOE-landen.
- Chauffeurs in vaste dienst hebben een andere relatie met hun werkgever dan andere arbeidsrelaties. Veel transportbedrijven hebben de voorkeur voor eigen chauffeurs onder meer vanwege wegbekendheid. Een drempel voor gebruik van buitenlandse chauffeurs is de beheersing van de Nederlandse taal. Beide elementen zijn vooral van belang in het binnenlands vervoer.

5.6 Handhaving in de praktijk

Controle op naleving bepaling van dienstbetrekking

De Inspectie Leefomgeving en Transport (voorheen: Inspectie Verkeer en Waterstaat, IVW) is de bevoegde instantie om de aanwezigheid van de eis van dienstbetrekking te controleren. De ILT geeft aan dat ze haar beperkte capaciteit meer inzet op andere thema's, zoals overbelading. De ILT voert geen themacontroles uit op de eis van dienstbetrekking. Wel wordt de eis van dienstbetrekking standaard meegenomen in de wegcontroles en de bedrijfsinspecties die de ILT uitvoert. De chauffeur moet een verklaring van dienstbetrekking laten zien. In 2010 voerde de ILT 15.676 wegininspecties en 703 bedrijfsinspecties uit. Volgens de ILT is de kans die een chauffeur loopt om gecontroleerd te worden 4,5% op jaarbasis. In heel 2011 is 85 keer bij een inspectie een overtreding van de eis van dienstbetrekking geregistreerd. Ervan uitgaande dat het aantal controles in 2011 ongeveer gelijk is geweest als in 2011, komt dat overeen met circa 0,5%.

De eis van dienstbetrekking wordt dus niet als apart handhavingsonderwerp opgepakt door de ILT. De ILT start wel onderzoeken naar bedrijven waarvan ze vermoedt dat ze schijnconstructies gebruiken. In november 2011 zijn ongeveer tien van deze onderzoeken gestart. Daarbij wordt ook de naleving van de eis van dienstbetrekking onderzocht.

Controle op naleving CAO

Controle is de verantwoordelijkheid van de CAO partners zelf. Voorheen was de Stichting Naleving CAO Beroepsgoederenvervoer (NCG) actief, maar sinds 2008 vindt er geen cao-nalevingscontrole meer plaats door/namens de werkgeversorganisaties.⁵³ De Stichting Vervoersbond FNV Naleving CAO Beroepsgoederenvervoer (VNB) is gelieerd aan de FNV en voert jaarlijks honderden controles uit.

Ook kunnen vakorganisaties zelfstandig onderzoek doen. Controle op naleving van de CAO vindt pas plaats op het moment dat medewerkers van een bedrijf klachten indienen. In dat geval wordt contact gezocht met het bedrijf en moet de werkgever aantonen dat de CAO wordt nageleefd. Er geldt een omgekeerde bewijslast.

Medewerkers zullen niet snel klachten indienen. Bij een krappe arbeidsmarkt zullen ze naar een betere werkgever gaan, bij een ruime arbeidsmarkt zorgt een klacht snel voor een verstoorde arbeidsrelatie die mogelijk eindigt in ontslag. Ook de vakorganisaties zullen terughoudend zijn bij onderzoek. Bij een niet op redelijk grond gedaan verzoek dient een schadevergoeding van 25.000 euro te worden betaald.

In de periodes dat er geen CAO is die algemeen verbindend is verklaard, is het moeilijk om juridische naleving af te dwingen.

De Arbeidsinspectie handhaaft niet op naleving van de CAO; dat is een civielrechtelijke aangelegenheid. De Arbeidsinspectie controleert wel op naleving van de wettelijke bepalingen op grond van de Wet minimumloon en vakantiebijslag en de Wet arbeid vreemdelingen (en toetsen daarbij de tewerkstellingsvergunningen). CAO-partijen kunnen

⁵³ Deze stichting had ook destijds weinig middelen om controles uit te voeren. Uit het jaarverslag van de Stichting NCG over 2008 blijkt bijvoorbeeld dat de stichting in 2008 geen controles heeft uitgevoerd.

wel de Arbeidsinspectie vragen een onderzoek in te stellen indien de CAO-partijen er zelf niet uitkomen, en de resultaten van dat onderzoek vervolgens inbrengen bij een eventuele rechterlijke procedure.

Uitvoeringsproblemen

De eis van dienstbetrekking levert een aantal uitvoeringsproblemen op bij handhavingsacties. Een belangrijk probleem is dat een verklaring van dienstbetrekking, die elke chauffeur in zijn cabine bij zich moet hebben, geen afdoende bewijs is dat er daadwerkelijk sprake is van een dienstbetrekking. Het betreffende formulier kan namelijk gemakkelijk worden gedownload van de website van de ILT en door zowel de transportondernemer als de chauffeur worden ondertekend. De verklaring van dienstbetrekking wordt niet meer centraal geregistreerd door de KIWA of de ILT. Fraude is eenvoudig. Pas bij controle in de administratie bij een bedrijfsinspectie blijkt of achter de verklaring van dienstbetrekking daadwerkelijk een dienstbetrekking zit.

Een tweede uitvoeringsprobleem is dat de overtreding van de eis van dienstbetrekking (in tegenstelling tot de medeaansprakelijkheid voor overbelading) niet als economisch delict is benoemd in de Wet economische delicten (WED, art. 1 aanhef en sub 4). Aangezien in de WWG zelf ook geen sanctie is opgenomen, betekent dat constatering van een overtreding niet automatisch leidt tot het opleggen van een boete. Vandaar dat de IWV ook geen specifieke onderzoeken instelt ten aanzien van de eis van dienstbetrekking. Dit wordt ondervangen in de nieuwe wet.

Tussenconclusies handhaving

- De ILT neemt de controle op de eis van dienstbetrekking mee in de reguliere inspectie. Er worden geen specifieke thema-inspecties op dit onderdeel gehouden.
- De effectiviteit van de controle op de verklaring van dienstbetrekking is zeer beperkt door de eenvoudige wijze van verwerving van het document en het ontbreken van een centrale registratie. Fraude is zeer gemakkelijk.
- Bij bedrijfsinspecties kan de ILT wel effectief controleren op de eis van dienstbetrekking. Dit onderdeel wordt standaard meegenomen bij bedrijfsinspecties.
- Controle op de CAO is een zaak van CAO-partners. De hiervoor aangewezen instanties hebben echter maar zeer beperkte faciliteiten.
- De arbeidsinspectie heeft in eerste aanleg geen rol in de controle op de naleving van de CAO. Pas na een verzoek van CAO-partijen kan de inspectie onderzoek uitvoeren.
- Om de eis van dienstbetrekking meer effectief te laten zijn, zou beter moeten worden gehandhaafd.

5.7 Mogelijke alternatieven

Als alternatieven voor de bepaling worden drie soorten oplossingen genoemd:

- intensievere controle op naleving van de CAO
- invoeren van minimumtarieven voor zzp-ers
- bepalen percentage gewenste arbeidsovereenkomsten in de markt.

Intensievere controle op naleving CAO

Sociale partners zijn primair zelf verantwoordelijk voor de naleving van de CAO. Voor het beroepsgoederenvervoer zijn de Stichting NCG en de Stichting VNB actief. Intensivering is mogelijk, maar dit vraagt meer faciliteiten dan nu beschikbaar zijn.

In het kader van het onderzoek Tijdelijke arbeidsmigratie is het voorstel geopperd om een CAO-autoriteit op te richten. Deze autoriteit zou publiekrechtelijke bevoegdheden moeten krijgen om de naleving van arbeidsvoorwaarden af te dwingen. Het voorkomen van concurrentie op arbeidsvoorwaarden als gevolg van inzet van buitenlanders zou daarbij een belangrijk aandachtspunt vormen. Niet duidelijk is in hoeverre de autoriteit ook naar andere arbeidsrelaties dan de dienstbetrekking zal kijken. Op dit moment is het voorstel niet meer dan een proefballon. Intensievere naleving van de CAO kan niet als alternatief worden gezien van de bepaling van dienstbetrekking.

Invoering van minimumtarieven zzp-er

Door invoering van minimumtarieven van zzp-ers die vergelijkbaar zijn met het CAO-loon zou voor deze categorie het risico van ongewenste vormen van chartering (en hevige concurrentie op arbeidsvoorwaarden) in theorie kunnen worden ondervangen. Zzp-belangenorganisaties zijn hier tot dusverre niet voor. Zij zien in het vastleggen van minimumtarieven een aantasting van het eigen ondernemerschap. Ook vanuit mededingingsperspectief is dit niet wenselijk: de NMa heeft in 2007 in een visiedocument gesteld dat algemeenverbindendverklaring van dergelijke tariefbepalingen in het algemeen in strijd is met het Europese en nationale mededingingsrecht⁵⁴.

De huidige CAO voor het besloten busvervoer bevat echter een bepaling die regelt dat de CAO ook van toepassing is op overeenkomsten van opdracht (zie bijlage 2 bij dit rapport). Wellicht dat dit ook een optie zou kunnen zijn voor de CAO Beroepsgoederenvervoer. Voor het vaststellen van minimumtarieven voor zzp-ers zijn nog geen concrete initiatieven genomen. Er kleeft ook een nadeel aan de invoering van minimumtarieven: men is bang dat die tarieven in de markt niet zozeer als minimumtarief, maar als normtarief zullen worden beschouwd.

Indien het wetsvoorstel dat voorziet in uitbreiding van de werkingssfeer van de WML wordt aangenomen (zie paragraaf 5.5.1), zullen er feitelijk ook minimumtarieven gelden voor overeenkomsten van opdracht die gelijk zijn aan het minimumloon. In paragraaf 5.5.1 is echter ook gebleken dat de 'kale' CAO-lonen in het beroepsgoederenvervoer een stuk hoger liggen dan het minimumloon (gemiddeld circa 30%, nog zonder rekening te hebben gehouden met toeslagen voor bijv. overuren). Bovendien dienen zzp-ers zelf hun arbeidsongeschiktheidsverzekering, aansprakelijkheidsverzekering en pensioenen te bekostigen.

⁵⁴ NMa, *Caotariefbepalingen voor zelfstandigen en de mededingingswet*, Den Haag: NMa 2007.

Bepalen percentage gewenste arbeidsovereenkomsten in de markt

In de postsector is de afgelopen maanden ook discussie geweest over de positie van zzp-ers. In die markt zijn de sociale partners erin geslaagd om in de CAO een einddoel en een groeipad op te nemen om per 30 september 2013 tot ten minste 80% arbeidsovereenkomsten te komen. De ingroeipercentages en het einddoel zijn overgenomen in het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011, om te waarborgen dat deze ook kunnen worden gehandhaafd indien de CAO zou worden opgezegd.⁵⁵

Het Idee achter deze bepaling is om zzp-ers wel enige ruimte te geven in de markt, maar tegelijkertijd reguliere arbeidsovereenkomsten te waarborgen en te voorkomen dat er teveel druk ontstaat op de arbeidsvoorwaarden. De praktijk is echter weerbarstig. Afgesproken tijdpaden zijn al meerdere keren aangepast, in de praktijk neemt het aandeel arbeidsovereenkomsten nauwelijks toe.

5.8 Impactanalyse afschaffen bepaling

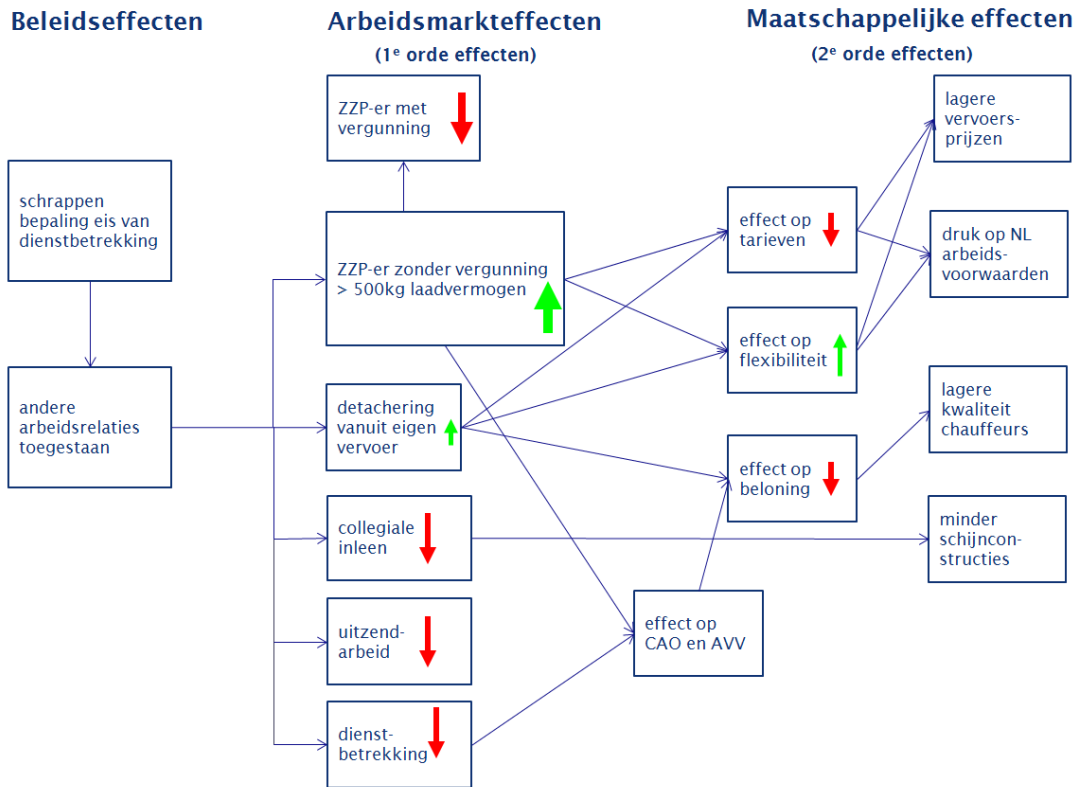
In paragraaf 5.5 zijn de mogelijke effecten van de bepaling tegen het licht gehouden. Dit heeft zowel betrekking op de effecten die samenhangen met het formele doel van de bepaling als de mogelijke en gewenste neveneffecten van de bepaling. De effecten hebben betrekking op de bescherming tegen concurrentie op arbeidsvoorwaarden, tegengaan van toepassen van lage arbeidsvoorwaarden in het buitenland en het borgen van de kwaliteit van de chauffeur. De impactanalyse spitst zich toe op de effecten in het marktsegment van meer dan 3.500 kg maximaal gewicht. De effecten van afschaffing van de eis van dienstbetrekking in het marktsegment onder de 3,5 ton komen in het volgende hoofdstuk aan de orde. De impactanalyse is gebaseerd op de analyse in hoofdstuk 4 en paragraaf 5.5 aangevuld met gesprekken met experts en een beknopte enquête onder transportbedrijven. In paragraaf 5.1 is aangegeven dat indien de eis van dienstbetrekking wordt geschonden, niet langer wordt voldaan aan de (Europeesrechtelijke) eis van betrouwbaarheid (o.g.v. art. 2.11 lid 6 WWG). Dat wil echter niet zeggen dat de eis van dienstbetrekking niet kan worden afgeschaft. De Europese verordening bevat minimumeisen, waaraan Nederland aan kan voldoen door deze als voorwaarden van toepassing te verklaren voor het verkrijgen van een vergunning (art. 6 verordening 1071/2009/EG).

5.8.1 Beleidseffecten

Het schrappen van de bepaling van de eis van dienstverlening heeft twee directe beleidseffecten: ten eerste worden andere arbeidsrelaties in het beroepsgoederenvervoer toegestaan en ten tweede vervalt de eenduidigheid over de invulling van de arbeidsvoorwaarden, zoals die nu in de CAO Beroepsgoederenvervoer zijn vastgelegd. Dit heeft directe gevolgen voor het functioneren van de arbeidsmarkt. Transportondernemers zullen op een andere wijze hun arbeid gaan alloceren. Vormen van arbeidsrelaties die nu nog verboden zijn, namelijk het inhuren van ZZP-ers zonder vergunning en detachering van chauffeurs uit het eigen vervoer, zullen hun intrede doen. Dit gaat ten koste van het aandeel van bestaande arbeidsrelaties, te weten vaste dienstbetrekking, uitzendwerk en collegiale inleen. Het zal ook effect hebben op het aantal eigen rijders (zzp-ers met vergunning). De arbeidsmarkteffecten van het schrappen van de maatregel kunnen als eerste orde effecten worden beschouwd. De verschuivingen in de

⁵⁵ Kamerstukken II 2011/12, 29502, nr. 79 (brief staatssecretaris Bleker).

arbeidsmarkt hebben vervolgens een aantal maatschappelijke gevolgen die worden aangeduid als tweede orde effecten. In het onderstaande schema worden de effecten en hun onderlinge relaties weergegeven. De effecten zullen vervolgens worden toegelicht.



Figuur 16: Impactanalyse eis van dienstbetrekking

5.8.2 Arbeidsmarkteffecten

Op basis van het onderzoek worden de volgende arbeidsmarkteffecten verwacht:

- *Zzp-ers zonder vergunning* zullen de arbeidsmarkt in het beroepsgoederenvervoer betreden. Voor een deel zijn dit nieuwe toetreders die als zelfstandigen zonder vergunning nu de markt niet kunnen betreden. Voor een deel is het substitutie van chauffeurs die op basis van nu toegestane arbeids- of opdrachtrelaties werken. De toetreding van de zzp-er zal zich niet beperken tot Nederlandse chauffeurs; ook buitenlandse chauffeurs kunnen van deze constructie gebruik gaan maken.
- Naar verwachting zal het aandeel van *eigen rijders* (zzp-ers met vergunning) af gaan nemen. Men hoeft immers niet meer aan de eisen van ondernemerschap in de WWG te voldoen om als zelfstandige te kunnen werken. Alleen chauffeurs die vast willen houden aan het rijden met een eigen vrachtauto als zelfstandige ondernemer zullen hun vergunning houden. Daarnaast is er een groep starters die beginnen als eigen rijder om door te groeien naar een groter transportbedrijf. Op dit moment vormen de eigen rijders 3% van beschikbare chauffeurs in het beroepsgoederenvervoer.
- Het loslaten van de eis van dienstbetrekking maakt het mogelijk om vanuit het eigen vervoer chauffeurs te *detacheren* naar het beroepsgoederenvervoer. Dit zou met name aantrekkelijk zijn voor bedrijven waar het eigen vervoer seizoensgebonden is. Het reservoir aan chauffeurs in het eigen vervoer is aanzienlijk, namelijk 30% van de populatie die actief is in het beroepsgoederenvervoer. Voor maar voor een beperkt deel van de chauffeurs uit het eigen vervoer is deze optie interessant. Bedrijven met eigen vervoer hebben in de regel hun capaciteit ingericht op de basislast en vangen pieken op door inhuur uit het beroepsgoederenvervoer. In uitzonderlijke situaties kan er toch tijdelijk overcapaciteit optreden die in het beroepsgoederenvervoer kan worden aangewend.
- Het aandeel van *uitzendkrachten* in het beroepsgoederenvervoer zal naar verwachting afnemen als gevolg van verdringing door zzp-ers zonder vergunning. Uitzendkrachten zijn relatief duur in het beroepsgoederenvervoer. Zij worden betaald conform de CAO en daar bovenop brengen uitzendbureaus een opslag voor bemiddeling in rekening. Naar verwachting zullen zzp-ers zonder vergunning goedkoper zijn dan uitzendkrachten. Het aandeel van de uitzendkrachten in het arbeidsvolume is nu circa 6%.
- Met het toestaan van zzp-ers zonder vergunning zal naar verwachting de *collegiale inleen* afnemen en zich weer beperken tot waarvoor het bedoeld is, namelijk onderlinge bijstand van transportbedrijven bij krapte. Op dit moment wordt het instrument collegiale inleen ook toegepast om goedkope arbeidskrachten van buitenlandse zusterbedrijven in te zetten. Het inschakelen van zzp-ers zonder vergunning lijkt aantrekkelijker omdat daar na loslaten van de eis van dienstbetrekking geen beperkingen bij gelden in tegenstelling tot de collegiale inleen. Het potentieel aan werknemers bij buitenlandse vestigingen van Nederlandse bedrijven is op dit moment circa 20% van de huidige aan populatie chauffeurs die actief zijn in het beroepsgoederenvervoer.
- De meeste chauffeurs in het beroepsgoederenvervoer (91%) hebben een dienstverband bij de transportbedrijven. De verwachting is dat dit aandeel zal verminderen als gevolg van concurrentie op arbeidsvoorwaarden. Op basis van de uitgevoerde enquête blijkt dat 76% een vast dienstverband heeft en 15% in tijdelijke dienst is.

Het onderzoek wijst uit dat veranderingen op korte termijn nog niet zo groot zullen zijn. Een beperkt aantal bedrijven geeft aan gebruik te zullen maken van de mogelijkheid om zzp-ers in te huren. Veel transportbedrijven hechten namelijk veel waarde aan het in dienst hebben van eigen chauffeurs (zie paragraaf 5.5.3). Eigen chauffeurs zorgen voor minder bedrijfsrisico's, onder andere vanwege wegbekendheid. Bijna alle transportbedrijven verwachten echter dat de concurrentie gebruik zal maken van deze mogelijkheid en denken

derhalve dat de afschaffing van de eis van dienstbetrekking op termijn zeker gevolgen zal hebben voor de arbeidsmarkt. Inschatting over de mate waarin dat wordt verwacht lopen sterk uiteen.

5.8.3 Maatschappelijke effecten

De verschuivingen in de arbeidsmarkt heeft een aantal economische en maatschappelijke gevolgen. We noemen dat de tweede orde effecten.

Wat zijn de belangrijkste effecten die de stakeholders verwachten als gevolg van verschuivingen op de arbeidsmarkt?

Blijvende druk op de vervoerprijzen

De toetreding van het aantal zzp-ers zonder vergunning zal naar verwachting een tweeledig effect hebben. Het zal op de eerste plaats zorgen voor meer flexibiliteit in de organisatie van de transportbedrijven. Op de tweede plaats leidt extra aanbod van zzp-ers tot een druk op de tarieven. Het zal de tarieven van zzp-ers met vergunning (eigen rijders) verder onder druk zetten en mogelijk extra substitutie uitlokken. Een deel van de eigen rijders zal de vergunning opgeven en zich als zzp-er zonder vergunning laten inschakelen. Dit zal de tarieven van eigen rijders onder druk zetten. Het resultaat van beide effecten is een blijvende druk op de vervoersprijsen. Deze druk zal zich vertalen in druk op de arbeidsvoorwaarden. Het is de vraag of dit zal leiden tot een veel verdere verlaging van de vervoersprijsen, deze zijn al immers zo laag. Het leidt er in ieder geval toe dat de vervoersprijsen langer op het huidige lage niveau worden gehouden.

Druk op Nederlandse arbeidsvoorwaarden beroepsgoederenvervoer

De druk op de arbeidsvoorwaarden van de chauffeurs is het gevolg van verschillende te onderscheiden effecten die elkaar beïnvloeden.

Ten eerste zal de toename van goedkopere vormen van arbeid doorwerken op de prijsvorming op de arbeidsmarkt, ofwel de beloning van chauffeurs. Als gevolg hiervan zal er directe druk ontstaan op de arbeidsvoorwaarden. Deze druk kan zich niet alleen uiten in het uurloon dat een chauffeur verdient, maar ook bijvoorbeeld in het aantal overuren dat een chauffeur kan maken. Dat is van belang, aangezien het totale jaarloon van chauffeurs vergeleken met andere sectoren relatief voor een groot deel wordt bepaald door het feit dat er gemiddeld vrij veel overuren worden gemaakt (zie paragraaf 5.5.1).⁵⁶ Dit zal het imago en de wervingskracht van de sector op de arbeidsmarkt negatief beïnvloeden.

Ten tweede zal het effect van de tarievendruk zich vertalen in een druk op de arbeidsvoorwaarden als gevolg van groeiende prijsconcurrentie van de transportbedrijven in het beroepsgoederenvervoer. Door de prijsconcurrentie in de vervoersmarkt gaan bedrijven kijken hoe ze onder meer op arbeidskosten kunnen besparen. Dit zal indirecte druk geven op de arbeidsvoorwaarden.

Tot slot wordt als gevolg van de wijzigingen van de arbeidsrelaties een institutioneel effect verwacht die gevolgen heeft voor de arbeidsvoorwaarden. Bij een afnemend belang van personeel in dienst wordt de werkingssfeer van de CAO kleiner en dit kan het algemeen verbindend verklaren van CAO's bemoeilijken. Daarmee neemt de betekenis van de CAO in

⁵⁶ Policy Research Corporation, *Wegvervoer en Logistiek: Visie 2015*, Den Haag: SDU 2009, p. 17 en p. 117.

deze sector af en zorgt voor druk op het pakket aan Nederlandse arbeidsvoorwaarden. Dit effect ontstaat ook bij het verdwijnen van de 500 kg-grens. Zie hiervoor hoofdstuk 6.

Een deel van bovenstaande ontwikkelingen zal zijn uitweg vinden door meer buitenlandse chauffeurs in te huren als zzp-er op basis van een opdracht en langs die weg druk uitoefenen op de Nederlandse arbeidsvoorwaarden. In het internationale vervoer is sinds een aantal jaren een groeiende concurrentie vanuit andere EU-landen, met name vanuit Midden en Oost Europa. Deels door buitenlandse bedrijven die marktaandeel op Nederland veroveren, deels door inzet van buitenlandse chauffeurs door vestigingen van Nederlandse bedrijven in het buitenland.

Voor de inzet van buitenlandse chauffeurs worden nu allerlei schijnconstructies bedacht. Met het loslaten van de eis van dienstbetrekking wordt de inzet van zzp-ers zonder vergunning toegestaan en zijn de bestaande schijnconstructies minder nodig. De verwachting is dat deze ontwikkeling ook in het binnenlandse vervoer zichtbaar wordt, zij het dat problemen met de taal en wegbekendheid nog voor belemmeringen zorgen. De meeste transportbedrijven zien hier zichzelf als volger, aangezien zij liever met eigen vaste mensen werken. Als concurrenten met goedkope buitenlandse chauffeurs gaan werken zien zij zich gedwongen om te volgen. Gezien de sterke concurrentie en het internationale karakter van de markt kan een dergelijke ontwikkeling niet uitblijven. Dit betekent dat het traag op gang komt, maar eenmaal op gang zich als een olievlek kan verspreiden.

Druk op de kwaliteit

Andere arbeidsrelaties kunnen voor druk op de kwaliteit zorgen doordat lossere werkverbanden ontstaan in de logistieke sector. Eigen vast personeel beperkt in de ogen van de transportondernemers de risico's in de logistieke keten en draagt bij aan de doelmatigheid door onder meer wegbekendheid. Uit het onderzoek blijkt dat transportbedrijven veel waarde hechten aan het werken met vast personeel, men weet wie men in huis heeft. Uiteindelijk wordt de kwaliteit in de markt bepaald. Vervoerder en verlader bepalen samen wat een acceptabel kwaliteitsniveau is en wat niet. Inschakeling van buitenlandse chauffeurs uit MOE-landen heeft consequenties voor de verkeersveiligheid indien inderdaad blijkt dat in deze landen lagere eisen worden gesteld aan het toetsen van de rijvaardigheid bij het verkrijgen van een groot rijbewijs (op grond van de Rijbewijzenrichtlijn), of aan de opleidingseisen (op grond van de Richtlijn Vakbekwaamheid). Dat is formeel niet het geval: de Europese eisen gelden voor alle lidstaten. Maar wellicht dat in de praktijk de invulling en/of naleving van deze eisen verschilt. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken verricht hier momenteel onderzoek naar (zoals ook al is genoemd in paragraaf 5.5.2).

5.8.4 Invloed van wijzigende marktverhoudingen

De bovengenoemde effecten zijn beschreven op basis van de huidige marktverhoudingen. Deze kunnen worden samengevat met de volgende steekwoorden: veel capaciteit, sterke prijsconcurrentie in grote delen van de markt, sterke en groeiende concurrentie uit MOE-landen, een verscherping door de economische crisis die de rendementen en tarieven verder onder druk zetten, en de verwachte tekorten op de arbeidsmarkt na 2015. Op basis van de sombere economische vooruitzichten is er in de komende jaren geen omslag in de sector te verwachten. Op langere termijn kunnen bij herstel van de economische groei zich wel ontwikkelingen voordoen die de sector meer lucht geven. Meer vraag in combinatie met tekorten op de arbeidsmarkt zal een positief effect hebben op het beloningsniveau en de druk op de arbeidsvoorwaarden verlichten.

De verlaagde toetredingsdrempels, de aard van het werk en de concurrentie op EU-niveau zal echter voor een blijvende druk op tarieven en arbeidsvoorwaarden zorgen.

5.8.5 Effectiviteit van de alternatieven

Vanuit de stakeholders zijn twee soorten alternatieven genoemd: versterkte controle op naleving van arbeidsvoorwaarden en het leggen van een bodem in de tarieven van zzp-ers. Op basis van de impactanalyse kunnen daarbij de volgende kanttekeningen worden gemaakt:

- een betere naleving van de CAO is geen antwoord op de concurrentie tussen verschillende vormen van arbeidsrelaties. Het neemt de druk op de Nederlandse arbeidsvoorwaarden niet weg
- het leggen van een bodem in de tarieven van zzp-ers neemt de mogelijke druk op de arbeidsvoorwaarden van werknemers wel weg, mits de hoogte van deze tarieven aansluiten bij de arbeidskosten van werknemers. Het geeft geen oplossing voor concurrentie op arbeidsvoorwaarden vanuit het buitenland. Die druk valt pas weg bij een substantiële stijging van de welvaart in de MOE-landen.

In paragraaf 5.7 is overigens aangegeven dat de genoemde alternatieven op dit moment nauwelijks zijn uitgewerkt en derhalve niet op korte termijn beschikbaar zijn als alternatief voor de bepaling van de eis van dienstbetrekking.

Welvaartseffecten

De afschaffing van de bepaling zorgt voor verschillende welvaartseffecten:

- 1 lagere vervoerskosten leveren welvaartswinst op voor de afnemers (consumenten en bedrijven) van vervoersdiensten
- 2 er is sprake van een herverdeling van welvaart ten koste van de huidige werkers in het beroepsgoederenvervoer
- 3 welvaartsverlies treedt op door het weglekken van economische activiteit naar het buitenland door verlies van marktaandeel en inkomenstransfers van buitenlandse chauffeurs naar hun geboorteland. Dit zorgt ook voor minder inkomsten voor de staat door lagere opbrengsten van belastingen en sociale premies. Er zijn geen ramingen over de omvang van dit bedrag bekend.

Bij het handhaven van de eis van dienstbetrekking zullen bovenstaande welvaartseffecten ook optreden, omdat door de hevige concurrentie op de markt gezocht wordt naar constructies die zorgen voor lagere arbeidskosten. Het inzetten van chauffeurs op basis van arbeidsvoorwaarden in de MOE-landen met behulp van schijnconstructies maakt daar onderdeel van uit. Bij handhaving van de eis dienstbetrekking zullen de welvaartseffecten echter minder sterk zijn.

6 Ondergrens vergunningplicht 500 kg

De opbouw van het hoofdstuk is identiek als het vorige hoofdstuk. Dit geeft de volgende volgorde::

- paragraaf 6.1: korte toelichting op de inhoud van de bepaling
- paragraaf 6.2: uiteenzetting formeel doel en verwachte neveneffecten
- paragraaf 6.3: relevante marktontwikkelingen uit hoofdstuk 4
- paragraaf 6.4: uiteenzetting van de Europese regelgeving
- paragraaf 6.5: analyse van doelbereik en neveneffecten
- paragraaf 6.6: analyse van de handhaving in de praktijk
- paragraaf 6.7: mogelijke alternatieven voor de bepaling
- paragraaf 6.8: impact-analyse van afschaffing van de bepaling.

6.1 Inhoud bepaling

Eén van de belangrijkste wijzigingen die de invoering van de WWG met zich meebracht ten opzichte van de WGW was het vervallen van de aparte binnenlandse vergunning. Op basis van Europese regelgeving bestond reeds een communautaire vergunning. Sinds het inwerkingtreden van de WWG kunnen bedrijven geen vergunning voor uitsluitend binnenlands vervoer meer aanvragen. De communautaire vergunning (ook wel Eurovergunning genoemd) is vanaf inwerkingtreding van de nieuwe wet geldig voor zowel binnenlands als grensoverschrijdend vervoer.

De vergunningsplicht geldt echter niet voor alle vervoerders: Europees gezien is (onder andere) het beroepsvervoer van een vervoerder met voertuigen met een maximaal gewicht van 3.500 kg vrijgesteld. Lidstaten mogen lagere drempels hanteren (art. verordening 1071/2009/EG). In Nederland ligt de grens bij een laadvermogen van 500 kg (art. 2.1 lid 2 WWG).

6.2 Formeel doel en neveneffecten

De ondergrens van 500 kg dateert uit 1951⁵⁷, toen hier nog geen Europese regelgeving over was. Ook in de WGW hanteerde Nederland een drempel van 500 kg toegestaan laadvermogen (art. 3 WGW). In het oorspronkelijke wetsvoorstel van de WWG was voorgesteld om de vergunningsplicht te laten gelden voor vrachtauto's met een maximaal toegelaten gewicht van 3.500 kg, in plaats van het toegestaan laadvermogen zoals dat onder de WGW gold. Een maximaal toegelaten gewicht van 3.500 kg komt overeen met ongeveer 1.800 kg aan laadvermogen. Belangrijkste argument voor dit voorstel was (volgens de memorie van toelichting) dat Nederland "met een beperkt aantal andere EU-landen" een uitzonderingspositie inneemt met een lagere ondergrens van 500 kg laadvermogen. In de 'tussencategorie' (voertuigen tussen 500 kg aan laadvermogen en 3.500 kg maximaal toegestaan gewicht) rijden enkele honderdduizenden voertuigen rond die een ondergeschikte rol spelen op de goederenvervoermarkt. Het gaat hierbij met name om koeriers met bestelwagens. Het niet meer vergunningplichtig laten zijn van deze categorie zou voor een afname van het aantal vergunningen zorgen.⁵⁸ Het schrappen van

⁵⁷ Stb. 1951, 352 (Wet autovervoer goederen).

⁵⁸ Kamerstukken II 2006/07, 30896, nr. 3, p. 14.

de vergunning zou daarmee kunnen bijdragen aan beperking van de administratieve lastendruk.⁵⁹

Uiteindelijk is de ondergrens uit de WGW toch in tact gelaten, via een amendement van de Tweede Kamer. De toelichting bij het amendement⁶⁰ geeft hier twee argumenten voor. Ten eerste zou ophoging van de ondergrens niet of nauwelijks leiden tot vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Ten tweede werd gesteld dat indien minder vervoerders vergunningplichtig zouden zijn, het voor de handhavingsinstanties moeilijker zou worden om toe te zien op een veilig en verantwoord uitvoeren van het goederenvervoer over de weg (rij- en rusttijden, overbelading, et cetera). Indien de categorie van 500 kg laadvermogen tot 3.500 kg maximaal toegestaan gewicht (wat overeenkomst met ca. 1.800 kg laadvermogen) vergunningplichtig zou zijn, vervalt immers de vergunningplicht voor een groot deel van de vervoersmarkt. Als die deelmarkt wordt vrijgegeven en geen registratie meer geldt, valt het intrekken van de vervoersvergunning immers als sanctie weg, zo was de gedachte.⁶¹

Naast het formele doel om de zichtbaarheid van de sector in stand te houden wordt aan de bepaling een vijftal neveneffecten toegedicht die bij de beoordeling van de effectiviteit door stakeholders een rol spelen. De genoemde neveneffecten zijn:

- waarborgen kwaliteit van transporteurs
- waarborgen van verkeers- en ketenveiligheid
- waarborgen tegen oneerlijke concurrentie, waaronder (nep)faillissementen
- bescherming tegen concurrentie op arbeidsvoorwaarden
- administratieve lasten bij verlening van de vergunning.

6.3 Relevante ontwikkelingen in de sector

Het relevante marktsegment voor deze bepaling is het vervoer van lading tussen de 500 en 1.800 kg. Dit marktsegment volgt in grote lijnen de ontwikkeling van de transportsector als geheel. Enkele specifieke kenmerken en ontwikkelingen zijn:

- In de koeriersmarkt zijn enkele grote partijen actief die de marktstructuur in belangrijk mate bepalen. Deze bedrijven besteden veel werk uit aan kleinere bedrijven en zzp-ers.
- De koeriersmarkt bestaat al lang, maar heeft een extra impuls gekregen door de liberalisering van de postmarkt.
- Minder dan 500 kg lading behoeft geen vergunning, waardoor de toetredingsdrempel laag is. Niet bekend is hoeveel bedrijven die meer dan 500 kg vervoeren zich houden aan de vergunningseisen.
- Door het grote aanbod is de markt erg prijsgevoelig. Rendementen en tarieven staan sterk onder druk. Dit geldt met name voor de groeiende B2C-markt.
- De hoge arbeidskosten (60 à 68%) maakt de branche gevoelig voor arbeidskosten hetgeen het grote aantal tijdelijke (32%) en andere vormen van flexibele arbeid (38%) verklaard.

⁵⁹ Kamerstukken II 2006/07, 30896, nr. 7, p. 2.

⁶⁰ Kamerstukken II 2006/07, 30896, nr. 9 (amendement Roefs c.s.).

⁶¹ Zie bijvoorbeeld *Handelingen II 2007/08*, 24 januari 2008, p. 3390.

6.4 Europese regelgeving

Verordeningen

Op grond van de verordeningen 1071/2009/EG en 1072/2009/EG geldt een communautair vergunningstelsel. Er is geen communautaire vergunning vereist voor goederenvervoer met motorvoertuigen waarvan de toegestane massa in beladen toestand, met inbegrip van die van de aanhangwagen(s), niet meer dan 3.500 kg bedraagt (art. 1 lid 5 sub c verordening 1072/2009/EG). In de nationale wetgeving kunnen lidstaten deze drempel echter voor alle of voor sommige soorten wegvervoer verlagen (art. 1 lid 4 sub a verordening 1071/2009/EG). Van die bevoegdheid heeft Nederland dus gebruik gemaakt.

In de voorlopers van de huidige Europese verordeningen gold een hogere ondergrens, namelijk van 3.500 kg als maximaal *beladen* gewicht in plaats van 3.500 *totaal toegestaan* gewicht (waaronder ook het eigen gewicht van de vrachtwagen valt en dat overeenkomt met ca. 1.800 kg beladen gewicht). De ondergrens is naar beneden bijgesteld, om zo de regels omtrent de communautaire vergunning in overeenstemming te brengen met de algemene communautaire regels inzake het vervoer van goederen over de weg (zoals de rijtijdenverordening en de beroepsrichtlijn).⁶²

Witboek

In het witboek 'Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte - werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem' is verkeersveiligheid één van de centrale thema's. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan ketenveiligheid.⁶³

6.5 Analyse doelbereik en neveneffecten

6.5.1 In beeld zijn van ondernemers (formeel doel)

Door de ondergrens van 500 kg zou de koeriersmarkt beter in beeld komen bij de ILT, omdat alle koeriers die meer dan 500 kg vervoeren een vergunning moeten hebben. Echter, de RDW biedt eigenaren van voertuigen de mogelijkheid om de maximaal toegestane massa te verlagen. Dit heet ook wel 'terugkeuren'. Bij terugkeuren wordt de maximaal toegestane massa verlaagd naar onder de ondergrens van 500 kg. voor de vergunningsplicht. De eigenaar van de bestelbus kan zijn voertuig wel inzetten voor zijn transport zonder een vergunning wegvervoer zolang hij maar minder dan 500 kg per keer vervoert. Ook een zzp-er zonder vergunning kan zich laten inhuren als chauffeur in het vervoer onder de 500 kg. De procedure voor het verlagen van de maximale toegestane massa is eenvoudig. Op de website van de RDW kan een formulier worden gedownload. Op het formulier moeten de gegevens van de bedrijfsauto en de eigenaar ingevuld worden. Na betalen van leges (à € 57,75) en het aan de RDW zenden van het voertuigbewijs verlaagt de

⁶² De voorgangers van de besproken verordeningen was verordening 2006/94/EG (zie Bijlage I sub 3). Zie ook verordening 881/92/1996, Bijlage II sub 3 (de voorganger van richtlijn 2006/94/EG), verordening 1072/2009/EG, r.o .8 van de considerans (de opvolger van richtlijn 2006/94/EG) en richtlijn 96/26/EG.

⁶³ COM(2011) 144, o.a. p. 22 e.v.

RDW de maximaal toegestane massa. Een keuring van het voertuig is niet nodig, de toegestane massa blijft immers onder de technisch toegestane massa.

De vraag is natuurlijk hoeveel van deze teruggekeurde voertuigen worden gebruikt om ladingen van meer dan 500 kg te vervoeren. De RDW kan deze vraag niet beantwoorden, omdat ze niet registreert hoeveel terugkeuringen plaatsvinden. De inspectie verricht onderzoek naar deze vraag door middel van een steekproef. De uitkomsten van de steekproef waren nog niet beschikbaar ten tijde van het afronden van de evaluatie.

6.5.2 Waarborgen van kwaliteit van transporteurs

De vergunningsplicht wordt gezien als waarborg voor de kwaliteit van transporteurs (zie o.a. de considerans van verordening 1071/2009/EG). De eurovergunning stelt eisen ten aanzien van kredietwaardigheid, vakbekwaamheid en betrouwbaarheid. De vergunning stelt geen specifieke eisen aan de dienstverlening.

Kredietwaardigheid

Een bedrijf is kredietwaardig als het over voldoende financiële middelen beschikt voor een correcte start en voortgang van de onderneming. Het bedrijf moet beschikken over een bedrijfskapitaal van minimaal 9.000 euro als men een voertuig inzet plus 5.000 euro voor elk extra voertuig dat men inzet (art. 7 lid 1 verordening 1071/2009/EG). Dus stel een bedrijf heeft drie voertuigen in zijn bezit dan is dat: $9.000 + 2 \times 5.000 = 19.000$ euro. Het kapitaal moet aanwezig zijn in de vorm van eigen vermogen of een achtergestelde (durfkapitaal)lening. Het bedrijf kan zijn kredietwaardigheid uitsluitend aantonen met een (openings)balans eventueel aangevuld met een vermogensopstelling, en een verklaring van een AA- of RA-accountant.

Vakbekwaamheid

Een vervoersondernemer toont zijn vakbekwaamheid aan met een erkend vakdiploma ondernemer beroepsvervoer voor binnenlands en grensoverschrijdend vervoer. Die kennis heeft onder andere betrekking op kennis over de belangrijkste contracten die in het wegvervoer worden gebruikt, sociaal recht, belastingrecht, financieel beheer, technische normen en verkeersveiligheid en wordt getoetst door middel van een verplicht schriftelijk examen. In principe is het de vervoersondernemer die dit examen met goed gevolg dient af te leggen.

De bestuurder van de onderneming moet zelf het vakdiploma hebben gehaald, dit is de eigenaar, een directeur of een vennoot. Ook een procuratiehouder of bedrijfsleider mag de vakbekwaamheid inbrengen, als deze vanuit de plaats van vestiging permanent en daadwerkelijk leiding geeft aan de vervoerswerkzaamheden van de onderneming. In de Europese verordening wordt de leidinggevende de vervoersmanager genoemd. Als meerdere personen leiding geven moet minimaal één voldoen aan de eis. Het CCV neemt het examen voor het vakdiploma ondernemer beroepsvervoer af. De NIWO kan een onderzoek doen naar de naleving.

Met het vakdiploma wordt voldaan aan de vakbekwaamheidseis in de EU-verordening (art. 8 verordening 1071/2009/EG⁶⁴).

⁶⁴ Voorheen: art. 3 lid 4 richtlijn 96/26/EG.

Betrouwbaarheid

Een ondernemer toont zijn betrouwbaarheid aan met een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). Wordt een eenmanszaak opgericht, dan kan een VOG Natuurlijke Personen (VOG NP) worden aangevraagd bij de gemeente. Is er sprake van de start van een rechtspersoon, dan moet een VOG Rechtspersonen (VOG RP) worden aangevraagd bij het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent Gedrag (COVOG). Het COVOG geeft de verklaring af namens de minister van Veiligheid en Justitie. De verklaring mag bij het indienen van de vergunningaanvraag niet ouder zijn dan 3 maanden.⁶⁵

Bij een VOG-aanvraag wordt het justitiële verleden onderzocht van een natuurlijke persoon of rechtspersoon en zijn bestuurders, vennoten, maten of beheerders. Het belang van de aanvrager wordt daarbij afgewogen tegen het risico voor de samenleving in het kader van het doel van de aanvraag. Op basis daarvan wordt besloten of de VOG al dan niet wordt afgegeven.⁶⁶

Met de verstrekking van de VOG wordt voldaan aan de betrouwbaarheid vastgelegd in de Europese verordening (art.6 verordening 1071/2009/EG).

Eisen vormen toetredingsdrempel

De toetredingsdrempel tot het vergunningplichtige deel van de sector zit in het voldoen aan de vereisten van betrouwbaarheid, vakbekwaamheid en kredietwaardigheid. Met name de eis van vakbekwaamheid vormt een drempel. Daarvoor moet de bestuurder van de organisatie een opleiding volgen die circa € 1.800 kost en 17 dagdelen duurt.

De drempel geldt ook voor buitenlandse koeriersbedrijven die op de Nederlandse markt actief willen zijn. Ook zij dienen in tegenstelling tot veel andere Europese landen aan de vergunningsplicht te voldoen. Het effect van de uitzonderingspositie is echter beperkt omdat 95% van het vervoersvolume binnenlands vervoer betreft.

6.5.3 Waarborgen van verkeers- en ketenveiligheid

Een ander verondersteld neveneffect is het waarborgen van de verkeersveiligheid.

In 2005 is door het toenmalige ministerie Verkeer en Waterstaat, TLN, KNV en EVO het convenant 'Verbetering verkeersveiligheid bestelverkeer' afgesloten. Doel was om gezamenlijk een aantal concrete acties af te spreken die gericht zijn op verbetering van de verkeersveiligheid van het bestelverkeer. De evaluatie van Twynstra Gudde uit 2009⁶⁷ laat wel een absolute daling zien van het aantal slachtoffers, maar geen daling van het relatieve aandeel van bestelauto's.

⁶⁵ <http://www.kvk.nl/ondernemen/bedrijf-starten/verplichtingen-per-branche/verplichtingen-en-vergunningen-bij-transport/goederenvervoer-over-de-weg-39478/>.

⁶⁶ Beleidsregels VOG-NP-RP en IVB 2011, § 1.

⁶⁷ Twynstra Gudde, *Evaluatie convenant verbetering verkeersveiligheid bestelverkeer*, 1 oktober 2009.

Tabel 12: Verkeersdoden en ziekenhuisgewonden met bestelauto als vermoedelijke veroorzaker⁶⁸

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Verkeersdoden</i>									
- Absoluut	75	56	85	44	38	45	45	57	51
- relatief t.o.v. totaal	61%	49%	55%	49%	46%	55%	58%	66%	67%
<i>Ziekenhuisgewonden</i>									
- absoluut	865	757	778	752	767	743	669	705	-
- relatief t.o.v. totaal	61%	58%	60%	60%	64%	62%	63%	63%	-

Nadeel van de registratie van ongevallen met bestelverkeer is dat het type bestelwagen niet geregistreerd wordt en daarmee onduidelijk is bij welk type bedrijfsonderneming het bestelvervoer hoort. Het wagenpark van de koeriersbranche is slechts 2% van het totaal aantal bestelwagens. De uitkomsten zeggen derhalve niets over de effectiviteit van het vergunningstelsel in deze. Ook informatie over schade levert geen inzicht op in deze. Het Verbond van Verzekeraars registreert alleen vrachtauto's boven de 3,5 ton afzonderlijk.

De vraag is wat de vergunningsplicht bijdraagt aan de verkeers- en ketenveiligheid. Doel van vergunningverlening is het borgen van goed ondernemerschap. De kwaliteit van het ondernemerschap komt onder meer tot uiting in het aannemen van vakbekwame chauffeurs en instrueren van medewerkers in hun taakuitoefening. Voor chauffeurs van bestelauto's gelden formeel geen andere vereisten dan het beschikken over een geldig rijbewijs BE. De veronderstelling is dat bedrijven die een vergunning moeten verwerven sneller en beter interne kwaliteitssystemen zullen toepassen. Tegelijkertijd is er ook de tucht van de markt: bedrijven die tekortschieten in hun dienstverlening raken hun klanten kwijt. Het is niet goed mogelijk om te objectiveren wat het effect is van het verwerven van de vergunning op de kwaliteit van vervoer van lading tussen de 500-1.800 kg.

6.5.4 Waarborgen tegen oneerlijke concurrentie en (nep)faillissementen

Kleine zelfstandige ondernemers zijn flexibeler in hun kostenstructuur en tarieven. Daarnaast is er een onbekend aantal eigenaren van bestelauto's actief op deze markt. Dit kan met een teruggekeurde auto zonder vergunning. Door het grote aantal zelfstandigen en de relatief eenvoudige toetreding van klussers ontstaat een grote druk op de tarieven. In het segment onder de 500 kg is dit legaal zolang men zich maar houdt aan de wetgeving. Vervoer boven de 500 kg vraagt om een vergunning en vormt daarmee een drempel in de sector. Daarmee is echter niet uitgesloten dat zelfstandige ondernemers met hun meer flexibele kostenstructuur onder de tarieven van grotere bedrijven met werknemers kunnen duiken. Dit is echter geen oneerlijke concurrentie. Dat is wel het geval als vervoerders zonder vergunning meer dan 500 kg vervoeren. Dit is niet alleen oneerlijke concurrentie maar ook onwettig.

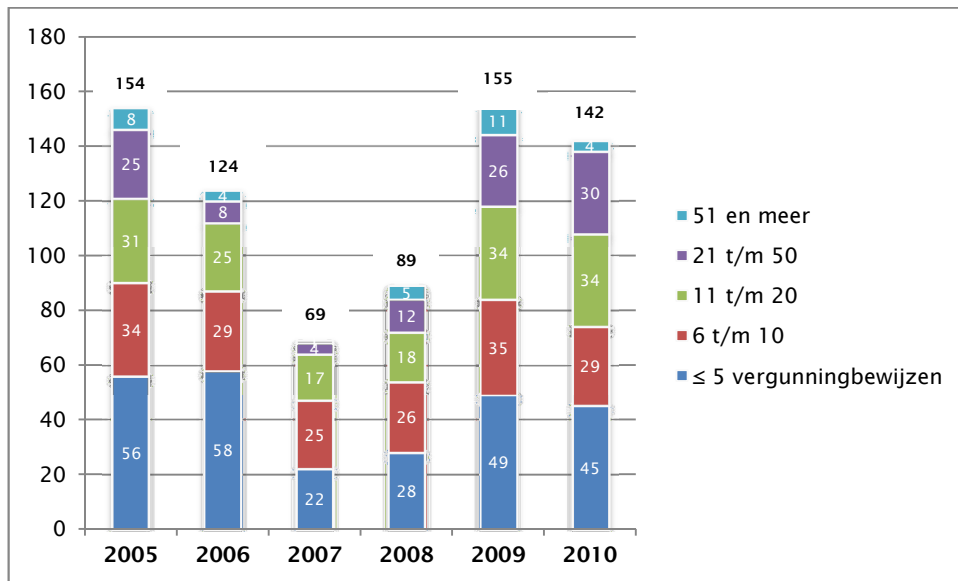
⁶⁸ De cijfers uit de periode 2001-2008 komen uit bovengenoemd rapport van Twynstra Gudde. Bron van het aantal verkeersdoden in 2009 is de uitgave Kerncijfers Verkeersveiligheid 2010 van Rijkswaterstaat (p. 26). Het aantal ziekenhuisgewonden over 2009 was ten tijde van de publicatie van die kerncijfers nog niet bekend.

Een tweede genoemde vorm van oneerlijke concurrentie wordt gevormd door buitenlandse koeriers uit de grensstreek die in Nederland hun diensten aanbieden en geen vergunning hoeven te hebben. Echter, het grensoverschrijdende verkeer is gering. Nederlandse bestelauto's rijden circa 96% van de kilometers in Nederland. Dus slechts een klein deel van de kilometers wordt gemaakt in grensoverschrijdend vervoer. Dit zegt nog niets over de mate waarin buitenlandse koeriers actief zijn op de Nederlandse markt. Via een scan op internet is niet duidelijk of er sprake is van problemen of hinder in de sector als gevolg van concurrentie van buitenlandse koeriers. Dit is echter niet statistisch te onderbouwen.

Een derde genoemde vorm van oneerlijke concurrentie is het fenomeen van nepfaillissementen.

Het maken van een doorstart na een faillissement kan om economische redenen begrijpelijk zijn. Via een doorstart kan immers worden getracht om de gezonde onderdelen van een bedrijf voort te zetten. Het probleem is echter dat er ook situaties zijn waarin een onderneming wordt 'doorgestart' terwijl er sprake is van faillissementsfraude, de zogeheten malafide doorstarters. De NIWO zet zich er samen met de brancheorganisaties voor in de mogelijkheden binnen de huidige wet- en regelgeving te onderzoeken om de vergunning van dergelijke transportondernemers in te trekken. Uiteindelijk is het doel om malafide doorstarters in de transportsector zo effectief mogelijk te bestrijden en hierdoor op te komen voor de belangen van de schuldeisers. Onlangs heeft de Hoge Raad met een arrest duidelijk gemaakt dat het een doorstarter niet vrij staat om zijn rol van (voormalig) bestuurder in een failliete vennootschap naast zich neer te leggen en zich alleen nog maar bezig te houden met zijn eigen belang bij een doorstart. De bestuurder zal zich de belangen van de crediteuren van de failliete vennootschap moeten blijven aantrekken, of hij nou doorstart of niet. Het lijkt er op dat de Hoge Raad hiermee een signaal afgegeven heeft, dat tegemoet komt aan de bezwaren van de betrokkenen uit de hoek van de grafische sector, de transportbranche en het grondverzet.

Het aantal faillissementen onder vergunninghouders ligt in de afgelopen jaren rond de 150 per jaar voor het gehele beroepsgoederenvervoer. Dit betekent dat er per jaar in totaal iets meer dan 1% van de bedrijven failliet gaan. In deze groep zitten dan ook de nepfaillissementen. De verdeling van faillissementen over grootte-classes blijft in de jaren redelijk constant.



Figuur 17: Aantal faillissementen naar bedrijfsgrootte (bedrijfsgrootte uitgedrukt in aantal vergunningbewijzen) (bron: NIWO, Jaarverslag 2010, p. 31 en Jaarverslag 2009, p. 23)

In 2011 berichtte het CBS positiever over de transportsector: in de eerste helft van dat jaar vond de sterkste daling van het aantal faillissementen plaats in die sector. Het aantal bedrijven dat over de kop ging, nam bijna een kwart af ten opzichte van een jaar eerder (ca. 150 in de eerste helft van 2011 ten opzichte van ca. 200 in het eerste halfjaar van 2010).⁶⁹ Ten opzichte van het aantal vergunninghouders in de sector (ca. 12.000, zie par. 3.2.1) kan het aantal faillissementen worden beschouwd als relatief beperkt.

6.5.5 Bescherming tegen concurrentie op arbeidsvoorwaarden

De koeriersbranche valt onder de werkingsfeer van de CAO Beroepsgoederenvervoer. Dat maakt dat deze bedrijven gehouden zijn aan het betalen tegen CAO-loon. Voor een uitgebreide toelichting op de werking van de WWG bij het beschermen tegen concurrentie op arbeidsvoorwaarden verwijzen we naar hoofdstuk 5 over de eis van dienstbetrekking.

Voor de koeriersmarkt geldt wel dat het gemakkelijker is om als zzp-er als chauffeur met eigen wagen in deze markt te starten. Onder de 500 kg kan dit zonder vergunning en kan een zzp-er zich ook zonder eigen voertuig verhuren. Voor boven de 500 kg is wel een vergunning vereist. De formele drempel is even groot als voor vergunninghouders boven de 3.500 kg. Wel is de financiële drempel lager, omdat de investeringskosten voor een bestelwagen aanzienlijk lager liggen. Dit vergemakkelijkt de toetreding. Het grote aantal zelfstandigen in deze markt laat ook zien dat hier veel gebruik van wordt gemaakt. Het aandeel van chauffeurs die werken in een vast dienstverband op basis van de CAO is veel beperkter dan in het segment boven de 3,5 ton maximaal gewicht. Uit de gegevens in

⁶⁹ <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3446-wm.htm>, geraadpleegd op 29 februari 2012.

hoofdstuk 5 blijkt dat in het beroepsgoederenvervoer als geheel 76% een vast dienstverband heeft en in de koeriersbranche slechts 30%.

Twee derde van de bedrijven in de TLN-enquête 2008 geeft aan geen gebruik te maken van de CAO Beroepsgoederenvervoer over de weg. 23% gebruikt de CAO wel en 11% gebruikt de CAO ten dele of weet niet of de CAO wordt toegepast.⁷⁰

De concurrentie op arbeidsvoorwaarden heeft in het marktsegment 500-1.800 kg lading een andere uitwerking. Het gaat (nog) niet om de concurrentie met de buitenlandse chauffeur, maar om de concurrentie met zzp-ers die als onderaannemer werken. De problematiek heeft een grote overlap met de discussie over het functioneren van de arbeidsmarkt in de geliberaliseerde postmarkt.

6.5.6 Administratieve lasten

In de memorie van toelichting schrijft de minister dat ophoging van de ondergrens leidt tot een reductie van administratieve lasten van € 21.000,-⁷¹. Dit is 0,0008% van de totale € 265 mln administratieve lasten in de sector, een erg beperkt deel dus.

6.5.7 Tussenconclusies analyse doel en neveneffecten

- Met het verplicht stellen van de vergunning voor lading van meer dan 500 kg is het voor de ILT gemakkelijker om te handhaven.
- Met de mogelijkheid om bestelauto's terug te keuren ontstaat de mogelijkheid om de vergunning te ontduiken. De stellige indruk bestaat dat veel teruggekeerde bestelauto's regelmatig meer vervoeren, dit zorgt voor oneerlijke concurrentie. Het ontbreekt echter aan harde gegevens over de omvang van het terugkeuren en de overtreding van de 500 kg grens
- De vergunning stelt eisen aan de vakbekwaamheid van de transportondernemer. Het verkrijgen van een vergunning vormt een reële drempel voor nieuwe toetreders. Er wordt wel gesteld dat de eisen aan vakbekwaamheid de keten- en verkeersveiligheid waarborgen. De vraag is in welke mate de vergunning hieraan bijdraagt en of alle eisen ten aanzien van vakbekwaamheid wel relevant zijn voor dit marktsegment.
- Ook buitenlandse koeriersbedrijven dienen over een vergunning te beschikken bij vervoer van meer dan 500 kg lading. In veel andere Europese landen geldt deze eis niet. Het effect van de uitzonderingspositie van Nederland is echter beperkt omdat het bijna uitsluitend om binnenlands vervoer gaat.
- De administratieve lasten in enge zin voor het aanvragen en behouden van de vergunning zijn zeer beperkt.

⁷⁰ TLN 2008, *Enquête Koeriers*, p. 6. Dat de CAO

Beroepsgoederenvervoer over de weg van toepassing is op koeriers blijkt uit art. 2 lid 1 sub a. Hetzelfde geldt voor de CAO Goederenvervoer Nederland (van KNV, zie art. 1). Daarnaast is er nog een aantal bedrijfs-CAO's van kracht (nl. met DHL Express Nederland Selektvracht, Brink's en TNT).

⁷¹ *Kamerstukken II 2006/07*, 30896, nr. 3. Hoe deze berekening precies tot stand is gekomen hebben we niet kunnen achterhalen, maar als basis voor de berekening van administratieve lasten is in ieder geval het rapport *Met en is weten* (Actal, 2003) gebruikt.

- Er is geen directe relatie tussen de vergunningsplicht voor de vervoersondernemer en de vakbekwaamheid van de chauffeur.
- Oneerlijke concurrentie vanuit het buitenland is niet aan de orde in de koeriersbranche vanwege de beperkte betekenis van het internationale vervoer. Gezien de lage toetredingsdrempels kan deze sector gevoelig zijn voor nep-faillissementen. Het totaal aantal faillissementen in deze sector is echter beperkt.

6.6 Handhaving in de praktijk

De ILT is de bevoegde instantie om de ondergrens van 500 kg te handhaven. Concreet betekent de ondergrens voor de ILT dat een relatief grote groep voertuigen gecontroleerd moet worden. De ILT geeft aan dat voertuigen van minder dan 3.500 kg geen prioriteit krijgen in de controles. De beperkte capaciteit wordt vooral ingezet op controles van voertuigen boven de 3.500 kg teneinde het minimum aantal controles uit te voeren dat de Europese Unie van de lidstaten vraagt. Het vereiste minimum wordt berekend aan de hand van het aantal tachograafplichtige voertuigen. Voertuigen zijn tachograafplichtig als ze de toegestane massa van 3.500 kg overschrijden. Dit kunnen overigens ook bestelwagens of personenwagens met een aanhanger zijn.

De groep voertuigen onder de 3.500 kg is groot. Inschatting is dat er in Nederland zo'n 860.000 in deze categorie vallen (personenauto's uitgesloten). Een belangrijk deel van deze voertuigen behoort toe aan eigen rijders of wordt niet gebruikt om vracht te vervoeren. Welk deel wel gebruikt wordt voor het vervoeren van vracht is niet duidelijk. Het totaal aantal bestelwagens van 860.000 is dusdanig groot dat het voor de inspectie lastig is om effectief te controleren.

Het aantal NIWO vergunningen in deze categorie is beperkt. In 2007 berichtte het NIWO dat er 345 vergunninghouders met 7.633 vergunningsbewijzen waren⁷².

De ILT voert wel inspecties uit op transportbedrijven met voertuigen die minder dan 3.500 kg wegen indien daar aanleiding toe is, bijvoorbeeld na een risicoanalyse of berichten van malafide praktijken.

In 2011 heeft de ILT 381 inspecties uitgevoerd bij bestelwagens (onder de 3.500 kg totaal gewicht). Daarvan zijn 122 inspecties uitgevoerd op overbelading; de overige controles hadden betrekking op aanhangwagens, vuurwerkcontroles, de kernenergiewet, et cetera.

Tussenconclusies handhaving

- Het uitvoeren van inspecties in dit marktsegment heeft geen prioriteit van de ILT. Het aantal uitgevoerde inspecties is dan ook zeer beperkt.
- Een complicatie bij uitvoering van weginspecties is het feit dat aantal bestelauto's in dit marktsegment zeer gering is ten opzichte van het totaal aantal geregistreerde bestelwagens.

⁷² Kamerstukken II 2006/07, 30896, nr. 3, p. 14.

6.7 Mogelijke alternatieven

Voor eventuele vervanging van ondergrens van 500 kg voor de vergunningplicht worden drie alternatieven genoemd:

- toepassing van bestaande regelgeving in andere verkeerswetten
- invoering van een 'vergunning light'
- toepassing van economische en fiscale wetgeving.

Toepassen andere regelgeving

Bij toepassing van andere regelgeving wordt verwezen naar de APK-keuring en het rijbewijs. Deze regelgeving heeft betrekking op de kwaliteit van het voertuig en de chauffeur.

De Algemene Periodieke Keuring van voertuigen dient om de kwaliteit te controleren van de voertuigen die in Nederland op de weg rijden. Tijdens de keuring wordt gekeken naar veiligheids- en milieuaspecten.

Het rijbewijs is een vergunning en vormt het bewijs dat de chauffeur over de rijvaardigheid en geschiktheid beschikt om een voertuig te besturen. Voor voertuigen tot 3.500 kg maximaal toegestaan gewicht volstaat een 'gewoon' rijbewijs categorie B.

Chauffeurs in bestelbussen hoeven dus geen vakbekwaamheidsdiploma te halen. Wel moeten zij, net als andere automobilisten, voldoen aan de eisen van rijvaardigheid. Indien blijkt dat ze daar niet meer aan voldoen, bijvoorbeeld na verkeersovertredingen, kan het rijbewijs ongeldig worden verklaard.

De bovengenoemde maatregelen zijn niet nieuw, maar de bestaande algemene maatregelen zijn gericht op het bevorderen van verkeersveiligheid.

Een vergunning light

Als alternatief wordt wel genoemd het toepassen van een 'vergunning light'. Onder dit begrip wordt verstaan een lichte versie van de huidige eurovergunning, voor transportondernemingen die:

- geen personeel in dienst hebben
- alleen met voertuigen rijden met meer dan 500 kg laadvermogen en een maximaal totaal gewicht van 3.500 kg
- alleen binnenlands vervoeren.

Een dergelijke vergunning light zou minder zware eisen kunnen stellen aan de aanvrager, in het bijzonder wat betreft de *vakbekwaamheid*. Dit kan door gebruik te maken van een modulaire opbouw in de opleiding voor vakbekwaamheid. De opleidingsmodules omtrent bijvoorbeeld internationaal vervoer, veevervoer, gevaarlijke stoffen, personeelsmanagement techniek en aslasten oplegger (groot materieel) zouden voor het vervoer onder de 3,5 ton in het voorstel niet meer van toepassing zijn. De opleiding zou zich wel moeten focussen op ondernemerschap, zoals financieel management en kostprijsberekening. De eisen rondom de betrouwbaarheid en kredietwaardigheid blijven hierbij ongewijzigd.

Als bezwaar tegen een vergunning light wordt genoemd dat de Europese regels ten aanzien van de communautaire vergunning geen ruimte bieden voor beperking van eisen aan de vakbekwaamheid (vgl. verordening 1071/2009/EG, art. 8 jo. bijlage I lijst I). Dit zou betekenen dat voor erkenning van een beperkter pakket aan kennis van vakbekwaamheid een aparte vergunning nodig is. Hiermee wordt een nationale vergunning geïntroduceerd, terwijl die juist met invoering van de WWG als instrument is afgeschaft.

Toepassen van economische en fiscale wetgeving

Er wordt wel gesteld dat het grote bereik van de vergunningsplicht ook een barrière vormt voor het plegen van faillissementsfraude. Als de ondergrens voor de vergunningplicht zou worden opgehoogd naar 3.500 kg, zou die barrière voor een belangrijk deel van de

transportsector verdwijnen, zo is de gedachte. Het huidige juridische stelsel biedt volgens minister Opstelten echter voldoende juridische middelen om malafide ondernemers in de transportsector aan te pakken. Het gaat daarbij specifiek om ondernemers die verplichtingen als loonbetalingen en pensioenafdrachten niet nakomen, failliet gaan en vervolgens een nieuwe bv oprichten om hun praktijk voort te zetten. Om dit tegen te gaan is volgens hem een belangrijke rol weggelegd voor curatoren. Ook ziet hij een rol weggelegd voor het NIWO. Daarnaast is er een initiatief van FNV Bondgenoten, CNV Vakmensen en TLN om via de Stichting Aanpak Malafide Doorstarters in de Transportsector (SAMDT) de frauduleuze doorstart in het wegvervoer aan te pakken.⁷³

6.8 Impactanalyse afschaffen bepaling

In 6.5 zijn de mogelijke effecten van de bepaling tegen het licht gehouden. Dit heeft zowel betrekking op de effecten die samenhangen met het formele doel van de bepaling als de mogelijke en gewenste neveneffecten van de bepaling. De genoemde effecten zijn zichtbaarheid van sector (formeel doel), waarborgen van kwaliteit van transporteurs en keten- en verkeersveiligheid, beschermen tegen oneerlijke concurrentie en concurrentie op arbeidsvoorwaarden. De impactanalyse is gebaseerd op de analyse in hoofdstuk 4 en paragraaf 6.5 aangevuld met gesprekken met experts vanuit de stakeholders en interviews bij een beperkt aantal koeriersbedrijven op basis van een vragenlijst.

6.8.1 Beleidseffecten

Het afschaffen van de 500 kg laadvermogen grens heeft als direct beleidseffect dat het marktsegment voor lading tussen de 500 en 1800 kg wordt vrijgegeven. Daarnaast speelt de vraag of met het vervallen van de vergunningsplicht tevens de eis van dienstbetrekking voor dit marktsegment vervalt en dus artikel 13 van de Regeling wegvervoer goederen blijft gehandhaafd of niet.⁷⁴ Het afschaffen van de eis van dienstbetrekking heeft directe gevolgen voor het functioneren van dit marktsegment. Dit marktsegment bestaat voornamelijk uit de bedrijven die zich bezig houden met vervoer van poststukken, pakketten en expresdiensten. Deze worden aangeduid met koeriersbedrijven of KEP-bedrijven. De markt verandert in twee opzichten. Allereerst zal de samenstelling van het aanbod veranderen vanwege het loslaten van de vergunning. Er treden nieuwe bedrijven toe en voor een deel van de bestaande bedrijven wordt de vergunning overbodig. Het tweede effect is de verandering op de arbeidsmarkt. De eis van dienstbetrekking is niet meer van toepassing bij het vervallen van de vergunning. Dit heeft vergelijkbare gevolgen als beschreven bij de impactanalyse in hoofdstuk 5, maar dan specifiek voor de koeriersbranche.

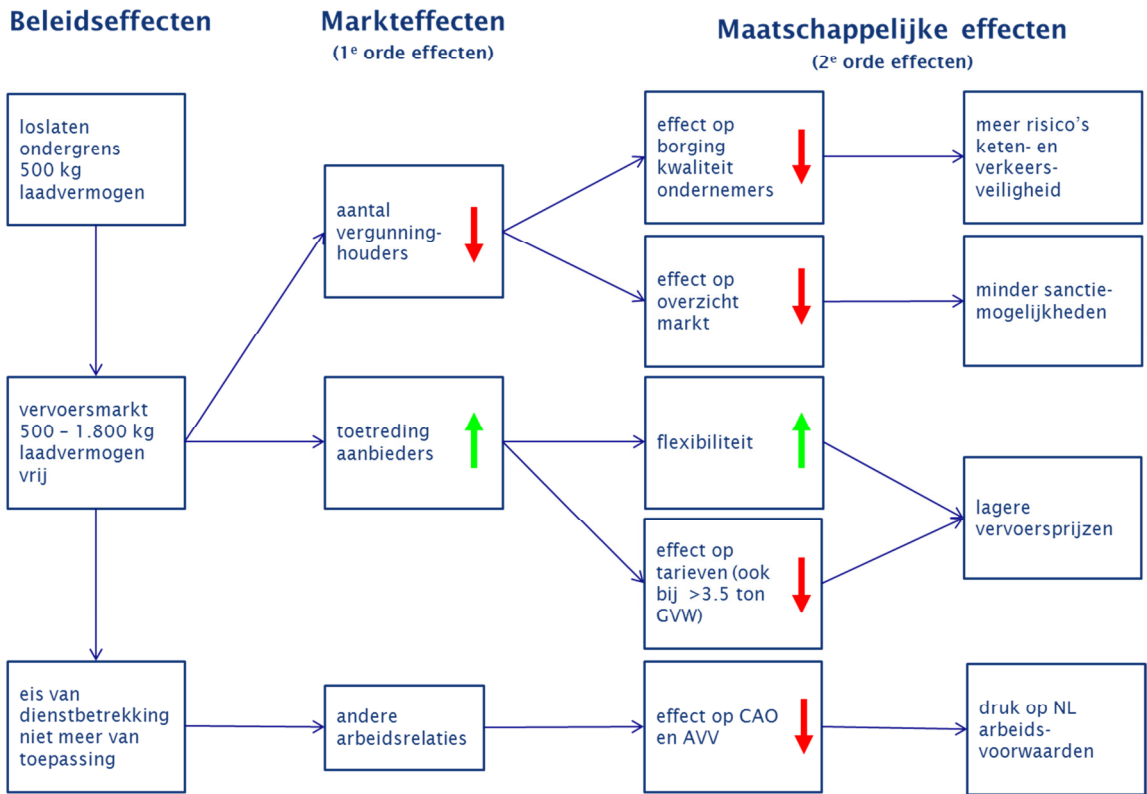
De veranderingen in de markt worden als eerste orde effecten aangeduid, de maatschappelijke gevolgen als tweede orde effecten.

⁷³ www.transport-

online.nl/site/transportnieuws/index.php?news=7663 en <http://www.a7-snelkoerier.nl/upload/pdf/133.pdf>, beiden geraadpleegd op 29 februari 2012.

⁷⁴ Dit artikel luidt: *“Van artikel 2.11, eerste lid, van de wet (= de eis van dienstbetrekking in de WVG) wordt ontheffing verleend indien vervoer wordt verricht met een of meer vrachtauto's met een laadvermogen van niet meer dan 500 kg.*

In het onderstaande schema staan de verwachte effecten en hun onderlinge relaties. De effecten worden toegelicht in de onderstaande tekst.



Figuur 18: Impactanalyse ondergrens vergunningplicht

6.8.2 Markteffecten

Op basis van het onderzoek kan het volgende gezegd worden over de eerste orde effecten van de afschaffing van de bepaling:

- Het aantal bedrijven in dit marktsegment met een vergunning zal fors afnemen. Alleen bedrijven die ook regelmatig de grens van 1.800 kg lading overschrijden hebben er belang bij om over een vergunning te beschikken. Op basis van een eerder onderzoek van de ILT heeft dit betrekking op circa 15% van het wagenpark van de koeriersbedrijven. In totaal beschikt circa 1.400 koeriersbedrijven over een vergunning. Op basis van deze gegevens zouden na afschaffing van de bepaling voor maximaal 200 bedrijven een vergunning relevant zijn.
- Ruim een kwart van koeriersbedrijven beschikt over een vergunning. Het is maar de vraag of de overige drie kwart in de praktijk minder dan 500 kg vervoerd. De experts veronderstellen dat dit maar voor een deel van populatie opgaat. Naast moedwillige overtredingen is een deel van de bedrijven onwetend over de vergunningplicht. Harde gegevens hierover ontbreken echter.
- Met het afschaffen van de bepaling wordt de toetreding tot de koeriersmarkt gemakkelijker. Voor het vervoeren van 500 kg tot 1.800 kg lading is geen vergunning meer vereist. Dit betekent dat de ondernemers niet meer hoeven te voldoen aan de eisen van betrouwbaarheid, vakmanschap en kredietwaardigheid. Met een gewoon rijbewijs en een bestelwagen kan iedereen beginnen. In de praktijk zal dat betekenen dat bestaande koeriersbedrijven zonder vergunning ook meer dan 500 kg lading gaan vervoeren. Bij de koeriersbedrijven heeft circa 25% van het wagenpark (ruim 4.000 bestelwagens) betrekking op een laadvermogen minder dan 500 kg.
- De eis van dienstbetrekking is niet direct gekoppeld aan de vergunning, maar hanteert wel dezelfde 500 kg-grens. Met het vervallen van de vergunning is ook de eis van dienstbetrekking niet meer van toepassing voor het gehele marktsegment onder de 3,5 ton. In totaal zijn ongeveer 20.000 à 25.000 personen werkzaam in de koeriersbranche waarvan 15.000 à 20.000 werknemers. Van de werknemers heeft 30% een vast contract, 32% een tijdelijk contract en werkt 38% op basis van flexibele contracten. Werknemers die werken voor de grote integrators (Post NL, TNT Express, FedEx, DHL, GLS, Selektvracht, DPD) worden in toenemende mate vervangen door zzp-ers met een eigen bestelwagen.

Het onderzoek wijst uit dat op korte termijn de veranderingen worden beperkt door het feit dat dit voor een deel de bestaande situatie zal legaliseren. Het beeld bestaat dat veel koeriersbedrijven zonder vergunning op dit moment al bewust of onbewust de 500 kg grens overschrijden. Overtreding van de 500 kg grens zal toenemen door het gebruik van steeds grotere bestelwagens. Daarmee zal naar verwachting de 'grijze zone' verschuiven naar lading boven de 1.800 kg lading. Op dit moment is er een grijs gebied rond de 500 kg. Met loslaten van de 500 kg grens zal deze verschuiven naar de nieuwe wettelijke grens: 1.800 kg lading of 3,5 ton maximaal gewicht.

Tot slot zal de afschaffing van de 500 kg grens de bestaande trend van toetreding van zzp-ers met een eigen vervoermiddel versterken.

6.8.3 Maatschappelijke effecten

De bovengenoemde ontwikkelingen heeft een aantal economische en maatschappelijke gevolgen, de tweede orde effecten. De belangrijkste effecten zijn:

Blijvende druk op de vervoerprijzen

Naast spontane toetreding van zzp-ers tot de koeriersmarkt wijzen onderzoeken van de Opta erop dat grote integrators in toenemende mate gebruik maken van zzp-ers. In de media zijn er regelmatig berichten dat de integrators werknemers onder druk zetten om als zzp-er te gaan werken. Integrators willen de eigen vervoerscapaciteit flexibiliseren door meer gebruik te maken van zzp-ers. De flexibilisering in de koeriersmarkt hangt sterk samen en heeft gelijkenis met de liberalisering van de postmarkt in de afgelopen jaren. Het inruilen van vaste arbeidscontracten door overeenkomsten is daar gebruikt om de vervoerskosten te drukken. Tegelijkertijd is er sprake van een autonome groei van toetreders. Voor een deel zijn dit serieuze ondernemers, maar het betreft ook avonturiers en parttimers die willen bijverdienen.

Het gevolg is een geweldige tarievendruk. Met het afschaffen van de 500 kg grens zal de tarievendruk in het segment van 500 tot 1.800 kg zich versterken. Dit kan leiden tot een verdere verlaging van de tarieven, het zorgt er in ieder geval voor dat de tarieven langer op het huidige lage niveau blijven.

Druk op de arbeidsvoorwaarden

De arbeidsvoorwaarden in de sector staan onder druk als gevolg van verschillende ontwikkelingen. Het aandeel van arbeidskosten is relatief hoog in de koeriersbranche (60 à 65%), zodat bij een sterke druk op de tarieven direct gekeken wordt naar de arbeidsvoorwaarden. Een tarievendruk leidt derhalve automatisch tot een druk op de arbeidsvoorwaarden. Dit is de eerste ontwikkeling.

Het gebruiken van andere vormen van arbeidsrelaties wordt formeel mogelijk met het verdwijnen van de eis van dienstbetrekking. Dit is de tweede ontwikkeling. Het inzetten van zzp-ers en toepassen van flexibele contracten zal verder toenemen. In de praktijk is dit al volop aan de gang. Het aandeel van flexibele contracten in de koeriersbranche (38%) is veel hoger dan in de rest van het beroepsgoederenvervoer. Daarbij zitten ook zzp-ers. Zzp-ers mogen nu al worden ingezet in vervoer onder de 500 kg.

De derde ontwikkeling heeft betrekking op het institutionele kader. Met het verdwijnen van de vergunning en daarmee de eis van dienstbetrekking wordt het fundament weggehaald waarop de toepassing van de CAO, en alle sociale afspraken die daaraan verbonden zijn, in de koeriersbranche is gebaseerd. Mogelijk heeft dit ook gevolgen voor de algemeen verbindend verklaring. In de praktijk is het fundament voor de CAO al zwak, omdat uit eerdere onderzoeken bleek dat tweederde van de bedrijven in deze branche de CAO niet gebruikt. In welke mate daarbij de CAO-afspraken worden ontdoken is niet bekend.

De bovengenoemde ontwikkelingen hangen niet alleen nauw met elkaar samen, zij versterken elkaar ook. Gevestigde zelfstandige koeriersbedrijven geven aan dat zij in een spagaat terecht komen. Zij willen graag met eigen personeel werken om kwaliteit te leveren. Tegelijkertijd zorgt de druk vanuit de markt ervoor dat beloning op CAO-niveau niet concurrerend meer is. Alleen in niches (premium segment) van de markt kunnen nog behoorlijke tarieven worden gevraagd.

In tegenstelling tot het beroepsgoederenvervoer boven de 3,5 ton GW is de koeriersbranche bijna exclusief een binnenlandse activiteit. Dit betekent dat de problematiek met de inzet van buitenlandse chauffeurs in deze branche (nog) niet aan de orde is. In hoofdstuk 4 is aangegeven dat de inzet van buitenlandse chauffeurs in het

binnenlands vervoer nog beperkt is. In de koeriersbranche is het vooral de onderkant van de arbeidsmarkt die wordt aangeboord.

Druk op de kwaliteit

Met het verdwijnen van de vergunning worden geen specifieke eisen meer aan de vervoersondernemer gesteld. De wettelijke borging van vakbekwaamheid, betrouwbaarheid en kredietwaardigheid verdwijnt. Dit kan een negatieve invloed hebben op de kwaliteit en de verkeers- en ketenveiligheid. Het bewustzijn en de kennis over interne kwaliteitssystemen wordt vergroot bij het voldoen aan de vergunningseisen. Interne kwaliteitsborging draagt bij aan de ketenveiligheid en verkeersveiligheid. Er is echter geen harde informatie beschikbaar over de relatie tussen de vergunningsplicht en de verkeers- en ketenveiligheid. De ervaring bij de inspectie is dat bedrijven die de moeite nemen om een vergunning te verwerven in de regel ook andere voorschriften beter naleven. Ook is het zo door de vergunning bedrijven en de branche zichtbaar en beter aanspreekbaar zijn.

De problemen rond de eisen aan rijvaardigheid bij chauffeurs spelen in dit marktsegment geen rol.

Lagere effectiviteit handhaving

Met het afschaffen van de bepaling heeft de inspectie geen goed zicht meer op de koeriersbranche en raakt zij ook instrumenten kwijt om op te kunnen treden.

Overtredingen in het kader van de WWG die aan de vergunning zijn verbonden kunnen niet meer worden vervolgd. De praktijk leert dat in dit marktsegment maar zeer beperkt wordt gecontroleerd.

De prioriteit ligt bij de 3,5 ton en meer maximaal gewicht. De pakkans in dit marktsegment is laag, de preventieve werking maar beperkt. Dit zorgt voor oneerlijke concurrentie ten opzichte van bedrijven die wel aan alle voorwaarden van de wet voldoen.

6.8.4 Invloed van wijzigende marktverhoudingen

Ook de koeriersbranche heeft last van de economische crisis, maar de vraaguitval is geringer dan in de rest van het beroepsgoederenvervoer. Het zijn meer de structurele ontwikkelingen die in dit marktsegment de toon zetten, namelijk de volumegroei van pakketdiensten door verkoop via internet en daling van de exprespost door digitale verzending. De B2C-markt groeit, de B2B-markt stagneert. De economische crisis zorgt voor een tijdelijke dip. Vereenvoudiging van de toetreding zal zorgen dat concurrentie hevig blijft en de druk op tarieven in stand houdt. Verlichting van die druk door wijziging van de marktomstandigheden wordt voorlopig niet verwacht.

6.8.5 Een vergunning light als alternatief

Vanuit een aantal stakeholders wordt de invoering van een vergunning light als mogelijk alternatief genoemd. Met een vergunning light worden aan transportbedrijven onder de 3,5 ton maximaal gewicht een gestript pakket aan eisen gesteld aan vakmanbekwaamheid. Op basis van de impactanalyse kunnen de volgende kanttekeningen worden gemaakt:

- een vergunning light ondervangt bovengenoemde effecten
- de toetredingsbarrière van de vergunning blijft in stand, dit remt toetreding
- een strikte handhaving van de vergunning dwingt bestaande aanbieders in dit marktsegment om een vergunning te verwerven. Alhoewel de drempel in de nieuwe vergunning lager is zal dit zorgen voor het verlaten van de branche door marginale koeriersbedrijven voor wie de vergunning te duur of te ingewikkeld is

- met handhaving van de huidige 500 kg grens blijft het bestaande grijze gebied bij de belading bestaan. Bij afschaffen van de bepaling ontstaat een grijs gebied rond de 1.800 kg lading.

Een vergunning light is geen Europese maar een nationale vergunning. De Europese regelgeving staat dit niet in de weg, maar het betekent in de praktijk wel de herinvoering van een nationale vergunning. Bij de invoering van de WWG was de binnenlandse vergunning nu juist afgeschaft.

6.8.6 Welvaartseffecten

De afschaffing van de bepaling zorgt voor de volgende welvaartseffecten:

- lagere vervoerskosten leveren welvaartswinst op voor de afnemers (consumenten en bedrijven)
- er is sprake van een herverdeling van de welvaart ten koste van de huidige bedrijven in de koeriersbranche en hun werknemers. Daar staat tegenover dat nieuwe groepen toetreders de kans krijgen om inkomen te verwerven in deze markt
- een tweede herverdelingseffect heeft betrekking op de verhouding tussen klassieke retailbedrijven en de bedrijven die via internet verkopen. Lagere vervoersprijzen zijn in het voordeel van de laatste bedrijven ten koste van de klassieke retailbedrijven
- er is (vooral nog) geen sprake van financiële weglekeffecten naar het buitenland.

Ook bij deze bepaling geldt dat bij het behouden van de bepaling vergelijkbare welvaartseffecten optreden, zij het in beperkte mate. Door de hevige concurrentie zoeken de bedrijven in de sector naar verlaging van arbeidskosten en verdere verhoging van de flexibiliteit.

Een actieve handhaving kan een omgekeerde beweging in gang zetten door een sanering van de marginale bedrijven in de sector. Hierdoor neemt de prijsdruk af en ontstaat er meer ruimte om eigen medewerkers goede arbeidsvoorwaarden te bieden. Het betekent wel een opwaartse druk op vervoersprijzen en vermindering van de kansen voor toetreders tot de markt.

7 Medeaansprakelijkheid overbelading

De opbouw van het hoofdstuk is gelijk aan de opbouw van de vorige twee hoofdstukken. Dit geeft de volgende opbouw:

- paragraaf 7.1: korte toelichting op de inhoud van de bepaling
- paragraaf 7.2: uiteenzetting formeel doel en verwachte neveneffecten
- paragraaf 7.3: relevante marktontwikkelingen uit hoofdstuk 4
- paragraaf 7.4: uiteenzetting van de Europese regelgeving
- paragraaf 7.5: analyse van doelbereik en neveneffecten
- paragraaf 7.6: analyse van de handhaving in de praktijk
- paragraaf 7.7: mogelijke alternatieven voor de bepaling
- paragraaf 7.8: impact-analyse van afschaffing van de bepaling.

7.1 Inhoud bepaling

In artikel 2.6 WWG wordt de medeaansprakelijkheid voor overbelading geregeld. Op basis van lid 1 (jo. art 18 lid 2 Regeling wegvervoer goederen) is het verboden om beroepsvervoer of eigen vervoer te verrichten met een vrachtauto waarbij in strijd wordt gehandeld met APK- en beladingsvoorschriften.

In lid 2 wordt de aansprakelijkheid uitgebreid tot hen die het vervoer doen verrichten. Onder doen verrichten van beroepsvervoer wordt verstaan het direct of indirect betrokken zijn bij de totstandkoming van de vervoersovereenkomst. Het gaat hierbij om de afzender, verlader en/of de expediteur. Overtreding van dit verbod leidt tot een onterecht concurrentievoordeel en is een economisch delict in de zin van de Wet economische delicten (WED).⁷⁵

De aflader is niet medeaansprakelijk, omdat hij slechts handelt in opdracht van de afzender. De aflader is geen partij bij de vervoersovereenkomst tussen vervoerder en afzender, tenzij de verlader ook expediteur is. De inschakeling van de aflader doet niets af aan het feit dat de afzender beroepsvervoer doet verrichten.⁷⁶

7.2 Formeel doel en neveneffecten

Via een amendement is de medeaansprakelijkheid van derden in de WWG opgenomen (art. 2.6 lid 2 WWG). Een derde kan medeaansprakelijk worden gesteld voor het overtreden van beladingsvoorschriften als hij bijvoorbeeld de vervoerder van onjuiste of onvolledige informatie heeft voorzien, of bij het laden van het voertuig de aanwijzingen van de vervoerder niet heeft opgevolgd. Deze medeaansprakelijkheid moet eraan bijdragen dat het fenomeen overbelading in het wegvervoer zo adequaat mogelijk wordt bestreden, of liever nog, voorkomen. De bepaling brengt tot uitdrukking dat anderen dan de vervoerder ook een verantwoordelijkheid dragen voor de naleving van beladingsvoorschriften.⁷⁷

In de (civielrechtelijke) algemene vervoercondities (AVC) is vanaf 2002 een medeaansprakelijkheid van de afzender voor overbelading opgenomen (art. 4 AVC).

⁷⁵ J.F.W. Smit, *Lexplicatie Regelgeving wegvervoer goederen*, Kluwer: Deventer 2009, p. 26.

⁷⁶ *Kamerstukken I* 2008/09, 30896, nr. C, p. 4.

⁷⁷ *Kamerstukken II* 2006/07, 30896, nr. 17 (amendement Van Heugten c.s.).

Het achterliggende doel van de bepaling voor de overheid (neveneffect) is om ongelukken en schade aan de infrastructuur als gevolg van overbelading te voorkomen.

7.3 Relevante ontwikkelingen

In hoofdstuk 4 zijn de ontwikkelingen in de sector geschetst. Relevant voor deze bepaling zijn de volgende feiten:

- De sector is een prijsmarkt door de sterke concurrentie. Er is sprake van tarievendruk die de rendementen verder uithollen.
- Versnippering in de keten en containerisatie vermindert het zicht op de keten en wie verantwoordelijk is voor het laden.

7.4 Europese regelgeving

De Europese regelgeving verplicht lidstaten tot het regelen van de aansprakelijkheid van de vervoerder en niet die van de afzender. Met andere woorden: de Europese regelgeving richt zich tot de vervoerder, niet tot derden. De regelgeving bevat echter ook geen belemmeringen voor het regelen van medeaansprakelijkheid van de afzender.⁷⁸

7.5 Analyse doelbereik en neveneffecten

De bepaling van medeaansprakelijkheid voor overbelading wordt geacht in te grijpen op de asymmetrische machtsrelatie tussen de vervoerder en de verlader. Doordat verladers en afnemers verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor overbelading zullen zij hun marktmacht ten opzichte van de vervoerder minder vaak gebruiken om de vervoerder tot overbelading te dwingen (preventieve werking).

Overbeladen vrachtwagens kennen een aantal negatieve effecten⁷⁹:

- langere remweg
- effect op het gedrag van de vrachtwagen (mogelijkheid tot kantelen)
- (extra) schade aan wegdek, bruggen en viaducten.

Overbelading door teveel gewicht komt vooral voor bij kiepwagens, verkeerde belading bij containervervoer en het traditionele vrachtvervoer. Dit is een relatief groot deel van het vrachtvervoer, zowel nationaal als internationaal. Kiepwagens worden vooral gebruikt in het vervoer van bouwmaterialen en landbouwproducten. Containers en het traditionele vrachtvervoer vallen onder de categorie overige goederen en fabricaten (zie Tabel 13).

⁷⁸ Kamerstukken II 2006/07, 30896, nr. 7, p. 3.

⁷⁹ Overbeladingsschade op provinciale weg, Verkeerskunde 05-11.

Tabel 13: Vervoerd gewicht beroepsgoedervervoer over de weg naar NSTR-indeling (2009) (bron: CBS)

NSTR goederencategorie	Binnenlands vervoer		Internationaal vervoer	
	X 1.000 ton	%	X 1.000 ton	%
Landbouwproducten; levende dieren	35.134	10,5	13.548	12,4
Voedingsproducten; veevoeder	57.376	17,1	16.281	14,9
Vaste brandstoffen	673	0,2	960	0,9
Aardolie en aardolieproducten	12.854	3,8	806	0,7
Ertsen en metaalresiduen	2.319	0,7	1.453	1,3
Metalen; metalen halffabricaten	8.999	2,7	5.647	5,2
Ruwe mineralen; bouwmaterialen	93.686	27,9	16.099	14,8
Meststoffen	9.105	2,7	1.742	1,6
Chemische producten	34.035	10,2	16.047	14,7
Overige goederen en fabricaten	81.138	24,2	36.477	33,4
Totaal	335.319	100,0	109.059	100,0

Uit onderzoek van het ILT blijkt dat circa 15% van de vrachtauto's overbeladen is. De overbelading kan betrekking hebben op het totale gewicht van de vrachtauto of op de druk van één of meer assen van de vrachtauto. Naast risico's voor de verkeersveiligheid zorgt het ook voor schade aan het wegdek. Voor de rijkswegen wordt dit geschat op een schade van 34 tot 100 miljoen euro per jaar, voor de provinciale wegen op 4 tot 10 miljoen euro per jaar.⁸⁰

Tussenconclusies:

- Er is sprake van een substantiële schade aan de infrastructuur als gevolg van overbelading
- Over het effect van overbelading op de verkeersveiligheid ontbreken harde gegevens.

7.6 Handhaving in de praktijk

De ILT handhaaft de bepaling van medeaansprakelijkheid op drie manieren:

- actie instellen tegen verlader of afnemer als chauffeur naar hen verwijst
- convenanten afsluiten op de meest geschikte plekken in de keten
- automatische weglussen gebruiken.

Het eerste punt betreft de ILT actie onderneemt tegen de verlader of de afnemer indien de transportondernemer die betrapt wordt op overbelading verwijst naar de verlader of afnemer. In 2011 heeft de ILT tussen de 3.250 en 3.500 vrachtwagens op plaatsen langs de weg gewogen. De ILT heeft in 2010 en 2011 intern een onderzoek gedaan naar het gebruik van de bepaling van medeaansprakelijkheid bij de constatering van overbelading. Bij elke weging vult de inspecteur een vragenlijst in. Uit analyse van de vragenlijsten blijkt dat een transportondernemer zijn contractuele tegenpartij aanwijst als verantwoordelijke voor de overbelading in 10-15% van de gevallen dat overbelading wordt geconstateerd én sprake is

⁸⁰ Herbach e.a., Overbeladingschade op provinciale weg, in *Verkeerskunde* 05-11.

van een Nederlandse contractuele tegenpartij. De reden voor de overbelading is soms dwang of drang van de verlader, soms misleiding of het niet opvolgen van aanwijzingen. Echter, tot rechtzaken leidt dit niet vaak. Slechts ongeveer 25% van de transportondernemers die verwijst naar de contractuele tegenpartij is bereid om deze partij aansprakelijk te stellen. De transportondernemer geeft als reden vaak aan dat hij zijn zakelijke belangen niet wil schaden door de commerciële relatie met de verlader op het spel te zetten. Dit argument wordt niet alleen gebruikt om aan te geven waarom transportondernemers derden vaak niet civielrechtelijk aansprakelijk te stellen, maar speelt ook een rol bij de strafrechtelijke medeaansprakelijkheid. Het OM heeft vorig jaar het KLPD en de ILT gevraagd om extra aandacht te besteden aan de medeaansprakelijkheid voor overbelading. In de praktijk blijken vervoerders echter, ook wanneer zij in eerste instantie hebben aangegeven dat een derde (mede)verantwoordelijk was voor de overbelading, niet bereid dit in een proces-verbaal te laten opnemen, omdat zij vrezen dat dit hun commerciële relatie beschadigt.

Het tweede punt betreft het aanpakken van overbelading op andere plekken in de keten. De medeaansprakelijkheid biedt mogelijkheden om handhavingsacties te doen op die plekken in de keten waar dat het meest efficiënt en effectief is. Het voorbeeld van de Suikerunie maakt dit duidelijk. De Suikerunie is veruit de grootste, zo niet de enige, afnemer van suikerbieten in Nederland. Alle vrachtwagens met suikerbieten rijden dus naar de fabriek(en) van de Suikerunie. Bovendien rekent de Suikerunie met haar transporteurs af op gewicht, dus weet ze van elke vrachtwagen het precieze gewicht. De Suikerunie, de afnemer in deze keten, is dus de meest logische plek in de keten om een handhavingsactie te plaatsen. Het afgelopen jaar heeft de ILT één convenant gesloten, om samen op te treden tegen overbelading. Dit convenant is gesloten met de Suikerunie.

Een ander voorbeeld van een convenant tegen overbelading heeft betrekking op de kiepautosector, dat is gesloten tussen opdrachtgevers en vervoerders. Achterliggende gedachte voor dat convenant was het feit dat medeaansprakelijkheid voor overbelading wettelijk is geregeld niet per definitie betekent dat de medeaansprakelijkheid ook gemeengoed is.⁸¹

Het is natuurlijk de vraag of dergelijke convenanten niet ook mogelijk waren zonder de bepaling van medeaansprakelijkheid. De ILT geeft aan dat bedrijven waarmee ze convenanten sluit dit vooral doen vanuit de motivatie van maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Een derde punt betreft het gebruik van de automatische weegpunten in wegen. Deze weglussen wegen de vrachtwagens die er over heen komen. Er zijn nu vier locaties waarop in twee richtingen weglussen in de weg liggen, in 2012 moeten dat tien locaties zijn.⁸² Jaarlijks worden 13 miljoen vrachtwagens gewogen. Deze lussen zijn niet nauwkeurig genoeg voor het vaststellen van overbelading in individuele gevallen. Ze zijn echter wel

⁸¹ R. Heerings, 'Convenant doeltreffend', *Transport & Logistiek* 2011 nr. 12.

⁸² Het afgelopen jaar heeft veel onderhoud plaatsgevonden aan de weglussen, waardoor de data van de weglussen niet is gebruikt voor het opleggen van een last onder dwangsom. In 2012 moet dit weer gaan gebeuren.

nauwkeurig genoeg om bij grote aantallen een vermoeden te ontwikkelen dat een bedrijf stelselmatig overbelading pleegt. De ILT monitort daarop de gegevens van de weglussen. Vanaf 2012 worden circa 1.500 bedrijven gemonitord. Indien blijkt dat een bedrijf stelselmatig betrokken is bij overbelading, legt de ILT een last onder dwangsom op. De aangeschrevene moet dan de volgende keer dat overbelading wordt geconstateerd een dwangsom betalen. Voorheen deed ze dat alleen voor de transporteurs, nu ook voor de andere contractpartijen.

In de praktijk zijn er diverse oorzaken die het ingewikkeld maken om een ander dan de transportondernemer verantwoordelijk te houden voor overbelading. Er is vaak sprake van meerdere verladers, waardoor het onduidelijk is wie uiteindelijk aansprakelijk moet worden gesteld. Indien sprake is van één verlader zijn er vaak meerdere functionarissen in de keten betrokken bij het beladen van een voertuig. Om te bepalen wie in die keten precies de overbelading heeft veroorzaakt is een ingewikkeld proces.

Tussenconclusies handhaving

- Met de toepassing van verkeerslussen is het mogelijk om intensief te controleren op overbelading.
- Afspraken over voorkomen van overbelading met opdrachtgevers is goed mogelijk in situaties dat het wegen van de lading een essentieel onderdeel is in het bedrijfsproces (zie Suikerunie).
- Het verantwoordelijk stellen van opdrachtgevers voor overbelading bij reguliere wegcontroles is lastig. Vervoerders werken uit eigen belang vaak niet mee.

7.7 Mogelijke alternatieven

Er worden twee alternatieven voor de bepaling genoemd:

- toepassing van andere (strafrechtelijke) regelgeving
- toepassen van de (civielrechtelijke) Algemene Vervoercondities (AVC).

Toepassen van andere regelgeving

Het doen plegen van overbelading was al strafbaar op grond van het Wetboek van Strafrecht (art. 47 Sr, waarbij de feitelijke uitvoerder straffeloos is). Vraag is in hoeverre deze algemene strafrechtelijke bepaling kan worden gebruikt om verladers medeaansprakelijk te stellen voor overbelading.

In 2000 heeft het Openbaar Ministerie in een brief bericht dat het bestaande wettelijk (strafrechtelijke) kader weinig ruimte bood voor vervolging voor de verlader. Dat was reden om de medeaansprakelijkheid op te nemen in de WWG.

In een Aanwijzing van het Openbaar Ministerie uit 2009 is benadrukt dat vervolging ter zake van artikel 47 Sr met het inwerking treden van art. 2.6 lid 2 WWG theoretisch gezien mogelijk blijft. Bewijstechnisch is het echter eenvoudiger om te vervolgen op grond van de WWG, omdat lid 2 van art. 2.6 (in tegenstelling tot art. 47 Sr) geen opzet vereist.⁸³

Rechtstreekse strafbaarstelling in de WWG via de WED heeft bovendien tot voordeel dat er ruimere opsporingsbevoegdheden van toepassing zijn. Dit komt een adequate handhaving

⁸³ Aanwijzing Wet wegvervoer goederen (2009A008).

van de regelgeving ten goede, zo is de gedachte.⁸⁴ Volgens de Aanwijzing van het OM is vervolging van de verlader op grond van de algemene strafrechtelijke regelgeving dus niet onmogelijk, maar in de praktijk wel lastig.

Toepassen van de Algemene Vervoercondities (AVC)

Ook de Algemene Vervoercondities 2002 worden als alternatief genoemd. De regeling zoals die in de WWG is opgenomen, is een publiekrechtelijke regeling. Dat betekent dat deze regeling geldig is voor iedereen die bij het wegvervoer betrokken is, ongeacht wat partijen hebben overeengekomen. De regeling in de AVC is een privaatrechtelijke regeling: deze is alleen geldig tussen de partijen die een vervoersovereenkomst hebben gesloten en de algemene vervoercondities van toepassing hebben verklaard. De AVC kunnen worden beschouwd als wederzijdse algemene voorwaarden voor transport: zowel de verlader als de vervoerder zijn gebruiker van deze algemene voorwaarden. De AVC worden uitgegeven door de Stichting Vervoeradres.⁸⁵

De AVC 2002 bepalen dat zowel op de afzender als op de vervoerder een informatieplicht rust:

- de afzender dient het gezamenlijk gewicht van de te vervoeren zaken op de vrachtbrief te vermelden (art. 4 lid 1 sub d AVC 2002);
- de vervoerder is verplicht het laadvermogen van het voertuig aan de afzender mede te delen (tenzij aannemelijk is dat de afzender daarvan op de hoogte is) (art. 9 lid 1 AVC 2002).

Daarnaast geldt voor de afzender een verplichting tot zorgvuldig laden. In principe is de afzender verplicht de vrachtwagen te laden, maar partijen kunnen van deze hoofdregel afwijken (art. 4 lid 1 sub e AVC 2002). De vervoerder is verplicht de belading en eventuele overbelading te controleren, voor zover de omstandigheden dat toelaten (art. 9 lid 5 AVC 2002). Bijvoorbeeld indien sprake is van containervervoer, wordt de vervoerder geacht daartoe niet in de gelegenheid te zijn.⁸⁶ In dat geval dient de vervoerder daarvan aantekening te maken op de vrachtbrief.

Indien de vervoerder overbelading heeft geconstateerd, dient hij de afzender in de gelegenheid te stellen de overbelading ongedaan te maken. Weigert de afzender dit te doen, dan kan de vervoerder de overeenkomst opzeggen of zelf de overbelading ongedaan maken. Welke keus de vervoerder ook maakt, de afzender dient in beide gevallen € 500 te betalen aan de vervoerder, plus eventueel verdere schade die de vervoerder heeft geleden (art. 4 lid 4 AVC 2002).

Opmerking verdient dat in de praktijk niet elke vervoerder ervoor zal kiezen om de afzender aansprakelijk te stellen, omdat dit de relatie met de opdrachtgever kan verstoren. In par. 7.8.5 wordt hier nader bij stilgestaan.

⁸⁴ *Kamerstukken II* 2006/07, 30896, nr. 17 (amendement Van Heugten c.s.).

⁸⁵ <http://www.sva.nl/sva/vervoerrecht/vervoerscondities>;
<http://www.beurtvaartadres.nl/bva/veelgestelde-vragen/avc-en-cmr>,
beiden geraadpleegd op 10 november 2011.

⁸⁶ <http://www.beurtvaartadres.nl/bva/veelgestelde-vragen/avc-en-cmr>,
geraadpleegd op 10 november 2011.

7.8 Impactanalyse afschaffen bepaling

In 7.5 zijn de mogelijke effecten van de bepaling tegen het licht gehouden. Dit heeft zowel betrekking op de effecten die samenhangen met het formele doel van de bepaling als de mogelijke en gewenste neveneffecten van de bepaling. De genoemde effecten zijn het medeaansprakelijk kunnen stellen van de afzender in geval van overbelading (formeel doel) en daarmee voorkomen van ongelukken en schade aan de infrastructuur.

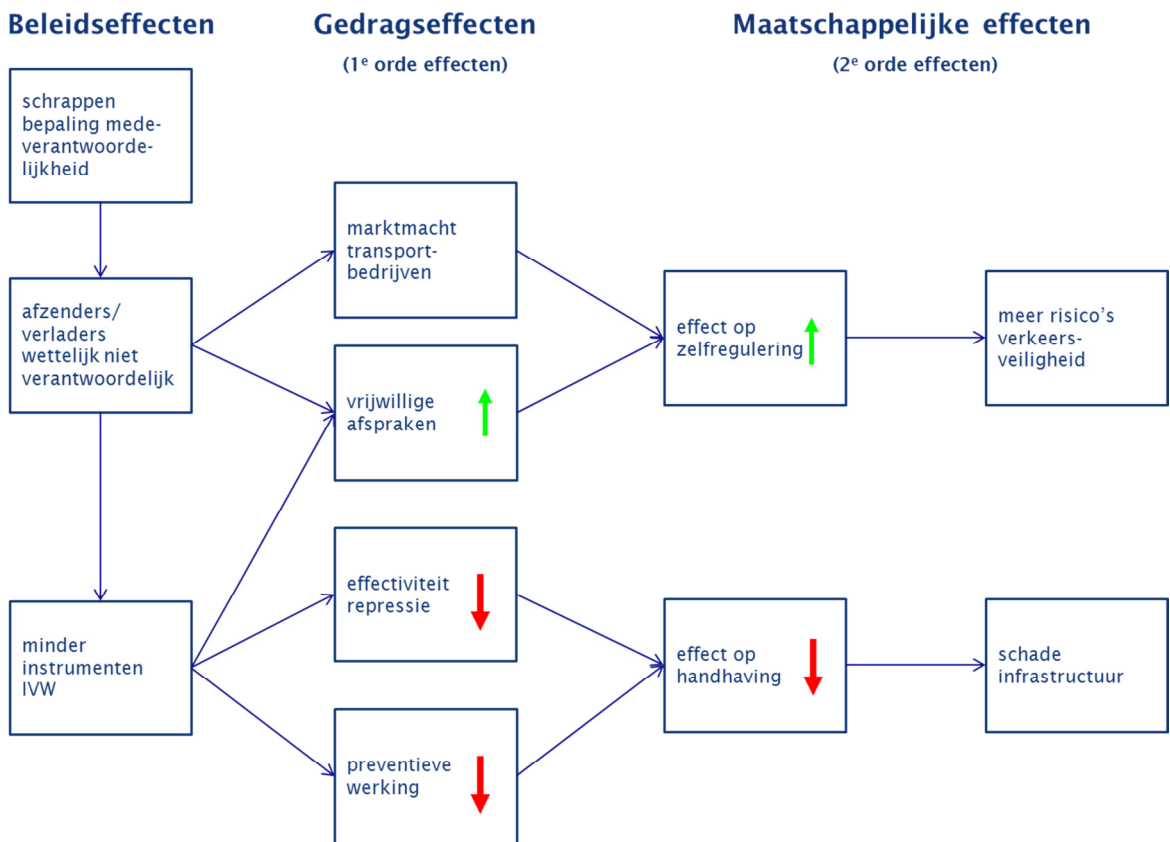
7.8.1 Beleidseffecten

Het afschaffen van de bepaling van medeaansprakelijkheid heeft als direct beleidseffect dat de overheid verladers en afzenders niet meer wettelijk medeverantwoordelijk kan stellen bij overbelading van bestelbussen en vrachtauto's in het beroepsgoedervervoer.

Overbelading heeft niet alleen betrekking op het totale gewicht, maar ook op de druk van de assen. Verkeerde belading is ook strafbaar vanwege gevolgen voor de verkeersveiligheid en infrastructuur.

Na het afschaffen van de medeverantwoordelijkheid draagt alleen de transporteur nog de verantwoordelijkheid voor het gewicht van de lading en is daarvoor wettelijk aansprakelijk. Daarmee ontbreken de instrumenten om andere partijen in de vervoersketen aansprakelijk te stellen voor overbelading. Dit is relevant vanwege het feit dat de transporteur in een afhankelijke positie zit ten opzichte van zijn opdrachtgever.

In het onderstaande schema staan de verwachte effecten en hun onderlinge relaties. De effecten worden toegelicht in de onderstaande tekst.



Figuur 19: Impactanalyse medeaansprakelijkheid overbelading

7.8.2 Gedragseffecten

Op basis van het onderzoek kan het volgende gezegd worden over de eerste orde effecten van de afschaffing van de bepaling:

- 1 De marktmacht van transporteurs is in de huidige marktverhoudingen beperkt. De huidige marktverhoudingen worden gekenmerkt door veel aanbod, hevige concurrentie en druk op de rendementen en de tarieven. Dit geldt voor het binnenlandse en internationale vervoer boven de 3.500 kg maximaal gewicht, alsmede voor de koeriersbranche. Uit onderzoeken blijkt dat de meeste transportbedrijven liever zelf de boete betalen dan hun opdrachtgever mede aansprakelijk te stellen. Een mogelijk verlies van een klant weegt blijkbaar zwaarder dan de boete. Voor transportbedrijven in specialistische niches zijn de problemen minder groot, bijvoorbeeld in het vervoer van chemische stoffen (10 à 15% van het vervoersvolume). Opdrachtgever en opdrachtnemer zijn sterk afhankelijk van elkaar, waardoor de verhoudingen beter in balans zijn.
- 2 In beginsel kunnen strafrechtelijke instrumenten vervangen worden door onderlinge privaatrechtelijke afspraken tussen marktpartijen. De vraag is in hoeverre dit effectief is. Het ondervangen van publiekrechtelijke regels door privaatrechtelijke afspraken veronderstelt een sterk vermogen tot zelfregulering in de sector.
- 3 Met het vervallen van de bepaling worden de strafrechtelijke mogelijkheden voor de inspectie een stuk kleiner en daarmee boet de effectiviteit van het repressief beleid aan kracht in. In de huidige situatie kan de inspectie in geval van een constatering van overbelading de opdrachtgever medeverantwoordelijk stellen. Na het vervallen van de bepaling blijft strafrechtelijke vervolging mogelijk doch dient opzet van de opdrachtgever bewezen te worden. In de praktijk is dit erg moeilijk, zeker als opdrachtnemers niet geneigd zijn om mee te werken. In de huidige situatie is overigens het aantal strafrechtelijke vervolgingen van opdrachtgever minimaal.
- 4 Met de vermindering van de mogelijkheden van de inspectie vervalt ook het preventieve effect van de strafrechtelijke instrumenten. Het risico van strafrechtelijke vervolging is immers een heel stuk kleiner. Een aantal stakeholders dicht een hoge waarde toe aan de preventieve werking van de bepaling. Dit kan echter niet worden onderbouwd met harde cijfers. De algemene ervaring leert dat sprake is van calculerend gedrag, waarbij de preventieve werking van een wet de resultante is van pakkans, hoogte boete en reputatieschade.

Het uiteindelijke effect van de bovengenoemde ontwikkelingen is de resultante van de invloed van de afnemende effectiviteit van de publiekrechtelijke handhaving en de compenserende kracht van zelfregulering. Het is op dit moment niet te bepalen hoe groot de effectiviteit van de preventieve werking van de bepaling is. In de ogen van de inspectie valt deze tegen door de lage pakkans. Ten aanzien van de kracht van de zelfregulering is scepsis op zijn plaats. Het ontbreekt in grote delen van de sector aan goede voorwaarden voor krachtige zelfregulering:

- er is sterke concurrentie en er zijn veel spelers zowel aan de opdrachtgever- als aan de opdrachtnemerskant
- er is sprake van een logistieke keten waarbij spelers in verschillende rollen opereren
- er is sprake van relatief gemakkelijke in- en uitreding tot de sector
- de uitvoerende werkprocessen zijn sterk geografisch versnipperd.

In een dergelijke context leidt verzwakking van publiekrechtelijke handhaving tot nadelige maatschappelijke effecten. De omvang het maatschappelijke effect wordt bepaald door de mate waarin opdrachtgevers na het vervallen van de bepaling sneller druk uitoefenen op de chauffeur om meer lading mee te nemen.

7.8.3 Maatschappelijke effecten

De bovengenoemde ontwikkelingen heeft een aantal economische en maatschappelijke gevolgen, de tweede orde effecten. De belangrijkste effecten zijn:

Meer risico's bij verkeersveiligheid

Bij teveel lading heeft de vrachtauto een langere remweg, bij een verkeerde verdeling van de lading is een voertuig moeilijker onder controle bij onverhoedse bewegingen, uitwijk of slechte weersomstandigheden. Voor grote vrachtwagens boven de 3,5 ton zijn de risico's uiteraard groter dan bij bestelauto's met minder laadvermogen. Het omvang van het effect van meer overbelading in de vorm van lichamelijk letsel, materiële schade en verkeershinder is op basis van bestaande informatie niet te meten.

Meer schade aan de infrastructuur

De huidige schade aan de infrastructuur als gevolg van overbelading wordt geraamd op in totaal 38 tot 110 miljoen euro. De schade zal als gevolg van het afschaffen van de bepaling naar verwachting toenemen. Gezien de ruime marge in het huidige schadebedrag is het niet mogelijk om een verantwoorde schatting te geven van de extra schade.

7.8.4 Invloed van wijzigende marktverhoudingen

De afhankelijke positie van de vervoerder wordt ingegeven door de huidige marktverhoudingen. Bij toenemende schaarste aan transportcapaciteit zullen meer evenwichtige marktverhoudingen ontstaan waarbij de vervoerder minder gemakkelijk risico's neemt met overbelading. Gezien de economische vooruitzichten zullen de marktverhoudingen in de komende jaren niet snel wijzigen. Tegelijkertijd neemt met de groei van containervervoer de problematiek van overbelading en met name van verkeerde belading toe.

7.8.5 Algemene Vervoercondities als alternatief

Het stimuleren van het gebruik en de naleving van de Algemene Vervoercondities (AVC) wordt als alternatief gezien. Daarin zijn bepalingen opgenomen over weigeren van transport bij overbelading, inclusief eventuele compensaties voor de vervoerder. De AVC is niet nieuw, deze wordt in de sector al volop gebruikt.

Op basis van de impactanalyse kunnen de volgende kanttekeningen worden gemaakt:

- Een ruimere toepassing van het gebruik en de naleving van de AVC kan zorgen voor een zekere mate van compensatie van het wegvallen van strafrechtelijke instrumenten.
- Dit veronderstelt wel druk vanuit de sector in de vorm van zelfregulering. De effectiviteit daarvan is beperkt, met name in die segmenten waar overbelading speelt.
- In het privaatrechtelijke model met de AVC dient de vervoerder zelf in het geweer te komen tegen de opdrachtgever. Dit brengt de vervoerder in een lastige positie ten opzichte van zijn opdrachtgever. In het strafrechtelijke model is er een onafhankelijke derde in de vorm van de ILT die zelfstandig kan optreden.

7.8.6 Welvaartseffecten

De afschaffing van de bepaling zorgt voor de volgende welvaartseffecten:

- Het wegnemen van mogelijke aansprakelijkheid bij de opdrachtgever verkleint onzekerheid en risico's en levert welvaartswinst op voor de opdrachtgevers. Zij hoeven zich niet meer in te dekken voor risico's bij overbelading

- De risico's verschuiven nog meer naar de vervoerder dan nu al het geval is, bij extra overbelading is er welvaartsverlies bij de transportbedrijven.
- Meer verkeersonveiligheid en extra schade aan infrastructuur zijn maatschappelijke kosten. Dit welvaartsverlies wordt grotendeels verhaald via de belastingen.

Bij het behouden van de bepaling zal voorlopig de status quo in stand blijven. De welvaartseffecten zijn in dat geval nul.

8 Europees perspectief

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de vraag in hoeverre sprake is van een Nederlandse kop op de Europese regelgeving (paragraaf 8.2). Deze vraag vloeit niet direct voort uit de afspraak met de Tweede Kamer over de evaluatie, maar is vanuit het ministerie toegevoegd aan deze evaluatie. Daarbij wordt ook gekeken in hoeverre de ons omringende landen, toegespitst op België en Duitsland, regelgeving hebben die vergelijkbaar is met de Nederlandse (paragraaf 8.3). Het hoofdstuk sluit af met enkele korte conclusies (paragraaf 8.4).

8.2 Europese kop

8.2.1 Inleiding

De vermindering van regeldruk staat al enkele jaren hoog op de politieke agenda in Nederland. Een onderdeel van het beleid is het aanpakken van zogenoemde 'nationale koppen op Europese regels'. In oktober 2007 heeft de Tweede Kamer onder het motto 'voorkomen is beter dan genezen' een motie aangenomen welke de regering expliciet verzoekt te besluiten geen nationale koppen op Europese regelgeving te zetten. Uitzonderingen zijn alleen toegestaan indien hiervoor zwaarwegende redenen zijn en dit uitdrukkelijk in de memorie van toelichting wordt uiteengezet en gekwantificeerd.⁸⁷ Nationale koppen kunnen namelijk extra regeldruk veroorzaken en leiden tot een concurrentienadeel voor Nederlandse bedrijven ten opzichte van buitenlandse concurrenten die in hun land met minder vergaande regels worden geconfronteerd.⁸⁸

Er wordt wel gesteld dat de bepalingen die in dit evaluatieonderzoek centraal staan allen nationale koppen zijn op Europese regelgeving. Om te kunnen beoordelen, wordt in de volgende paragraaf eerst stilgestaan bij de definitie van het begrip nationale kop. Vervolgens wordt een voorbeeld gegeven van een nationale kop in het wegvervoer. In de paragrafen daarna wordt beoordeeld in hoeverre de bepalingen uit de WWG inderdaad een nationale kop vormen.

⁸⁷ *Kamerstukken II 2007/08, 29515, nr. 213 (motie Van der Burg).*

⁸⁸ *Kamerstukken II 2007/08, 29515, nr. 222 (brief van de staatssecretaris van Economische Zaken).*

8.2.2 Wat is een nationale kop?

De kabinetten Balkenende hebben in de periode 2005/2006 het bedrijfsleven de mogelijkheid gegeven melding te maken van vermeende nationale koppen. Deze meldingen zijn onafhankelijk beoordeeld door een wetenschappelijk onderzoeksteam, gelieerd aan de Universiteit Leiden en de Universiteit van Amsterdam. Dit onderzoeksteam heeft het begrip nationale kop als volgt gedefinieerd:⁸⁹

Definitie nationale kop

Er is sprake van een nationale kop indien:

- er sprake is van een EG-richtlijn of een EG-verordening die nog nadere uitvoering van de lidstaten vereist
- Nederland deze heeft omgezet in nationaal recht
- dit een correcte omzetting betreft
- de Nederlandse regelgeving verder gaat dan gezien de Europese richtlijn/verordening strikt genomen noodzakelijk is.

De Nederlandse regelgeving kan op diverse wijzen verder gaan dan dat de Europese regelgeving strikt gezien vereist. Daarom hebben de onderzoekers diverse subcategorieën onderscheiden. Volgens deze onderzoekers is sprake van een nationale kop indien Nederland:

- 1 gebruik maakt van de uitdrukkelijk bepaalde mogelijkheid om in het nationale recht strengere normen te hanteren dan de minimumnorm uit de richtlijn/verordening (*strengere norm boven minimumharmonisatie*)
- 2 geen gebruik maakt van de mogelijkheid om (in bepaalde gevallen) af te wijken van een norm en daarmee de mogelijkheid van een lichtere uitvoering van de richtlijn/verordening onbenut laat (*geen gebruik uitzonderingsmogelijkheden*)
- 3 besluit de normen uit de richtlijn/verordening ook toe te passen op gevallen die buiten de reikwijdte van de richtlijn/verordening vallen en de nationale normen daarmee strenger worden (*breder toepassingsbereik*)
- 4 niet maximaal gebruik maakt van de toegestane implementatietermijn maar al eerder de nieuwe verplichtingen in het nationale recht heeft geïmplementeerd (*vroegtijdige implementatie/tijdelijke kop*).

Daarnaast bestaan er gevallen die niet direct onder de bovengenoemde categorieën vallen omdat niet een onbetwistbaar juridisch oordeel mogelijk is op de vraag of de Nederlandse regelgeving strenger is dan de toepasselijke Europese regelgeving voorschrijft. Het gaat bijvoorbeeld om de concrete invulling van vage begrippen uit Europese regelgeving, inbedding van de Europese normen in het nationale stelsel en mogelijke koppen als gevolg van een streng handavingsregime. In deze gevallen is niet per definitie sprake van een

⁸⁹ Europa Instituut, Universiteit Leiden & Asser Instituut Den Haag (in opdracht van het ministerie van Economische Zaken), *Nationale koppen op EG-regelgeving. Tweede ronde van meldingen van het bedrijfsleven over 'koppen' in de Nederlandse wet- en regelgeving, juridisch bekeken*, Leiden, april 2007, p. 8.

nationale kop, maar kan rechtsvergelijkend onderzoek zinvol zijn om te beoordelen of de nationale situatie verder gaat dan de Europese richtlijn/verordening verplicht.

Tabel 14: Categorisering nationale koppen⁹⁰

Hoofdcategorie	Subcategorie
Nationale kop	<ul style="list-style-type: none"> - Strengere norm boven minimumharmonisatie - Geen gebruik uitzonderingsmogelijkheden - Breder toepassingsbereik (scope/doelgroep) - Vroegtijdige implementatie (tijdelijke kop)
Tussencategorie → <i>Rechtsvergelijkend onderzoek zinvol</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Invulling vage begrippen - Inbedding - Handhaving
Geen nationale kop	<ul style="list-style-type: none"> - Anticiperen op toekomstige regelgeving - Nationale regelgeving valt buiten reikwijdte richtlijn/verordening - Onjuiste implementatie richtlijn - Methoden-kwestie - Één op één implementatie

In het eerdergenoemde onderzoek is één voorbeeld opgenomen dat betrekking heeft op het wegvervoer. Het betreft de toepasselijkheid van de rij- en rusttijdenregels voor voertuigen met een laadvermogen van 500-3.500 kg. De onderzoekers concludeerden dat onder het Nederlandse Arbeidstijdenbesluit Vervoer meer voertuigen vallen dan onder de reikwijdte van de desbetreffende EU-verordening.⁹¹ Daarmee is sprake van een uitbreiding van het toepassingsgebied en dus van een nationale kop (zie bijlage 4).

8.2.3 Toetsing eis van dienstbetrekking

De eis van dienstbetrekking vloeit niet direct voort uit Europese regelgeving, maar is een nadere uitwerking van de Europese eis van betrouwbaarheid: door overtreding van het verbod, wordt niet langer voldaan aan de eis van betrouwbaarheid. In de Europese verordening (1071/2009) is bepaald dat de in de verordening genoemde voorwaarden betreffende de betrouwbaarheidseis minimumvereisten zijn: lidstaten mogen strengere eisen hanteren. Van die mogelijkheid heeft Nederland gebruikgemaakt door de eis van dienstbetrekking op te nemen in de WWG. Er is dus sprake van een strengere norm boven minimumharmonisatie en dus van een nationale kop.

⁹⁰ Europa Instituut, Universiteit Leiden & Asser Instituut Den Haag (in opdracht van het ministerie van Economische Zaken), *Nationale koppen op EG-regelgeving. Tweede ronde van meldingen van het bedrijfsleven over 'koppen' in de Nederlandse wet- en regelgeving, juridisch bekeken*, Leiden, april 2007.

⁹¹ Dit kan worden verklaard door het feit dat het Arbeidstijdenbesluit zowel dient ter implementatie van de Europese Arbeidstijdenrichtlijn als van de Rijtijdenverordening.

8.2.4 Toetsing ondergrens 500 kg

De ondergrens voor de vergunningplicht is in Europees verband gesteld op 3.500 kg maximaal beladen gewicht. Lidstaten zijn bevoegd een lagere drempel te hanteren. Van deze bevoegdheid heeft de Nederlandse wetgever gebruik gemaakt: op grond van de WWG is de ondergrens 500 kg (zie voor de juridische grondslagen paragraaf 6.2 en 6.4). Deze situatie is vergelijkbaar met die van de toepasselijkheid van rij- en rusttijdenregels (zie bijlage 4): onder de vergunningplicht vallen in Nederland meer voertuigen dan onder de reikwijdte van de Europese verordeningen. Er is dus sprake van een nationale kop.

8.2.5 Toetsing medeaansprakelijkheid

Op grond van de Europese regelgeving zijn lidstaten verplicht de aansprakelijkheid van de vervoerder te regelen. De Europese regelgeving richt zich echter niet op derden en verplicht lidstaten dan ook niet aansprakelijkheid van de afzender te regelen. De keuze van de Nederlandse wetgever om afzenders medeaansprakelijk te stellen voor schending van de beladingsvoorschriften, kan worden beschouwd als een strengere norm boven de minimumharmonisatie en dus als een nationale kop. Er zou echter ook kunnen worden betoogd dat geen sprake is van een nationale kop, omdat het niet direct gaat om omzetting van een richtlijn/verordening in nationaal recht.

8.3 Vergelijking met nationale regelgeving in andere Europese Lidstaten

8.3.1 Eis van dienstbetrekking

Tijdens de parlementaire behandeling van de WWG stelde minister Eurlings dat Nederland uniek is met de eis van dienstbetrekking en in geen andere Europese lidstaat een dergelijke eis geldt. FNV Bondgenoten reageerde op deze uitspraak in een brief, waarin zij stelde dat in ieder geval in België en Duitsland ook bepalingen gelden die wellicht geen eis van dienstbetrekking heten, maar hetzelfde effect bewerkstelligen.⁹²

België

Wat betreft België wordt gesteld dat een chauffeur op grond van artikel 31 lid 6 °b van het Koninklijk besluit betreffende het vervoer van zaken over de weg van 7 mei 2001 altijd een kopie van zijn arbeidsovereenkomst of laatste loonstrookje bij zich moet hebben als bewijs dat hij de auto bestuurt in loondienst van de transportondernemer.

Volgens FNV Bondgenoten is dit toch eigenlijk hetzelfde als de Verklaring van Dienstbetrekking die de Nederlandse chauffeur bij zich behoort te hebben.⁹³

Waar wordt verwezen naar artikel 31 lid 6, wordt zeer waarschijnlijk bedoeld lid 1 aanhef en sub 6 onder b van datzelfde artikel (artikel 31 kent immers geen lid 6). Daarin is het volgende opgenomen:

“De vergunningen nationaal vervoer en de vergunningen communautair vervoer zijn ongeldig (...) ingeval het gebruikte motorvoertuig wordt gehuurd of in financieringshuur wordt genomen door de houder van de vervoervergunning (...) in het geval dat de

⁹² Brief van dhr. Jan Heilig aan dhr. Eurlings, d.d. 1 februari 2008, www.fnvbondgenoten.nl, geraadpleegd op 28 november 2011, p. 1.

⁹³ Idem, p. 2.

bestuurder niet zelf huurder is, wanneer hetzij de arbeidsovereenkomst van de bestuurder, hetzij een kopie ervan met ten minste de naam van de werkgever, de naam van de werknemer, de datum en de duur van de arbeidsovereenkomst, hetzij het laatste loonstrookje niet aanwezig is in het voertuig.”

Deze bepaling is alleen van toepassing indien sprake is van huur of financieringshuur van het gebruikte motorvoertuig. Indien het voertuig in eigendom is van de vervoerder hoeft geen (kopie van een) arbeidsovereenkomst/loonstrookje aanwezig te zijn in het voertuig. De bepaling mag volgens de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer niet worden gelezen als de Belgische variant van de eis van dienstbetrekking.

Volgens de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid, Directoraat-Generaal Zelfstandigen, kent het Belgische juridische stelsel geen wettelijke bepaling die lijkt op de Nederlandse eis van dienstbetrekking; zelfstandigen kunnen in België gewoon als vrachtwagenchauffeur aan het werk, ongeacht of zij een eigen vrachtauto hebben of niet. Echter, in het kader van de sociale zekerheid worden zelfstandige bestuurders zonder eigen vrachtwagen als werknemer beschouwd: de Besluitwet betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders (het algemeen kader van sociale zekerheid van werknemers in België) is namelijk ook van toepassing verklaard op zelfstandige bestuurders die geen eigenaar zijn van een voertuig.⁹⁴

Omdat de Belgische sociale wetgeving volgens Febetra (Federation Belge des Transporteurs, ofwel de Koninklijke Federatie voor Belgische Wegtransporteurs en Logistieke Dienstverleners) niet duidelijk/expliciet is over wanneer sprake is van een schijnconstructie, wacht Febetra nog steeds op een commissie die daarover meer duidelijkheid zal scheppen. Tot die tijd raadt Febetra vervoersondernemers ten stelligste af om met zelfstandige chauffeurs te werken.

Duitsland

De Duitse variant van de Wet wegvervoer goederen is het ‘Güterkraftverkehrsgesetz’ (GüKG)⁹⁵. In deze wet is geen eis van dienstbetrekking of een soortgelijke bepaling opgenomen voor het beroepsgoederenvervoer. In deze wet bestond tot 2009 een eis van

⁹⁴ Artikel 3, 5° van het Koninklijk besluit tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders stelt dat: “de toepassing van deze wordt verruimd tot de personen die vervoer van goederen verrichten dat hun door een onderneming opgedragen wordt, door middel van voertuigen waarvan zij geen eigenaar zijn of waarvan de aankoop gefinancierd of de financiering gewaarborgd wordt door de ondernemer, alsmede tot die ondernemer”.

⁹⁵ Volledige naam: *Güterkraftverkehrsgesetz vom 22. Juni 1998 (BGBl. I S. 1485), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. November 2011 (BGBl. I S. 2272) geändert worden ist,*

<http://www.gesetze-im->

[internet.de/bundesrecht/g_kg_1998/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/g_kg_1998/gesamt.pdf), geraadpleegd op 30 november 2011.

dienstbetrekking alleen voor eigen vervoer, maar werd als gevolg van de Europese verordening 1072/2009/EG weer ingetrokken. Volgens het Bundesamt für Güterkraftverkehr bestaan voor beroepsvervoer geen eisen voor inzet van personeel. Schijnconstructies worden algemeen via de wetgeving rondom sociale verzekeringsplicht aangegaan; er zijn geen bepalingen specifiek voor het beroepsgoederenvervoer. Onze conclusie is daarom dat in Duitsland geen bepaling geldt die hetzelfde effect heeft als de Nederlandse eis van dienstbetrekking.

8.3.2 Ondergrens van 500 kg

Tijdens de gespreksronde die AEF en NEA hebben uitgevoerd vóór de start van het onderzoek ter inventarisatie van de onderzoeksvragen, is de vraag gesteld of België, Duitsland en Frankrijk ook een verlaging van de ondergrens voor de vergunningsplicht kennen.

België

In België kent men, net als in Nederland, een ondergrens van 500 kg voor de vergunningplicht (art. 2 sub 1 Koninklijk besluit betreffende het vervoer van zaken over de weg d.d. 7 mei 2002). Wordt in Nederland slechts bediscussieerd of de grens niet zou moeten worden opgehoogd van 500 kg naar 3.500 kg, in België is er een wetsvoorstel om de ondergrens te laten vervallen, zodat alle wegvervoerders onder de vergunningsplicht vallen. Veelgehoord argument in die discussie is dat intrekking of weigering van een vergunning een goed sanctiemiddel kan zijn om misbruik tegen te gaan.⁹⁶ Bovendien zou het bij kunnen dragen aan de ketenveiligheid, omdat meer duidelijkheid wordt verkregen wie de spelers op de markt zijn.

Duitsland

De definitie van wegvervoer in de Duitse wetgeving omvat alleen vrachtwagens met een totaalgewicht van meer dan 3,5 ton (art. 1 lid 1 en art. 3 lid 1 GüKG). In Duitsland wordt dus de 'standaard' Europese ondergrens van 3.500 kg gehanteerd; in Duitsland is geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een lagere grens te stellen.

Frankrijk

In het Franse recht maakt men een onderscheid tussen de communautaire vergunning en een binnenlandse vergunning. De communautaire vergunning is verplicht voor vervoersondernemingen die gebruik maken van één of meer voertuigen met een maximaal toegestaan gewicht van meer dan 3,5 ton. Vervoersondernemingen die gebruik maken van een of meer voertuigen waarbij de grens van 3,5 ton niet wordt overschreden, dienen in het bezit te zijn van een binnenlandse vergunning (art. 9-2 Décret n°99-752 du 30 août 1999 relatif aux transports routiers de marchandises). Er kan dus worden gesteld dat in Frankrijk een ondergrens geldt van 0 kg. Welke eisen aan deze vergunning worden gesteld, is vanwege de omvang van dit onderzoek niet nader onderzocht.

8.3.3 Medeaansprakelijkheid overbelading

Er zijn meer landen binnen Europa die in hun nationale wetgeving een bepaling hebben opgenomen die het mogelijk maakt om derden medeaansprakelijkheid te stellen voor

⁹⁶ Aldus de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer.

overbelading. De minister heeft in de beantwoording van vragen van de vaste Kamercommissie in 2007 de volgende voorbeelden genoemd:⁹⁷

- 1 België kent een regeling voor medeaansprakelijkheid van afzenders sinds 1999.
- 2 In Frankrijk kan een afzender voor overbelading worden vervolgd indien hij bewust onjuiste informatie op de vrachtbrief over de lading vermeldt en als gevolg daarvan beladingsvoorschriften worden geschonden.
- 3 Volgens de Duitse wetgeving kan een afzender als medeplichtige worden beboet voor overbelading mits kan worden bewezen dat er opzet in het spel is.

België

De Belgische bepaling omtrent medeaansprakelijkheid bij overbelading is ook nu, anno 2011, nog van kracht (art. 37 lid 1 sub 2 a Wet betreffende het vervoer van zaken over de weg d.d. 3 mei 1999).⁹⁸

Duitsland

De personen die volgens de Duitse wetgeving bij overbelading (mede)aansprakelijk gesteld kunnen worden, zijn chauffeur, afzender, verlader, vervoerder en bezitter van het voertuig. De desbetreffende bepalingen zijn in het wegenverkeersreglement (Straßenverkehrsordnung, StVO⁹⁹), het wegenverkeersreglement m.b.t. technische eisen en rijvaardigheidseisen (Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung, StZVO¹⁰⁰) en het Wetboek van koophandel (Handelsgesetzbuch, HGB¹⁰¹) opgenomen. Uitgangspunt in het StVO en HGB is hierbij niet overbelading an sich, maar het niet veilig verladen (laden, stouwen, bevestigen) van de lading (Ladungssicherung), waaronder volgens het Bundesamt für Güterverkehr ook overbelading valt. In het StZVO is een negatieve invloed op de verkeersveiligheid door de lading het uitgangspunt.

Art. 22 lid 1 StVO schrijft voor dat de lading veilig te verladen is. Deze verplichting geldt zowel voor de chauffeur (Fahrzeugführer) als voor de verlading verantwoordelijke persoon. Overtredingen kunnen volgens art. 49 lid 1 sub 21 StVO bestraft worden.

⁹⁷ Kamerstukken II 2006/07, 30896, nr. 7, p. 3.

⁹⁸ De Belgische bepaling luidt: *De opdrachtgever, de verlader, de vervoerscommissionair of de commissionair-expediteur zullen worden gestraft op dezelfde wijze als de daders van de door de onderneming begane overtredingen en wanbedrijven voor zover zij wetens en willens: (...) instructies hebben gegeven of daden hebben gesteld die hebben geleid tot de hierna genoemde inbreuken, door beloften of bedreigingen deze inbreuken rechtstreeks hebben uitgelokt of aan het plegen ervan hebben meegewerkt: (...) overschrijding van de maximaal toegelaten massa's en afmetingen van de voertuigen (...).*

⁹⁹ <http://www.gesetze-im-internet.de/stvo/>.

¹⁰⁰ <http://www.gesetze-im-internet.de/stvzo/>.

¹⁰¹ <http://www.gesetze-im-internet.de/hgb/>.

De bezitter van het voertuig (Fahrzeughalter) mag volgens art. 31 StZVO het gebruiken van het voertuig niet toelaten indien hem bekend is (of bekend moet zijn) dat de lading niet overeenkomstig de voorschriften is of dat de verkeersveiligheid onder de lading lijdt.

Een (mede)aansprakelijkheid voor afzender (Absender) en vervoerder (Frachtführer) berust op art. 412 lid 1 HGB: de verzender dient de lading vervoersveilig (beförderungssicher) te laden, stouwen en bevestigen (verladen); de vervoerder dient voor een bedrijfsveilige (betriebssicher) verlading te zorgen.

8.4 Conclusies

De drie amendementen die in deze evaluatie centraal staan, kunnen alle drie worden beschouwd als een nationale kop op Europese regelgeving. Alleen ten aanzien van de bepaling van medeaansprakelijkheid van de verlader zou hierover in theorie discussie kunnen bestaan, aangezien dit onderwerp helemaal niet wordt geregeld door Europees recht (en het dus wellicht niet als 'kop' maar als nationaalrechtelijke aangelegenheid moet worden beschouwd).

Overigens is hierbij wel een kanttekening op zijn plaats: het feit dat een bepaling juridisch kan worden beschouwd als een nationale kop, betekent niet per definitie dat het gaat om hinderlijke en/of onnodige regels. Voor het hanteren van een strengere nationale norm dan op grond van Europees recht is vereist, kunnen immers goede gronden bestaan. Het maken van een afweging daaromtrent is een politieke keuze.¹⁰²

Of Nederland uniek is met deze (mogelijke) 'koppen' is een tweede vraag. De eis van dienstbetrekking (of een soortgelijke bepaling) geldt in ieder geval niet in België en Duitsland. De ondergrens voor de vergunningplicht is in Duitsland gesteld op 3.500 kg, gelijk aan de Europese norm. In België kent men momenteel net als in Nederland een lagere ondergrens van 500 kg en is een wetsvoorstel in omgang om de grens te verlagen naar 0 kg (waardoor de vergunningplicht voor de gehele sector zou gaan gelden). In Frankrijk kent men deze ondergrens van 0 kg al ten aanzien van een binnenlandse vergunning. De strafrechtelijke medeaansprakelijkheid van verladers kent men zowel in België als in Duitsland.

De Nederlandse bepalingen omtrent de ondergrens van 500 kg en de medeaansprakelijkheid zijn in ieder geval niet uniek binnen Europa. Het rechtsvergelijkende onderzoek (dat alleen België, Duitsland en deels Frankrijk omvatte) is te gering om met honderd procent zekerheid te kunnen stellen dat de eis van dienstbetrekking alleen in Nederland voorkomt, maar in de onderzochte landen is deze in ieder geval niet aan de orde.

¹⁰² Europa Instituut, Universiteit Leiden & Asser Instituut Den Haag (in opdracht van het ministerie van Economische Zaken), Nationale koppen op EG-regelgeving. Tweede ronde van meldingen van het bedrijfsleven over 'koppen' in de Nederlandse wet- en regelgeving, juridisch bekeken, Leiden, april 2007, p. 42.

Tabel 15: Vergelijking Nederlandse bepalingen met regelgeving in andere Europese lidstaten

	Eis van dienstbetrekking	Ondergrens van 500 kg voor de vergunningplicht	Medeaansprakelijkheid van verladers voor overbelading
<i>Is sprake van een nationale kop?</i>	Ja	Ja	Wellicht
<i>Bestaat een soortgelijke bepaling in België?</i>	Nee	Ja (nu 500 kg, wetsvoorstel voor ondergrens van 0 kg, zoals ook al in Frankrijk geldt)	Ja
<i>Bestaat een soortgelijke bepaling in Duitsland?</i>	Nee	Nee	Ja

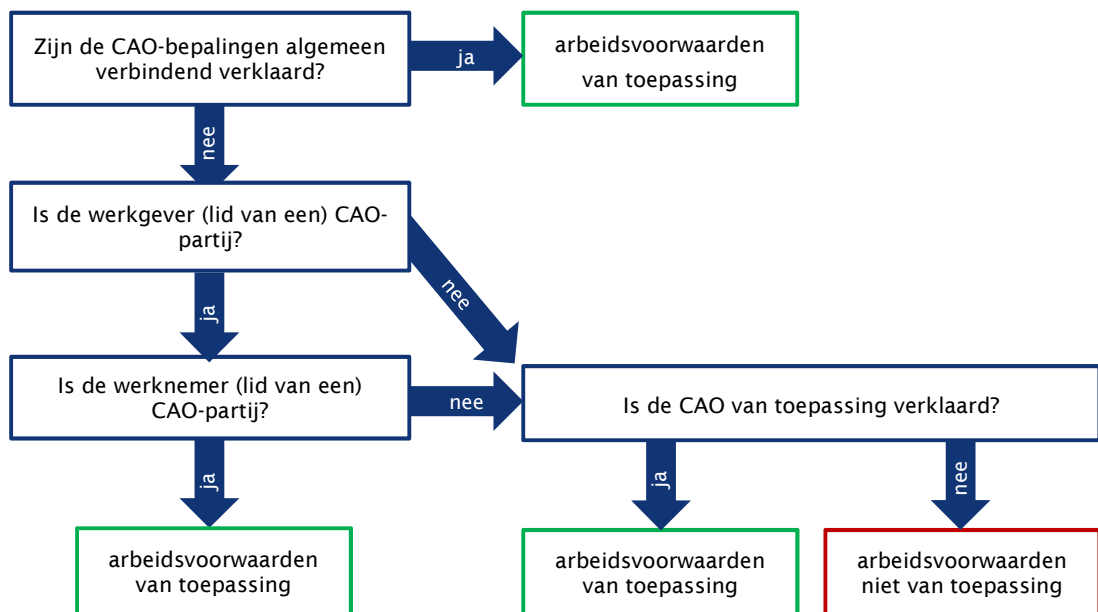
Bijlage 1: Klankbordgroep en gesprekspartners

Organisatie	Naam	Samenstelling klankbordgroep	Gesprekspartners interviews
CNV	de heer A. Meijerman		
	de heer F. Westerman		
EVO	de heer M. van der Kuijl		
	de heer P. Ruyter		
	de heer R. Willems		
FNV Bondgenoten	de heer H. van Dungen		
	mevrouw R. Hidding		
FNV Zelfstandigen	mevrouw J. van Breda		
ILT	de heer W. Beekjes		
	de heer F. Schouwaert		
	de heer A. De Vries		
Ministerie van Infrastructuur en Milieu	mevrouw M. Blom		
	de heer H. van Hoorn		
	mevrouw J. Kliet		
	mevrouw A. Ruijken		
	de heer H. Smit		
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	de heer P. Biemans		
	mevrouw M. Beeksmma		
	de heer C. Jansen		
	de heer J. van der Veen		
TLN	de heer J. Boonstra		
	de heer P. Jonkers		
	mevrouw H. Minderman		
	de heer H. Ouweland		
VERN	de heer K. de Waardt		
ZZP Nederland	de heer J. Marrink		
	de heer M. Post		

Bijlage 2: De positie van de zpp-er en het alternatief van minimumtarieven

Zzp-ers en CAO's

Een collectieve arbeidsovereenkomst (CAO) biedt vaak betere arbeidsvoorwaarden dan de wettelijke minimumeisen. In beginsel geldt een CAO alleen tussen de partijen die de CAO met elkaar sluiten (en hun leden). De CAO-partijen kunnen de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid echter verzoeken de bepalingen van een overeengekomen bedrijfstak-CAO algemeen verbindend te verklaren voor alle werkgevers en werknemers in de betreffende bedrijfstak. De CAO Beroepsgoederenvervoer over de weg en de verhuur van mobiele kranen (BGV 2011) is in april 2011 algemeen verbindend verklaard tot en met 31 december 2011. Dat betekent dat de CAO dus alle werkgevers en werknemers binnen de sector van het beroepsgoederenvervoer zich dienen te houden aan deze CAOepalingen (zie Figuur 20).



Figuur 20: Toepasselijkheid collectieve arbeidsvoorwaarden (Bakels et al., 2007 p. 242)

Zzp-ers worden niet beschouwd als werknemers: zij werken niet op grond van een arbeidsovereenkomst (art. 7:610 BW), maar op grond van een overeenkomst van opdracht (art. 7:400 BW). Zzp-ers vallen dan ook niet onder een CAO en worden dus niet beschermd door CAO-bepalingen, ook niet als deze algemeen verbindend zijn verklaard. Wel kunnen zzp-ers individueel afspraken maken met hun opdrachtgevers in de overeenkomst van opdracht.

Overigens betekent dit niet dat zzp-ers geheel geen arbeidsrechtelijke bescherming genieten. Sommige wetten bevatten een ruimere personenkring, waardoor meer werkenden dan alleen werknemers in de zin van artikel 7:610 BW onder de werking van deze wetten vallen.¹⁰³ In dat geval wordt wel gesproken van een *gelijkgestelde* die in *fictieve dienstbetrekking* is bij zijn opdrachtgever. Elke wet kent zijn eigen definitie van het begrip gelijkgestelde. Enkele voorbeelden van (mogelijke) regelingen die een ruimere personenkring hebben:

- Op grond van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen (BBA) uit 1945 is soms een ontslagvergunning vereist om de arbeidsrelatie met een zzp-er te kunnen beëindigen.
- Wat betreft het minimumloon wordt een zelfstandige in beginsel gelijkgesteld met een werknemer indien hij voor hoogstens twee opdrachtgevers werkt en de duur van de arbeidsverhouding minimaal drie maanden bedraagt (art. 3 WML jo. art. 1 Aanwijzingsbesluit arbeidsverhoudingen die als dienstbetrekking worden beschouwd.¹⁰⁴ Momenteel is een wetsvoorstel in voorbereiding om het bereik van de WML uit te breiden (zie paragraaf 5.5.1).
- Ook bij werknemersverzekeringen (Werkloosheidswet, Ziektewet en Wet inkomen naar arbeidsvermogen/Wet arbeidsongeschiktheid) wordt de kring van verzekerden uitgebreid met bepaalde groepen werkenden, waaronder zelfstandigen (artikelen 4 en 5). Let wel: zzp-ers zullen slechts in uitzonderingsgevallen als werknemer worden beschouwd en onder de werknemersverzekeringen vallen.

Bescherming tegen oneigenlijke chartering

Op grond van de huidige regelgeving worden zzp-ers dus niet beschermd tegen onderbetaling (althans voor zover geen sprake is van gelijkstelling in de zin van de WML). De gedachte achter de eis van dienstbetrekking is dat indien zzp-ers zouden worden toegelaten tot de sector, oneigenlijke chartering mogelijk wordt, waardoor de arbeidsvoorwaarden van (zittende) werknemers onder druk komen te staan.

Een veel genoemde bescherming tegen schijnconstructies is de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR), die zzp-ers moeten aanvragen bij de Belastingdienst. De VAR geeft zekerheid over de fiscale status van de inkomsten die voortvloeien uit uw arbeidsrelatie. Het belangrijkste doel van de VAR is het bieden van zekerheid aan de opdrachtgever, dat hij niet verantwoordelijk is voor het betalen van loonbelasting, premie volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet. De VAR biedt duidelijkheid over de vraag of er sprake is van een arbeidsrelatie: de overheid gaat er van uit dat iemand met een VAR niet in dienst is van een werkgever. De VAR is specifiek bedoeld als waarborg voor de opdrachtgever. Indien de Belastingdienst na controle concludeert dat er toch sprake is van een dienstverband, wordt de zzp-er daarop aangesproken. De opdrachtgever gaat vrijuit.

¹⁰³ M.V.M. Aerts, *Monografieën sociaal recht. De zelfstandige in het sociaal recht*, Deventer: Kluwer 2007.

¹⁰⁴ Besluit van 2 september 1996, houdende aanwijzing van een aantal arbeidsverhoudingen die als dienstbetrekking als bedoeld in artikel 2 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag worden beschouwd.

De VAR biedt geen zekerheid aan de zzp-er zelf. Indien de Belastingdienst bij een controle constateert dat er in feite toch sprake is van een dienstverband, dan raakt de zzp-er zijn fiscale voordelen kwijt, zoals zelfstandigenaftrek (€ 7.222 per jaar). De werkgever wordt niet 'gestraft'.

Minimumtarieven voor zzp-ers in de CAO?

Vraag is hoe de concurrentie op arbeidsvoorwaarden op alternatieve wijze zou kunnen worden tegengegaan. Een mogelijkheid zou kunnen zijn om in de CAO een waarborg tegen onderbetaling van zzp-ers op te nemen. Over de mogelijkheid en wenselijkheid hiervan bestaat echter enige discussie. Eind 2006 is voor het eerst in Nederland een CAO afgesloten met minimumtarieven voor zelfstandigen, namelijk de CAO voor remplaçanten bij symfonieorkesten van november 2006 tot augustus 2007. FNV Kunsten, Informatie en Media (KIEM) beklemtoonde daarbij dat deze CAO als voorbeeld zou kunnen dienen en niet als kartel moest worden gezien, maar juist een positieve invloed op de markt zou kunnen hebben. Als reactie daarop heeft de NMa eind 2007 een visiedocument gepubliceerd. In de inleiding daarvan stelt de NMa dat de conclusie van het visiedocument is dat vaste tarieven of minimumtarieven voor zelfstandigen, neergelegd in een CAO, strijdig zijn met het mededingingsrecht.¹⁰⁵ In de conclusie van hetzelfde visiedocument formuleert de NMa het echter iets genuanceerder: niet zozeer de bepalingen zelf zijn in strijd met het mededingingsrecht, maar wel de honorering van een verzoek tot algemeen verbindend verklaring van dergelijke tariefbepalingen. Vaste tarieven of minimumtarieven voor zelfstandigen, neergelegd in een CAO, hebben volgens de NMa tot gevolg dat de concurrentie tussen zelfstandigen wordt beperkt. Indien een dergelijke CAO-tariefbepaling algemeen verbindend is verklaard, kan de zogenoemde 'merkbaarheid' van die mededingingsbeperking worden verondersteld. Daarom is honorering van een verzoek tot algemeen verbindend verklaring volgens de NMa in strijd met art. 10 jo. 81 EG-verdrag. De NMa benadrukte in het visiedocument dat deze conclusie een algemeen karakter heeft. Slechts in een concreet geval kan de NMa of de rechter vaststellen of sprake is van een overtreding van de Mededingingswet of het Europese mededingingsrecht.

Naar aanleiding van de kritiek van de NMa is besloten om in de opvolgende CAO geen bodemtarief voor zzp-ers meer op te nemen.¹⁰⁶ Voor zover bekend heeft de rechter zich niet over deze kwestie uitgelaten. De Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (Wet CAO, art. 1 lid 2) en de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet AVV, art. 2 lid 4) bepalen beiden echter expliciet dat CAO's ook overeenkomsten van opdracht kunnen betreffen. Met andere woorden: de reikwijdte van de CAO kan wel zo worden geformuleerd dat (delen van) de CAO van toepassing is (/zijn) op overeenkomsten van opdracht.

In de praktijk komen CAO's die zich alleen richten op overeenkomsten van opdracht niet voor.¹⁰⁷ Als argument tegen het gebruik van bepalingen omtrent zzp-ers in CAO's wordt

¹⁰⁵ NMa, *Caotariefbepalingen voor zelfstandigen en de Mededingingswet*, Den Haag: NMa 2007, p. 5 (onder punt 7).

¹⁰⁶ M.S.A. Vegter, 'De NMa en de kleine zelfstandige', *Sociaal Recht* 2008-8.

¹⁰⁷ *Arbeidsrecht, tekst & commentaar*, art. 1 Wet CAO, aantek. 4.

wel gesteld dat een CAO de arbeidsverhouding regelt tussen werkgever en werknemer, en het dus niet bij de aard van een CAO past om daarin ook de relatie van een opdrachtnemer met een opdrachtgever te regelen.¹⁰⁸ Wel bevatten sommige CAO's bepalingen die de werkingsfeer van de CAO uitbreiden tot zzp-ers (zoals de Wet CAO en Wet AVV dat dus ook toestaan). Dat is bijvoorbeeld het geval in de vleessector en in de sector van het besloten busvervoer:

- In opeenvolgende CAO's voor de vleessector is bepaald dat een zzp-er in beginsel met een werknemer gelijk wordt gesteld, indien en voor zover deze in de regel werkzaam is voor één opdrachtgever in de sector (art. 1b lid 5 sub b jo. lid 7).¹⁰⁹ Het merendeel van de bepalingen uit deze CAO's is algemeen verbindend verklaard, maar de bepalingen met betrekking tot de zzp-ers niet.¹¹⁰
- In opeenvolgende CAO's voor het besloten busvervoer is opgenomen dat de bepalingen van de CAO (met een aantal uitzonderingen) van toepassing is op de zzp-er (art. 9 lid 1 tweede zin).¹¹¹ Ook deze CAO's zijn algemeen verbindend verklaard. Was dat in 2006 nog met uitzondering van de zzp-bepaling¹¹², vanaf 2007 is ook die inbegrepen bij de algemeen verbindendverklaring.¹¹³

¹⁰⁸ Bijvoorbeeld de Vereniging Platform Zelfstandige Ondernemers (PZO) was die mening toegedaan ten tijde van de discussie rondom de remplaçanten-CAO (zie het persbericht 'PZO: minimumtarieven voor zzp-ers in CAO's ridicul' d.d. 20 maart 2006, www.pzo.nl). Ook nu wordt dit argument nog regelmatig gebruikt (zie bijvoorbeeld het nieuwsbericht 'Geen afspraken over zelfstandig ondernemers in CAO' d.d. 18-11-2011 op de website van FNV Zelfstandigen).

¹⁰⁹ De huidige CAO (geldig van 01-04-2011 tot 01-04-2013), maar ook in enkele voorgaande CAO's (geldig van 01-04-2007 tot 01-04-2009 en geldig van 01-04-2009 tot 01-04-2011).

¹¹⁰ *Stcrt.* 2007, 198; *Stcrt.* 2010, 1585; *Stcrt.* 2011, 18485.

¹¹¹ Zowel in de huidige CAO (geldig van 01-07-2009 tot 31-12-2011) als in de vorige CAO (geldig van 01-01-2006 tot 30-06-2008).

De uitzonderingen betreffen de bepalingen omtrent de spaarurenregeling (art. 29), jaarurenregeling (art. 30), vakantie (art. 56), vakantietoeslag (art. 57) en werkgelegenheidsdagen (art. 58). Deze bepalingen zijn, in tegenstelling tot de rest van de CAO, niet van toepassing op zzp-ers.

¹¹² *Stcrt.* 2006, 29; *Stcrt.* 2006, 188, *Stcrt.* 2006, 233.

¹¹³ *Stcrt.* 2007, 2016; *Stcrt.* 2009, 15995; *Stcrt.* 2011, 14698.

Bijlage 3: Werkingssfeer CAO's

Werkingssfeer CAO Beroepsgoederenvervoer over de weg en de verhuur van mobiele kranen 2010-2011 (TLN)

Artikel 2

Werkingssfeer

1. Deze overeenkomst is van toepassing op:
 - a. Alle werkgevers en werknemers van in Nederland gevestigde ondernemingen die vergunningplichtig vervoer krachtens de Wet wegvervoer goederen (hierna Wwg), zoals deze laatstelijk is gepubliceerd op 9 december 2008 (staatsblad 492), verrichten, en/of die tegen vergoeding geheel of ten dele vervoer verrichten anders dan van personen, over de weg of over andere dan voor het openbaar verkeer openstaande wegen.
 - b. Werkgevers en werknemers in het kraanverhuurbedrijf, waaronder wordt verstaan alle in Nederland werkzame ondernemingen, waarin het bedrijf wordt uitgeoefend van het verhuren van mobiele kranen.
2. a. De overeenkomst is niet van toepassing op ondernemingen die:
 - een eigen CAO dienen toe te passen; ofwel
 - een eigen bedrijfstak CAO dienen toe te passen; ofwel
 - over een eigen vastgelegd arbeidsvoorwaardenpakket beschikken.Daarbij worden de volgende voorwaarden gesteld:
 - Het niveau van voorvermelde regelingen dient tenminste gelijkwaardig te zijn aan het niveau van de CAO voor het Beroepsgoederenvervoer over de weg en de verhuur van mobiele kranen en;
 - De hoofdactiviteit van de onderneming is een andere dan beroepsgoederenvervoer over de weg, logistieke dienstverlening of de verhuur van mobiele kranen.
2. b. De hoofdactiviteit van de onderneming is een andere dan beroepsgoederenvervoer over de weg, logistieke dienstverlening of de verhuur van mobiele kranen, wanneer in de regel niet meer dan 20% van de omzet met voornoemde activiteiten wordt gerealiseerd.
Maatgevend daarbij is de juridische eenheid waarvoor een vergunning beroepsgoederenvervoer is aangevraagd of toegekend, danwel waarbinnen de verhuur van mobiele kranen plaatsvindt.
2. c. Tevens zijn uitgezonderd ondernemingen, die in hoofdzaak gemeten naar de loonsom van het bedrijf bouwwerkzaamheden uitvoeren en tevens mobiele kranen exploiteren.

Werkings sfeer CAO Goederen vervoer Nederland 2010-2011 (KNV)

Artikel 1 - Werkings sfeer

Deze overeenkomst is van toepassing op:

De werkgevers en werknemers van elke in Nederland gevestigde onderneming, die aangesloten is bij Goederen vervoer Nederland en die vergunningplichtig vervoer krachtens de Wet weg vervoer goederen, zoals deze laatstelijk is gewijzigd of aangevuld op 9 december 2008, verricht, en/of die tegen vergoeding geheel of ten dele vervoer verricht anders dan van personen, over de weg of over andere dan voor het openbaar verkeer openstaande wegen en niet valt onder de werkings sfeer van, hetzij de Collectieve Arbeidsovereenkomst voor het Beroepsgoederen vervoer over de weg en de Verhuur van Mobiele Kranen, danwel onder de werkings sfeer van de Collectieve Arbeidsovereenkomst afgesloten met DHL Express (Netherlands) B.V., Selektvracht B.V., Brink's Nederland B.V. en TNT N.V.

De overeenkomst is eveneens niet van toepassing op ondernemingen die een eigen cao of een eigen bedrijfstak-cao dienen toe te passen, danwel over een eigen vastgelegd arbeidsvoorwaardenpakket beschikken waarvan het niveau tenminste gelijkwaardig is aan het niveau van de cao Goederen vervoer

Nederland en die voorts voldoen aan de volgende voorwaarden:

- De hoofdactiviteit van de onderneming is een andere dan beroepsgoederen vervoer over de weg, logistieke dienstverlening of de verhuur van mobiele kranen.
- Maatgevend voor de bepaling van de hoofdactiviteit is de juridische eenheid waarvoor de vergunning beroepsgoederen vervoer is aangevraagd of toegekend, dan wel waarbinnen de activiteit van de verhuur van mobiele kranen plaatsvindt.
- In de regel niet meer dan 20% van de omzet binnen deze juridische eenheid wordt gerealiseerd met beroepsgoederen vervoeractiviteiten, logistieke dienstverlening en/of de verhuur van mobiele kranen.

De bepalingen in deze CAO hebben een standaardkarakter, tenzij uitdrukkelijk anders is aangegeven.

Bijlage 4: Voorbeeld van breder toepassingsbereik richtlijn¹¹⁴

Trefwoord:	Toepasselijkheid rij- en rusttijdenregels voor voertuigen met laadvermogen van 500-3500 kg
Nummer:	68
Ministerie:	V&W
Melder:	TLN
Melding:	De EG-Verordening 561/2006, tot wijziging van EEG-Verordening nr. 3821/85 en tot intrekking van EEG-Verordening nr. 3820/85 stelt regels voor van rij- en rusttijden tijdens wegvervoer. Deze regels zijn slechts van toepassing op de voertuigcategorie vanaf 3500 kg, terwijl de Nederlandse wetgeving bepaalt dat deze regels voor rij- en rusttijden ook gelden voor de lichtere voertuigcategorie voertuigen met een laadvermogen van 500 - 3.500 kg.
Analyse:	De rij- en rusttijdenregels die gelden op grond van de Verordening moeten worden toegepast op wegvervoer van goederen waarbij de toegestane maximummassa van de voertuigen, met inbegrip van de aanhangwagens of opleggers, meer dan 3,5 ton bedraagt. Dit is in de Nederlandse regelgeving omgezet door de rij- en rusttijdenregels van toepassing te verklaren voor 'iedere verplaatsing over voor openbaar gebruik toegankelijke wegen in lege of beladen toestand, alsmede de direct daarmee samenhangende werkzaamheden, van een vrachtauto waarvan het kenteken- of registratiebewijs een laadvermogen van meer dan 500 kilogram vermeldt, alsmede een losse trekker'. In de definitie van een vrachtauto in het ATB Vervoer (artikel 2.1:1 lid 1 sub b) is geen gewichtsgrens aangegeven om te bepalen of een voertuig als vrachtauto valt te kwalificeren. De regels voor rij- en rusttijden gelden volgens artikel 2.3:1 ATB Vervoer derhalve voor 'een voor het vervoer van goederen ingericht motorrijtuig of geleed motorrijtuig alsmede een voor het vervoer van goederen ingerichte, met een motorrijtuig of geleed motorrijtuig samengevoegde, aanhangwagen', waarvan het kenteken- of registratiebewijs een laadvermogen van meer dan 500 kilogram vermeldt, alsmede een losse trekker. Onder de reikwijdte van de ATB Vervoer, vallen derhalve meer voertuigen dan onder de reikwijdte van Verordening 561/2006. Wat betreft de toepasselijkheid van de regels van de Nederlandse regelgeving voor rij- en rusttijden, kan dit worden gezien als een uitbreiding van het toepassingsgebied van Verordening 561/2006 en derhalve als een kop.

¹¹⁴ Europa Instituut, Universiteit Leiden & Asser Instituut Den Haag (in opdracht van het ministerie van Economische Zaken), Nationale koppen op EG-regelgeving. Tweede ronde van meldingen van het bedrijfsleven over 'koppen' in de Nederlandse wet- en regelgeving, juridisch bekeken, Leiden, april 2007, p. 23.