

Vergaderjaar 2003–2004

**28 802**

## **Wijziging van de wet personenvervoer 2000 in verband met een verbod op het ter beschikking stellen van vergunningbewijzen aan derden**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 10 februari 2004

Met genoegen heb ik kennis genomen van het verslag dat de commissie voor Verkeer en Waterstaat van Uw Kamer heeft uitgebracht. Ondergetekende is er mee ingenomen dat de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD en de SP het wetsvoorstel positief waarderen. Illegaal taxivervoer verstoort eerlijke concurrentie en benadeelt de kwaliteit en betrouwbaarheid van de taxibranche. De leden zien deze wetswijziging als een belangrijke en noodzakelijke stap in de richting van betere handhaving en meer kwaliteit in de taxibranche. Dat neemt niet weg dat de leden van de CDA-fractie en de PvdA-fractie nog een aantal vragen hebben gesteld en opmerkingen hebben gemaakt over het voorliggende voorstel. In deze nota zal ik op deze vragen en opmerkingen nader ingaan.

De leden van de CDA-fractie dringen aan op een spoedige en algehele evaluatie van de taxiwetgeving. Deze leden zijn van mening dat de belangrijkste doelstelling van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000), meer kwaliteit tegen lagere prijzen, niet is gehaald en vragen wanneer de evaluatie in de Kamer kan worden behandeld.

De Wet deregulering taxivervoer is op 1 januari 2000 in werking getreden. De deregulering vindt gefaseerd plaats. Het eindbeeld is vastgelegd per 1 januari 2003. De eindevaluatie van de taxiwetgeving heeft betrekking op de periode 2000–2003. Om de ontwikkelingen in de taximarkt goed te kunnen volgen wordt tot 2004 jaarlijks een meting verricht naar de ontwikkelingen in het taxivervoer. Op 27 juni 2001 is het rapport «Monitoring en evaluatie deregulering taxivervoer» per brief aan de Kamer aangeboden (Kamerstukken II, 2000/01, 25 910, nr. 35). In dat rapport zijn de evaluatieresultaten over het jaar 2000 opgenomen. Dit rapport is in oktober 2001 in de Kamer behandeld. Op grond van die evaluatieresultaten is geoordeeld dat de gefaseerde invoering van de Wet deregulering taxivervoer doorgang kan vinden. De periode van één jaar was echter te kort om definitieve conclusies over de effecten van de wet te trekken. Mede vanwege de fasegewijze invoering van de taxiwetgeving kan dat niet eerder dan in 2004. Een aantal maatregelen heeft immers nog geen effect kunnen opleveren. Om de kwaliteit te verbeteren is bovendien een aantal aanvullende maatregelen genomen en zijn andere in voorbereiding. Bij brief van 4 november 2003 (Kamerstukken II, 2003–2004, 25 910, nr. 46) bent u laatstelijk over een aantal van deze maatregelen geïnformeerd. Eén van de

maatregelen om de kwaliteit en de handhaving te versterken is het voorliggende wetsvoorstel.

In deze brief is tevens gemeld dat ik wil vasthouden aan de in oktober 2001 met u overeengekomen evaluatie van de Wet deregulering taxi- vervoer. Ik verwacht in de eerste helft van 2004 conclusies te kunnen trekken over de effecten van deze wet.

Deze leden vragen voorts of er nadere stappen zullen worden genomen die ertoe leiden dat daadwerkelijk zal worden gehandhaafd. De leden zijn van mening dat slechts nieuwe regels moeten worden gesteld die handhaafbaar zijn en ook gehandhaafd zullen worden. Zij merken voorts op dat het wetsvoorstel een bijdrage kan leveren aan de verbetering van de kwaliteit van het taxivervoer indien de handhaving nauwgezet ter hand wordt genomen. Ook de leden van de PvdA-fractie merken op dat de controle en handhaving geïntensiveerd moeten worden. De leden van de CDA-fractie leiden echter uit het gestelde onder punt 7 van de memorie van toelichting af dat de handhaving niet wordt geïntensiveerd.

Ik merk hierover het volgende op. Het voorliggende wetsvoorstel is juist bedoeld om te komen tot een verbetering van de handhaafbaarheid van de reeds bestaande regels inzake de vergunningen. Anders gezegd: het te handhaven recht wordt beter handhaafbaar gemaakt. Voor de handhaafbaarheid is het van groot belang dat een zelfstandig verbod voor het ter beschikking stellen van vergunningbewijzen aan derden wordt opgenomen in de wet. Het voorliggende voorstel voorziet daarin. Met de voorgestelde verbodsbepaling worden de bewijstechnische belemmeringen bij de handhaving weggenomen.

Nadrukkelijk wil ik erop wijzen dat dit wetsvoorstel geen inhoudelijke nieuwe regelgeving met zich brengt. Het wetsvoorstel brengt daarom als zodanig voor de handhaving geen hogere lasten met zich. In dat kader dient het gestelde onder punt 7 van de memorie van toelichting te worden gezien.

Door de Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Vervoer (IVW- DV) wordt intensief gehandhaafd op een juiste naleving van het gebruik van vergunning(bewijzen). Reeds vanaf 2002 heeft de controle op verpachting van vergunningbewijzen een hoge prioriteit. Zo heeft er het afgelopen jaar een verschuiving plaatsgevonden van bedrijfsmatige onderzoeken naar wegcontroles, waarbij de detectie van deze strafbare feiten het grootst is. Verder wordt bij twijfel bij wegcontroles in veel gevallen nadere onderzoeken binnen een bedrijf ingesteld. Evenals in 2002 is er ook medio 2003 door de IVW een thema-actie gehouden, die specifiek gericht is op een juist gebruik van vergunningbewijzen. In samenwerking met de politie vinden voorts controles plaats in de grote steden.

De leden van de CDA-fractie vragen ten slotte nader in te gaan op de opmerking van de Raad van State over de toereikendheid van het wetsvoorstel voor de bestrijding van de problematiek, zolang een vergunninghouder nog over een groot aantal vergunningbewijzen kan beschikken. Kennelijk heeft de door mij in het nader rapport gegeven argumentatie de leden van deze fractie niet geheel kunnen overtuigen. Ik voeg er daarom nog het volgende aan toe. Om een goede concurrentiepositie te verwerven, is voldoende armslag en flexibiliteit voor de taxiondernemer een vereiste. Ook voor wat betreft de in te zetten voertuigen. Daarnaast maakt een aantal ondernemers gebruik van leasevoertuigen, waarvan zij dus niet zelf de houder zijn. De afstemming tussen vraag en aanbod kan beter aan de markt worden overgelaten. Bij de ondernemers dient de keuze te liggen om al dan niet tot een markt toe te treden en voor een bepaalde bedrijfsomvang te kiezen. Afschaffen van het capaciteitsbeleid is derhalve essentieel voor voldoende marktwerking op de taximarkt. Daarbij past niet een beperking van het aantal te verstrekken vergunning-

bewijzen per vergunninghouder. Overigens is de verstrekking van vergunningbewijzen niet ongelimiteerd. In de huidige regelgeving bestaat de mogelijkheid om een onbeperkte verstrekking van vergunningbewijzen tegen te gaan. Artikel 17, vierde lid, van het Besluit personenvervoer 2000 voorziet hierin doordat de minister de vervoerder kan laten aantonen dat het aantal vergunningbewijzen dat hij heeft aangevraagd in verhouding staat tot het aantal bussen en auto's waarover de vervoerder duurzaam de beschikking heeft. Bij aanvraag van vergunningbewijzen wordt door de IVW gecontroleerd of de aanvrager inderdaad zelf de extra vergunningbewijzen nodig heeft. Op dit punt wordt dus strikt toegezien. De problematiek van de verpachting van vergunningbewijzen dient derhalve te worden bestreden met een intensieve controle en handhaving. De voorgestelde verbodsbepaling vergemakkelijkt de handhaving. De vergunninghouder kan immers direct worden aangepakt bij verpachting van het vergunningbewijs. Voorts is de verwachting, zoals ook in het nader rapport en in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is betoogd, dat door de afschaffing van het capaciteitsbeleid het illegaal taxivervoer uiteindelijk zal afnemen.

De leden van de fractie van de PvdA wijzen op de mogelijkheid van het intrekken of het schorsen van een taxivergunning en vragen waarom in de memorie van toelichting daar geen melding van gemaakt wordt. Ik verwijs deze leden naar de passage in de memorie van toelichting onder punt 5. Daarin wordt betoogd dat het voorgestelde verbod ook de kansen vergroot voor de inzet van bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten die op grond van de Wp 2000 ter beschikking staan. Daarbij wordt ook genoemd het al dan niet tijdelijk intrekken van de vergunning. Op grond van artikel 99 van de Wp2000 kan een vergunning worden ingetrokken indien niet meer wordt voldaan aan de vergunningvereisten of indien de vergunninghouder in strijd handelt met de bepalingen gesteld bij of krachtens de Wp2000.

Voor de toepassing van de laatst genoemde intrekkinggrond is vaststelling van een overtreding wel noodzakelijk. Duidelijk mag zijn dat de voorgestelde verbodsbepaling de vaststelling van het in strijd handelen met een wettelijke bepaling vereenvoudigt. Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven heeft in een voorlopige voorzieningenprocedure geoordeeld dat aan de verpachter van een vergunningbewijs geen bestuurlijke sanctie (in casu een last onder dwangsom) kan worden opgelegd aangezien de vergunninghouder niet een overtreder is van een tot hem gerichte norm. Als overtreder zou uitsluitend worden beschouwd degene tot wie de te handhaven norm zich richt en die de norm ook daadwerkelijk heeft geschonden. Een bestuurlijke sanctie kan niet worden opgelegd aan een medeplichtige, aldus het College (No. AWB03/321, 8 april 2003). Met de voorgestelde verbodsbepaling worden derhalve ook de belemmeringen voor de bestuurlijke handhaving weggenomen. Bovendien wordt op dit moment bezien in hoeverre de bestuurlijke boete als extra bestuurlijke sanctie naast bestuursdwang, last onder dwangsom en schorsing of intrekking van de vergunning in de Wp2000 kan worden opgenomen.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de chauffeurspas met vergunningbewijs van buiten zichtbaar in de auto moet worden aangebracht. Volgens deze leden is dat in de praktijk alleen een identificatiemiddel bij controles door de Rijksverkeersinspectie. Alleen bij zeer zware misdragingen wordt de pas ingetrokken. De leden menen dat het voorgestelde verbod versterkt zou kunnen worden als een strafpuntenstelsel zou worden gekoppeld aan de chauffeurspas en eventueel het vergunningbewijs. Zij vragen waarom deze koppeling niet is gemaakt. Ook vragen zij of er voorstellen komen voor een sluitend maar ook duidelijk systeem.

Bij de beantwoording van deze vragen moet bedacht worden dat er verschil is tussen een vergunning(bewijs) en een chauffeurspas. Dit wetsvoorstel heeft betrekking op de vergunning op grond van artikel 4 van de Wp2000 waarover een vervoerder (ondernemer) in het taxivervoer dient te beschikken. De chauffeurspas heeft daarentegen betrekking op de bestuurder (chauffeur) van een taxi. De vervoerder hoeft niet zelf andere eisen gesteld dan aan de chauffeur. De door de aan het woord zijnde leden voorgestelde koppeling ligt dan ook niet voor de hand. De chauffeurspas heeft onder andere tot doel de kwaliteit van bestuurders van taxi's te waarborgen. In het Bp2000 zijn de eisen geregeld die aan de chauffeur worden gesteld voordat hij een pas ontvangt. Deze eisen hebben betrekking op betrouwbaarheid (verklaring omtrent het gedrag), een geneeskundige verklaring en het bezit van een geldige rijbewijs. Vanaf 1 juli 2004 wordt daaraan toegevoegd de eis van vakbekwaamheid (chauffeursdiploma); een daartoe strekkende wijziging van het Bp2000 is eind december 2003 aan de Raad van State voor advies voorgelegd. De pas moet voor de passagier goed zichtbaar in de taxi zijn bevestigd. Passagiers weten dan dat ze bij een erkende chauffeur in de auto zitten. De pas is derhalve niet alleen een identificatiemiddel bij de controle door de IVW-DV waarin de Rijksverkeersinspectie per 1 juli 2001 is opgegaan. De chauffeurspas is vijf jaar geldig. In artikel 77 van het Bp2000 zijn de gevallen geregeld waarin de chauffeurspas kan worden ingetrokken. Ten aanzien van de strafbare gedragingen (betrouwbaarheid) kan de pas alleen worden ingetrokken wegens het niet kunnen overleggen van een verklaring omtrent het gedrag.

Bij het in het kader van het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde verbod gaat het niet om de taxibestuurder, maar om de vergunninghouder. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, kan een chauffeur die illegaal gebruik maakt van een vergunningbewijs om voor eigen rekening en risico vervoer te verrichten (pachter) reeds effectief worden aangepakt wegens het plegen van het misdrijf van artikel 4 van de Wp2000: het zonder vergunning verrichten van taxivervoer. De wijziging van de wet is echter bedoeld om ook handhavend op te kunnen treden tegen de vergunninghouder die een illegale vervoerder faciliteert met een vergunningbewijs (verpachter). Een vergunningbewijs is gekoppeld aan de vergunning en wordt voor een periode van ten hoogste vijf jaar vertrekt aan de vergunninghouder. De vergunninghouder/taxivervoerder is verplicht om altijd een vergunningbewijs aanwezig te hebben in een auto waarmee taxivervoer wordt verricht. Hierdoor is het mogelijk om te controleren of voor het vervoer vergunning is verleend en of het vervoer in overeenstemming met de vergunning wordt verricht.

Artikel 19 van het Bp2000 bepaalt in welke situaties een vergunningbewijs niet geldig is. Hieruit blijkt ook de duidelijke koppeling tussen de vergunning en de verstrekte vergunningbewijzen. Als de vergunning zijn geldigheid verliest, zijn ook de vergunningbewijzen niet meer geldig. Indien een vergunninghouder in strijd met het bij of krachtens de wet bepaalde heeft gehandeld of indien de vergunninghouder niet meer voldoet aan de eisen die aan hem worden gesteld voor het in aanmerking komen van een vergunning, kan de Minister de vergunning ambtshalve wijzigen, schorsen of intrekken. Een dergelijk besluit kan het karakter hebben van een sanctie. De mate waarin gebruik zal worden gemaakt van de sanctiebevoegdheid is afhankelijk van de omstandigheden van het geval, waarbij voldaan moet worden aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Bij intrekking van de vergunning moeten de vergunningbewijzen door de vervoerder worden ingeleverd bij de Minister van Verkeer en Waterstaat. Concluderend ben ik van mening dat met de voorgestelde verbodsbepaling de wet voldoende inhoudelijke criteria geeft voor een effectieve aanpak van de illegale handel in (taxi)vergunningen.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af wanneer wordt gerapporteerd over de controle en handhaving. Voorts vragen zij of de vijfjaarlijkse toets over het vergunningbewijs niet een geschikt moment is om te evalueren. Ik merk hierover het volgende op. De IVW rapporteert jaarlijks in de vorm van een jaarbericht, waarin het onderwerp taxi een belangrijke plaats inneemt. Voorts wordt er ieder jaar door een extern bureau de handhaving en naleving van de taxiwetgeving in beeld gebracht aan de hand van controleresultaten. Deze onderzoeken, alsmede de resultaten van bijzondere controles in de vorm van thema-acties, worden door de IVW gepubliceerd.

De door de leden van de fractie van de PvdA bedoelde vijfjaarlijkse toets vindt niet plaats over het vergunningbewijs maar over de vergunning. De vergunning wordt aan de vervoerder voor onbepaalde tijd verleend. Elke vijf jaar wordt door de IVW getoetst of de vervoerder nog steeds voldoet aan de vergunningeisen. De wijze waarop deze periodieke toetsing plaatsvindt, is geregeld in artikel 30 van het Besluit personenvervoer 2000. De betreffende vergunninghouder moet elke vijf jaar – gerekend vanaf de dag waarop de vergunning is verleend – de benodigde documenten overleggen. De toetsmomenten zijn dus per vergunninghouder verschillend. De vijfjaarlijkse toets – zoals de leden van de PvdA-fractie voorstellen – is derhalve geen geschikt moment voor een evaluatie. Afgezien van deze toets heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat overigens de bevoegdheid om tussentijds de vergunninghouders te controleren op het voldoen aan de vergunningeisen. Anders dan de vergunning heeft een vergunningbewijs wel een beperkte geldigheidsduur; een vergunningbewijs wordt voor een periode van ten hoogste vijf jaar verstrekt. Door het beperken van de geldigheidsduur is het namelijk eenvoudiger te controleren of de periodieke toetsing van de vergunningvereisten heeft plaatsgevonden.

De leden van de PvdA-fractie vragen tenslotte waarom in het wetsvoorstel of de memorie van toelichting niets is opgenomen over de boordcomputer.

De reden hiervoor is gelegen in het feit dat de ontwikkeling en invoering van de boordcomputer taxi een op zichzelf staand traject is, waarmee andere doelen worden gediend dan onderhavig wetsvoorstel. Deze doelen zijn in hoofdzaak het bevorderen van de eerlijkheid van de handel en het verminderen van de administratieve lasten voor de vervoerders door het registreren van de rij- en rusttijden, de ritten zelf en de opbrengsten registreren. Het verplicht stellen van de boordcomputer zal echter ook een impuls geven aan een effectievere controle en handhaving. Een belangrijk neveneffect zal eruit bestaan dat de controle op de naleving en handhaving op bijvoorbeeld de rij- en rusttijden zal worden verbeterd. De invoering van de boordcomputer is afhankelijk van de Europese besluitvorming over de Richtlijn meetinstrumenten.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
K. M. H. Peijs