

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

In 2009 is de liberalisering van de postmarkt ingezet. In de overgangsfase van een wettelijk monopolie op de postbezorging naar een vrije postmarkt met concurrentie ontstond door volumedalingen en scherpe concurrentie op prijzen een zodanige druk op de arbeidsvoorwaarden van postbezorgers, dat die arbeidsvoorwaarden in het gedrang kwamen.

Het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 heeft tot doel te bevorderen dat in de postmarkt arbeidsvoorwaarden tot stand komen voor postbezorgers, waarbij de arbeidsovereenkomst de dominante vorm wordt. In dat besluit is daarom bepaald dat een postvervoerbedrijf met ingang van 1 januari 2018 met 80% van de postbezorgers die voor hem postvervoer verrichten een arbeidsovereenkomst heeft. Dit om te stimuleren dat zoveel mogelijk postbezorgers via een reguliere arbeidsovereenkomst aan de slag gaan.

Zoals blijkt uit de brief van de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) van 23 oktober 2017 aan de toenmalige Minister van Economische Zaken, was er een interpretatievraag of de inlening van arbeidskrachten op grond van een uitzendovereenkomst onder de reikwijdte van dit minimumpercentage van 80% viel (Kamerstukken II 2017/18, 29502, nr. 146 en bijlage). De ACM heeft er op gewezen dat er een spanning lijkt te zijn tussen de letterlijke tekst van artikel 2 van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 en de wetsgeschiedenis. Volgens de letterlijke tekst van het besluit moet een postvervoerder een arbeidsovereenkomst aangaan met ten minste 80% van de postbezorgers die voor hem postvervoer verzorgen. Deze tekst lijkt elke vorm van inlening uit te sluiten van de 80%-norm omdat dit duidt op een vereiste directe relatie tussen postvervoerder en postbezorger. In geval van inlening op grond van een uitzendovereenkomst heeft de postbezorger geen arbeidsovereenkomst met het postvervoerbedrijf maar met de werkgever (bijvoorbeeld een uitzendbureau) die de postbezorger ter beschikking stelt aan het postvervoerbedrijf om post te bezorgen. Het is daarom gewenst het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 op dit punt aan te passen om duidelijkheid te bieden. Als inlening niet onder de 80% zou vallen, heeft dit in de praktijk namelijk het onbedoelde, negatieve gevolg dat het realiseren van banen voor mensen uit de banenafpraak wordt belemmerd en dat bedrijven die deze banen willen aanbieden niet worden gestimuleerd. De regering vindt het belangrijk om de baanmogelijkheden voor de doelgroep banenafpraak te blijven stimuleren door aan te sluiten bij de banenafpraak uit het Sociaal Akkoord van april 2013. Dit besluit wijzigt daarom het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 zodat het stimuleren van extra baanmogelijkheden in de postsector voor deze doelgroep mogelijk blijft.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

Aanleiding

Op grond van artikel 2 van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 moet een postvervoerbedrijf een arbeidsovereenkomst hebben met ten minste 80% van de postbezorgers die voor hem postvervoer verrichten. Bij een uitzendovereenkomst heeft de postbezorger geen arbeidsovereenkomst met het postvervoerbedrijf zelf,

maar met zijn werkgever die de postbezorger ter beschikking stelt om voor het postvervoerbedrijf post te bezorgen. De begripsbepaling van arbeidsovereenkomst in het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 sloot daar niet goed op aan. Met de voorgestelde wijziging wordt duidelijk dat uitzendovereenkomsten niet onder de 80%-norm vallen, omdat uitzendwerk op verschillende punten minder bescherming biedt, zoals ten aanzien van werkzekerheid, loondoorbetalingsplicht en verschillen in arbeidsvoorwaarden. Alleen een specifieke groep van uitzendovereenkomsten van postbezorgers kan wel worden meegeteld voor de 80%-norm.

Veel postvervoerbedrijven maken gebruik van werknemers met een arbeidsbeperking. Dit sluit aan op de hiervoor genoemde banenafspraken. De regering vindt het belangrijk dat voor de doelgroep van de banenafspraken extra baanmogelijkheden gestimuleerd blijven worden, ook in de postmarkt. Het vorige kabinet heeft met de banenafspraken daarover afspraken gemaakt.

Gelet hierop is besloten uitzendconstructies voor de banenafspraken mee te laten tellen voor de 80%-norm. Hiermee wordt aangesloten bij de afspraken die door werkgevers en werknemers zijn gemaakt binnen de Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten over het meetellen van uitzendconstructies. Daarom is in dit besluit vastgelegd dat banen van de doelgroep van de banenafspraken die op basis van een uitzendovereenkomst als bedoeld in artikel 690 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek tot stand zijn gekomen, binnen de reikwijdte van het minimumpercentage van 80% vallen. Deze wijziging heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, aangekondigd in de brief van 30 november 2017 (Kamerstukken II 2017/18, 29502, nr. 146).

Gewijzigde reikwijdte 80%-norm

Een postvervoerbedrijf moet met 80% van de postbezorgers een arbeidsovereenkomst hebben. Met de wijziging van de definitie van arbeidsovereenkomst wordt meer specifiek aangegeven wat in dit besluit onder een arbeidsovereenkomst wordt verstaan. Daarmee is expliciet geregeld dat voor de norm van 80% ook meetellen de postbezorgers die zijn aangemerkt als arbeidsbeperkte als bedoeld in artikel 38b, eerste lid, van de Wet financiering sociale verzekeringen of die ingevolge artikel 38f, vijfde lid, van die wet met een arbeidsbeperkte zijn gelijkgesteld en die op basis van een uitzendovereenkomst ter beschikking zijn gesteld aan een postvervoerbedrijf om voor dat bedrijf post te bezorgen.

Hierbij wordt aangesloten bij de Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten (Wet tot wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen in verband met een heffing bij het niet voldoen aan de quotumdoelstelling, Stb. 2015, 154).

Tot de doelgroep van de banenafspraken horen de volgende groepen:

- mensen met een indicatie voor de Wet sociale werkvoorziening;
- jonggehandicapten als bedoeld in de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) met arbeidsvermogen;
- mensen uit de doelgroep van de Participatiewet van wie is vastgesteld dat zij niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen;
- mensen die op zogenoemde instroom-doorstroombanen of op banen op grond van de Wet inschakeling werkzoekenden werken.

Banen op basis van een uitzendovereenkomst tellen alleen mee voor het minimumpercentage van 80% wanneer het om deze doelgroep gaat op grond van de Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten.

Banen van postbezorgers die niet tot deze doelgroep behoren, maar wel op basis van een uitzendovereenkomst tot stand zijn gekomen, tellen niet mee voor de 80%-norm.

3. Verhouding tot andere regelgeving

Europeesrechtelijk kader

In de toelichting op het oorspronkelijke Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 (Stb. 2011, nr. 159) is gemotiveerd op welke gronden de 80%-norm uit dit besluit verenigbaar is met de in de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie neergelegde vrijheden en voldoet aan de kaders gesteld door Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PbEG 1997, L 18). Daarbij is tevens aangegeven dat het besluit kan worden gezien als een invulling van de bevoegdheid van de lidstaten om de naleving te waarborgen van essentiële eisen als bedoeld in artikel 9, eerste lid, en artikel 2, onderdeel 19, van Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende de gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (PbEG 1998, L 15). Het besluit biedt een balans tussen enerzijds het sociale belang van de bescherming van postbezorgers en het voorkomen van verdere verstoringen van de arbeidsmarkt en sociale verhoudingen en anderzijds voldoende flexibiliteit en toetredingsmogelijkheden die het risico uitsluiten dat de verplichting enkel ten dienste staat aan bestaande Nederlandse postvervoerbedrijven. Ook na de explicitering van de reikwijdte van de 80%-norm is deze motivering nog steeds van toepassing.

Dit besluit tot wijziging van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 valt voorts niet binnen het toepassingsbereik van de Dienstenrichtlijn (Richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt (PbEU 2006, L376). Het betreft immers wettelijke bepalingen betreffende arbeids- en tewerkstellingsvoorwaarden die door de Dienstenrichtlijn ingevolge artikel 1, zesde lid, van de Dienstenrichtlijn onverlet worden gelaten.

Dit besluit stelt beperkingen aan de inzet van uitzendkrachten. Alleen uitzendkrachten die als arbeidsbeperkte zijn aangemerkt of met een arbeidsbeperkte zijn gelijkgesteld, tellen mee voor het minimumpercentage van 80%. Postvervoerbedrijven kunnen postvervoer alleen laten verrichten door andere uitzendkrachten tot een maximum van 20% van het aantal postbezorgers. Zoals hiervoor is aangegeven, beoogt dit besluit dat voor de doelgroep van de banenafpraak extra baanmogelijkheden gestimuleerd blijven worden, ook in de postmarkt. Dit wijzigingsbesluit beschermt dus een groep arbeidskrachten die een zwakkere arbeidsmarktpositie heeft. Deze beperking aan de inzet van uitzendkrachten heeft daarmee het doel om het algemeen belang te dienen, ter bevordering van banen voor deze specifieke groep uitzendkrachten op de arbeidsmarkt en heeft daarmee tevens tot doel om een goede werking van de arbeidsmarkt te garanderen. Deze beperking is daarom gerechtvaardigd op grond van artikel 4, eerste lid, van de Uitzendrichtlijn (Richtlijn 2008/104/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende uitzendarbeid (PbEU 2008, L 327).

Verhouding tot algemeen arbeidsrecht

Het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 bevatte al een begripsomschrijving van arbeidsovereenkomst. De gewijzigde begripsomschrijving van arbeidsovereenkomst in artikel 1, onderdeel b, maakt duidelijk dat daaronder voor zover het een uitzendovereenkomst betreft alleen de uitzendovereenkomst met een arbeidsbeperkte valt als bedoeld in artikel 38b, eerste lid, van de Wet financiering sociale verzekeringen of een daarmee gelijkgestelde.

4. Internetconsultatie

De internetconsultatie heeft vijf reacties opgeleverd. Drie hiervan zijn positief terwijl twee reacties vragen om heroverweging van het wijzigingsbesluit. Voornaamste bezwaar is dat het wijzigingsbesluit leidt tot inperking van de reikwijdte. Voorheen waren diverse postvervoerbedrijven ervan uitgegaan dat alle vormen van uitzendwerk onder de 80%-norm vallen. Onderscheid binnen de groep van uitzendkrachten wordt door enkele partijen als onwenselijk gezien, omdat volgens hen ook onder uitzendkrachten die niet onder de doelgroep banenafpraak vallen zich werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt bevinden. Met het voorgestelde wijzigingsbesluit zou deze laatste groep volgens deze partijen uitgesloten worden. Zoals in paragraaf 1 is aangegeven, is het niveau van arbeidsbescherming van uitzendkrachten lager dan van werknemers met een arbeidsovereenkomst direct met het postvervoerbedrijf. Om concurrentie op arbeidsvoorwaarden te voorkomen voor werkenden met een zwakkere positie op de arbeidsmarkt is de flexibele schil – het aantal postbezorgers dat geen arbeidsovereenkomst met het postvervoerbedrijf zelf heeft - beperkt tot 20%.

Ook werd opgemerkt dat het wijzigingsvoorstel volgens enkele partijen in strijd zou zijn met de Europese Uitzendrichtlijn. Dit is in paragraaf 3 weerlegd.

In een reactie wordt de suggestie gedaan om uitzendwerk wél mee te tellen bij de 80%, maar de duur van dit uitzendwerk te begrenzen, bijvoorbeeld op 520 uur. Een dergelijke constructie zou met veel administratieve- en handhavingslasten gepaard gaan omdat op individueel niveau moet worden getoetst. Zonder deze toets zou het doel van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 juist worden ondergraven, omdat bedrijven dan de vrijheid zouden krijgen steeds voor een tijdelijke periode werknemers op basis van een uitzendcontract te laten werken om op deze manier aan de 80% uit het tijdelijk besluit te voldoen. Het is juist de bedoeling dergelijke korte tijdelijke dienstverbanden via uitzendcontracten te voorkomen.

5. Uitvoeringstoets

De ACM vindt het wijzigingsbesluit uitvoerbaar en handhaafbaar. De ACM merkt op dat zij het wijzigingsbesluit als een versmalling van de reikwijdte ziet. Tot op heden heeft de ACM alle uitzendwerk tot de 80% gerekend. Dit is een gevolg van de onduidelijkheid die de ACM heeft geconstateerd en die de aanleiding is voor deze wijziging. Tevens geeft ACM in overweging het toezicht op het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 elders te beleggen.

6. Regeldruk en bedrijfseffecten

Met de voorgestelde wijziging wordt geregeld dat alleen uitzendovereenkomsten van postbezorgers die zijn opgenomen in het doelgroepregister banenafpraak kunnen

worden meegeteld voor de 80%-norm. Dit wijzigingsbesluit leidt daardoor niet tot extra administratieve lasten of nalevingskosten voor bedrijven die met 80% van de postbezorgers een arbeidsovereenkomst, niet zijnde een uitzendovereenkomst, hebben. Naar verwachting heeft het wijzigingsbesluit ook geringe regeldrukeffecten omdat wordt aangesloten bij de bestaande systematiek uit de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten en daardoor aangesloten kan worden bij bestaande bedrijfsprocessen.

7. Inwerkingtreding

De verplichting voor postvervoerbedrijven om met ten minste 80% van de postbezorgers een arbeidsovereenkomst te hebben was al opgenomen in het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011. Sinds 1 januari 2018 geldt deze verplichting onverkort voor alle postvervoerbedrijven. Het was niet helemaal duidelijk of uitzendovereenkomsten ook meetelden voor die verplichting. In dit besluit wordt vastgelegd dat alleen uitzendovereenkomsten met een arbeidsbeperkte of daarmee gelijkgestelde meetellen voor de 80%-norm. Deze wijziging heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, aangekondigd in de brief van 30 november 2017 (Kamerstukken II 2017/18, 29502, nr. 146).

Om postvervoerbedrijven voldoende tijd te geven om zich voor te bereiden op deze wijziging van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011, treedt het besluit in werking met ingang van 1 januari 2019.

8. Artikelen

Artikel I

De begripsomschrijving van arbeidsovereenkomst in artikel 1 is aangepast. Het gaat in de eerste plaats om een arbeidsovereenkomst zoals geregeld is in artikel 610 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Verder valt hieronder een uitzendovereenkomst als bedoeld in artikel 690 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, op basis waarvan een postbezorger voor het postvervoerbedrijf post bezorgt, indien de postbezorger als arbeidsbeperkte is aangemerkt of daarmee gelijk is gesteld, zoals in paragraaf 2 is toegelicht. Op deze wijze is zeker gesteld dat ook de overeenkomsten op grond waarvan de bedoelde postbezorgers werkzaam zijn voor een postvervoerbedrijf meetellen voor het in artikel 2 opgenomen percentage.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,