

Vergaderjaar 2007–2008

31 569

Wijziging van de Wet personenvervoer 2000 in verband met de structurele regeling van de overgang van werknemers bij de overgang van een concessie voor openbaar vervoer alsmede van de Spoorwegwet in verband met de begrenzing van stamlijnen

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 10 juli 2008 en het nader rapport d.d. 26 augustus 2008, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 18 juni 2008, no. 08.001.774, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet personenvervoer 2000 in verband met de structurele overgang van werknemers bij de overgang van een concessie voor openbaar vervoer alsmede van de Spoorwegwet in verband met de begrenzing van stamlijnen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bevat twee, niet met elkaar samenhangende onderdelen. Artikel I strekt ertoe een permanente status te verlenen aan de bepalingen in de Wet Personenvervoer 2000 (Wp2000) voor de overgang van personeel bij de overgang van een concessie naar een andere concessiehouder. Los daarvan wordt het, ingevolge artikel II, mogelijk gemaakt spoorwegen in haven- en industriegebieden die uitsluitend of overwegend gebruikt worden door het goederenvervoer, aan te wijzen als hoofdspoorweg. De Raad van State maakt een opmerking over de handhaving van de uitzonderlijke personele regeling bij overgang van een concessie. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 juni 2008, nr. 08.001.774, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 juli 2008, nr. W09.08.0227/IV, bied ik U hierbij aan.

1. Handhaving uitzonderlijke personele regeling bij overgang van een concessie

De artikelen 36, tweede lid, tot en met 40 van de Wp2000 (de zogenoemde personeelsparagraaf) regelen de overgang van personeel bij de overgang van een concessie naar een nieuwe concessiehouder. In de memorie van toelichting bij de Wp2000 is aangegeven dat het feit dat het personeel in de vervoerssector van een publiekrechtelijke regeling over arbeidsvoorwaarden overgaat naar een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst, gecombineerd met de bijzondere omstandigheid van het introduceren van marktwerking in een sector die daar niet eerder mee te maken heeft gehad, reden vormt om te verzekeren dat de concurrentie niet op collectieve arbeidsvoorwaarden plaats zal vinden en dat het personeel in beginsel wordt overgenomen².

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

² Kamerstukken II 1998/99, 26 456, nr. 3.

De toelichting bij de Wp2000 stelt verder, als een aanvullende reden voor een op de sector en de specifieke problematiek toegesneden regeling van overgang van rechten en plichten van personeel, vast dat de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek en de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst omtrent overgang van ondernemingen niet in alle door de Wp2000 bestreken gevallen van toepassing zijn¹. Dit is bijvoorbeeld niet het geval bij overgang van concessies van privaatrechtelijke bedrijven waarbij geen materieel overgaat, alsmede bij aanbesteding van concessies van (voormalige) gemeentelijke vervoerbedrijven.

Overeenkomstig het advies van de Commissie-Laan is wel expliciet bepaald dat deze afwijkende regels slechts tijdelijk, namelijk voor een periode van 10 jaar, zouden moeten gelden. Na de overgangperiode, waarin de bedrijfstak heeft leren omgaan met de concurrentie, zouden de reguliere wettelijke voorwaarden moeten gaan gelden.

In 2005 heeft een evaluatie van de Wp2000 plaatsgehad waarin onder meer de personeelsparagraaf is geëvalueerd. In de evaluatieonderzoeken is benadrukt dat de personeelsparagraaf enerzijds een belangrijke functie heeft vervuld bij de beheerste introductie van marktwerking in het openbaar vervoer. Anderzijds heeft de personeelsparagraaf volgens de evaluatieonderzoeken een belemmerende werking gehad voor nieuwe toetreders tot de markt. In de kabinetsreactie op de evaluaties heeft het kabinet vervolgens geconcludeerd dat er vooralsnog geen aanleiding is om de wet aan te passen op het punt van het tijdelijke karakter van de personeelsparagraaf².

Het onderhavige wetsvoorstel strekt er toe thans een permanente status te verlenen aan de bepalingen in de Wp2000 voor de overgang van personeel bij de overgang van een concessie naar een andere concessiehouder. De Raad merkt op dat de toelichting bij het onderhavige voorstel uiterst summier is. Er wordt alleen gewezen op het feit dat zonder de personeelsparagraaf, om de zoveel jaar bij een aanbesteding en wisseling van de concessiehouder, tussen vervoerders afspraken zouden moeten worden gemaakt over de overgang van het personeel. Deze afspraken zouden tot gevolg kunnen hebben dat werknemers genoopt zijn een nieuwe arbeidsplaats te zoeken of te verhuizen. Deze situatie, waarmee volgens de toelichting hoge maatschappelijke transactiekosten zouden zijn verbonden, wordt nu voorkomen doordat de werknemers van de zittende vervoerders van rechtswege overgaan naar de nieuwe concessiehouder³.

De Raad merkt op dat in de toelichting nauwelijks aandacht wordt geschonken aan de in de evaluatieonderzoeken genoemde negatieve effecten van de personeelsparagraaf. Uit de toelichting blijkt niet welke argumenten de regering er thans toe hebben gebracht het eerder ingenomen standpunt ten aanzien van de personeelsparagraaf te herzien. De Raad is van oordeel dat de toelichting onvoldoende klemmende argumenten bevat om terug te komen op de oorspronkelijk keuze om de uitzonderlijke status, neergelegd in de artikelen 36, tweede lid, tot en met 40 van de Wp2000, voor het betrokken personeel tot een vaste periode te beperken en deze thans zonder looptijdrestrictie te doen gelden. Daarbij dient duidelijk te worden gemaakt waarom de argumenten aan de hand waarvan bij de invoering van de Wp2000 tot een tijdelijke regeling is besloten, niet langer opgeld doen.

De Raad adviseert het voorstel in het licht van het bovenstaande nader te bezien.

1. De Raad van State wijst in haar advies op de oorspronkelijke beweegredenen voor een tijdelijke, personele regeling bij overgang van een concessie, zoals die zijn opgenomen in de memorie van toelichting bij de Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000)⁴. Voorts wijst de Raad op de conclusies in het kabinetstandpunt naar aanleiding van de evaluatie van de Wp2000². Daaruit blijkt volgens de Raad dat het kabinet eerder heeft geconcludeerd dat er vooralsnog geen aanleiding was om de wet aan te passen op het punt van het tijdelijke karakter van de artikelen 36, tweede lid, tot en met 40 van de Wp2000, de zogenoemde personeelsparagraaf. Nu met het onderhavige wetsvoorstel de personeelsparagraaf een structureel karakter krijgt, ontbeert de toelichting

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 456, nr. 3.

² Kamerstukken II 2005/06, 30 421, nr. 1.

³ Zie het vierde tekstblok van paragraaf 1 van het algemene deel van de toelichting.

⁴ Kamerstukken II 1998/99, 26 456, nr. 3.

voldoende klemmende argumenten die het kabinet ertoe hebben gebracht het eerder ingenomen standpunt te herzien. De Raad adviseert om in de toelichting duidelijk te maken waarom de argumenten aan de hand waarvan bij de invoering van de Wp2000 tot een tijdelijke regeling is besloten, niet langer opgeld doen.

Met de Raad deel ik de mening dat de memorie van toelichting op dit punt wijziging behoeft. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is de toelichting bij het ontwerp aangepast (paragraaf 1).

In de aangepaste toelichting is een drietal aanvullende, klemmende argumenten opgenomen waarom de personeelsparagraaf in afwijking van het eerder door het kabinet ingenomen standpunt toch een permanente status dient te krijgen.

a. Rechtszekerheid werknemers

Bij de totstandkoming van de Wp2000 is besloten dat een personeelsparagraaf een belangrijke functie zou vervullen bij de introductie van decentralisatie en beheerste marktwerking in het openbaar vervoer. Het zou arbeidsonrust bij de overgang van concessies voorkomen en leiden tot zekerheid en overgang en beschikbaarheid van personeel bij respectievelijk de zittende en nieuwe vervoerder. In de praktijk is inderdaad gebleken dat de personeelsparagraaf hierin heeft voorzien. Rechtsonzekerheid en onrust bij werknemers bij de overgang van concessies is voorkomen en de beschikbaarheid van personeel geeft een zekere continuïteit voor vervoerders.

b. Minder belemmerende werking voor nieuwe toetreders dan voorzien

Eerder werd voorzien dat door de personeelsparagraaf (en de verplichte overname van personeel) mogelijk een belemmerende werking zou ontstaan voor nieuwe toetreders. Inmiddels is echter gebleken dat er nieuwe bedrijven zijn toegetreden tot de markt. Deze bedrijven hebben personeel nodig voor hun nieuwe concessie. Het is een groot voordeel dat daarvoor personeel beschikbaar is dat in het betreffende concessiegebied woont, de taal spreekt en de regio kent.

c. Breed draagvlak in sector en Tweede Kamer voor structurele regeling

Bij het naderen van de vervaldatum van de personeelsparagraaf is gebleken dat er een breed gedragen wens was om de personeelsparagraaf definitief in de wet op te nemen. Het definitief maken van de personeelsparagraaf is een uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer. Het lid Mastwijk heeft hierover een motie ingediend. Tijdens het kamerdebat over deze motie bleek dat deze motie kamerbreed werd ondersteund. Ook de sector, werkgevers en werknemers, zijn het er over eens dat de personeelsparagraaf een definitieve status moet krijgen. De personeelsparagraaf zorgt voor een stabiliserend effect in de concessieverlening.

Voorts merkt de Raad op dat in de toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel nauwelijks aandacht wordt geschonken aan de negatieve effecten van de personeelsparagraaf zoals die in de aangehaalde evaluatieonderzoeken¹ zijn genoemd.

In de evaluatie van de Wp2000 is geconcludeerd dat vervoerders wellicht meer concurrerend kunnen meedingen bij aanbestedingen als zij zelf hun personeel kunnen kiezen. Bij het ontbreken van een uniform geldende personeelsparagraaf kunnen aanvullende afspraken of maatregelen nodig zijn ter voorkoming van rechtsonzekerheid bij partijen en om een snelle afwikkeling van de overgang van een concessie te waarborgen. Dit kan leiden tot onnodige impasses en spanningen tussen de sociale partners.

Het in de evaluatieonderzoeken aangehaalde negatieve effect van de personeelsparagraaf op de concurrentie kan in die zin worden genuanceerd. Hiervoor onder b is reeds ingegaan op de in de evaluatieonderzoeken genoemde, mogelijk belemmerende werking van de personeelsparagraaf op nieuwe toetreders.

2. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 421, nr. 1.

2. De in de bijlage bij het advies opgenomen redactionele opmerkingen zijn verwerkt.

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

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde, gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W09.08.0227/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- Het voorgestelde artikel 20, vierde lid, laatste volzin van de Spoorwegwet herformuleren als volgt: Wanneer ingevolge artikel 2 of artikel 124 een spoorweg wordt aangewezen als hoofdspoorweg wordt daarbij bepaald of de hoofdspoorweg onder het bereik van dit lid valt.
- In het voorgestelde artikel 21, derde lid, «van het spoor van het buitenste spoor» vervangen door: van het buitenste spoor.