

Vergaderjaar 2009–2010

**32 424**

## **Wijziging van de Wet personenvervoer 2000, houdende regels ter bevordering van de kwaliteit in het taxivervoer**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

*Algemeen*

#### **1. Inleiding**

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft bij brief van 26 juni 2008 het kabinetsstandpunt in hoofdlijnen over het toekomstige taxibeleid aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2007/08, 31 521, nr. 1). Deze kabinetsvisie is mede gebaseerd op de eveneens bij die brief aangeboden onderzoeksrapporten «Toekomst voor de taxi» en «Handreikingen voor hoogwaardig contractvervoer». Het eerstgenoemde rapport heeft in hoofdzaak betrekking op het segment van de zogenoemde straattaxi, waaronder het taxivervoer vanaf standplaatsen. Het tweede rapport heeft betrekking op taxivervoer dat wordt verricht op basis van meer structurele contracten zoals leerlingenvervoer.

Deze kabinetsvisie omvat inhoudelijke en procesmatige voorstellen gericht op een verbetering van de kwaliteit van het taxivervoer. De kabinetsvoorstellen zijn met de beide rapporten besproken met de Tweede Kamer op 19 november 2008 en 31 maart 2009, en zijn door de Tweede Kamer ondersteund (Kamerstukken II 2008/09, 31 521, nrs. 2 en 19). In het overleg met de Tweede Kamer is afgesproken dat de voorstellen over de bovenbedoelde segmenten van het straattaxivervoer en het contractvervoer, gelet op de eigen kenmerken van deze vervoerstypen, afzonderlijk worden uitgewerkt.

De uitwerking van de voorstellen op het onderdeel van het straattaxivervoer is neergelegd in de brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 9 juli 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 31 521, nr. 23). Over de in deze brief door het kabinet voorgestelde wettelijke maatregelen en voorzieningen is op 9 september 2009 met de Tweede Kamer overleg gevoerd. Gebleken is dat de Tweede Kamer ook die maatregelen en voorzieningen breed ondersteunt (Kamerstukken II 2009/10, 31 521, nr. 38).

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot invoering van de onderdelen waarvoor een wijziging van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) noodzakelijk is. Dit betreft met name het voorstel om op bepaalde onderdelen van het straattaxivervoer aanvullende gemeentelijke

bevoegdheden in te voeren. Het wetsvoorstel heeft voorts betrekking op een verduidelijking van de reikwijdte van «taxivervoer» en een vereenvoudiging van het stelsel van de ondernemersvergunning voor taxivervoer. Daarnaast strekt het wetsvoorstel ertoe om de verschillende wettelijke taxibepalingen nader te stroomlijnen en overzichtelijker te positioneren, met name ook om zorg te kunnen dragen voor een goede onderlinge afstemming tussen de bevoegdheden van het Rijk en de aanvullende bevoegdheden van gemeenten. Dit heeft geleid tot een afzonderlijk en overzichtelijk taxihoofdstuk en tot een aantal daarmee samenhangende technische wijzigingen.

De in de brief van 9 juli 2009 opgenomen maatregelen leiden op onderdelen tevens tot een wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 (Bp2000).

## **2. Aanleiding en achtergrond**

### *a. Algemene typering contractvervoer en straattaxivervoer*

Ingevolge artikel 1, onderdelen h en j, van de Wp2000 wordt onder taxivervoer verstaan het »niet voor een ieder« en «niet volgens een dienstregeling» openstaand personenvervoer per auto tegen betaling. Dit ter onderscheiding van het begrip openbaar vervoer, zoals bedoeld in artikel 1, onderdeel h, van de Wp2000.

Binnen de taximarkt wordt in de praktijk onderscheid gemaakt tussen het zogenoemde contractvervoer en het straattaxivervoer. Het contractvervoer is taxivervoer dat wordt verricht op basis van structurele contracten. De Wp2000 duidt dit vervoer aan als taxivervoer dat wordt verricht ter uitvoering van een schriftelijke overeenkomst waarbij gedurende een bij die overeenkomst vastgestelde periode meermalen taxivervoer wordt verricht tegen een in die overeenkomst vastgesteld tarief<sup>1</sup>. Wat de verdere beschrijving van dit contractvervoer betreft, zij verwezen naar het in hoofdstuk 1 van deze toelichting al genoemde rapport «Handreikingen voor hoogwaardig contractvervoer» en de brieven van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 27 januari 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 31 521, nrs. 6 en 7).

Naar de wijze waarop vraag en aanbod binnen de markt van het *straat-taxivervoer* tot stand komen, kunnen de volgende drie deelmarkten worden onderscheiden:

- a. taxivervoer vanaf taxistandplaatsen (de standplaatstaxi);
  - b. de taxi die door de klant wordt aangehouden op straat (de aanhoud-taxi);
  - c. de taxi die door de klant telefonisch wordt besteld (de beltaxi).
- De deelmarkten a en b tezamen worden ook wel de opstapmarkt genoemd (de opstaptaxi).

De in het vervolg van deze toelichting nog nader gemotiveerde noodzaak tot een verbetering van de kwaliteit van taxivervoer, is met name aan orde in de opstapmarkt. Praktijk en onderzoek wijzen uit dat vooral in de grote steden op de opstapmarkt de consument weinig keuzevrijheid heeft. De consument heeft slechts beperkte kennis van de kwaliteit van de dienst die een chauffeur gaat leveren en kan weinig tot geen gebruik maken van eerdere ervaringen. Reputaties – basis van herhalingsaankopen bij een goede reputatie of basis voor weigering van het aanbod bij een slechte reputatie – zijn in dit stadium in deze deelmarkten in bepaalde situaties nog onvoldoende zichtbaar en kenbaar. Door deze omstandigheden kan een taxichauffeur te gemakkelijk misbruik maken van zijn marktmacht. In de deelmarkt van de beltaxi, dus bij telefonisch bestelde taxiriten, zijn reputaties in het algemeen juist wel goed kenbaar. Door de zichtbaarheid van deze aanbieders op bijvoorbeeld internet en in gidsen waar bedrijven en diensten staan vermeld, kan de consument vooraf meerdere opties

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 84, derde lid, van de Wp2000.

afwegen en weet de consument de aanbieder achteraf terug te vinden indien hij tevreden is (herhalingsaankoop). Incidentele gebruikers kunnen profiteren van het disciplinerende effect dat meer frequente gebruikers op de aanbieders in deze deelmarkt hebben. In dit deel van de taximarkt loont het dus om een goede reputatie op te bouwen en te behouden. In dit kader wordt verder volstaan met een verwijzing naar het bovengenoemde rapport «Toekomst voor de taxi» waar op de achterliggende kenmerken van deze deelmarkten uitvoerig wordt ingegaan<sup>1</sup>. Als vertrekpunt voor oplossingsrichtingen wordt in paragraaf c van dit hoofdstuk nader ingegaan op kenmerken en praktijkervaringen betreffende deze taxiterreinen.

*b. De op 1 januari 2000 doorgevoerde liberalisering van het straattaxivervoer*

De werking van de huidige taximarkt wordt mede bepaald door de met ingang van 1 januari 2000 doorgevoerde deregulering en liberalisering van die markt. De inhoud en achtergronden hiervan liggen vast in het in 1998 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel houdende een wijziging van de Wet personenvervoer (deregulering taxivervoer) met de memorie van toelichting (Kamerstukken II 1997/98, 25 910, nrs. 1–3). De hoofddoelstelling die de wetgever voor ogen stond, was een versterking van de rol van de taxi in het verkeer- en vervoerbeleid. Daarnaast werd bevordering van marktwerking en concurrentie beoogd. Aldus werd onder meer het decentrale capaciteitsbeleid afgeschaft dat tot die tijd het aantal taxivergunningen per vervoersgebied beperkte. Marktwerking vulde in dit proces een cruciale instrumentele rol, gezien het feit dat deze in het wetsvoorstel als een aparte subdoelstelling is geformuleerd. Aldus werd toetreding tot de markt in principe vrij, zolang aan bepaalde landelijke basisregels werd voldaan<sup>2</sup>. Deze landelijke basisregels hebben betrekking op tarifiering, voertuig, chauffeur en ondernemer.

*c. Essentie van de tot op heden geconstateerde gebreken binnen het straattaxivervoer*

In de genoemde kabinetsbrieven van 26 juni 2008 met het daarbij behorende onderzoeksrapport alsmede in de uitwerkingsbrief van 9 juli 2009 is een uitvoerige beschrijving en analyse vastgelegd van de waargenomen praktijk en kenmerken van de taximarkt. Deze beschrijvingen en analyses zijn tot stand gekomen in nauw overleg met alle direct betrokkenen bij het taxivervoer zoals gemeenten, taxibranche, relevante consumentenorganisaties en handhavende instanties. Uit de genoemde stukken blijkt dat in verreweg het grootste deel van de taximarkt een adequate basiskwaliteit wordt geleverd. Dit kan ook worden afgeleid uit het laatstelijke zogenoemde mystery shopper – onderzoek 2008/2009<sup>3</sup>. Echter, vooral in grote steden bestaan nog hardnekkige problemen op het punt van de kwaliteit van het straattaxivervoer mede in relatie tot consumentenprijzen. Waar in het vervolg van deze memorie wordt gesproken over kwaliteit van taxivervoer, moet dit ook steeds mede in verband worden gezien met de verhouding prijs-kwaliteit voor de consument. Doelstelling in dat verband is dat aanbieders van taxivervoer hun aanbod aanpassen aan de wensen van de consumenten. Dit kan zowel met een lagere kwaliteit tegen een lager tarief, als met een hogere kwaliteit tegen een hoger tarief. Op deze wijze ontstaat er een gevarieerd aanbod dat aansluit op de behoefte van de consument. Uiteraard blijven hierbij de landelijke minimumeisen van toepassing. Te vaak moet worden geconstateerd dat taxichauffeurs in het aanbod en de uitvoering van taxivervoer niet voorzien in een basiskwaliteit. Dit kan op tal van onderdelen leiden tot onwenselijke situaties. Deze tekortschietende kwaliteit kan in meer algemene zin afbreuk doen aan de door de

<sup>1</sup> Hoofdstukken 1 en 2 van dat rapport.

<sup>2</sup> In de genoemde memorie van toelichting en de brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 18 juni 2004 (tussenevaluatie taxiregelgeving) (Kamerstukken II 2003/04, 25 910, nr. 49) is uitvoerig ingegaan op de inhoud en achtergronden van de doorgevoerde deregulering van het taxiterrein.

<sup>3</sup> Rapportage van TNS-consult; Kwaliteit taxidienstverlening in de vier grote steden, mei 2009.

Wp2000 gedragen doelstelling van veilig en betrouwbaar taxivervoer, maar ook in meer concrete zin leiden tot aantasting van de integriteit en veiligheid van de consument en aantasting van belangen als verkeersveiligheid en openbare orde.

De gesignaleerde tekortkomingen in de basiskwaliteit van taxivervoer manifesteren zich met name in het in paragraaf a beschreven segment van de opstaptaxi. Met name op standplaatsen heeft de consument weinig keuzevrijheid. Door deze beperkte keuzevrijheid heeft de taxiondernemer marktmacht, waardoor de taxitarieven hoger zullen liggen dan in een gezonde markt. Hoge tarieven lokken in een vrij toegankelijke markt toetreding uit, waardoor de inkomens onder invloed van wachttijden en lagere productiviteit dalen. Ondernemers met de beste verdienkans elders, zullen de standplaatsen en de omgeving daarvan het eerste gaan mijden waardoor in dit segment per saldo «de slechtste kwaliteit» overblijft.

Verder is op de opstapmarkt tussen vrager en aanbieder van taxidiensten veelal nog een informatieafstand. De consument heeft beperkte kennis van de kwaliteit van de dienst die een chauffeur zal leveren en kan door het gebrek aan keuzevrijheid weinig tot geen gebruik maken van eerdere ervaringen. Reputaties, de prikkel tot het doen of weigeren van herhalingsaankopen, spelen in dit segment nauwelijks een rol. Ook dit gegeven trekt juist de aanbieders aan die geen reputatie of een slechte reputatie hebben.

Deze negatieve verschijnselen doen zich met name voor in de grote steden (G4) en bij grote evenementen. De omzet binnen het straattaxivervoer neemt binnen de G4 een belangrijker plaats in dan elders. In de G4 wordt 45% van de omzet gerealiseerd op taxistandplaatsen; landelijk is dat 12%<sup>1</sup>.

### **3. De voorgestelde oplossingsrichtingen ter verbetering van de kwaliteit van taxivervoer**

De in hoofdstuk 2 aangegeven resterende tekortkomingen in de basiskwaliteit van taxivervoer in het opstapsegment noodzaken tot nadere inspanningen. Gelet op de aard van de problematiek heeft het kabinet gekozen voor een samenhangend pakket van maatregelen waarmee zowel het Rijk, gemeenten als taxibranche naast en met elkaar kunnen sturen op een verbetering van de kwaliteit in het taxivervoer op de onderdelen waar dat noodzakelijk is. Van belang is dat de taxibranche zelf eerstverantwoordelijk is en blijft voor daadwerkelijke realisatie van de basiskwaliteit. Inzet van overheidsmaatregelen alleen zal ontoereikend zijn.

De beoogde concrete maatregelen zijn vastgelegd in de genoemde kabinetsbrieven van 26 juni 2008 en 9 juli 2009. De maatregelen zijn er in de kern op gericht om taxiondernemingen en taxichauffeurs te bewegen om zich meer herkenbaar, traceerbaar en aanspreekbaar op te stellen, dus om zich te onderscheiden en een goede reputatie te ontwikkelen. De maatregelen zijn er voorts op gericht om consumenten goede aangrijpingspunten te bieden voor het kunnen maken van daadwerkelijke keuzen. Het gedrag en de kwaliteit van de diensten van een taxichauffeur zullen in de eerste plaats afhankelijk zijn van de kans op herkenning door een consument en een bewuste consumentenbeslissing op basis van die herkenning. Maatregelen dus, die enerzijds op gepaste wijze inspelen op de geconstateerde nadelige effecten van de marktmacht, en anderzijds de geconstateerde informatieafstand tussen de consument en de individuele taxichauffeur met het daarbij behorende kwaliteitsniveau overbruggen. De maatregelen doen voorts, waar verantwoord en effectief, een beroep op het zelfregulerend vermogen van de taxibranche teneinde de handhavinglasten voor de overheid te verminderen en voort te bouwen op het noodzakelijke draagvlak bij de sector.

---

<sup>1</sup> Zie de kwalitatieve en kwantitatieve informatie van het rapport Toekomst voor de taxi (2008), en van de aangehaalde rapportage mystery shopper – onderzoek (mei 2009).

Een deel van deze maatregelen heeft een landelijk karakter. Dit betreft met name de volgende in de uitwerkingsbrief van 9 juli 2009 bedoelde voorzieningen en maatregelen:

- ondersteuning van de consument door een versterking van de landelijke systematiek van klachten en geschillen;
- versterking van de informatiepositie van de consument waar het de herkenbaarheid en traceerbaarheid van ondernemingen en taxichauffeurs betreft;
- versterking van de systematiek van de vakbekwaamheid van taxichauffeurs;
- vereenvoudiging van de systematiek van de ondernemersvergunning;
- versterking van de systematiek en de inzichtelijkheid van taxitarieven ten behoeve van de consument;
- scherpere afbakening van de wettelijke reikwijdte van taxivervoer;
- versterking van het model van controle en handhaving.

Deze maatregelen zullen waar relevant leiden tot een wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 (Bp2000) en zullen op onderdelen noodzaken tot nadere organisatorische voorzieningen en inspanningen, ook in de sfeer van zelfregulering door de taxibranche. In deze memorie wordt hierop niet verder ingegaan. Voor de vereenvoudiging van de ondernemersvergunning is overigens wel een aanpassing van de Wp2000 nodig. Daarop wordt ingegaan in hoofdstuk 6 van deze memorie.

De aangeduide landelijke voorzieningen zijn niet primair toegespitst op de bijzondere lokale problemen die zich thans nog voordoen in het taxivervoer.

De aangeduide kwaliteitsproblemen in de grote steden zijn bovendien verschillend van karakter al naar gelang de specifieke kenmerken van de lokale taximarkt, de ligging van de taxilocatie en de aard van het taxivervoer. Dit betekent dat maatregel A effectief en proportioneel kan zijn voor gemeente A, maar niet voor andere gemeenten. In een andere gemeente kan juist behoefte zijn aan een op die gemeentelijke situatie toegesneden maatregel of wellicht behoefte zijn aan het volledig afzien van aanvullende maatregelen omdat in de desbetreffende gemeente mede door zelfregulerende activiteiten van de taxibranche reeds sprake is van een voldoende taxikwaliteit.

Belangrijk uitgangspunt van het staande kabinetsbeleid<sup>1</sup> is voorts dat inzet van regelgeving met alle daarbij komende bestuurslasten voor overheden en lasten voor burgers, tot het minimaal noodzakelijke beperkt worden. Afzien van oplegging van regelgeving waar verantwoord, en voortbouwen op de eigen verantwoordelijkheid van de sectoren blijven ook in het taxidossier wezenlijke uitgangspunten.

Verdergaande generiek-landelijke kwaliteitsregulering dan thans beoogd, is gelet op de plaatselijke en wisselend van aard zijnde restproblematiek, in beginsel niet effectief. Generieke kwaliteitsregels zullen de hele sector belasten, terwijl de restproblemen in de opstapmarkt veeleer geconcentreerd zijn in bepaalde gemeenten, op specifieke locaties. Vervolginzet van generieke regelgeving zal naar verwachting nopen tot talrijke uitzonderingssituaties met alle toetsings- en handhavingslasten vandien en met alle administratieve lasten vandien. De administratieve lasten die kwaliteitsregulering gewoonlijk met zich brengt, treffen de hele sector. Tegen deze achtergrond acht het kabinet het noodzakelijk om met name op het onderdeel van het lokale straattaxivervoer te voorzien in een toedeling van adequate gemeentelijke bevoegdheden. Dit maakt het voor gemeenten mogelijk om afhankelijk van de specifieke lokale situatie, maatwerk te leveren en kan een bepaald lokaal knelpunt worden opgelost met een proportionele maatregel die is toegesneden op die situatie. In de

---

<sup>1</sup> Coalitieakkoord «Samenwerken, samen leven», 7 februari 2007.

brief van 9 juli 2009 is nader ingegaan op de achtergrond en inhoud van de beoogde toedeling van bevoegdheden aan gemeenten. De Wp 2000 voorziet thans niet in adequate gemeentelijk bevoegdheden om uit hoofde van de primaire doelstellingen van die wet regels te stellen over taxivervoer. De toedeling van aanvullende gemeentelijke bevoegdheden noopt tot een wijziging van de Wp2000. Het onderhavige wetsvoorstel strekt daartoe. In hoofdstuk 4 van deze memorie wordt nader ingegaan op de aard en inhoud van deze gemeentelijke bevoegdheden

#### **4. Aanvullende gemeentelijke bevoegdheden ter verbetering van de kwaliteit van taxivervoer**

##### *a. Algemene positionering gemeentelijke bevoegdheden*

Doelstelling van dit wetsvoorstel is onder meer om een adequate en buiten twijfel staande juridische basis te verschaffen voor toepassing van gemeentelijke bevoegdheden om uit hoofde van de doelstellingen van de Wp2000 op het onderdeel van het op de openbare weg aanbieden van taxivervoer, aanvullende gemeentelijke maatregelen te treffen. Aldus maakt de onderhavige wetswijziging het mogelijk dat een gemeente binnen de door de wet aangegeven grenzen, krachtens een gemeentelijke verordening aanvullende regels stelt over dergelijk taxivervoer. Ook voor gemeentelijke regelgeving geldt als centraal uitgangspunt dat regels en verplichtingen alleen aan de orde zijn als daar ook werkelijk een noodzaak voor is en als de maatregel in de desbetreffende situatie effectief en proportioneel is. Voor het gemeentelijke niveau geldt evenzeer dat bestuurslasten en lasten voor de sectoren beperkt moeten worden tot het minimaal noodzakelijke. Tegen met name deze achtergronden is de ruimte voor de inzet van aanvullende gemeentelijke bevoegdheden in het wetsvoorstel begrensd. In de navolgende onderdelen van dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op deze begrenzing.

De wettelijke grenzen en beperkingen in de toedeling van gemeentelijke bevoegdheden nemen niet weg dat er op de betrokken gemeente een verantwoordelijkheid rust om zorgvuldig na te gaan of het invoeren van de gemeentelijke bevoegdheid daadwerkelijk noodzakelijk, effectief en proportioneel is, of dat volstaan kan worden met een lichtere of andersoortige maatregel of dat juist het afzien daarvan het meest in de rede ligt. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt juist ook dit spoor te ondersteunen. Door het kunnen terugvallen op regulerende bevoegdheden, krijgen gemeenten een aanzienlijk krachtiger positie om met de lokale taxibranche goede afspraken te maken over de kwaliteit van taxivervoer. Gemeenten kunnen er in de besprekingen met de taxiondernemingen op wijzen dat als geen bevredigende afspraken kunnen worden gemaakt, de gemeente genoodzaakt zal zijn om aanvullende, dwingende regels te stellen. Het wetsvoorstel fungeert daarmee tevens als een directe stok achter de deur.

##### *b. Onderwerpen en reikwijdte gemeentelijke bevoegdheden*

In de hoofdstukken 2 en 3 en de aldaar genoemde onderliggende stukken is ingegaan op de belangrijkste oorzaken van de restproblematiek op het taxiterrein en op de daarbij meest passende oplossingsrichtingen binnen het instrumentarium. De beoogde aanvullende gemeentelijke bevoegdheden zijn er uiteindelijk op gericht om in de lokale situaties waar dat in dit stadium nog noodzakelijk is, taxiondernemingen en taxichauffeurs te bewegen om zich meer herkenbaar en traceerbaar op te stellen, dus om zich te onderscheiden om aldus goede reputaties te ontwikkelen. De bevoegdheden zijn er verder op gericht om consumenten aangrijpingspunten aan te reiken voor het kunnen maken van daadwerkelijke keuzen. Het moet voor een consument waar dat nodig is aanzienlijk gemakkelijker



worden om over het zichtbare aanbod van opstaptaxi's, zoals de taxi's op de gemeentelijke standplaatsen, een snel en betrouwbaar kwaliteitsoordeel te kunnen vellen. Gelet op het genoemde uitgangspunt van inzet van proportionele maatregelen moeten de inhoud en reikwijdte van de nieuwe bevoegdheden niet verder gaan dan noodzakelijk is voor de oplossing van het specifieke lokale probleem, maar tegelijkertijd wel zodanig adequaat zijn dat daarmee het probleem waar het de materie van de Wp2000 betreft, ook daadwerkelijk kan worden aangepakt. Gemeenten moeten effectieve regels kunnen stellen en die effectief kunnen handhaven. De aanvullende bevoegdheden werken flankerend voor de beteugeling van problemen die samenhangen met agressie, geweld, openbare orde alsmede de verkeersveiligheid.

De aanvullende gemeentelijke bevoegdheden liggen vast in de nieuwe artikelen 82a en 82b van het wetsvoorstel. Op grond van artikel 82a kan een gemeente, al naar gelang de specifieke lokale omstandigheden dit vereisen, bij of krachtens gemeentelijke verordening algemene aanvullende kwaliteitsregels stellen over taxivervoer. Deze kwaliteitsregels kunnen betrekking hebben op één of meer van de volgende onderwerpen: herkenbaarheid van taxi's, bestuurders van taxi's, de indiening en verwerking van klachten over gemeentelijk taxivervoer.

Dit artikel verschaft tevens de wettelijke basis om op door gemeenten aan te wijzen locaties een zogenoemde *vervoerplicht* in te stellen. Een publiekrechtelijke vervoerplicht kan noodzakelijk zijn om te waarborgen dat meer keuzevrijheid voor de consument wordt gerealiseerd in dat deel van de markt waar dit zonder wettelijke maatregelen onvoldoende of in het geheel niet mogelijk is. Uit het genoemde rapport *Toekomst voor de taxi* blijkt dat de keuzevrijheid van de consument wordt belemmerd door met name de praktijken op bepaalde taxistandplaatsen, waar consumenten voor de korte, minder lucratieve, ritten worden geweigerd en niet worden vervoerd of waar consumenten niet de taxi van hun eerste keuze kunnen nemen. Op bepaalde locaties zoals taxistandplaatsen is dit een onwenselijke situatie. Doorgaans zijn deze locaties gesitueerd nabij knooppunten in het openbaar vervoernetwerk, zoals bus- en treinstations, en bij de uitgaanscentra.

De essentie van de hierbedoelde vervoerplicht is dat een taxichauffeur die ervoor kiest om op dergelijke locaties zijn diensten aan consumenten aan te bieden, die dienstverlening daadwerkelijk moet leveren.

In de artikelsgewijze toelichting van deze memorie wordt op deze kwaliteitseisen nader ingegaan.

In artikel 82b is een expliciete wettelijke basis vastgelegd voor invoering van het zogenoemde model van groepsvorming. Aldus kan gelet op de specifieke plaatselijke omstandigheden en bij gebleken noodzaak bij gemeentelijke verordening worden bepaald dat de door de gemeenten aangewezen gemeentelijke openbare weg of delen daarvan, voor wat betreft het aanbieden van taxivervoer, uitsluitend is respectievelijk zijn voorbehouden aan taxiondernemingen en taxichauffeurs die voldoen aan extra garanties op het punt van kwaliteit en herkenbaarheid van de dienstverlening. In de genoemde kabinetsbrieven van 26 juni 2008 en 9 juli 2009 is uitvoerig uiteengezet en onderbouwd dat de kans op daadwerkelijke borging en levering van die extra kwaliteitsgaranties het grootst is indien taxichauffeurs en ondernemingen deel uitmaken van een op die kwaliteit en garanties gericht eigen, herkenbaar organisatorisch verband: het model van groepsvorming. Ook de ervaringen met taxiconvenanten die het Rijk met de G4 heeft afgesloten met de daarin voorziene praktijkexperimenten, onderstrepen de noodzaak van het op lokaal niveau gebruik kunnen maken van organisatorische verbanden van taxichauf-

feurs waarbinnen op een aantoonbare wijze wordt gewerkt aan kwaliteitsborging en instandhouding daarvan, en aan herkenbaarheid en afrekenbaarheid in de relatie tot consumenten en (gemeentelijke) overheid. In paragraaf c en de artikelsgewijze toelichting wordt nader ingegaan op de inhoud van artikel 82b. Het ligt in de rede dat een gemeente artikel 82a voor zover het de oplegging van algemene kwaliteitseisen betreft, buiten toepassing laat indien een gemeente het gelet op de plaatselijke problematiek noodzakelijk acht om het in artikel 82b bedoelde model van groepsvorming in te voeren. Samenloop van de artikelen 82a en 82b op dezelfde gemeentelijke locatie of hetzelfde gemeentelijke deelgebied kan onder omstandigheden tot onduidelijkheden leiden en kan afbreuk doen aan de effectiviteit van het in artikel 82b bedoelde model van groepsvorming.

Artikel 82a kan met name worden gehanteerd door gemeenten die ter versterking van de genoemde aspecten van traceerbaarheid en kenbare reputaties, lichtere of andersoortige maatregelen willen inzetten dan artikel 82b. Te denken valt aan de instelling van een gemeentelijke website waarin relevante informatie is opgenomen over de plaatselijke taxivervoerders, aan het oprichten van een effectief overlegverband betreffende het gemeentelijke taxivervoer of aan een vorm van een directere maatregel.

Gelet op de aangegeven bijzondere kenmerken van taxivervoer vallen ten algemene maatregelen die de aspecten van traceerbaarheid en kenbare reputaties versterken, te verkiezen boven maatregelen die met die aspecten minder verband houden. Artikel 82a biedt echter ook voor laatstbedoelde maatregelen binnen het kader van dat artikel een basis. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 82a wordt hierop nader ingegaan.

Artikel 82 van het wetsvoorstel stelt de verhouding met de bij en krachtens de Wp2000 te stellen rijksregelgeving buiten twijfel. In het eerste lid van dat artikel wordt bepaald dat de invulling van de gemeentelijke bevoegdheden in het belang moet zijn van de kwaliteit van op de gemeentelijke openbare weg aangeboden taxivervoer. De gemeentelijke bevoegdheden hebben dus geen betrekking op het in hoofdstuk 1 bedoelde contractvervoer en op de aldaar bedoelde beltaxi. De gemeentelijke regels moeten op grond van het tweede lid van die bepaling strekken tot *aanvulling* van de rijksregelgeving en mogen geen betrekking hebben op andere onderwerpen dan genoemd in de artikelen 82a en 82b. In het belang van het kunnen zorgdragen voor een goede afstemming met de rijksregelgeving en het kunnen inspelen op praktijkervaringen, kunnen op grond van de artikelen 82a, vierde lid, en 82b, achtste lid, bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld over de uitoefening van de gemeentelijke bevoegdheden. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 82 wordt nader ingegaan op de noodzaak van die bevoegdheid in dit stadium.

### *c. Het model van groepsvorming*

Blijkens de kabinetsbrieven en het daaraan ten grondslag liggende onderzoekstraject worden het nut en de noodzaak van het in voorkomende situaties kunnen invoeren van een model van groepsvorming breed ondersteund<sup>1</sup>. In het onderzoekstraject is overwogen of groepsvorming in heel Nederland zou moeten worden voorgeschreven. In een dergelijk model zouden in de uiterste consequentie taxichauffeurs in heel Nederland alleen nog hun diensten mogen aanbieden indien zij deel uitmaken van een organisatorisch verband gericht op kwaliteitsborging. Gelet op aspecten van evenredigheid en proportionaliteit en in het bijzonder ook gelet op de kaders van artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, is dit niet verantwoord geacht. Acht slaand

<sup>1</sup> Rapport Toekomst voor de taxi, blz. VI en 22 e.v.



op deze toetsstenen zal het model van groepsvorming slechts in die situaties worden ingezet waar dat werkelijk noodzakelijk is bevonden en waar relatief lichte maatregelen op grond van artikel 82a, onvoldoende zijn om de doelstellingen te realiseren. Tegen deze achtergrond wordt het model van groepsvorming in de gemeentelijke context geplaatst, dus in die context waar nog daadwerkelijk problemen bestaan. De gemeente heeft in de keuze van het juiste instrument een eigen verantwoordelijkheid en zal de motivering van die keuze kunnen aangeven in het kader van de vaststelling van de gemeentelijke verordening. Groepsvorming wordt voorts gekoppeld aan rechten: betrokkenen die aan de door de gemeente gestelde (groeps)eisen voldoen, mogen hun taxidiensten aanbieden op de door de gemeente aangewezen gemeentelijke openbare weg of delen daarvan, zoals bepaalde taxistandplaatsen en de directe omgeving daarvan of de binnenring van de gemeente. De betrokkenen moeten zich uiteraard wel aan die eisen houden. Indien een gemeente constateert dat ofwel op groepsniveau ofwel op individueel niveau, niet of niet langer aan de eisen wordt voldaan, kan de gemeente de toestemming om van die locaties gebruik te maken, intrekken. Dit vergt uiteraard een effectieve en zorgvuldige controle en besluitvorming. Op dit aspect wordt ingegaan in paragraaf d van dit hoofdstuk.

Het model heeft geen exclusieve werking in die zin dat elke taxichauffeur onvoorwaardelijk aan dat model gebonden is.

De ondernemer behoudt de vrijheid om niet te kiezen voor groepsvorming. Deze ondernemers mogen dan weliswaar niet op de aangewezen gemeentelijke locatie(s) komen om taxivervoer aan te bieden, maar blijft nog steeds een aanzienlijke taximarkt bestaan zoals het contractvervoer, de beltaximarkt en het vervoer vanaf standplaatsen en locaties waar geen groepsvorming geldt, ofwel in de eigen gemeente ofwel in andere gemeenten.

Deze vormgeving ligt vast in het voorgestelde artikel 82b, eerste en tweede lid: het gebruik van de bij de gemeentelijke verordening te bepalen gemeentelijke openbare weg of delen daarvan, voor wat betreft het aldaar aanbieden van taxivervoer, is uitsluitend voorbehouden aan vervoerders en bestuurders van taxi's die overeenkomstig de bij en krachtens artikel 82b gestelde (gemeentelijke) regels deel uitmaken van een organisatorisch verband dat een verbetering van taxivervoer ten doel heeft.

In artikel 82b, zesde lid, is het landelijke kader vastgelegd voor de inhoudelijke groepseisen waaraan het organisatorisch verband en de betrokken taxichauffeurs en taxiondernemingen moeten voldoen. Op deze eisen wordt in de artikelsgewijze toelichting nader ingegaan. Dit landelijke kader zorgt voor uniformiteit in de toepassing van het in artikel 82b bedoelde specifieke model van groepsvorming door gemeenten. Hierdoor is het voor consumenten duidelijk wat van het in artikel 82b bedoelde model van groepsvorming verwacht mag worden, dit mede ondersteund door eisen betreffende herkenbaarheid en traceerbaarheid van taxi's en taxichauffeurs, die deel uitmaken van het taxiverband.

Het model van groepsvorming kan alleen worden toegepast in de krachtens artikel 82b, tiende lid, aangewezen gemeenten. Groepsvorming zal daarmee alleen worden toegepast in die gemeenten waar de taxiproblematiek het grootst is en niet kan worden volstaan met toepassing van artikel 82a. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan de in hoofdstuk 5 van de memorie uiteengezette aspecten van evenredigheid en proportionaliteit. Het ligt aldus in dit stadium in de bedoeling om de vier grote gemeenten aan te wijzen als gemeenten waar groepsvorming kan worden toegepast. Een dergelijke beperking heeft tevens het voordeel dat in het kader van de in hoofdstuk 10 bedoelde evaluatie, kan worden beoordeeld of het model de beoogde effecten heeft, niet te veel ongewenste

neveneffecten heeft, en mogelijk ook voor andere grotere steden met een vergelijkbare problematiek nuttig zou kunnen zijn.

Wezenlijk ordeningselement van artikel 82b is dat onverkort wordt voortgebouwd op de eigen verantwoordelijkheid en het zelfregulerend vermogen van betrokkenen, maar niet meer in een vrijblijvende sfeer. Met name het segment van taxichauffeurs dat aantoonbaar bereid en in staat is deze zelfregulering met de daarbij komende extra kwaliteitsgaranties waar te maken, maakt aanspraak op bepaalde rechten. Het segment dat niet aan deze kwaliteitsborging voldoet, kan op deze rechten geen aanspraak maken.

Het voornoemde element van zelfregulering en de ruimte voor een groep om zelf maatregelen te nemen ter waarborging van de kwaliteit van taxivervoer, komt met name tot uitdrukking in artikel 82b, tweede lid en zesde lid, onderdeel e. Uit deze bepalingen volgt dat de groep zelf verantwoordelijk is voor de vertaling en vastlegging van de in het zesde lid bedoelde relevante elementen in een *reglement*. De groep heeft binnen de kaders van het zesde lid dus een eigen vrijheid en ruimte om kwaliteitseisen te vertalen en aan te vullen. De groep is verantwoordelijk voor de naleving van dat reglement en is in dat verband onderworpen aan privaatrechtelijke controles door onafhankelijke derden, en heeft de verantwoordelijkheid om daarover aan de gemeente te rapporteren (artikel 82b, zesde lid, onderdelen f en h). De uitwerking van de kwaliteitseisen in het reglement mag uiteraard niet in strijd zijn met geldende wet- en regelgeving. In het bijzonder mag de inhoud van het reglement niet in strijd zijn met bij of krachtens artikel 79 vastgestelde regels over taxivervoer, of de op grond van artikel 82a of 82b vastgestelde gemeentelijke verordening.

#### *d. Aspecten van handhaving en uitvoering gemeentelijke bevoegdheden*

Het effect van de inzet van de bedoelde gemeentelijke bevoegdheden staat of valt met een goede handhaving en uitvoering daarvan. Effectieve en efficiënte handhaving van gemeentelijke maatregelen veronderstelt dat wordt voldaan aan een aantal randvoorwaarden. Rijk en gemeenten hebben daarin elk een eigen rol. Het beoogde effect van de handhaving en uitvoering, namelijk de daadwerkelijke naleving van de normen door de betrokken taxichauffeurs en taxiondernemingen, wordt versterkt omdat de branche daar zelf een rol in speelt in de vorm van onderling toezicht in de groepen. Ook worden de positie en rol van de consument sterker waardoor het opbouwen en behouden van een goede reputatie voor ondernemers belangrijk worden.

De belangrijkste randvoorwaarden waaraan in het kader van de handhaving en uitvoering van gemeentelijke taximaatregelen moet worden voldaan zijn de volgende.

#### *Duidelijke toekenning van gemeentelijke bevoegdheden*

Gemeenten krijgen duidelijke en op het probleem toegesneden bevoegdheden. Deze liggen vast in de artikelen 82 tot en met 82b van het onderhavige wetsvoorstel. Met deze artikelen hebben gemeenten een adequate bevoegdheid om bij gemeentelijke verordening op de lokale omstandigheden toegesneden regels te stellen.

#### *In de gemeentelijke verordening moeten objectieve, en gemakkelijk controleerbare normen worden vastgelegd*

De in de gemeentelijke verordening op te nemen normen moeten duidelijk zijn en zodanig worden gedefinieerd dat overtreding daarvan zo eenvoudig mogelijk kan worden geconstateerd. Bij effectuering van bijvoorbeeld het in artikel 82b bedoelde model van groepsvorming moeten de normen zodanig worden aangelegd dat bij de gemeenten

precies bekend is welke groepen met de daarbij horende individuele taxi's op welke locaties mogen komen. Door middel van eenvoudige zichtcontroles, permanent of steekproefsgewijs, en zo mogelijk met inzet van permanent of steekproefsgewijs cameratoezicht, kan effectief en efficiënt worden geconstateerd welke taxi's niet op die locatie thuishoren en dus in overtreding zijn. Dit biedt ook de basis voor een directe, effectieve en stelselmatige sanctieoplegging (zie hieronder).

#### *Effectieve en efficiënte sanctieoplegging*

Bij een geconstateerde evidente overtreding zal een gemeente direct moeten kunnen overgaan tot de procedure van sanctieoplegging. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat gemeenten in dat verband gebruik maken van het handhavingsinstrumentarium van de Wp2000. Naast toepassing van het strafrechtelijke instrumentarium, kunnen de gemeenten gebruik maken van het bestuursrechtelijke instrumentarium van de Wp2000. Dit maakt het mogelijk dat gemeenten gebruik kunnen maken van de last onder dwangsom en bestuursdwang. In bijvoorbeeld situaties waar objectief wordt geconstateerd dat een bepaalde taxi zich onterecht op een bepaalde krachtens artikel 82b aangewezen taxilocatie bevond, kan direct een dwangsombeschikking worden uitgevaardigd en bij een vervolgovertreding tot daadwerkelijke invordering van het bedrag worden overgegaan. Mits sprake is van goed toezicht kan deze procedure tot en met de inzet van de deurwaarder volledig administratief worden doorlopen. Kenbare, stelselmatige controles met een directe vervolginzet van sancties, zoals invordering van een dwangsom, kunnen ook een effectieve preventieve werking hebben. Het opgelegd krijgen van een dwangsombeschikking met de wetenschap dat (elke) daarin genoemde vervolgovertreding tot invordering leidt van een substantiële geldsom, zal het nalevingsgedrag naar verwachting sterk kunnen bevorderen. Ook kan worden gedacht aan intrekking van op de gemeentelijke taxiregels gebaseerde groepsvergunning en, bijvoorbeeld bij recidive, toepassing van het strafrecht. Een gemeente zal uiteraard wel acht dienen te slaan op beginselen van evenredigheid en proportionaliteit zoals die, wat de toepassing van het bestuursrecht betreft, vastliggen in de Algemene wet bestuursrecht.

Deze handhavingsmogelijkheden liggen besloten in onder meer het voorgestelde nieuwe artikel 82c en het aangepaste artikel 87 alsmede in de voorgestelde wijzigingen van de Wet op de economische delicten.

#### *Handhavingsmiddelen en samenwerking Rijk, gemeenten en taxibranche*

De gemeente is primair verantwoordelijk voor handhaving en uitvoering van de gemeentelijke maatregelen met inbegrip van de inzet van de noodzakelijke handhavingsmiddelen. Toezicht op de naleving van de gemeentelijke normen kan worden meegenomen in het kader van de reguliere toezichthoudende en handhavende gemeentelijke activiteiten. Waar een gemeente besluit tot invoering van groepsvorming zullen naar verwachting nadere administratieve en uitvoeringstechnische inspanningen nodig zijn, betreffende toetsing van de in artikel 82b, zesde lid, bedoelde documenten en de verlening en beoordeling van de naleving van de in artikel 82b, vijfde lid, bedoelde vergunning. Afhankelijk van het aantal groepen dat zich aanmeldt voor toelating, kunnen dergelijke uitvoeringsactiviteiten in de aanlooperperiode gepaard gaan met extra inzet van naar schatting gemiddeld 1 fte. Van belang is dat artikel 82b zodanig is vormgegeven dat niet de gemeente eerstverantwoordelijk is voor de vaststelling van de naleving van de in dat artikel bedoelde eisen en criteria, maar het ingestelde organisatorische verband. Ingevolge het zesde lid van dat artikel moet het organisatorische verband onder meer voorzien in een reglement en is dat samenwerkingsverband onderworpen aan privaatrechtelijke controles, te verrichten door betrouwbare derden.

Ingevolge onderdeel f van dat lid is het aan de groep om bij gebleken onregelmatigheden intern-corrigerend op te treden. Ingevolge de onderdelen h en j van dat lid moet het organisatorische verband hierover periodiek aan de gemeente rapporteren. Het is van belang dat deze rapportages een weergave zijn van de relevante feiten die zich hebben voorgedaan. Het kan niet zo zijn dat een rapportage slechts een papieren werkelijkheid voorspiegelt. Tegen die achtergrond wordt in onderdeel f voorgeschreven dat de aldaar bedoelde constatering moet zijn gedaan door «onafhankelijke en deskundige instanties», dit dus ter voorkoming van beïnvloeding door derden. Op grond van onderdeel h kan een gemeente voorschrijven dat de controlebevindingen van de in onderdeel f bedoelde instantie rechtstreeks in handen worden gesteld van deze gemeente. Evenzeer zullen de in onderdeel f bedoelde interne correcties en de in onderdeel g bedoelde behandeling van klachten zich daadwerkelijk voorgedaan moeten hebben. In het kader van de in onderdelen h en j bedoelde rapportage en verantwoording over deze aangelegenheden, kan de gemeente op grond van het derde lid betrouwbare schriftelijke bewijsstukken verlangen.

De uitkomsten van deze rapportages alsmede andere objectieve informatie kunnen voor de gemeenten de basis zijn voor bijvoorbeeld de beslissing om de in het vijfde lid bedoelde groepsvergunning te continueren, te schorsen of in te trekken.

De gemeente staat daarmee primair in relatie tot het desbetreffende organisatorische verband en niet tot de diverse individuele chauffeurs. Deze opzet leidt bij een goede werking tot vermindering van bestuurslasten.

In artikel 82a, eerste lid, onderdeel e, is voor gemeenten in dat verband de bevoegdheid vastgelegd om uitvoeringskosten in rekening te brengen met name samenhangend met afgifte van documenten waaronder vergunningen (toelating), en samenhangend met uitvoeringskosten nodig voor de instandhouding van zodanige documenten en gemeentelijke vergunningen (post-toelating).

Het ligt in de rede dat de handhavende instanties van de gemeenten en de handhavende instanties van het Rijk samenwerkingsverbanden aangaan. Hierover worden tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de G4 nadere afspraken gemaakt<sup>1</sup>. In de aan de Tweede Kamer verzonden brief van 8 september 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 31 521, nr. 25) is voorts toegezegd dat het lopende taxiconvenant met de G4 zal worden verlengd tot eind 2010 en dat de in dat kader te verstrekken rijksmiddelen in aanvulling op de in dat kader reeds voorziene 3,5 miljoen euro, in die resterende periode zal worden verhoogd met 1 miljoen euro.

Zoals aangegeven, is het voor de handhaving tevens van belang dat de in de gemeentelijke verordening opgenomen normen effectief en goed handhaafbaar zijn. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zal expertise en capaciteit ter beschikking stellen om in samenwerking met gemeenten en de taxibranche te komen tot een goed werkbaar model-verordening met een goed werkbaar handhavingsmodel. In dit samenwerkingsverband zal ook kunnen worden zorggedragen voor een model-groepsreglement. Een dergelijk groepsreglement is als één van de groepsisen voorgescreven in artikel 82b, zesde lid. De groepsleden zijn verantwoordelijk voor de naleving van de daarin opgenomen kwaliteitseisen.

## **5. Relevante juridische aspecten model groepsvorming**

Het model van groepsvorming is getoetst aan relevante juridische aspecten. In de onderstaande paragrafen wordt hierop nader ingegaan.

---

<sup>1</sup> Op 31 augustus 2009 is tussen de inspectie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, de gemeente Amsterdam en het Openbaar Ministerie een handhavingsconvenant gesloten.

### *a. Mededingingsrechtelijke aspecten*

Doelstellingen van het in artikel 82b vastgelegde kader van groepsvorming zijn een verbetering van de kwaliteit van taxivervoer en een versterking van de positie van de consument. Met het model wordt beoogd om extra kwaliteitsgaranties te genereren en de consument extra houvast te bieden op elementen als keuzemogelijkheid, herkenbaarheid, traceerbaarheid en afrekenbaarheid.

Overige geldende wet- en regelgeving van welke aard en met welke inhoud dan ook blijft uiteraard onverkort van toepassing. Het strakke publiekrechtelijke kader van de artikelen 82 tot en met 82b, met de memorie van toelichting, stelt dit buiten twijfel.

Een in artikel 82b bedoeld organisatorisch verband zal, gelijk elk ander relevant bestaand of toekomstig verband, in het bijzonder niet mogen handelen in strijd met de bepalingen van de Mededingingswet en, voor zover van toepassing, met artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) (voorheen: artikel 81 EG-verdrag). Ook binnen een in artikel 82b bedoeld organisatorisch verband zullen de daarvan deel uitmakende zelfstandige taxichauffeurs en ondernemingen zich dienen te onthouden van de in de Mededingingswet bedoelde verboden mededingingsbepalende gedragingen, bijvoorbeeld aangaande prijzen en verdeling van de markt.<sup>1</sup> De betrokken (taxi)ondernemers zijn en blijven zelf verantwoordelijk om zich van dergelijke verboden gedragingen te onthouden.

Met het in de Mededingingswet bedoelde toezicht en onderzoek, zijn de krachtens de artikelen 50 en 52 van deze wet aangewezen ambtenaren van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) belast.

Het publiekrechtelijke kader van artikel 82b doet op geen enkele wijze afbreuk aan de voornoemde dwingende mededingingsrechtelijke kaders.

### *b. De nuttig effect-regel voor overheden*

In diverse uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof) is de zogenoemde nuttig effect-regel geformuleerd. Deze regel is gericht tot de overheden en is gebaseerd op artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (beginsel van Unietrouw) en artikel 101 VWEU. Gelet op deze jurisprudentie<sup>2</sup> mogen lidstaten geen maatregelen nemen die het nuttig effect van de op de ondernemingen van toepassing zijnde mededingingsregels ongedaan kunnen maken. Het voorliggende wetsvoorstel is ook op dit punt getoetst<sup>3</sup>. Geconcludeerd is dat het wetsvoorstel niet in strijd is met deze kaders.

In dit verband kan worden gewezen op onder meer de volgende relevante elementen.

- Het staat de overheid in beginsel vrij om op goede gronden aan de hand van objectieve wettelijke normen een bepaalde activiteit, in casu het gebruik van een bepaald deel van de openbare weg, nader te restricteren (overheidsvergunning).
- In beginsel kan een ieder die aan de objectieve normen (kwaliteitseisen) van de op artikel 82b gebaseerde gemeentelijke verordening voldoet, met anderen die eveneens aan deze normen voldoen, een groep vormen. Wettelijke stimulering van exclusieve, al of niet reeds bestaande, groepen is niet aan de orde. Het publiekrechtelijke kader van artikel 82b gaat expliciet uit van een «open model»: een ieder die aan de gemeentelijke regels voldoet kan in beginsel (gemeentelijke) toestemming krijgen om van de (gemeentelijke) taxilocatie gebruik te maken.
- De ondernemer behoudt de vrijheid om niet te kiezen voor groepsvorming. Deze ondernemers mogen dan weliswaar niet op de aangewezen gemeentelijke locatie(s) komen (vergunningplicht) om taxivervoer aan te bieden, maar er blijft nog steeds een aanzienlijke taximarkt

<sup>1</sup> Voor wat betreft de zogenoemde *taxicentrales* zijn onder meer de volgende besluiten van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) relevant: het besluit van de NMa in zaak 2228/Taxi Rotterdam, d.d. 23 mei 2000; het besluit van de NMa in zaak 2819/ Rotterdamse Taxi Centrale, d.d. 8 januari 2003; de Beleidsregels Taxicentrales van de NMa van 7 juni 2005 (Stcrt.111).

<sup>2</sup> Onder meer vastgelegd in het arrest van het Hof in de zaak C-198/01, *Consorzio Industrie Fiammiferie* van 9 september 2003, Jur. 2003, blz. I-8055.

<sup>3</sup> De eventuele feitelijke invoering van een model van groepsvorming is overigens afhankelijk van het besluit (gemeentelijke verordening) van de desbetreffende gemeente.

bestaan zoals het contractvervoer, de beltaximarkt en het vervoer vanaf standplaatsen en locaties waar geen groepsvorming geldt, ofwel in de eigen gemeente ofwel in andere gemeenten. Zoals in hoofdstuk 4, onderdeel c, en hoofdstuk 5, onderdeel e, van deze memorie toegelicht, zal eventuele invoering van het model van groepsvorming krachtens artikel 82b, tiende lid, worden gerespecteerd tot de gemeenten waar de taxiproblematiek het grootst is. Zoals aangegeven ligt het in dit stadium in het voornemen om de vier grote gemeenten (G4) aan te wijzen als gemeenten waar het model van groepsvorming kan worden ingeroepen<sup>1</sup>.

- Artikel 101 VWEU en de nuttig effect-regel is alleen van toepassing op mededingingsrechtelijke gedragingen die de handel tussen staten merkbaar kunnen beïnvloeden. Dus *a/sal* zou moeten worden geconcludeerd dat sprake is van een relevant risico voor de mededinging – waartoe zoals aangegeven het wetsvoorstel geen aanleiding geeft – moet vervolgens worden getoetst of sprake is van merkbare beïnvloeding van de tussenstaatse handel. Voor de vraag of sprake is van «merkbare beïnvloeding» is met name de Mededeling van de Commissie «Richtsnoeren betreffende het begrip «beïnvloeding van de handel» in de artikelen 81 en 82 van het Verdrag»<sup>2</sup> met de daarin genoemde uitspraken van het Hof relevant. In het bijzonder zijn van deze mededeling de punten 2.4 (begrip «merkbare beïnvloeding» met de genoemde kwalitatieve en kwantitatieve elementen) en 3.2 (overeenkomsten en misbruiken die één lidstaat bestrijken of slechts een deel daarvan) relevant. Hieraan toetsend, en ook gelet op de potentiële beperkte en lokale reikwijdte van een hierbedoeld organisatorische verband, is van een hierbedoelde merkbare beïnvloeding van de tussenstaatse handel geen sprake. Gelet op de beschikbare praktijkgegevens is de potentiële en feitelijke tussenstaatse activiteit op het onderdeel van de straattaxi nihil<sup>3</sup>. Dit nog daargelaten dat de relevante straattaximarkt is gelegen in de G4 en bijv. niet in de grensstreken. Een mogelijke taxirit naar het buitenland en andersom is blijkens de ter beschikking staande informatie vrijwel altijd onderdeel van de beltaximarkt of het contractvervoer. Zoals aangegeven is het model van groepsvorming wettelijk gekoppeld aan het aanbieden van een taxidienst op straat (bijv. een standplaats) en niet aan de beltaxi of het contractvervoer.
- Het wetsvoorstel heeft een generieke werking: er wordt voor onderdanen van andere (lid)staten geen bijzondere beperking gesteld. In beginsel kan een ieder die aan de objectieve normen (kwaliteitseisen) van de op artikel 82b gebaseerde gemeentelijke verordening voldoet, met anderen die eveneens aan deze normen voldoen, een groep vormen.
- Artikel 82b van de wet biedt de mogelijkheid om over het model van groepsvorming nadere ministeriële regels te stellen. Hiermee kan worden ingespeeld op eventuele ongewenste neveneffecten en wordt tevens zeker gesteld dat Nederland bij gebleken noodzaak snel maatregelen kan nemen in het belang van de vereiste verdragstrouw.

### *c. Vrij verkeer van diensten*

Op taxivervoer zijn de bepalingen inzake het vrij verkeer van diensten van toepassing, te weten de artikelen 56 e.v. VWEU. Artikel 56 bepaalt dat beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Unie verboden zijn tenzij een relevante rechtvaardigingsgrond kan worden ingeroepen. Een eventuele belemmering voor het vrij verrichten van diensten kan worden gerechtvaardigd door een beroep te doen op de expliciete verdragsexcepties zoals genoemd in de artikelen 52 juncto 62 VWEU. Het betreft hier het belang van de openbare orde en openbare veiligheid. Daarnaast heeft het Hof in zijn jurisprudentie andere dwingende redenen

<sup>1</sup> De omzet van de standplaatsmarkt in de G4 bedraagt minder dan 10% van de totale omzet binnen de taxibranche in Nederland (bron: NEA/SFT, 2009).

<sup>2</sup> PbEU 2004, C101.

<sup>3</sup> Socialdata 2005; NEA 2009.



van algemeen belang erkend als rechtvaardiging voor een belemmering van het vrije verkeer. Dit wordt ook wel de *rule of reason* genoemd. Die dwingende redenen kunnen onder meer worden gevonden in het belang van de bescherming van de consument<sup>1</sup>. Voor een geslaagd beroep op een verdrags- of *rule of reason*-exceptie worden in beginsel de volgende voorwaarden gesteld:

- de maatregelen moeten noodzakelijk en geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde legitieme doel te verzekeren;
- de maatregelen mogen niet verder gaan dan noodzakelijk om dit doel te bereiken.

Het wetsvoorstel is ook aan deze kaders getoetst. Geconcludeerd is dat het wetsvoorstel ook op dit punt verenigbaar is met het verdragsrecht. De volgende elementen zijn van belang.

- Het wetsvoorstel heeft een generieke werking: er wordt voor onderdanen van andere (lid)staten geen bijzondere beperking gesteld. Ook overigens is geen sprake van een in dit verband relevante belemmering om aan het nationale taxiverkeer deel te nemen<sup>2</sup>.
- In de hoofdstukken 2, onderdeel c en 4, onderdeel b, van deze memorie van toelichting is aangegeven dat het wetsvoorstel mede het belang van de openbare orde dient en direct verband houdt met het belang van de bescherming van de consument.

In de navolgende paragraaf e wordt afzonderlijk ingegaan op de vervulling van de randvoorwaarden van noodzakelijkheid en proportionaliteit van het model van groepsvorming.

#### *d. Vrijheid van vereniging*

Artikel 11 EVRM bevat het recht op verenigingsvrijheid, en omvat daarbij mede het recht om zich *niet* verplicht aan te hoeven sluiten bij een organisatie. Een beperking van dit recht kan alleen gerechtvaardigd worden indien daarmee een legitiem doel wordt gediend en het noodzakelijk is in de democratische samenleving, waarbij de inbreuk proportioneel moet zijn. Het doel van groepsvorming, te weten de verbetering van de kwaliteit van het taxivervoer, kan worden geschaard onder de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, hetgeen als doelcriterium wordt genoemd in het tweede lid van artikel 11 EVRM. Het element van proportionaliteit is benadrukt in het uitgangspunt dat groepsvorming alleen wordt toegepast in de grotere gemeenten. Dit sluit aan bij de analyses en conclusies inhoudende dat met name in de grotere steden sprake is van een urgente en hardnekkige taxiproblematiek die deze maatregel vergt.

#### *e. Proportionaliteit en noodzakelijkheid van het model van groepsvorming*

Artikel 82a biedt het basisregime in situaties waar sprake is van een lichtere taxiproblematiek. Op grond van die bepaling kan een gemeente generieke regels stellen die zijn gericht tot de individuele taxichauffeurs. De gemeente blijft hiermee dus in een één op één relatie staan met taxichauffeurs die (zonder nadere voorzieningen) individueel en anoniem kunnen blijven opereren.

Gelet op onderzoek en praktijkervaringen is voor de hardnekkige taxiproblematiek waarvan met name in de grote steden sprake is, een aanvullend instrument noodzakelijk. Een instrument waarmee extra kwaliteitsgaranties kunnen worden gegenereerd, waarmee taxichauffeurs en taxiondernemingen uit de anonimiteit worden gehaald, waarmee het reputatiemechanisme wordt ondersteund, de keuzemogelijkheid voor consumenten wordt geborgd, en waarmee de handhavingspositie van de overheid wordt versterkt. Een instrument ook waarmee van taxichauffeurs

<sup>1</sup> Zie onder meer het arrest van het Hof van 10 mei 1995 in de zaak C-384/93, *Alpine Investments*, jur. 1995, blz. I-1141.

<sup>2</sup> Ook het arrest van het Hof van 24 november 1993 is relevant (gevoegde zaken C-267/91 en C-268/91, *Keck en Mithouard*, Jur. 1993, blz. I-6097).

en taxiondernemingen een structurele en zichtbare invulling van de eigen verantwoordelijkheid wordt gevraagd. Deze verantwoordelijkheid moet gelet op de bijzondere problematiek zodanig zwaar kunnen worden aangezet dat voor het niet naleven van de kwaliteitsnormen niet alleen het individu kan worden aangesproken maar ook het gehele verband waar het individu deel van uitmaakt. Door het aan het model inherente risico dat de groep wordt aangesproken op het gedrag van een individu genereert dit model een inherente (groeps)druk om elkaar op naleving van de normen aan te spreken en intern-corrigerend op te treden. Een dergelijk model verschaft daarmee extra kwaliteitsgaranties die met name in de grotere steden noodzakelijk zijn.

Het model voorziet in toegesneden waarborgen dat de groep het voornoemde kwaliteitskader daadwerkelijk naleeft. Ter verificatie daarvan kan de gemeente ingevolge artikel 82b, vijfde lid, onderdeel f, van de groep eisen dat deze zich periodiek onderwerpt aan controles «door een of meer onafhankelijke en deskundige instanties». Ingevolge artikel 82b, vijfde lid, onderdeel h, moet aan de gemeente over de uitkomst van deze controles en het optreden van de groep aansluitend worden gerapporteerd, alsmede over de afhandeling van klachten. De gemeente staat daarmee dus primair in relatie tot het desbetreffende organisatorische verband. De gemeente kan (mede) aan de hand van deze gegevens een besluit nemen over voortzetting, schorsing of intrekking van de groeps-toestemming om van de desbetreffende locatie (bijv. taxistandplaats) gebruik te maken. Dit leidt tot een noodzakelijke versterking van de «interne tucht»; de groepsgenoten zullen elkaar aanspreken op hun gedrag en naleving van de kwaliteitseisen.

Het publiekrechtelijke kader van artikel 82b gaat uit van een «open model» met open toetredingsmogelijkheden: een ieder die aan de kwaliteitsnormen (een extra kwaliteitsgarantie van de groep) voldoet krijgt in beginsel (gemeentelijke) toestemming om van de (gemeentelijke) taxilocatie gebruik te maken. Mede gelet op voornoemde aspecten van evenredigheid en proportionaliteit, wordt de gemeentelijke bevoegdheid om artikel 82b toe te passen door de wet alleen in die gemeenten toegestaan waar niet kan worden volstaan met toepassing van artikel 82a en waar de taxi-problematiek het grootst is. Door inzet van dit kwaliteitsmodel kunnen forsere ingrepen zoals eenzijdige vormen van capaciteitsregulering waarvan bijvoorbeeld sprake was vóór 1 januari 2000 – met de marktverstoring vandiën – worden voorkomen.

## **6. Overige wijzigingen**

Naast de in hoofdstukken 3 en 4 behandelde invoering van gemeentelijke bevoegdheden strekt het wetsvoorstel tot de volgende aanpassingen.

### *a. Stroomlijning en heropstelling taxibepalingen*

Thans staan de verschillende taxibepalingen nog verspreid in de wet. Dit bemoeilijkt de kenbaarheid, transparantie en onderlinge verhouding van de taxibepalingen. Door invoering van aanvullende gemeentelijke bevoegdheden wordt het eens te meer wenselijk om te voorzien in een overzichtelijke opstelling van de taxibepalingen met een heldere onderlinge afstemming. Bovendien is het wenselijk om op bepaalde onderdelen de wettelijke basis te versterken zodat beter kan worden ingespeeld op bijvoorbeeld technische ontwikkelingen op het punt van herkenbaarheid en traceerbaarheid van voertuigen.

Aldus wordt voorgesteld om in de Wp2000 voor het onderdeel «taxivervoer» een nieuw en overzichtelijk hoofdstuk op te nemen. Dit ligt vast in het onderdeel E van het wetsvoorstel op grond waarvan een nieuw hoofdstuk V in de wet zal worden opgenomen. Dit hoofdstuk bestaat uit vijf onderling afgestemde paragrafen waarin achtereenvolgens de

volgende onderwerpen zijn opgenomen: de landelijke ondernemersvergunning voor taxivervoer (paragraaf 1), de landelijke systematiek van indiening van klachten en behandeling van geschillen voor taxivervoer (paragraaf 2), de landelijke verplichtingen betreffende taxi's en bestuurders van taxi's (paragraaf 3), de landelijke systematiek van taxitarieven (paragraaf 4) en invoering van gemeentelijke bevoegdheden ter versterking van de kwaliteit van taxivervoer waar dat in lokale situaties nodig is (paragraaf 5).

#### *b. Vereenvoudiging ondernemersvergunning*

Op grond van artikel 4, tweede lid, van de Wp 2000 dient elke taxiondernemer in het bezit te zijn van een ondernemersvergunning. Deze ondernemersvergunning wordt vanwege het Rijk afgegeven indien de ondernemer voldoet aan bij en krachtens de wet gestelde eisen omtrent betrouwbaarheid en vakbekwaamheid. Deze eisen zijn bij en krachtens het Bp2000 nader geconcretiseerd. De eis van betrouwbaarheid komt tot uitdrukking in de eis van het door de ondernemer kunnen overleggen van een verklaring omtrent het gedrag (VOG). De eis van vakbekwaamheid is gekoppeld aan juridische en economische basiskennis bij de ondernemer. In het kader van de opstelling van het kabinetsstandpunt over het toekomstige taxi-instrumentarium is overwogen om de ondernemersvergunning te laten vervallen. Mede gelet op de controle- en handhavingspraktijk en mede gelet op de door de Minister van Justitie op 20 maart 2009 aan de Tweede Kamer uitgebrachte rapportage «Preventieve doorlichting van de taxibranche» (Kamerstukken II, 2008/09, 29 911, nr. 25) is daartoe niet overgegaan. De praktijkervaringen en de rapportage bevestigen dat met name in de taxibranche in dit stadium nog een te groot risico bestaat van overtreding van regels en schending van de noodzakelijke betrouwbaarheid en kwaliteit in de relatie tot consumenten. Alle maatregelen van het voorgestane taxibeleid zijn er in onderlinge samenhang op gericht om dit soort risico's te beteugelen. Instandhouding van de ondernemersvergunning biedt voorts mogelijkheden voor toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet bibob). In samenhang met artikel 8 van de Wp2000 maakt de Wet bibob het mogelijk om bij bepaalde strafrechtelijke vergrijpen de vergunning te weigeren of in te trekken.

Wel is geconstateerd dat de aan de ondernemersvergunning gekoppelde eis van vakbekwaamheid weinig toegevoegde waarde heeft en bovendien aanmerkelijke administratieve lasten oplevert. Het wordt door het kabinet verantwoord geacht om deze eis te laten vervallen. Het is in de eerste plaats de taxichauffeur die de gewenste kwaliteit aan de consument levert. Het ligt in de bedoeling om van deze vakbekwaamheidseis landelijke vrijstelling te verlenen. Deze vereenvoudiging vergemakkelijkt de uitvoering en handhaving van de ondernemersvergunning. De wettelijke basis daartoe is vastgelegd in het vierde lid van het nieuwe artikel 76. Dit artikel regelt voortaan het regime van de ondernemersvergunning voor taxiondernemingen. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de vermindering van de administratieve lasten die het gevolg is van het laten vervallen van de eis van vakbekwaamheid voor taxiondernemingen. De op het Bp2000 gebaseerde chauffeurspas met de daaraan gekoppelde systematiek van vakbekwaamheidseisen voor taxichauffeurs blijft in dit stadium van toepassing, dus zowel voor de chauffeurs in loondienst als de zelfstandige chauffeur-ondernemer.

Op deze plaats wordt volledigheidshalve nog ingegaan op de toepassing van de zogenoemde *lex silencio positivo* bij de afgifte van de ondernemersvergunning en de chauffeurspas, zoals bedoeld in het kabinetsstandpunt over dit beginsel (Kamerstukken II 2008/09, 31 579, nr. 15). In dat kader heeft het kabinet zich verbonden om de verschillende vergunningstelsels te inventariseren en een uitspraak te doen over al of geen

toepassing van dit beginsel. Uitgangspunt van dat beginsel is dat de aanvrager van een vergunning deze verkrijgt als het betrokken bestuursorgaan niet binnen een bepaalde termijn een beslissing op de aanvraag heeft genomen. Gelet op de aan de orde zijnde belangen is het kabinet van mening dat voor verkrijging van een chauffeurspas of ondernemersvergunning moet vaststaan dat betrokkene voldoet aan de gestelde eisen van betrouwbaarheid en veiligheid. De *lex silencio positivo* zal daarom in dit stadium hierop niet van toepassing worden verklaard. Bij de voorziene evaluatie van de taximaatregelen zal ook de vergunning als instrument opnieuw worden bezien.

#### *c. Reikwijdte begrip taxivervoer*

Het is voor burgers en handhavers van belang dat er duidelijkheid bestaat over de reikwijdte van het begrip «taxivervoer». Vervoer dat onder die definitie valt, moet immers voldoen aan de dwingende bepalingen van de Wp2000, behoudens uiteraard de bij of krachtens de wet aangegeven uitzonderingen.

Het begrip taxivervoer wordt in artikel 1, onderdeel j, voor zover hier van belang, thans gekoppeld aan het begrip «auto». Het begrip auto wordt nader gedefinieerd in onderdeel f van dat artikel. Gelet op de handhavingspraktijk is het wenselijk om buiten twijfel te stellen dat taxivervoer in beginsel alleen betrekking heeft het vervoer met een «normale» personenauto op vier wielen. Dit is vastgelegd in onderdeel A van het onderhavige wetsvoorstel. Andersoortige voertuigen vallen dus niet onder dat begrip, behoudens toepassing van artikel 2, tweede lid, van de Wp2000.

#### *d. Technische wijzigingen*

De invoering van een nieuw hoofdstuk «taxivervoer» alsmede de invoering van gemeentelijke bevoegdheden leiden tot een aantal meer technische wijzigingen zowel in de Wp2000 als in de Wet op de economische delicten. In de artikelsgewijze toelichting wordt daarop verder ingegaan.

### **7. Administratieve lasten en bedrijfs- en markteffecten**

#### *a. Administratieve lasten*

De onderhavige wetswijziging voert op een tweetal onderdelen nieuwe bevoegdheden in en leidt op zichzelf dus niet tot een wijziging van administratieve lasten. Feitelijke toepassing van die bevoegdheden kan wel gevolgen hebben voor de administratieve lasten. In het onderstaande wordt ingegaan op de te verwachten gevolgen voor de administratieve lasten die voortvloeien uit onderhavig wetsvoorstel. Hierbij moet worden opgemerkt dat de genoemde aard en omvang van de administratieve lasten een inschatting betreft. De administratieve lasten zijn immers afhankelijk van de feitelijke toepassing van de gecreëerde bevoegdheden door de betrokken gemeente.

Onderhavig wetsvoorstel levert voor het Rijk in beginsel geen extra lasten op. Paragrafen 1 tot en met 4 van het nieuwe taxihoofdstuk betreffen stroomlijning van bestaande regelgeving van de Wp 2000. Zo bestaan er al geschillencommissies (branche) en is er ook al een tariefstelsel. Dit laatste heeft overigens geen betrekking op bekostiging van rijksuitgaven, maar op tarievenkaders waaraan de taxichauffeur zich moet houden. In paragraaf 5 van het taxihoofdstuk worden op de twee hoofdonderdelen (artikelen 82a en 82b) nieuwe taxibevoegdheden gecreëerd voor gemeenten. Het Rijk staat daar in beginsel buiten, zij het dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wel faciliterend zal optreden. Dit is nader

beschreven in hoofdstuk 4, paragraaf d, en hoofdstuk 9 van deze toelichting.

Tot op heden geldt voor het verkrijgen van een ondernemersvergunning als bedoeld in artikel 4 van de Wp2000 naast het vereiste van betrouwbaarheid, het vereiste van vakbekwaamheid. De eis van vakbekwaamheid levert voor ondernemers lasten op die samenhangen met het behalen en overleggen van certificaten inzake specifieke handels- en ondernemerskennis.

Op grond van het nieuwe artikel 76, vijfde lid, wordt de bevoegdheid gecreëerd om van deze eis landelijk vrijstelling te verlenen. Dit leidt voor de betrokken ondernemers tot een lastenbesparing. Deze lastenverlichting heeft betrekking op naar schatting gemiddeld circa 540 taxiondernemers per jaar.

Ten aanzien van de lastenbesparing voor deze groep nieuwe taxi-ondernemers kan onderscheid worden gemaakt in het aanvragen van het examen en het overleggen van het getuigschrift aan de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). De lastenverlichting die de onderhavige wijziging meebrengt voor de (individuele) ondernemer is vooral gelegen in de aanvraag van het examen. De handelingen die de ondernemer dient te verrichten bij het aanvragen van het examen-vakbekwaamheid bestaan uit het telefonisch of door middel van internet opvragen en vervolgens invullen en opsturen van een aanvraagformulier. Na verwerking van de aanvraag door de instantie die met het afnemen van de examens is belast, krijgt de ondernemer een bericht om het examen af te leggen. Indien het examen met goed gevolg wordt afgelegd, ontvangt de ondernemer het erkende getuigschrift. De ondernemer overlegt vervolgens een kopie van dit getuigschrift aan de IVW. Als gevolg van het wegvallen van deze laatstbedoelde informatieverplichting bedraagt de structurele administratieve lastenverlichting voor deze groep nieuwe taxiondernemers circa € 14 580 per jaar. In het onderstaande onderdeel «Overige bedrijfs- en markteffecten» wordt ingegaan op de lastenverlichting die gepaard gaat met het vervallen van het examen.

Het laten vervallen van de eis van vakbekwaamheid leidt ook voor de overheid tot vermindering van lasten, samenhangend met minder toetsingslasten en een vereenvoudiging van de controle en handhaving, omdat de ondernemersvergunning voortaan alleen is gekoppeld aan toetsing en handhaving van de eis van betrouwbaarheid.

In de nieuwe artikelen 82a en 82b is voor een gemeente de bevoegdheid vastgelegd om over taxivervoer aanvullende (gemeentelijke) regels te stellen. Dit maakt het voor gemeenten mogelijk om afhankelijk van de specifieke lokale situatie, maatwerk te leveren. Een bepaald lokaal knelpunt kan worden opgelost met een proportionele maatregel die is toegesneden op die situatie. Met deze decentrale benadering wordt overbodige landelijke regelgeving met daarmee samenhangende landelijke lasten voorkomen. Inherent doelstelling van dit wetsvoorstel is voorts om waar mogelijk, ook op gemeentelijk niveau extra regels en administratieve lasten te voorkomen. Juist met regulerende bevoegdheden in de hand, ontstaat er voor een gemeente een betere mogelijkheid om de taxibranche tot zelfregulering te bewegen.

Toepassing van artikel 82a kan in de betrokken gemeente voor een taxichauffeur leiden tot administratieve lasten. Naar verwachting zal toepassing van de bevoegdheden die in dit artikel worden gecreëerd in vijf gemeenten worden geëffectueerd, waarbij circa 3400 taxiondernemers zijn betrokken.

Op grond van dit artikel kan een gemeente bijvoorbeeld nadere informatie verlangen ten behoeve van de inrichting van een gemeentelijke website over taxivervoer. In verband met een goede uitvoering en handhaving van

een dergelijke kwaliteitseis kan een gemeente bepalen dat dergelijke informatie door de betrokken chauffeur actief aan de gemeente wordt toegezonden. De administratieve lasten die met deze informatieverplichting zouden zijn gemoeid bedragen naar schatting € 153 000.

Op grond van artikel 82b kan binnen een gemeente het recht op het gebruik van bepaalde delen van de gemeentelijke openbare weg voor wat betreft het aanbieden van taxivervoer, zoals taxistandplaatsen en de omgeving daarvan, worden gekoppeld aan kwaliteitseisen gericht op onderlinge samenwerking en herkenbaarheid voor consumenten. Oprichting en instandhouding van dergelijke samenwerkingsverbanden leidt voor de ondernemingen en taxichauffeurs die daar deel van uitmaken, als gevolg van de hieruit voortvloeiende informatieverplichtingen, tot administratieve lasten. Voor de berekening van deze administratieve lasten wordt ervan uitgegaan dat, na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel, twintig samenwerkingsverbanden (in de grotere steden) zullen ontstaan. Deze administratieve lasten kunnen met name op het volgende betrekking hebben.

- De verzending aan de betrokken gemeente van het groepsreglement (artikel 82b, zesde lid, onderdeel e). Elk potentieel samenwerkingsverband zoals bedoeld in dit artikel dient te beschikken over een groepsreglement en dit aan de betrokken gemeente overleggen. De (eenmalige) administratieve lasten die met deze informatieverplichting gepaard gaan, bedragen circa € 820. Teneinde aan deze lasten tegemoet te komen, kunnen samenwerkingsverbanden gebruik maken van een «model-groepsreglement» dat ter beschikking zal worden gesteld door brancheorganisatie KNV Taxi.
- De verzending aan de betrokken gemeente van de uitkomsten (rapportage) van de voorgeschreven onafhankelijke controles door derden (zesde lid, onderdelen f en h). De samenwerkingsverbanden moeten voldoen aan interne kwaliteitsborging. Het is de eigen verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband om ervoor te zorgen dat de ondernemingen en taxichauffeurs die van dat verband deel uitmaken, zich houden aan het groepsreglement en de daarin opgenomen (kwaliteits)normen. Het samenwerkingsverband zal hiertoe periodiek en onafhankelijk onderzoek (laten) verrichten, bijvoorbeeld met behulp van mystery guests. De resultaten van deze onderzoeken worden ter hand gesteld aan de gemeente. De (structurele) administratieve lasten die uit deze informatieverplichting voortvloeien, bedragen circa € 5 600 per jaar.
- De verzending van een (jaar)verslag (zesde lid, onderdeel j). De samenwerkingsverbanden dienen de betrokken gemeente te informeren over het functioneren van het verband. Aan deze informatieverplichting wordt voldaan door het overleggen van een (jaar)verslag van het samenwerkingsverband. De hiermee samenhangende (structurele) administratieve lasten bedragen circa € 2 860 per jaar.
- Een aanvraag van een groepsvergunning (vijfde lid). Voor het recht op het gebruik van bepaalde delen van de gemeentelijke openbare weg voor het aanbieden van taxivervoer, zoals een taxistandplaats en de directe omgeving daarvan, dient het samenwerkingsverband een aanvraag voor een zogenaamde groepsvergunning in bij de betreffende gemeente. Uitgaande van een geldigheidsduur van een jaar, bedragen de hiermee samenhangende (structurele) administratieve lasten circa € 460 per jaar.

Het is denkbaar dat de ingediende aanvraag niet wordt gehonoreerd door de betreffende gemeente omdat het samenwerkingsverband niet aan de gestelde eisen voldoet. Het samenwerkingsverband kan tegen deze afwijzing in bezwaar en beroep gaan, met de daarbij behorende inspanningen.



De (structurele) administratieve lasten die verbonden zijn aan bezwaar en beroep, worden geschat op circa € 850 per jaar.

De direct betrokken partijen zullen worden geïnformeerd over de gewijzigde regelgeving. De informatieverstrekking richt zich op taxibedrijven, gemeenten en consumenten. Het kennismaken van deze wijzigingen heeft invloed op de administratieve lasten.

Om de administratieve lasten te verminderen, zullen deze doelgroepen door middel van onder meer gerichte en persoonlijke schriftelijke informatie, bijeenkomsten en overleg, alsmede het internet, over de gewijzigde regelgeving worden geïnformeerd. Dit proces zal in belangrijke mate worden ondersteund door de belangenbehartigende branche- en koepelorganisaties.

Voor de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel wordt in beginsel aangesloten bij de zogenoemde «vaste verandermomenten» van wijziging van regelgeving. Uit het voorgenomen moment van inwerkingtreding vloeien naar verwachting geen additionele administratieve lasten voort.

Gelet op het voorgaande bedraagt de wijziging van administratieve lasten als gevolg van onderhavig wetsvoorstel mogelijk circa € 149 000. Benadrukt wordt dat dit slechts indicatief is; de uiteindelijke hoogte van de administratieve lasten is geheel afhankelijk van feitelijke toepassing van bevoegdheden door gemeenten.

#### *b. Overige bedrijfs- en markteffecten*

Naast de vermelde vermindering van informatieverplichtingen zal de afschaffing van de landelijke vakbekwaamheidseis voor taxi-ondernemingen, gepaard gaan met vermindering van andere kosten. Alle handelingen die samenhangen met het examen-vakbekwaamheid kunnen achterwege blijven. Dit leidt voor een toetredende ondernemer tot een structurele kostenverlaging van circa € 238. Bij jaarlijks gemiddeld 540 nieuwe ondernemers, zijnde 10% van het huidige aantal taxibedrijven, bedraagt de totaal te verwachten vermindering van kosten circa € 128 500 per jaar.

De nieuwe bevoegdheden van de artikelen 82a en 82b zullen naar verwachting voornamelijk consequenties hebben voor taxibedrijven die actief zijn in de vier grote steden. De opstapmarkt in deze grote steden heeft betrekking op circa 5000 taxibedrijven. De structurele meerkosten voor deze bedrijven kunnen worden geraamd op € 750 000 per jaar. Wederom wordt benadrukt wordt dat dit slechts indicatief is; de uiteindelijke hoogte van de administratieve lasten is geheel afhankelijk van feitelijke toepassing van bevoegdheden door gemeenten.

Op korte én lange termijn krijgen bedrijven die meedoen aan groepsvorming respectievelijk voldoen aan aanvullende kwaliteitseisen op lokaal niveau meer armslag op de opstapmarkt, hetgeen ten goede komt aan omzetten en rendementen van deze bedrijven. Dit effect wordt nog versterkt als sprake is van een algemene kwaliteitsverbetering van taxidiensten ten gevolge waarvan additionele vraageffecten te verwachten zijn. Een mogelijke omzetsijging van 10% van de huidige omzet in de opstapmarkt in de vier grote steden, zou voor de langere termijn een toename van de vraag naar taxidiensten betekenen welke overeenkomt met € 7 500 000 per jaar.

Een ontwerp van dit wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal). Actal heeft aangegeven het wetsvoorstel niet te selecteren voor een nadere toets, gelet op de

weergave en aard van de lasten alsmede gelet op de door Actal aangehouden toetsingscriteria.

## **8. Raadpleging Overlegorgaan Personenvervoer**

Een ontwerp van dit wetsvoorstel is overeenkomstig artikel 106 van de Wp2000 voorgelegd aan het Overlegorgaan Personenvervoer (OPV). In dat verband hebben Koninklijk Nederlands Vervoer Taxi (KNV Taxi) en Luchthaven Schiphol van de gelegenheid gebruik gemaakt om hun reactie te geven op het ontwerp van voorliggend wetsvoorstel.

Het OPV heeft op 27 oktober 2009 daarover een rapport uitgebracht (kenmerk OVW-2009/0374)<sup>1</sup>. Brancheorganisatie KNV Taxi geeft aan in het algemeen ingenomen te zijn met de voorziene wijzigingen. Daarbij merkt KNV op dat de bedrijfstak grote verwachtingen heeft van de effecten van de aanvullende regels die gemeenten kunnen uitvaardigen. Ten aanzien van het in artikel 82b vastgelegde instrument pleit KNV voor het expliciet in de wetgeving opnemen van een minimum groepsomvang. KNV is geen voorstander van beperking van het aantal groepen. Verder pleit KNV ervoor om de landelijke eisen voor de herkenbaarheid van opstaptaxi's altijd leidend te laten zijn boven gemeentelijke eisen hierover en dat groepen een eigen verantwoordelijkheid houden ten aanzien van de handelwijze van de leden van de groep.

De Luchthaven Schiphol onderschrijft de mogelijkheden die gemeenten worden geboden om lokaal maatwerk te kunnen voeren. Daarbij vraagt de luchthaven aandacht voor de mogelijke toepassing van gemeentelijke bevoegdheden op de aan de Luchthaven Schiphol grenzende openbare weg.

Het rapport van het OPV heeft niet geleid tot wijzigingen van de wetstekst. Wel zijn in de memorie enkele verduidelijkingen aangebracht, met name op het punt van de verantwoordelijkheid van het in artikel 82b bedoelde samenwerkingsverband en de mogelijkheid voor gemeenten om een norm te stellen aangaande het minimum aantal ondernemers of taxibestuurders dat deel uitmaakt van een dergelijk samenwerkingsverband. De door KNV opgeworpen verhouding tussen de bevoegdheden van Rijk en gemeente is duidelijk verankerd in met name artikel 82 en de toelichting daarop. Voor wat betreft het door Luchthaven Schiphol verwoorde punt wordt opgemerkt dat met name de artikelen 82a en 82b voldoende mogelijkheden bieden om tot kwaliteitsverbeteringen te komen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat alle partijen die een rol spelen bij de bevordering van de kwaliteit van het taxivervoer, betrokken zijn geweest bij de taxivoorstellen die aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggen.

KNV Taxi, ROVER, vakbonden, gemeenten en het Rijk hebben intensief samengewerkt om de positie van de straattaxi in de vervoersketen te versterken. Dat heeft geleid tot het samenhangende pakket aan maatregelen, zoals opgenomen in voorliggend wetsvoorstel, waarmee het Rijk, gemeenten en de taxibranche naast en met elkaar kunnen sturen op kwaliteit. Mede gelet op artikel 114 van de Gemeentewet, heeft met de meest betrokken gemeenten afzonderlijk overleg plaatsgevonden over het onderhavige wetsvoorstel. In het voorliggende wetsvoorstel is ook op de uitkomsten van dit overleg acht geslagen.

## **9. Aspecten van handhaving en uitvoering**

Het wetsvoorstel is gericht op invoering van een apart hoofdstuk over taxivervoer. Op de wenselijkheid daarvan is eerder in deze memorie al ingegaan. De in hoofdstuk V opgenomen nieuwe artikelen 75 tot en met 81 leiden ten opzichte van de reeds bestaande parallelle bepalingen van de Wp2000 niet tot inhoudelijke wijzigingen. Wel zijn de bepalingen op

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

onderdelen gestroomlijnd en beter op elkaar afgestemd, en is op onderdelen de wettelijke basis om over het in de wet gemarkeerde onderwerp nadere uitvoeringsregels te stellen, verruimd. De overzichtelijker opstelling van de taxiregelgeving kan de kenbaarheid en daarmee de naleving en handhaving ondersteunen. Dit geldt ook voor de voorgestelde vereenvoudiging van de ondernemersvergunning en voor de verduidelijking van de reikwijdte van het begrip «taxivervoer».

Het nieuwe inhoudelijke onderdeel van het wetsvoorstel betreft met name de in de artikelen 82 tot en met 82b vastgelegde gemeentelijke bevoegdheden op het taxiterrein. Op basis van deze artikelen kan een gemeente besluiten om bij gemeentelijke verordening over taxivervoer aanvullende regels voor te schrijven. Deze aanvullende gemeentelijke normen dienen uiteraard goed handhaafbaar te zijn en adequaat te worden gehandhaafd. De verantwoordelijkheid voor handhaving van deze normen berust bij de betrokken gemeente. Dit is tot uitdrukking gebracht in het aangepaste artikel 87, eerste lid (aanwijzing toezichthouders) en het nieuwe artikel 82c (bestuursrechtelijke handhaving) van de Wp2000. Strafrechtelijke handhaving van deze normen is mogelijk gemaakt door aanpassing van artikel 1, onder 4°, van de Wet op de economische delicten. Indien een gemeente gelet op de plaatselijke omstandigheden kiest voor invoering van één of meer van deze maatregelen, zal dat leiden tot een intensivering van de handhaving en uitvoering. De gemeente is eerstverantwoordelijk voor de opstelling van de normen en de inzet van effectieve en efficiënte handhavingsmiddelen waaronder voldoende capaciteit om overtredingen te constateren, en voor oplegging van adequate sancties. Het onderhavige wetsvoorstel reikt daartoe de mogelijkheden aan. Voor succesvolle handhaving en uitvoering dient in het bijzonder acht te worden geslagen op de in hoofdstuk 4, paragraaf d, van deze memorie aangegeven randvoorwaarden. Zoals aldaar is aangegeven, zal het Rijk in de uitwerking faciliterend optreden. Ook de aldaar genoemde gerichte inzet en medewerking van de taxibranche is van essentieel belang voor het uiteindelijke niveau van naleving van de kwaliteitseisen. Tegen deze achtergrond zal het ministerie van Verkeer en Waterstaat het initiatief nemen om de aanwezige expertise en praktijkervaringen op structurele wijze bij elkaar te brengen in een periodiek landelijk afstemmingsoverleg tussen Rijk, gemeenten en taxibranche.

## **10. Evaluatie**

De feitelijke werking van hoofdstuk V, paragraaf 5, van de wet zal periodiek worden geëvalueerd aan de hand van de praktijkervaringen. Overeenkomstig de motie Roefs c.s. (Kamerstukken II 2009/10, 31 521, nr. 34) wordt na een jaar de eerste evaluatie uitgevoerd.

Deze praktijkervaringen zullen op systematische wijze worden vergaard met gebruikmaking van onder meer het in de hoofdstukken 6 en 9 van deze memorie genoemde samenwerkingsverband tussen Rijk, gemeenten en taxibranche. De evaluaties zullen betrekking hebben op onder meer de volgende onderwerpen: de mate van gebruikmaking van de gemeentelijke bevoegdheden en de wijze van toepassing daarvan; de consequenties in de praktijk voor taxichauffeurs en taxiondernemingen, waaronder de administratieve lasten; de werking van het in artikel 82b bedoelde model van groepsvorming waaronder de werking van het in het zesde lid, onderdeel f, van dat artikel bedoelde systeem van privaatrechtelijke controles; aspecten van handhaving en uitvoering; algemene effectiviteit en doelbereiking van de ingeroepen gemeentelijke bevoegdheden; de proportionaliteit van de genomen maatregelen en de motivering daarvan. Zoals toegelicht ligt het in het voornemen om het model van groepsvorming in dit stadium te beperken tot de grote steden. In het kader van de evaluatie zal worden beoordeeld of het model de beoogde effecten

heeft, niet te veel ongewenste effecten heeft, en mogelijk ook voor andere grotere steden met een vergelijkbare problematiek nuttig zou kunnen zijn. Tevens zal de noodzaak van de in artikel 82a, vierde lid, en 82b, achtste lid, opgenomen bevoegdheid voor de Minister van Verkeer en Waterstaat om nadere regels te stellen, onderdeel uitmaken van de evaluatie. Verwezen zij ook naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 82.

De praktijkervaringen kunnen leiden tot bijstelling van de in artikel 79 bedoelde uitvoeringsregels dan wel tot bijstelling van de specifiek op de gemeentelijke bevoegdheden gerichte uitvoeringsregels, bedoeld in artikel 82a, vierde lid, en artikel 82b, achtste lid, dan wel tot bijstelling van de in laatstbedoelde leden opgenomen ministeriële bevoegdheid.

In hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting is aangegeven dat het kabinetsstandpunt over het taxibeleid niet alleen betrekking heeft op de voornemens zoals vastgelegd in het onderhavige wetsvoorstel, maar tevens een aantal maatregelen behelst die in ander kader worden uitgewerkt. Dit betreft bijvoorbeeld de tarievenstructuur en het landelijke klachtenmeldpunt. Ook de werking van deze maatregelen zal onderwerp van evaluatie zijn.

De uitkomsten van deze evaluaties kunnen ook meer in het algemeen leiden tot consequenties voor eerder gemaakte beleids- en instrumentkeuzen.

## **Artikelsgewijs**

### *Artikel I*

#### *Onderdeel A*

Gelet op de handhavingspraktijk is er aanleiding om zeker te stellen dat de bij en krachtens de Wp2000 gestelde regels over taxivervoer in beginsel alleen betrekking hebben op taxivervoer verricht in auto's in de eigenlijke zin van het woord. Dit heeft geleid tot een verduidelijking van de redactie van artikel 1, onderdeel f. De in onderdeel f bedoelde ministeriële regeling is bedoeld om aansluiting te kunnen houden met de vergelijkbare definities van de krachtens de Wegenverkeerswet 1994 vastgestelde regels. Thans is in dat verband de Regeling voertuigen relevant. De wijze van formalisering van die uitvoeringsvoorziening wordt verantwoord geacht omdat de grens zelf al in onderdeel f is vastgelegd: personenauto op ten minste vier wielen en ingericht voor vervoer van ten hoogste acht personen.

De wijziging van artikel 1, onderdeel k, houdt verband met de overbrenging van het onderwerp taxivervoer naar het nieuwe hoofdstuk V van de wet.

#### *Onderdelen B, C en D*

Ook deze wijzigingen houden verband met de overbrenging van het onderwerp taxivervoer naar het nieuwe hoofdstuk V van de wet.

#### *Onderdeel E*

##### **Algemeen**

Dit onderdeel strekt ertoe om de verschillende wettelijke taxibepalingen nader te stroomlijnen en overzichtelijker te positioneren, met name ook om zorg te kunnen dragen voor een goede onderlinge afstemming tussen de bevoegdheden van het Rijk en de beoogde aanvullende bevoegdheden van gemeenten. Dit heeft geleid tot een afzonderlijk hoofdstuk V. Dit hoofdstuk bestaat uit vijf paragrafen die achtereenvolgens betrekking hebben op de volgende onderwerpen: de landelijke ondernemersvergunning voor taxivervoer (paragraaf 1); de landelijke systematiek van indiening van klachten en behandeling van geschillen voor taxivervoer (paragraaf 2), de landelijke verplichtingen betreffende taxi's en

bestuurders van taxi's (paragraaf 3); de landelijke systematiek van taxitarieven (paragraaf 4) en invoering van gemeentelijke bevoegdheden ter versterking van de kwaliteit van taxivervoer waar dat in lokale situaties nodig is (paragraaf 5).

#### Artikel 75

Artikel 75 bepaalt dat onder het in de Wp2000 op verschillende plaatsen genoemde «verrichten van taxivervoer» ook het «aanbieden van dat vervoer» wordt begrepen. Deze redactie komt overeen met het bestaande artikel 4, derde lid.

#### Artikel 76 (ondernemersvergunning taxivervoer)

In de bestaande artikelen 4 tot en met 9 en 11 ligt het regime van de ondernemersvergunning vast. Op onderdelen bestaan voor taxivervoer specifieke bepalingen. Dit regime, met de specifieke bepalingen voor taxivervoer, wordt in artikel 76 overgenomen. Er is niet beoogd om in deze systematiek van de ondernemersvergunning wijzigingen aan te brengen, met uitzondering van het bepaalde in het vijfde lid van artikel 76. Zoals in hoofdstuk 5, paragraaf b, is gemotiveerd, wordt beoogd om voor taxivervoer de ondernemersvergunning toe te spitsen op de eis van betrouwbaarheid. Dit vereenvoudigt de handhaving en uitvoering en leidt ook tot vermindering van administratieve lasten. Het vijfde lid biedt daartoe de basis. Om in te kunnen spelen op ontwikkelingen wordt in die bepaling gekozen voor het aanvullende instrument van de (generieke) vrijstelling. Niet uitgesloten kan worden dat door omstandigheden invoering van de eis van vakbekwaamheid toch weer noodzakelijk is. Het zesde lid maakt het tevens mogelijk dat onder voorwaarden vrijstelling wordt verleend van de in het derde bedoelde eis van zichtbaarheid van het vergunningbewijs. Op grond van artikel 2, tweede lid, van de Regeling maximumtarief en bekendmaking tarieven taxivervoer moeten namelijk ook reeds andere, soortgelijke gegevens zichtbaar worden gemaakt voor de reiziger. De vrijstelling biedt de mogelijkheid om alle zichtbaar te maken informatie te bundelen op één overzichtelijke informatiedrager. Dit versterkt de informatiepositie van de consument.

#### Artikelen 77 en 78 (geschillen en klachten taxivervoer)

De redactie van deze artikelen komt overeen met die van de bestaande artikelen 12 (geschillen) en 13 (klachten) van de Wp2000. Deze bepalingen leiden dus niet tot een inhoudelijke wijziging. Overeenkomstig die bepalingen moet een taxivervoerder reeds voorzien in een arrangement betreffende klachten en geschillen en dat blijft zo. In de kabinetsbrief van 9 juli 2009 is aangegeven op welke punten nog aanvullende, meer organisatorische voorzieningen zullen worden aangebracht zoals de herinrichting van een landelijk klachtenmeldpunt. Artikel 13 voorziet in het tweede lid in de mogelijkheid van uitvoeringsregels. Dit is overgenomen in artikel 78, tweede lid. Omdat niet kan worden uitgesloten dat in de toekomst ook over de beslechting van geschillen behoefte is aan uitvoeringsregels, is in het derde lid van artikel 77 (geschillen) een overeenkomstige bevoegdheid opgenomen.

#### Artikel 79 (landelijke verplichtingen bestuurders en voertuigen taxivervoer)

Met dit artikel worden de bestaande taxibepalingen van de artikelen 86 en 104 overzichtelijk gegroepeerd en wordt op een enkel onderdeel een verruiming van de wettelijke basis aangebracht. Zo wordt in het eerste lid, onderdeel a, zeker gesteld dat ook nadere regels kunnen worden gesteld over de herkenbaarheid van taxi's. Op basis van die bevoegdheid kunnen bijvoorbeeld regels worden gesteld over daklichten of andere elementen die de herkenbaarheid van taxi's betreffen. Het bestaande Bp2000 zal

voortaan mede op dit artikel worden gebaseerd. Dit wordt vastgelegd in de in onderdeel Lvoorzien zogenoemde omhangbepaling.

Het tweede lid strekt er toe om voor wat betreft bijvoorbeeld de interne uitrusting van een taxi goed te kunnen inspelen op technische ontwikkelingen.

Het derde lid maakt duidelijk dat de eisen die gesteld kunnen worden aan taxi's en bestuurders kunnen verschillen al naar gelang de aard van het taxivervoer of de locatie waar taxivervoer wordt verricht of waar taxibestuurders zich ophouden om taxivervoer te verrichten. Met deze basis wordt zeker gesteld dat in de regelgeving in voorkomende gevallen onderscheid kan worden gemaakt tussen de in hoofdstuk 2 van deze memorie bedoelde standplaatstaxi, aanhoudtaxi, beltaxi en het contractvervoer. Praktijkervaringen hebben bijvoorbeeld uitgewezen dat in dit stadium voor de beltaxi en het contractvervoer minder vergaande regelgeving nodig is dan voor de standplaatstaxi en de aanhoudtaxi (straattaxivervoer).

Bij toepassing van de in de artikelen 82 tot en met 82b bedoelde gemeentelijke bevoegdheid om over taxivervoer regels te stellen zal een gemeente met name acht dienen te slaan op artikel 79. Een gemeente kan en mag op de bij en krachtens de Wp2000 gestelde rijksregels geen inbreuk plegen. Een gemeente mag slechts aanvullende regels stellen. Indien op grond van artikel 79 bijvoorbeeld bepaalde landelijke regels worden gesteld over daklichten mag een gemeente deze regels niet opzij zetten. Deze begrenzing is vastgelegd in artikel 82, tweede lid.

#### Artikel 80 (verbodsbepaling)

Deze redactie is overgenomen van het bestaande artikel 85 van de Wp2000. Uit oogpunt van overzichtelijkheid en versterking van de handhavingsmogelijkheden is het verbod om taxivervoer te verrichten zowel gerelateerd aan het niet voldoen aan de tariefbepalingen van artikel 81 als aan het niet voldoen aan de uitvoeringsregels van artikel 79. Hoewel de verbodsbepaling ook betrekking heeft op tarieven, is deze bepaling toch opgenomen in paragraaf 3 van hoofdstuk V (verplichtingen betreffende bestuurders en voertuigen taxivervoer) omdat deze verbodsbepaling het meest verband houdt met verplichtingen van de bestuurder.

#### Artikel 81 (tarieven)

Dit artikel geeft het wettelijke kader voor de binnen het taxivervoer te hanteren tarieven. Deze bepaling volgt de redactie van het bestaande artikel 84 die deze materie thans regelt.

#### Artikel 82 (gemeentelijke bevoegdheid taxivervoer)

In de artikelen 82 tot en met 82b zijn voor gemeenten aanvullende bevoegdheden opgenomen om regels te stellen over taxivervoer. In de hoofdstukken 4 en 9 van deze memorie is reeds uitvoerig ingegaan op de achtergronden, inhoud en handhavingsaspecten van deze gemeentelijke regels. Artikel 82 van het wetsvoorstel stelt de verhouding met de bij en krachtens de Wp2000 te stellen rijksregelgeving buiten twijfel. In het eerste lid van dat artikel wordt bepaald dat de invulling van de gemeentelijke bevoegdheden in het belang moet zijn van de kwaliteit van op de openbare weg aangeboden taxivervoer. De gemeentelijke regels hebben dus geen betrekking op het contractvervoer of de beltaxi. De gemeentelijke regels moeten op grond van het tweede lid van die bepaling strekken tot *aanvulling* van de rijksregelgeving en mogen geen betrekking hebben op andere onderwerpen dan genoemd in de artikelen 82a en 82b. Indien op grond van artikel 79 bijvoorbeeld een landelijke basisregel over een daklicht is of wordt vastgesteld mag de gemeentelijke verordening van artikel 82a of 82b die regel niet doorkruisen door bijvoorbeeld een andersoortig daklicht voor te schrijven. Wel is het mogelijk dat een gemeente in een dergelijke gemeentelijke verordening gelet op de



plaatselijke omstandigheden of in verband met de invoering van het model van groepsvorming, een aanvullend (groeps)kenmerk op de taxi voorschrijft, daarbij het landelijke basisregime onverlet latend. Evenzo kan een gemeente in een gemeentelijke verordening een aanvullend kwaliteitscertificaat van taxichauffeurs verlangen dat is ingegeven door de plaatselijke taxisituatie (de plaatselijke opstapmarkt). Een dergelijk aanvullend certificaat kan en moet worden onderscheiden van bijvoorbeeld de landelijke chauffeurspas, bedoeld in het Besluit personenvervoer 2000 en is daarmee dus niet strijd. Door de expliciete wettelijke bevoegdheden van de artikelen 82 tot en met 82b heeft het Besluit personenvervoer 2000 voor de aldaar genoemde onderwerpen in beginsel geen uitputtend karakter, in die zin dat een gemeente ook over de aldaar genoemde onderwerpen aanvullende regels kan stellen voor zover de artikelen 82 tot en met 82b daartoe de bevoegdheid verlenen. Aldus heeft een gemeente bijvoorbeeld niet de bevoegdheid om regels te stellen over taxitarieven. Dit onderwerp wordt niet bestreken door de artikelen 82a en 82b en is uitputtend geregeld in de bij en krachtens artikel 81 (nieuw) vastgestelde regels.

Bij de redactie van de artikelen 82 tot en met 82b is acht geslagen op onder meer de artikelen 115, 121 en 122 van de Gemeentewet. Mede in dat licht en mede in het belang van duidelijkheid en rechtszekerheid voor burgers en overheden, wordt met de artikelen 82 tot en met 82b alsmede met het gewijzigde artikel 87 voor de in die artikelen genoemde onderwerpen zo nauwkeurig mogelijk aangegeven wat het speelveld van de gemeentelijke bevoegdheden is. De artikelen 82 tot en met 82b stellen binnen dit speelveld de gemeentelijke bevoegdheden buiten twijfel. Voor het overige wordt met dit wetsvoorstel niet beoogd om veranderingen in de bestaande gemeentelijke bevoegdheden aan te brengen. Op de verhouding tussen de gemeentelijke bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van het in artikel 82b bedoelde organisatorische verband is ingegaan in hoofdstuk 4, onderdeel c (Het model van groepsvorming).

Mede met het oog op een goede afstemming met de landelijke taxiregels en ook om goed in te kunnen spelen op geconstateerde praktijkveranderingen, kunnen op grond van artikel 82a, vierde lid, en artikel 82b, achtste lid, nadere regels worden gesteld over de uitoefening van de voornoemde gemeentelijke bevoegdheid. Het betreft een zogenoemde kan-bepaling. Met de uitoefening van deze bevoegdheid zal grote terughoudendheid worden betracht. Hierbij kan met name worden gedacht aan noodzakelijk geachte bijstellingen in het licht van de uitkomsten van de in hoofdstuk 10 van deze memorie bedoelde evaluatie. Van deze bevoegdheid zal bovendien slechts gebruik worden gemaakt na overleg met de betrokken gemeenten. In de eerste plaats is beoogd om eigenstandige bevoegdheden aan gemeenten aan te reiken voor de invulling waarvan de gemeente verantwoordelijk is. In dit kader zijn ook de uitgangspunten van de Code Interbestuurlijke verhoudingen<sup>1</sup> en het Bestuursakkoord Rijk en gemeenten<sup>2</sup> relevant. Gelet ook op deze uitgangspunten heeft de bedoelde evaluatie tevens betrekking op de noodzaak van de onderhavige bevoegdheid om nadere regels te stellen.

Artikel 82a (gemeentelijke bevoegdheid algemene kwaliteitseisen)

Op grond van artikel 82a kan een gemeente bij of krachtens gemeentelijke verordening aanvullende kwaliteitsregels stellen over op de gemeentelijke openbare weg aangeboden taxivervoer. Deze kwaliteitsregels kunnen betrekking hebben op één of meer van de volgende onderwerpen: herkenbaarheid van taxi's; eisen en verplichtingen te stellen aan bestuurders van taxi's; de indiening en verwerking van klachten over gemeentelijk taxivervoer.

In verreweg het grootste deel van de taximarkt wordt een goede basis-kwaliteit geleverd<sup>3</sup>. Die basissituatie wordt nog verder verbeterd door met

<sup>1</sup> Code Interbestuurlijke verhoudingen, Den Haag, 2004, blz. 3.

<sup>2</sup> Bestuursakkoord Rijk en gemeenten, «Samen aan de slag», 4 juni 2007, blz. 2

<sup>3</sup> Zie hoofdstuk 2, paragraaf c, van deze memorie en de aldaar aangehaalde bronnen.

name de landelijke (uitvoerings)regels van de voorgestelde artikelen 76 tot en met 81 van het wetsvoorstel. Deze artikelen komen grotendeels overeen met thans verspreid in de wet staande bepalingen. Deze landelijke regels kunnen door een gemeente niet opzij worden gezet. In de situatie waar binnen een gemeente nog sprake is van een restproblematiek op het punt van de kwaliteit van taxivervoer, kan een gemeente wel aanvullende regels stellen over één of meer van de in artikel 82a genoemde onderwerpen. Zo kan een gemeente van taxibestuurders die in die gemeente taxivervoer aanbieden nadere informatie verlangen ten behoeve van de inrichting van een gemeentelijke website over taxivervoer. Ook kunnen nadere eisen worden gesteld over de herkenbaarheid van taxi's. Een gemeente zal steeds acht dienen te slaan op de rijksregels. Gemeentelijke regels over bijvoorbeeld herkenbaarheid en traceerbaarheid van taxi's moeten voldoen aan de landelijke kaders van, in dit geval, artikel 79 van de wet.

Dit artikel kan met name ook worden toegepast door gemeenten waar sprake is van een meer beperkte problematiek en indien voor de gemeente geen aanleiding bestaat om de bevoegdheid van artikel 82b toe te passen.

Te denken valt aan de instelling van een gemeentelijke website over taxivervoer, aan het oprichten van een effectief overlegverband betreffende het gemeentelijke taxivervoer, het herinrichten van de taxistandplaats of aan een vorm van een meer directe maatregel. Daarmee kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd dat de consument in de praktijk niet per se de voorste taxi in de rij hoeft te kiezen.

Met het oog op de beoogde duurzame kwaliteit binnen het taxivervoer vallen ten algemene maatregelen die de aspecten van traceerbaarheid en kenbare reputaties versterken, te verkiezen boven maatregelen die met deze aspecten minder verband houden. Artikel 82a biedt echter binnen het kader van dat artikel ook een basis voor dergelijk verdergaand, gemotiveerd ingrijpen zoals een vervoerplicht en eisen met betrekking tot de professionaliteit indien maatregelen gericht op de realisatie van de doelstellingen onvoldoende toereikend blijken te zijn.

Het derde lid van artikel 82a biedt de wettelijke basis om op door gemeenten aangewezen locaties een zogenoemde vervoerplicht in te stellen. In de opstapmarkt zijn taxistandplaatsen, dé plekken waar vraag en aanbod samenkomen. Na aanhoudende klachten van consumenten over het weigeren van ritten door taxichauffeurs, heeft KNV Taxi in 2006 in overleg met de Consumentenbond de algemene voorwaarden voor het taxivervoer aangescherpt met een plicht voor vervoerders om de vervoersopdracht van de consument te aanvaarden. Deze aanscherping blijkt echter onvoldoende effect te sorteren, met name in de vier grote steden waar tijdens de piekuren het aanbod van taxi's op de taxistandplaatsen groot is, met lange wachttijden voor chauffeurs als gevolg. Chauffeurs weigeren consumenten aldaar om korte ritten uit te voeren of verwijzen consumenten standaard door naar de voorste taxi in de wachtrij op de standplaats.

Om de keuzemogelijkheid van consumenten te ondersteunen, is aldus in artikel 82a, derde lid, een wettelijke basis voor een vervoerplicht vastgelegd. Op grond daarvan kan worden bepaald dat het taxivervoer dat op één of meer bij die verordening aangewezen locaties wordt aangeboden, in beginsel niet mag worden geweigerd. Indien een chauffeur ervoor kiest zijn diensten aan te bieden vanaf een aangewezen locatie, dan dient hij die dienstverlening ook daadwerkelijk aan de consument te leveren.

De redactie van het derde lid biedt de ruimte dat in de verordening rekening wordt gehouden met bepaalde evidente situaties waarin een dergelijke vervoerplicht niet van de taxichauffeur kan worden gevegd. Zo kan een vervoerplicht niet worden verlangd indien de chauffeur daarmee

in strijd zou handelen met een wettelijke verplichting zoals het voldoen aan rij- en rusttijden.

Artikel 82b maakt het expliciet mogelijk om binnen een gemeente het model van groepsvorming in te voeren indien relatief lichte maatregelen op grond van artikel 82a, onvoldoende toereikend zijn om de doelstellingen te bereiken. Het ligt in de rede dat een gemeente artikel 82a buiten toepassing laat indien een gemeente de bevoegdheid van artikel 82b heeft ingeroepen. Samenloop van de artikelen 82a en 82b binnen één gemeente kan onder omstandigheden tot onduidelijkheden leiden en kan afbreuk doen aan de effectiviteit van groepsvorming. Deze onwenselijkheden kunnen zich met name voordoen indien op de desbetreffende gemeentelijke standplaats of het desbetreffende gemeentelijke deelgebied de bevoegdheden van artikel 82a voor zover het oplegging van algemene kwaliteitseisen betreft, en artikel 82b tegelijkertijd worden ingezet. Essentie van het in artikel 82b bedoelde model van groepsvorming is dat binnen dat kader de groep als zodanig eerstverantwoordelijk is om de groepsgenoten te houden aan (privaatrechtelijke) normen van basiskwaliteit, bij gebreke waarvan een gemeente in het uiterste geval kan besluiten om de in artikel 82b, vijfde lid, bedoelde groepsvergunning in te trekken. Dit legt een inherente druk en verantwoordelijkheid op de groep om het zover niet te laten komen. Bij een gelijktijdige werking van de artikelen 82a en 82b kan de verantwoordelijkheid van de groep zwakker worden en kan daarmee de effectiviteit van het in artikel 82b bedoelde model van groepsvorming verminderen. In de voorliggende wetstekst wordt samenloop van de artikelen 82a en 82b echter formeel niet uitgesloten. De wetstekst laat de mogelijkheid open om binnen een gemeente voor locatie of deelgebied A het model van groepsvorming van artikel 82b in te voeren en voor locatie of deelgebied B een aanvullende kwaliteitseis overeenkomstig artikel 82a, op te leggen.

In verband met de uitoefening van de in paragraaf 5 bedoelde gemeentelijke bevoegdheden is in artikel 82a, eerste lid, onderdeel e, voor gemeenten de bevoegdheid vastgelegd om uitvoeringskosten in rekening te brengen. Deze kosten dienen in direct verband te staan met afgifte van documenten waaronder vergunningen (toelating), en samenhangend met uitvoeringskosten nodig voor de instandhouding van zodanige documenten en gemeentelijke vergunningen (toetsing en controle in verband met post-toelating). De bij de betrokken burgers in rekening gebrachte kosten mogen de werkelijke kosten die de betrokken gemeente heeft gemaakt, uiteraard niet overstijgen.

#### Artikel 82b (gemeentelijke bevoegdheid groepsvorming)

In hoofdstuk 4, paragraaf c, van deze memorie is reeds uitvoerig ingegaan op de achtergrond en de noodzaak van het in voorkomende gevallen kunnen invoeren van een model van groepsvorming. Artikel 82b verschaft daartoe de basis. Het vertrekpunt van deze gemeentelijke bevoegdheid ligt vast in het eerste lid: bij of krachtens gemeentelijke verordening kan worden bepaald dat het gebruik van de bij die verordening te bepalen gemeentelijke openbare weg of delen daarvan, voor wat betreft het aldaar aanbieden van taxivervoer, uitsluitend is voorbehouden aan vervoerders en bestuurders van auto's die overeenkomstig de bij en krachtens dit artikel gestelde regels deel uitmaken van een organisatorisch verband. De eis van groepsvorming kan door een gemeente aldus worden verbonden aan het aanbieden van taxivervoer op de aangewezen (delen van de) gemeentelijke openbare weg zoals bijvoorbeeld taxistandplaatsen en de directe omgeving daarvan of het centrum of een andere opstapzone binnen de gemeente.

Het in dit artikel bedoelde model van groepsvorming kan alleen worden toegepast in de krachtens artikel 82b, tiende lid, aangewezen gemeenten. Verwezen zij naar de toelichting bij dat lid.

Het tweede lid bepaalt dat het organisatorische verband een verbetering van kwaliteit van taxivervoer ten doel moet hebben. Deze doelstelling is zodanig breed bedoeld dat daaronder bijvoorbeeld ook een reguliere taxiorganisatie kan worden begrepen voor zover een dergelijke organisatie is gericht op het in overeenstemming met de regelgeving verrichten van taxivervoer.

Op grond van het derde lid worden bij of krachtens gemeentelijke verordening regels gesteld over de eisen aan en de verplichtingen van het organisatorisch verband van de ondernemingen en de taxichauffeurs die van dat verband onderdeel uitmaken. Deze eisen en verplichtingen hebben in elk geval betrekking op de in het zesde lid bedoelde onderwerpen (zie hieronder). Op grond van het derde lid worden bij of krachtens de gemeentelijke verordening voorts de overige regels vastgesteld die naar het oordeel van de gemeente nodig zijn voor een goede uitvoering van de bevoegdheid van het eerste lid. Aldus kan in de verordening bijvoorbeeld worden bepaald dat een organisatorisch verband een gemeentelijke opstapvergunning dient te hebben en kunnen daarover in de verordening inhoudelijke en procedurele eisen worden opgenomen, bijvoorbeeld over de procedure van aanvraag en afgifte van de (groeps)vergunning en daarover aan de gemeente over te leggen stukken. Verder kan in de verordening worden bepaald wat de objectief te constateren omstandigheden zijn waaronder de desbetreffende vergunning door de gemeente uiteindelijk kan worden geschorst of ingetrokken. Zo is het denkbaar dat in de verordening wordt bepaald dat de gemeentelijke vergunning kan worden geschorst of ingetrokken indien, mede op grond van de in het zesde lid, onderdeel f, bedoelde onafhankelijke controles en de in onderdeel h bedoelde rapportage daarvan aan de gemeente, wordt geconstateerd dat door het organisatorisch verband niet of niet langer wordt voldaan aan bepaalde, door de gemeente vastgestelde eisen aan en verplichtingen van dat verband. Het vijfde lid biedt een expliciete basis voor een gemeente om een dergelijke vergunningensystematiek in te voeren. Overeenkomstig de motie Roefs en Aptroot van 24 september 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 31 521, nr. 35) is in de tweede volzin van die bepaling mogelijk gemaakt dat de gemeenten toepassing geven aan de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet bibob). Verwezen zij voorts naar de toelichting bij Artikel III.

Ingevolge het vierde lid dient een gemeente in de gemeentelijke verordening een norm op te nemen over het binnen de gemeente functionerende minimum aantal organisatorische verbanden. De gemeente dient dit aantal uiteraard te motiveren. Het uitgangspunt daarbij is dat er voldoende organisatorische verbanden actief zijn voor een concurrerende markt in de zin van concurrentie tussen organisatorische verbanden. Achtergrond daarvan is de volgende. Groepsvorming is in de eerste plaats bedoeld ter versterking van ten dienste van consumenten staande elementen als keuzemogelijkheid en herkenbaarheid. Het feit dat een gemeente een expliciete minimumnorm vastlegt en motiveert, helpt voorkomen dat het probleem van marktmacht naar de groep verplaatst wordt. De in dit lid bedoelde minimumnorm biedt voor een gemeente bovendien een basis om van groepsvorming af te zien, in het kader van de aanvraagprocedure voor groepsvergunningen of tijdens de werking van groepsvorming, indien geen sprake is van het in de verordening vastgelegde minimum aantal groepen. Op grond van het onderhavige vierde lid

in samenhang met het derde lid, kan een gemeente in dat verband passende uitvoeringsregels stellen.

De in het derde lid bedoelde eisen en verplichtingen waaraan het organisatorisch verband moet voldoen, hebben in elk geval betrekking op de onderwerpen van het zesde lid.

Deze onderwerpen houden verband met het volgende.

- a. Het bestuur en de organisatie van het organisatorisch verband.  
Aldus kan een gemeente bijvoorbeeld bepalen dat het verband een bestuur, een bevoegde vertegenwoordiger en een postadres moet hebben.
- b. De juridische verhouding tussen het bestuur en de ondernemingen en chauffeurs die daarvan deel uitmaken.  
Dit kan bijvoorbeeld worden geëffectueerd door de eis dat het groepslid door middel van een ondubbelzinnige overeenkomst met het groepsbestuur, zich akkoord verklaart met de binnen de groep geldende kwaliteitseisen zoals die zijn vastgelegd in het in onderdeel e bedoelde groepsreglement.
- c. Het gedrag van bestuurders.  
Gedacht kan worden aan bepaalde relevante aspecten van klantbejegening en gedrag in de openbare ruimte, uiteraard voor zover een causaal verband bestaat met de kwaliteit van taxivervoer. Gelet op de beoogde meer structurele oplossing van problemen geldt ook in dit verband dat elementen die voor consumenten specifieke aangrijpingspunten bieden met het oog op bijvoorbeeld herkenning van kwaliteit, in het algemeen de voorkeur verdienen boven meer generiek gestelde eisen.
- d. De herkenbaarheid van auto's waarmee taxivervoer wordt verricht.  
Een gemeente kan bijvoorbeeld bepalen dat de taxi's die overeenkomstig de gemeentelijke eisen onderdeel uitmaken van de groep op een bepaalde wijze worden gekenmerkt. De consument kan dan direct zien met welk type (kwaliteits)taxi hij of zij van doen heeft. Deze informatie kan bijvoorbeeld ook worden bekendgemaakt in gemeentelijke brochures, op toeristenbureau's of op het internet.
- e. De wijze waarop de kwaliteitsdoelstellingen door de groep worden vertaald in een schriftelijk stuk. Dit is het groepsreglement waarin op gedetailleerde wijze de interne kwaliteitseisen zijn uitgewerkt en de interne afhandeling van geconstateerde (zie onderdeel f) onregelmatigheden in de naleving van die interne kwaliteitseisen.
- f. De instelling van privaatrechtelijke controles verricht door één of meer onafhankelijke en deskundige instanties en de afhandeling (door de groep) van geconstateerde onregelmatigheden tijdens die controles.  
De gemeente kan voorschrijven dat de groep zich onderwerpt aan periodieke privaatrechtelijke controles van deskundige en betrouwbare derden, zoals mystery-shoppers.  
De gemeente kan in aanvulling daarop bijvoorbeeld voorschrijven dat aldus geconstateerde niet-naleving van die kwaliteitseisen intern moet leiden tot passende reacties. Dit kan bijvoorbeeld een interne oplegging van een geldboete zijn.
- g. De behandeling van klachten van consumenten.
- h. De rapportage aan de gemeente van de uitkomsten van de in de onderdelen f en g bedoelde controles en van de wijze van interne afhandeling daarvan alsmede van de afhandeling van klachten. Op grond van dit onderdeel kan een gemeente voorschrijven dat de in onderdeel f bedoelde controlebevindingen rechtstreeks in handen worden gesteld van die gemeente.
- i. De opvolging van de in het zevende lid bedoelde aanwijzingen.  
De gemeente zal voor een goede uitoefening van de bevoegdheden de groep goed moeten monitoren en wetenschap moeten hebben van de uitkomsten van de in onderdeel f bedoelde privaatrechtelijke controles en

van de in onderdeel g bedoelde klachtafhandeling alsmede wetenschap moeten hebben over het feit of geconstateerde onregelmatigheden in de naleving van eisen inderdaad hebben geleid tot adequate interne reacties. In de verordening kan aldus uiteindelijk worden bepaald dat indien niet-naleving van kwaliteitseisen is geconstateerd en ook geen passende groepsacties hebben plaatsgevonden, de groepsvergunning wordt ingetrokken. Dit traject vergt uiteraard zorgvuldige besluitvorming, met inachtneming van de Algemene wet bestuursrecht.

Ook voor maatregelen die worden genomen op grond van artikel 82b, derde lid, geldt dat met het oog op de beoogde duurzame kwaliteit binnen het taxivervoer ten algemene maatregelen die de aspecten van traceerbaarheid en kenbare reputaties versterken, vallen te verkiezen boven maatregelen die met die aspecten minder verband houden. Artikel 82b biedt echter binnen het kader van dat artikel ook een basis voor verdergaand gemotiveerd ingrijpen indien dergelijke maatregelen gericht op het oplossen van het marktfalen ontoereikend blijken te zijn.

Artikel 82b, zesde lid, laat de ruimte dat een gemeente aanvullende verplichtingen oplegt. Gedacht kan worden aan een (groeps)verplichting die inspeelt op de in artikel 82a, derde lid, bedoelde vervoerplicht. Deze vervoerplicht is gebaseerd op het uitgangspunt dat chauffeurs die op daartoe door de gemeenten aan te wijzen standplaatsen hun taxidiensten aanbieden, een klant moeten accepteren, dus ook als het gaat om een korte rit. Dit is ook het uitgangspunt van de bestaande algemene vervoersvoorwaarden (taxi) van de branchevereniging KNV.

Het derde en zesde lid laten voorts bijvoorbeeld de ruimte om in een gemeentelijke verordening in het belang van een goede organisatie van het organisatorisch verband en de herkenbaarheid van de groep voor de consumenten, een norm te stellen over het minimaal aantal ondernemers of taxibestuurders.

Artikel 82b, zevende lid, verschaft de bevoegdheid voor een gemeente om op de in het eerste lid bedoelde locaties of delen van de openbare weg aanwijzingen te geven aan individuele taxibestuurders. Deze bevoegdheid is slechts van toepassing voor zover dat ter plaatse noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de in het derde lid bedoelde eisen en verplichtingen. Deze aanwijzingsbevoegdheid ontlast de groep niet om overeenkomstig

artikel 82b onverkort toe zien op het eigen functioneren. In voorkomende gevallen zal een gemeente dus zowel de individuele chauffeur als de groep kunnen aanspreken.

Het in artikel 82b bedoelde model van groepsvorming kan alleen worden toegepast in de krachtens het tiende lid aangewezen gemeenten. Groepsvorming zal daarmee alleen worden toegepast in die gemeenten waar de taxiproblematiek het grootst is en niet kan worden volstaan met toepassing van artikel 82a. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan de in hoofdstuk 5 van de memorie uiteengezette aspecten van evenredigheid en proportionaliteit. Het ligt aldus in dit stadium in de bedoeling om de vier grote gemeenten aan te wijzen als gemeenten waar groepsvorming kan worden toegepast. Een dergelijke beperking heeft tevens het voordeel dat in het kader van de in hoofdstuk 10 bedoelde evaluatie, kan worden beoordeeld of het model de beoogde effecten heeft, niet te veel ongewenste neveneffecten heeft, en mogelijk ook voor andere grotere steden met een vergelijkbare problematiek nuttig zou kunnen zijn.

Artikel 82c (bestuursrechtelijke handhaving gemeentelijke taxiregels)  
Artikel 82c maakt het mogelijk dat de gemeentelijke taxibepalingen – naast de strafrechtelijke mogelijkheden (zie Artikel II) – bestuursrechtelijk worden gehandhaafd. Deze handhavinginstrumenten zijn overzichtelijk



en effectief, en kunnen efficiënt worden toegepast. Dit instrumentarium sluit ook goed aan bij de bestaande gemeentelijke handhavings- en uitvoeringspraktijk. Tegen deze achtergrond is afgezien van invoering van nieuwe handhavingsinstrumenten. Stapeling van instrumenten en mogelijkheden, bemoeilijkt het overzicht en leidt in de uitvoering tot extra kwetsbaarheden. Verwezen zij verder naar hoofdstuk 4, paragraaf d, en hoofdstuk 9 van deze memorie (handhaving en uitvoering).

#### *Onderdeel F*

Deze technische wijziging hangt samen met de invoering van het nieuwe hoofdstuk V (taxivervoer).

#### *Onderdeel G*

Met deze wijziging kunnen de betrokken colleges van burgemeester en wethouders de personen aanwijzen die bevoegd worden om toezicht te houden op de naleving van de in de artikelen 80 tot en met 82b bedoelde gemeentelijke regels.

#### *Onderdelen H, I, J, K en L*

Ook deze wijzigingen zijn technisch van aard en hangen samen met de invoering van het nieuwe taxihoofdstuk (hoofdstuk V).

#### *Artikel II*

##### *Onderdelen A en B*

Deze onderdelen leiden tot enkele aanpassingen van de Wet op de economische delicten. Deze aanpassingen houden verband met de henummering van bestaande taxibepalingen en met het mogelijk maken van toepassing van strafrecht bij geconstateerde overtredingen van de in de artikel 79 tot en met 82b bedoelde (gemeentelijke) taxibepalingen.

#### *Artikel III*

Artikel 82b, vijfde lid, biedt een expliciete basis voor een gemeente om in verband met het model van groepsvorming een vergunning te verlenen, te wijzigen, te schorsen of in te trekken. De tweede volzin van die bepaling maakt het mogelijk dat gemeenten toepassing geven aan de Wet bibob. Dit dient ook in Wet bibob zelf te worden vastgelegd. De onderhavige wijziging van de Wet bibob strekt daartoe. Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie Roefs en Aptroot van 24 september 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 31 521, nr. 35).

Ingevolge de Wet bibob kan het Bureau bibob desgevraagd aan de betrokken gemeente advies uitbrengen over de in deze wet vastgelegde aangelegenheden. Het Bureau bibob en de betrokken gemeenten kunnen in dit verband nadere uitvoeringsafspraken maken die er toe strekken dat de Wet bibob zo efficiënt mogelijk wordt toegepast.

#### *Artikel IV*

Dit artikel verschaft bevoegdheid om de verschillende onderdelen en artikelen van de onderhavige wetswijziging op verschillende tijdstippen in werking te laten treden. De verschillende artikelen en onderdelen van deze wijziging hebben betrekking op verschillende onderwerpen en hebben verschillende consequenties.

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