



Rapport

Datum: 25 oktober 2002
Rapportnummer: 2002/332

Klacht

Verzoekster, boekhouder voor een aantal kleine taxiondernemingen waaronder Taxi X, klaagt over de wijze waarop het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voorlichting heeft gegeven over de per 1 januari 2000 ingevoerde ondernemersvergunning voor het verrichten van taxivervoer. Verzoekster klaagt er met name over dat het Ministerie:

onvoldoende tijdig heeft ingezien dat de situatie in Amsterdam een andere aanpak vereiste dan in de rest van Nederland en voor Amsterdam pas in september 2000 een apart communicatietraject heeft ontwikkeld waarbij de Amsterdamse taxiondernemers zijn geïnformeerd over hoe moest worden gehandeld indien een vennootschap onder firma (vof) een ondernemersvergunning voor het verrichten van taxivervoer wenste aan te vragen;

in de informatie over de mogelijkheid van het verkrijgen van een verklaring van historische vakbekwaamheid, onvoldoende duidelijk heeft aangegeven dat sprake moet zijn van een aaneengesloten periode van vijf jaar waarin betrokkene belast is geweest met het dagelijks beheer van een taxionderneming.

Daarnaast klaagt verzoekster erover dat het Ministerie de aanvraag van Taxi X voor een ondernemersvergunning voor het verrichten van taxivervoer onvoldoende voortvarend heeft afgehandeld.

Beoordeling

I. Ten aanzien van de voorlichting

1.1. Verzoekster klaagt er in de eerste plaats over dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat onvoldoende tijdig heeft ingezien dat de situatie in Amsterdam een andere aanpak vereiste dan in de rest van Nederland en pas in september 2000 een apart communicatietraject heeft ontwikkeld waarbij de Amsterdamse taxiondernemers zijn geïnformeerd over hoe moest worden gehandeld indien een vennootschap onder firma (vof) een ondernemersvergunning voor het verrichten van taxivervoer wenste aan te vragen. Volgens verzoekster had het Ministerie moeten voorzien dat Taxi Centrale Amsterdam (TCA) als monopolist, niet de functie kon vervullen van een snel en effectief communicatiemedium met een breed bereik, aangezien TCA door de invoering van de nieuwe wetgeving deze monopoliepositie zou verliezen en derhalve geen belang had bij een goede informatievoorziening aan de aangesloten ondernemers.

1.2. Op 1 januari 2000 trad de Wijzigingswet Wet personenvervoer voor het taxivervoer in werking. Hierdoor verschoof de verantwoordelijkheid voor het taxibeleid van de provincies of de gemeenten naar het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (zie Achtergrond, onder 1. en 3.). In Amsterdam werden de vergunningen en de vergunningbewijzen tot 1 januari

2000 verleend door OLT AZAM (Openbaar Lichaam Taxizaken Amsterdam Zaanstad) en was de coördinatie van het straattaxivervoer (grotendeels) in handen van TCA (zie Achtergrond, onder 2.)

1.3. In het rapport dat de Commissie Koning op 16 maart 2001 presenteerde naar aanleiding van haar onderzoek naar de taxibranche in de regio Amsterdam van 1985 tot 2000 (zie Achtergrond, onder 2.), werd geconstateerd dat in Amsterdam was gekozen voor een restrictief, door het aanbod en niet door de vervoersvraag bepaald, capaciteitsbeleid en dat de keuze om de coördinatie van het straattaxivervoer aan meer dan één centrale te gunnen - en daarmee een vorm van concurrentie te introduceren - in de periode 1988 tot 1998 nooit serieus was overwogen. TCA had dan ook een monopoliepositie ingenomen waarbij gaandeweg het openbaar bestuur de grip op het vergunningenbeleid was kwijtgeraakt en het de taxicentrale was geweest die de vergunningverlening bepaalde. Bedrijfsconstructies die zich op de rand van de wet bevonden omdat door meerdere ondernemers/chauffeurs op één vergunning werd gereden en handel in vergunningen waarbij de waarde van een vergunning kon oplopen tot 30.000 euro, waren hiervan het gevolg geweest. De commissie concludeerde in haar rapport dat zowel de gemeente Amsterdam als het openbaar lichaam door hun jarenlange gedoogbeleid medeverantwoordelijk waren geweest voor het ontstaan en voortbestaan van deze situatie, maar zij achtte ook de taxicentrale en de taxibranche verantwoordelijk. Voorts concludeerde de commissie dat TCA had nagelaten de bij de centrale aangesloten leden te waarschuwen voor de op handen zijnde wetswijziging en de consequenties die deze wetswijziging met zich zou meebrengen.

Dit is echter een constatering achteraf die de conclusie dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat had kunnen voorzien dat TCA misbruik zou maken van haar monopoliepositie, niet rechtvaardigt. Onder de oude regelgeving was immers sprake van een systeem waarbij de controle en de handhavingstaken gedecentraliseerd waren en de verantwoordelijkheid voor het taxibeleid bij de regionale overheid lag.

1.4. Voor de beoordeling van dit klachtonderdeel is voorts nog het volgende van belang. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft in december 1999 in verband met de invoering van de nieuwe regelgeving een brochure uitgebracht "Ondernemersvergunning en Taxivervoer (zie Achtergrond, onder 4.). In deze brochure wordt onder de kop "Wie moeten wanneer de nieuwe vergunning aanvragen?" voor een nadere toelichting verwezen naar de toelichting bij het aanvraagformulier voor de ondernemersvergunning. In de toelichting bij vraag 1 van het aanvraagformulier wordt duidelijk aangegeven dat een vergunning uitsluitend op naam van meerdere vennoten wordt verleend indien kan worden vastgesteld dat zij gezamenlijk als vervoerder optreden en dat, indien de afzonderlijke vennoten individueel als vervoerder optreden, zij elk voor zich een vergunning dienen aan te vragen (zie Achtergrond, onder 5.). De tijdens de voorlichtingsbijeenkomsten in oktober en november 2000 in Amsterdam verstrekte informatie over de vraag hoe moest worden gehandeld indien een vennootschap onder firma een ondernemersvergunning voor het

verrichten van taxivervoer wenste aan te vragen, was dan ook in feite niet nieuw en had bij de taxiondernemers bekend kunnen zijn.

1.5. Concluderend moet dan ook worden gesteld dat het feit dat de Amsterdamse taxiondernemers onvoldoende op de hoogte bleken van de invoering van de nieuwe regelgeving en de consequenties die dit voor hen had, een omstandigheid is waar het Ministerie niet verantwoordelijk voor kan worden gesteld. Toen het aan het Ministerie duidelijk werd dat de situatie in Amsterdam een andere aanpak vereiste, is hiertoe overgegaan, onder meer door het houden van bovengenoemde voorlichtingsbijeenkomsten.

In dit opzicht is de onderzochte gedraging behoorlijk.

2.1. In de tweede plaats klaagt verzoekster erover dat het Ministerie in de informatie over de mogelijkheid van het verkrijgen van een verklaring van historische vakbekwaamheid, onvoldoende duidelijk heeft aangegeven dat sprake moest zijn van een aaneengesloten periode van vijf jaar waarin betrokkene belast was geweest met het dagelijks beheer van een taxionderneming. Zij wees er daarbij op dat noch in de brief van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aan haar van 24 december 1999, noch in de brochure waarnaar de brief verwijst, was vermeld dat voor het verkrijgen van een verklaring van historische vakbekwaamheid sprake moest zijn van een aaneengesloten periode van vijf jaar waarin betrokkene was belast geweest met het dagelijks beheer van een taxionderneming en dat haar dit dan ook pas duidelijk was geworden tijdens de informatiebijeenkomst die zij in oktober 2000 bezocht.

2.2. In de brief van 24 december 1999 die verzoekster van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ontving, werd verzoekster op de hoogte gesteld van de instemming door de Eerste Kamer met het wetsvoorstel deregulering taxivervoer en de gevolgen hiervan. In de brief werd aangegeven dat voor het verkrijgen van een ondernemersvergunning voor het verrichten van taxivervoer onder meer moest worden voldaan aan de eis van vakbekwaamheid en dat er drie manieren waren om aan te tonen dat werd beschikt over de vereiste vakbekwaamheid, namelijk een erkend vakdiploma, bewezen (historische) vakbekwaamheid, dan wel een oude vergunning. Wat betreft de (historische) vakbekwaamheid werd in de brief gesteld dat iedereen die kon aantonen dat hij of zij minimaal vijf jaar leiding had gegeven aan een taxionderneming met een geldige vergunning een verklaring van historische vakbekwaamheid kon aanvragen bij de Rijksverkeersinspectie. Daarbij werd niet vermeld dat sprake moest zijn van een aaneengesloten periode van vijf jaar, noch kon dit uit de tekst van de brief worden afgeleid. In zoverre kan verzoekster in haar standpunt worden gevolgd.

2.3. In de brief werd voor meer informatie verwezen naar de brochure Ondernemersvergunning Taxivervoer (zie Achtergrond, onder 4.). De brochure vermeldt wat betreft de eisen van vakbekwaamheid eveneens dat de vakbekwaamheid kon worden

aangetoond door een erkend vakdiploma, historische vakbekwaamheid, dan wel vakbekwaamheid op basis van een wettelijke bepaling. Wat betreft de historische vakbekwaamheid werd aangegeven, dat iedereen die aantoonbaar vijf jaar of meer ervaring had in het leidinggeven aan een taxionderneming met een geldige vergunning een verklaring van historische vakbekwaamheid kon aanvragen, dat de mogelijkheid om deze verklaring aan te vragen per 1 juli 2001 zou komen te vervallen, en dat vijf jaar leidinggeven op 1 juli 2001 diende te zijn volbracht. Ook hierbij werd niet vermeld dat sprake moest zijn van een aaneengesloten periode van vijf jaar, noch kon dit uit de tekst van de brochure worden afgeleid. Ook in dit opzicht kan verzoekster in haar standpunt worden gevolgd.

2.4. In reactie op dit onderdeel van de klacht liet de Minister van Verkeer en Waterstaat weten dat het feit dat niet altijd overal vermeld stond dat de aanvrager vijf aaneengesloten jaren belast moest zijn geweest met het dagelijks bestuur van een taxionderneming, mede was veroorzaakt doordat de regeling historische vakbekwaamheid niet nieuw was aangezien ook de oude regelgeving een dergelijke bepaling kende. Het enige verschil in de overgangsregeling Wet personenvervoer 2000 was dat de periode was teruggebracht van zes naar vijf jaar. De regeling werd dan ook als algemeen bekend verondersteld en was in de informatieverstrekking over de nieuwe regelgeving dan ook niet uitvoerig uitgewerkt.

2.5. In artikel 28a, vierde lid, van het Besluit personenvervoer zoals dat luidde voor de inwerkingtreding van het Wijzigingsbesluit personenvervoer (zie Achtergrond, onder 3.), werd bepaald dat de vervoerder die kon aantonen de *laatste* (cursivering; N.o.) zes jaar belast te zijn geweest met het dagelijks beheer van een onderneming met als hoofdactiviteit taxivervoer, een verklaring van historische vakbekwaamheid (aldaar genoemd EG-verklaring) kon worden verstrekt.

In Artikel IV, eerste lid, van het Wijzigingsbesluit besluit personenvervoer in verband met de deregulering taxivervoer van 16 december 1999 is bepaald dat artikel 28a, vierde lid, Besluit personenvervoer van toepassing blijft tot 1 juli 2001, met dien verstande dat voor zes jaar moet worden gelezen: vijf jaar.

Vóór de invoering van de nieuwe regelgeving gold dus inderdaad een soortgelijke regeling voor het verkrijgen van een verklaring van historische vakbekwaamheid. Evenwel, nu enerzijds de termijn is teruggebracht van zes naar vijf jaar en anderzijds de mogelijkheid tot het verkrijgen van een verklaring van historische vakbekwaamheid in de tijd uitdrukkelijk beperkt werd tot 1 juli 2001, was sprake van een zodanig essentiële wijziging dat de informatieverstrekking over de nieuwe regelgeving afdoende moest zijn voor een volledig begrip daarvan, en daartoe naast de vermelding dat sprake moest zijn van het aantoonbaar vijf jaar of meer ervaring hebben in het leidinggeven, tevens had moeten omvatten dat ook deze minimale periode van vijf jaar aaneengesloten moest zijn. Dat dit in de informatiebrief van 24 december 1999 en in de brochure Ondernemersvergunning

Taxivervoer niet is gebeurd is niet juist.

In dit opzicht is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

2.6. Ten overvloede wordt wel het volgende opgemerkt. In de toelichting bij vraag 7 van het aanvraagformulier voor een ondernemingsvergunning voor het verrichten van taxivervoer (zie Achtergrond, onder 5.) wordt gesteld dat een verklaring van historische vakbekwaamheid kan worden aangevraagd: "indien u aantoonbaar de afgelopen vijf jaar ervaring heeft opgedaan in het beheer van een legale taxionderneming" én dat een dergelijke verklaring kan worden aangevraagd door: "Iedereen die aantoonbaar vijf jaar of meer ervaring heeft in het leiding geven aan een taxionderneming". Uit deze tekst blijkt dus wél dat sprake moet zijn van een aaneengesloten periode van vijf jaar waarin betrokkene belast is geweest met het dagelijks beheer van een taxionderneming. Verzoekster die was betrokken bij de aanvraag voor een vergunning voor Taxi X, had dus op een eerder moment dan tijdens de informatiebijeenkomst in oktober 2000 kunnen weten dat sprake moest zijn van een aaneengesloten periode van vijf jaar. Dat kennelijk TCA vergunningen afgaf na zes jaar ervaring in het leidinggeven, ook wanneer deze periode niet aaneengesloten was, doet daar niet aan af nu, zoals hiervoor is gesteld, de destijds geldende regelgeving hierover geen twijfel liet bestaan. Bovendien had verzoekster, indien een en ander haar niet duidelijk was, informatie kunnen inwinnen bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Vervoer (voorheen Rijksverkeersinspectie), die met de vergunningverlening is belast.

II. Ten aanzien van de duur van de behandeling van de aanvraag voor een ondernemersvergunning

1. Ten slotte klaagt verzoekster over de weinig voortvarende wijze waarop het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de aanvraag om een ondernemersvergunning voor het verrichten van taxivervoer door Taxi X, waarvoor zij de boekhouding verrichtte, heeft behandeld.

2. Het Ministerie ontving de aanvraag om een ondernemersvergunning op 18 januari 2000. Het betrof hier een aanvraag voor het verrichten van taxivervoer door N., K. en B., handelend als vennootschap onder firma onder de naam Taxi X. Op dat moment gold ingevolge het bepaalde in het Wijzigingsbesluit besluit personenvervoer in verband met deregulering taxivervoer, een beslistermijn van zes maanden (zie Achtergrond, onder 3.). Het Ministerie liet dit verzoekster ook weten in de ontvangstbevestiging van de aanvraag van 24 maart 2000.

Op 26 mei 2000 stelde het ministerie de aanvragers met toepassing van artikel 4:5, eerste lid, Awb in de gelegenheid binnen één maand de aanvraag aan te vullen met een aantal voor de behandeling van de aanvraag noodzakelijke gegevens en bescheiden. Niet is gebleken dat deze termijn door het Ministerie is verlengd. Met inachtneming van artikel

4:15 Awb betekent dit dat uiterlijk op 18 augustus 2000 op de aanvraag had moeten zijn beslist. Dit is uiteindelijk niet gebeurd.

Dat N., mede namens de ander vennoten, op 19 juli 2000 in de gelegenheid is gesteld om een nadere toelichting op de aanvraag te geven omdat op basis van de aangeleverde bescheiden nog geen beslissing kon worden gegeven, kon de beslistermijn niet opschorten nu niet opnieuw toepassing is gegeven aan artikel 4:5, eerste lid, Awb. Ook het feit dat met toepassing van artikel 4:7 Awb de aanvragers op 8 augustus 2000 in de gelegenheid zijn gesteld hun zienswijze te geven op een conceptbesluit waarbij de aanvraag werd afgewezen, schorste de beslistermijn niet. Het Ministerie heeft derhalve bij de behandeling van de aanvraag van Taxi X om een vergunning voor het verrichten van taxivervoer onvoldoende voortvarendheid betracht.

In dit opzicht is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

3. In verband met de voorgenomen afwijzing van de aanvraag door N., K. en B., handelend als vennootschap onder firma onder de naam Taxi X., verzocht verzoekster het Ministerie in haar brief van 9 november 2000 om N. een eigen ondernemersvergunning voor het verrichten van taxivervoer te verstrekken. Hoewel verzoekster het Ministerie verzocht om de vergunning toe te kennen met terugwerkende kracht tot 18 januari 2000, betrof het hier een nieuwe aanvraag met als datum van aanvraag 9 november 2000. Gelet op de hiervoor onder 2. genoemde beslistermijn van 26 weken, diende uiterlijk op 9 mei 2001 op de aanvraag te zijn beslist. Dit is gebeurd. Op 31 januari 2001 werd op de aanvraag beslist waarbij N. met ingang van de beslisdatum vergunning werd verleend.

In dit opzicht is de onderzochte gedraging behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Verkeer en Waterstaat, is gegrond wat betreft de informatie over de mogelijkheid van het verkrijgen van een verklaring van historische vakbekwaamheid en wat betreft de behandelingsduur van de vergunningaanvraag ten behoeve van Taxi X. Voor het overige is de klacht niet gegrond.

Onderzoek

Op 23 januari 2001 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw H. te Almere, met een klacht over een gedraging van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Nadat verzoekster nadere informatie had verstrekt, werd naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Verkeer en Waterstaat, een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Verkeer en Waterstaat verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen de Minister en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De reacties van betrokkenen gaven geen aanleiding het verslag aan te vullen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

I. Ten aanzien van de voorlichting over de nieuwe regelgeving op het gebied van taxivervoer

1. Op 1 januari 2000 trad de Wijzigingswet Wet personenvervoer voor het taxivervoer (deregulering taxivervoer) in werking. Hierdoor lag de verantwoordelijkheid voor het taxibeleid niet langer bij de provincies of de gemeenten, maar kwam te liggen bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (zie Achtergrond, onder 1. en 3.). In verband met de invoering van de nieuwe regelgeving werd vanuit het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voorlichting gegeven. Naast algemene landelijke informatie door middel van onder meer advertenties in dagbladen, een internetsite, brochures en informatie via Postbus 51, werden brieven, leaflets en brochures toegezonden aan taxiondernemers, taxichauffeurs en - tot 1 januari 2000 - de voor het taxivervoer verantwoordelijke decentrale vergunningverleners.

2. In de loop van 2000 bleek dat het ingeslagen communicatietraject - met name in Amsterdam - niet het beoogde effect had en dat veel Amsterdamse taxiondernemers niet over de juiste informatie beschikten. Om die reden werd voor Amsterdam een apart communicatietraject ontwikkeld. In september 2000 werd aan de individuele taxiondernemers een informatieblad toegezonden waarbij de mogelijkheid werd geboden zich op te geven voor in oktober en november 2000 te houden voorlichtingsbijeenkomsten. Op de voorlichtingsbijeenkomsten werd naast algemene informatie over hoe te handelen indien een vennootschap onder firma (vof) een ondernemersvergunning voor taxivervoer wenste aan te vragen, specifiek op de Amsterdamse situatie toegesneden informatie verstrekt. In Amsterdam was namelijk sprake van bedrijfsconstructies waarbij door meerdere ondernemers/chauffeurs werd gereden op één vergunning terwijl in feite sprake

was van “gescheiden rijden” (zie Achtergrond, onder 2.). Daarnaast werd informatie verstrekt over de aan de vakbekwaamheid te stellen eisen, waaronder de eis dat voor het verkrijgen van een verklaring van historische vakbekwaamheid sprake moet zijn van een aaneengesloten periode van vijf jaar waarin betrokkene is belast geweest met het dagelijks beheer van een taxionderneming (zie Achtergrond, onder 3., 4. en 5.). Bovendien werd gelegenheid geboden om vragen te stellen.

3. Ook verzoekster, boekhouder voor een aantal taxiondernemingen waaronder Taxi X (zie hierna), werd voor één van de bijeenkomsten uitgenodigd. Bij de uitnodigingsbrief, die was gedateerd 28 september 2000, was een informatieblad gevoegd. Hierin werd het volgende gesteld:

“...Is dit infoblad voor mij bestemd?”

Dit infoblad is voor u van belang als u samen met één of meer partners of vennoten een taxivergunning op uw gezamenlijke naam heeft of (op eigen naam) wilt aanvragen. Vaak wordt gekozen voor een vennootschap onder firma.*

Een taxivergunning op naam van alle vennoten?

De Wet personenvervoer stelt dat de vervoerder in het bezit moet zijn van een vergunning. Als vervoerder wordt aangemerkt degene voor wiens rekening en risico het vervoer wordt verricht. Indien meerdere personen gezamenlijk als vervoerder optreden, mag aan hen gezamenlijk een vergunning worden verleend. In de grote steden blijkt dat er veelal sprake is van een “gescheiden exploitatie” door elk van de vennoten afzonderlijk. Dat wil zeggen dat elk van de vennoten feitelijk ieder voor zich als zelfstandig vervoerder opereert. De kosten en opbrengsten worden geheel of grotendeels toegerekend aan de individuele vennoten, niet aan de vennootschap. Soms ontvangt één van de vennoten een vast winstaandeel. In die situatie is er geen sprake van het gezamenlijk optreden als vervoerder. Een vergunning op gezamenlijke naam moet dan worden geweigerd**

(...)

Kan ik een taxivergunning aanvragen op eigen naam als ik niet vakbekwaam ben?

Voor taxiondernemers die vanaf 1 juli 1999 tot 1 december 1999 regelmatig taxivervoer hebben verricht en aan kunnen tonen dat zij vervoer hebben verricht:

volgens de bepalingen van de voor hen geldende taxiverordening, en

met als taxi goedgekeurde auto's

kunnen gebruik maken van de overgangsregeling vakbekwaamheid.

Zij ontvangen dan een vergunning met als voorwaarde dat zij uiterlijk 1 juli 2001 hun vakbekwaamheid aan kunnen tonen. Indien u niet voldoet aan deze voorwaarde dient u aan de eis van vakbekwaamheid te voldoen alvorens de vergunning kan worden verleend.

Indien u aantoonbaar de afgelopen vijf jaar of langer werkzaam bent geweest als leidinggevende in een taxionderneming komt u mogelijk in aanmerking voor een verklaring van historische vakbekwaamheid (ook wel EG verklaring genoemd). U hoeft dan geen vakdiploma meer te behalen. Deze verklaring vraagt u vóór 1 juli 2001 aan bij de Rijksverkeersinspectie.

(...)

* De Wet personenvervoer schrijft niet een bepaalde ondernemingsvorm voor.

** De Rijksverkeersinspectie kan nader onderzoek doen naar de feitelijke situatie en aanvullende gegevens verlangen voordat zij op uw aanvraag beslist...”

4. Verzoekster nam op 12 oktober 2000 deel aan een voorlichtingsbijeenkomst. Op 10 december 2000 zond het Ministerie de deelnemers aan de bijeenkomsten een mailing waarmee de meest relevante informatie nogmaals werd overgebracht.

5. In verband met de op handen zijnde deregulering van het taxivervoer had verzoekster reeds in december 1999 een brief ontvangen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Deze op 24 december 1999 gedateerde brief luidde, voor zover hier van belang, als volgt:

“...Op 7 december jongstleden is de Eerste kamer akkoord gegaan met het wetsvoorstel *deregulering taxivervoer*. De gewijzigde Wet personenvervoer voor het taxivervoer (en de daarbij behorende ministeriële regelingen en het gewijzigde Besluit personenvervoer) wordt per 1 januari 2000 van kracht.

Met deze brief wil ik u van de gevolgen daarvan en de veranderingen die dit voor u meebrengt op de hoogte stellen. Van belang is verder dat er vanaf 1 januari 2000 ook landelijk uniforme eisen worden gesteld aan taxiondernemers. Voor de volledigheid treft u de informatie hierover in deze brief aan.

(...)

Nieuwe ondernemersvergunning

Iedere ondernemer moet een nieuwe vergunning aanvragen ook indien deze al een vergunning heeft.

Eisen voor een taxionderneming

Voor het verkrijgen van een taxiondernemersvergunning moet voldaan worden aan de volgende eisen:

Vakbekwaamheid

De eis van vakbekwaamheid geldt voor degene die binnen de onderneming belast is met de permanente en daadwerkelijke leiding. Er zijn drie manieren om aan te tonen dat u beschikt over de vereiste vakbekwaamheid:

1. Een erkend vakdiploma voor taxiondernemers (niet te verwarren met een chauffeursdiploma);
2. Bewezen (historische) vakbekwaamheid. Iedereen die kan aantonen dat hij of zij minimaal vijf jaar leiding heeft gegeven aan een taxionderneming met een geldige vergunning kan een verklaring van historische vakbekwaamheid aanvragen bij de Rijksverkeersinspectie (RVI) sector Marktordening. Deze verklaring is gelijkwaardig aan een vakdiploma;
3. Oude vergunningen. Ondernemers die kunnen aantonen dat zij vóór augustus 1978 een taxivergunning hadden, of op 1 januari 1982 in het bezit waren van een vergunning voor het verrichten van groepsvervoer, voldoen ook aan de eis van vakbekwaamheid.

Ondernemers die niet beschikken over een vergunning op eigen naam afgegeven door de decentrale overheid maar wel taxivervoer hebben verricht moeten zo snel mogelijk een ondernemersvergunning aanvragen. De ondernemer die in de periode van 1 juli 1999 tot 1 december 1999 minimaal 30 uur per week taxivervoer heeft verricht, kan een beroep doen op de overgangsregeling vakbekwaamheid. In beide gevallen moet taxivervoer verricht zijn conform de regels van de geldende taxiverordeningen. Hij of zij ontvangt een vergunning met als voorwaarde dat hij of zij uiterlijk tot 1 juli 2001 de vakbekwaamheid aan kan tonen.

Meer informatie over dit onderwerp treft u aan in de speciale brochure *Ondernemingsvergunning Taxivervoer*. Deze brochure en het aanvraagformulier voor de vergunning voor het verrichten van taxivervoer kunt u via *bijgaande antwoordkaart* aanvragen bij de Rijksverkeersinspectie (RVI) Sector Marktordening.

(...)

Nadere informatie

Voor nadere informatie over de chauffeurspas en de ondernemingsvergunning kunt u ook bellen met de gratis Taxi Informatielijn: 0800-0230402. Deze informatielijn is bereikbaar van maandag t/m vrijdag van 9.00 uur tot 17.00 uur...”

II. Ten aanzien van de behandelingsduur van de aanvraag om een ondernemersvergunning voor het verrichten van taxivervoer door Taxi X

1. Op 18 januari 2000 ontving het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een aanvraag om een ondernemersvergunning voor het verrichten van taxivervoer door N., K. en B., handelend als vennootschap onder firma, onder de naam VOF Taxi X (hierna ook Taxi X). Op het aanvraagformulier was aangegeven dat het hier een nieuwe onderneming betrof, dat N., K. en B. vennoten waren, en dat alleen B. vakbekwaam was.

2. Bij brief van 24 maart 2000 liet het Ministerie aan verzoekster weten, dat als datum van de aanvraag voor de vergunning gold 18 januari 2000 en dat de afhandeling van de aanvraag diende te geschieden binnen 26 weken.

3. Bij brief van 16 mei 2000 verzocht het Ministerie Taxi X om binnen één maand een aantal voor de behandeling van de aanvraag noodzakelijke stukken en informatie over te leggen.

4. Omdat op basis van de aangeleverde bescheiden nog geen beslissing kon worden genomen op de aanvraag, stelde het Ministerie N., K. en B. in de gelegenheid hun zienswijze naar voren te brengen, de aanvraag mondeling toe te lichten en documenten over te leggen die zij van belang achtten voor een juiste beoordeling van hun aanvraag. Dit gebeurde in een telefoongesprek op 19 juli 2000 waarbij N., in aanwezigheid van verzoekster, mede namens de andere vennoten het woord voerde. Tijdens dit gesprek stelde het Ministerie onder andere vragen over de bevoegdheden en de kosten- en winstverdeling tussen de vennoten onderling. Van het gesprek werd verslag opgemaakt dat Taxi X op 19 juli 2000 werd toegezonden met het verzoek dit na goedkeuring ondertekend door alle vennoten binnen 7 dagen retour te zenden. Taxi X gaf hieraan gevolg. Verzoekster, hoewel daartoe niet uitgenodigd, reageerde schriftelijk op het verslag op 5 augustus 2000.

5. Op 8 augustus 2000 zond het Ministerie Taxi X een conceptbesluit waarbij de aanvraag werd afgewezen. Daarbij werd het volgende overwogen:

“... dat op grond van onderzoek, verklaringen van een aantal vennoten en diverse overgelegde documenten zoals de vennootschapsakte, het volgende geconcludeerd kon worden:

dat op grond van deze documenten en door aanvrager verstrekte informatie is gebleken dat niet aanvrager maar één/een aantal (van de) venno(o)t(en) van de aanvrager feitelijk zelfstandig een eigen auto exploiteert, waarmede taxivervoer wordt verricht omdat het merendeel van de - uit de exploitatie van een auto voortvloeiende - kosten door middel van respectievelijk doorbelasting dan wel toedeling van die kosten door die vennoot afzonderlijk wordt gedragen en niet door de aanvrager, alsmede dat de uit de gehanteerde

methode van berekening van de ondernemersbeloning blijkt dat in tegenstelling tot de andere venno(o)ten waarbij er sprake is van een gegarandeerde winstuitkering, het winstverliesdeel van die vennoot die een eigen auto exploiteert bij winst positief en bij verlies negatief fluctueert;

dat i.c. op basis van de vennootschapsakte en door aanvrager verstrekte informatie de conclusie gerechtvaardigd is dat iedere vennoot afzonderlijk voor eigen rekening en risico taxivervoer verricht en dat deze vennoten ieder afzonderlijk als vervoerder in de zin van de Wet personenvervoer moet worden aangemerkt, met even zovele verplichtingen en derhalve over een daartoe strekkende vergunning dienen te beschikken;

dat door onderzoek is komen vast te staan dat voor de onderneming in de vorm van een vennootschap onder firma is gekozen om financiële redenen enerzijds en anderzijds vanwege het feit dat de voor eigen rekening en risico vervoer verrichtende vennoten zelf niet vakbekwaam zijn en de vakbekwaamheid in deze constructie tegen vergoeding wordt ingebracht door een andere vennoot;

dat de uitwerking van de gekozen ondernemingsvorm zodanig is dat de aanvrager niet kan worden aangemerkt als vervoerder voor wiens rekening en risico het taxivervoer wordt verricht en dat derhalve het verlenen van een vergunning aan de aanvrager niet verenigbaar is met de bepalingen van de Wet personenvervoer c.a....”

In de begeleidende brief werd Taxi X in de gelegenheid werd gesteld haar zienswijze binnen 14 dagen naar voren te brengen. Voorts werd Taxi X gewezen op de mogelijkheid om de ondernemingsvorm te wijzigen, dan wel de aanvraag in te trekken. Desgevraagd verleende het Ministerie Taxi X uitstel om te reageren tot 12 september 2000.

6. Bij brief van 9 november 2000 verzocht verzoekster het Ministerie om N. een eigen ondernemersvergunning voor het verrichten van taxivervoer toe te kennen met terugwerkende kracht tot 18 januari 2000. Op 17 januari 2001 zond verzoekster het Ministerie een aantal voor de aanvraag van belang zijnde bescheiden. Bij brief van 22 januari 2001 verzocht het Ministerie verzoekster om nog enkele voor de aanvraag van belang zijnde bescheiden waaronder een schriftelijke en ondertekende verklaring van N. dat hij een vergunning wenste op eigen naam in plaats van de aanvraag voor Taxi X, alsmede een schriftelijke akkoordverklaring van B. en K. Op 31 januari 2001 werd op de aanvraag beslist waarbij N. met ingang van de beslisdatum vergunning werd verleend.

B. Standpunt verzoekster

1. Voor het standpunt van verzoekster wordt verwezen naar de klachtomschrijving onder Klacht.

2. Verzoekster wees er onder meer op dat TCA in Amsterdam een monopoliepositie bekleedde. Gelet hierop had het Ministerie moeten voorzien dat TCA, als monopolist, niet

de functie kon vervullen van een snel en effectief communicatiemedium met een breed bereik, aangezien TCA door de invoering van de nieuwe wetgeving deze monopoliepositie zou verliezen en derhalve geen belang had bij een goede informatievoorziening aan de aangesloten ondernemers.

Voorts wees zij erop dat noch in de brief van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aan haar van 24 december 1999, noch in de brochure waarnaar de brief verwijst, was vermeld dat voor het verkrijgen van een verklaring van historische vakbekwaamheid sprake moest zijn van een aaneengesloten periode van vijf jaar waarin betrokkene is belast was geweest met het dagelijks beheer van een taxionderneming en dat haar dit dan ook pas duidelijk was geworden tijdens de voorlichtingsbijeenkomst in oktober 2000.

C. Standpunt Minister van Verkeer en Waterstaat

1. Ten aanzien van de voorlichting over de nieuwe regelgeving op het gebied van taxivervoer

In reactie op dit onderdeel van de klacht deelde de Minister van Verkeer en Waterstaat het volgende mee:

“... Zowel de beleidsdirectie Directoraat-generaal Personenvervoer (DGP), die in de betreffende periode verantwoordelijk was voor het communicatietraject, als de IVW/DV (Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Vervoer, voorheen Rijksverkeersinspectie; N.o.) hebben altijd onderkend dat de situatie in de grote steden afwijkt van de situatie van de rest in Nederland. De veranderingen die het nieuwe taxibeleid met zich meebrengt hebben met name gevolgen voor het straattaxivervoer. Hoewel straattaxivervoer voor het grootste deel voorkomt in de grote steden, vindt straattaxivervoer door heel Nederland plaats. Nederland is dan ook altijd als één geheel benaderd. Brochures en brieven werden verstuurd naar alle taxiondernemers, in sommige gevallen naar alle taxichauffeurs en voor 1 januari 2000 ook in afschrift naar de tot dan voor het taxivervoer verantwoordelijke decentrale vergunningverleners.

In de periode voor 1 januari 2000 moest voor het versturen van een mailing gebruik gemaakt worden van het adressenbestand van de regionale vergunningverleners. Uit de retour gekomen post hebben we kunnen concluderen dat deze adressenbestanden niet altijd actueel waren. Ook (potentiële) toetreders konden niet worden aangeschreven omdat hiervan geen adressen voorhanden waren. Branchevertegenwoordigers en andere belanghebbenden zoals de kamer van Koophandel en de belastingdienst zijn daarom ook regelmatig geïnformeerd zodat zij (nieuwe) taxiondernemers konden voorlichten over het nieuwe taxibeleid.

De branchevertegenwoordiging bestond naast Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV) ook uit de taxicentrales, waaronder de Taxi Centrale Amsterdam (TCA). Hoewel wij het met

(verzoekster; N.o.) eens zijn dat er vraagtekens gezet kunnen worden bij taxicentrales als branchevertegenwoordigers omdat de belangen van de centrales niet altijd overeenkomen met de belangen van de taxiondernemers en branche, zijn deze toch als een gesprekspartner aangemerkt. Aanleiding hiervoor was dat voor veel taxiondernemers de taxicentrale het eerste aanspraakpunt en informatiekanaal is op het gebied van taxibeleid. Andersom kunnen de taxicentrales als geen ander de beleidsdirectie en de IVW/DV melden wat er speelt in de markt. De taxicentrales zijn derhalve hoe dan ook een belangrijke en invloedrijke informatiebron op de markt.

In de loop van het jaar 2000 werd echter gedurende het vergunningverleningstraject duidelijk dat het ingeslagen communicatietraject niet het beoogde effect had. Met name in Amsterdam bleek dat taxiondernemers niet wisten hoe ze om moesten gaan met de veranderde situatie en de vergunningaanvraag. Veel Amsterdamse ondernemers namen op aanraden van de taxicentrale een afwachtende houding aan. De TCA adviseerde haar leden om nog niet op de veranderde situatie in te spelen en te wachten met de vergunningaanvraag omdat er nog onderhandelingen liepen. Hoewel het overleg tussen de TCA en IVW/DV een informerend karakter had, is mij bekend dat de TCA het naar buiten bracht als een onderhandeling waar de uitkomst onzeker van was en dat principiële aanpassing van het beleid nog tot de mogelijkheden behoorde. De informatie die door de beleidsdirectie DGP en de IVW/DV werd verstrekt, werd derhalve door de taxiondernemers niet altijd aangenomen. Veel Amsterdamse taxiondernemers beschikten daarom niet over de juiste informatie om een aanvraag in te dienen die zou leiden tot een vergunning voor het verrichten van taxivervoer. Naar aanleiding van deze ontwikkeling heeft de IVW/DV besloten om informatiebijeenkomsten te houden. Het doel van deze bijeenkomsten was de inmiddels opgedane ervaringen met de vergunningaanvraag toe te lichten en taxiondernemers de gelegenheid te geven om vragen te stellen. Hoewel het lijkt alsof de communicatie naar taxiondernemers in Amsterdam laat op gang is gekomen, zijn wij van mening dat een apart communicatietraject niet nodig was geweest als er geen door derden veroorzaakte verwarring was ontstaan. We hebben met de informatiebijeenkomsten getracht in te spelen op de ontstane situatie.

(Verzoekster; N.o.) stelt tevens in haar klacht dat pas tijdens de informatiebijeenkomsten duidelijk werd hoe te handelen in het geval een VOF een aanvraag zou willen indienen. Zoals reeds gemeld is er in de zienswijze van de IVW/DV in de loop van de tijd niets veranderd. Bedrijfsconstructies en de inbreng van vakbekwaamheid zijn regelmatig besproken met de branche, ook al vóór het jaar 2000. De vervoerder is degene voor wiens rekening en risico vervoer wordt verricht en is daarmee vergunningplichtig. De vervoerder moet daarom voldoen aan de gestelde eisen zoals aan de eis van vakbekwaamheid en betrouwbaarheid. De ondernemingsvorm waarin een vervoerder taxivervoer wenst aan te bieden, bijvoorbeeld als vennootschap onder firma (VOF) of een eenmanszaak, mag door de ondernemer zelf worden gekozen. De IVW/DV heeft vanaf het moment dat zij verantwoordelijk was voor de vergunningverlening de bovenomschreven zienswijze op

bedrijfsconstructies en inbreng vakbekwaamheid gecommuniceerd en in praktijk gebracht. In de loop van 2000, mede door het onderzoek van de commissie Koning en de mislukte bemiddelingspoging van professor Rood, heeft de branche ingezien dat het beleid ongewijzigd zal worden voortgezet. Vanaf dat moment was er ruimte om de taxiondernemers nogmaals te voorzien van juiste informatie en ze te helpen met de veranderde situatie. Het is dus mogelijk dat voor veel taxiondernemers of belangenbehartigers, zoals (verzoekster; N.o.), de informatiebijeenkomsten nieuwe informatie opleverde omdat zij voor die tijd andere bronnen, zoals van de TCA, raadpleegden die andere informatie naar buiten brachten dan de IVW/DV. Indien taxiondernemers en belangenbehartigers van het begin af aan de informatie van de IVW/DV en de beleidsdirectie DGP niet in twijfel zouden hebben getrokken, zou een en ander in een veel vroeger stadium duidelijk zijn geworden.

Aangaande de klacht met betrekking tot het onvoldoende informatie geven over de historische vakbekwaamheid kan ik u melden dat niet altijd overal vermeld stond dat de aanvrager vijf aaneengesloten jaren belast moest zijn geweest met het dagelijks bestuur van een taxionderneming. Dit is mede veroorzaakt doordat de regeling historische vakbekwaamheid niet nieuw was en in de wettekst stond vermeld. De wettelijke regeling waarbij een verklaring van vakbekwaamheid wordt verstrekt aan een ondernemer die aantoonst dat hij de laatste zes jaar belast is geweest met het dagelijks beheer van een onderneming, met als hoofdactiviteit vervoer krachtens een vergunning bestond reeds onder de oude Wet personenvervoer en de verklaring werd derhalve al afgegeven door de regionale vergunningverleners. Het enige verschil in de overgangsregeling van de wet personenvervoer 2000 is dat de periode teruggebracht is van zes naar vijf jaar. De regeling is dan ook niet uitvoerig uitgewerkt in diverse communicatiemiddelen omdat de regeling algemeen bekend werd verondersteld. Als mensen hier nadeel van hebben ondervonden is dat betreurenswaardig. Wij zijn echter van mening dat indien in alle betreffende informatiebronnen het woord "aaneengesloten" had gestaan, er niet meer verklaringen van vakbekwaamheid afgegeven zouden zijn. Wellicht zouden er mensen geweest zijn die zich de moeite van een aanvraag bespaard hadden. ..."

Daarnaar gevraagd deelde de Minister nog mee dat met "door derden veroorzaakte verwarring" werd bedoeld dat TCA, maar ook kleine centrales, administratiekantoren en soortgelijke ondersteunende instanties, aan ondernemers bij gelegenheid blijkbaar informatie hebben verstrekt die onvolledig of onjuist was.

2. Ten aanzien van de behandelingsduur van de aanvraag van Taxi X om een ondernemersvergunning voor het verrichten van taxivervoer

In reactie op dit onderdeel van de klacht deelde de Minister van Verkeer en Waterstaat het volgende mee:

“...1. Een aanvraag voor het verrichten voor taxivervoer kan op grond van het Besluit personenvervoer pas in behandeling worden genomen als deze compleet is. De completering van de aanvraag heeft lang op zich laten wachten. Met name ontbrak geruime tijd een bewijs van vakbekwaamheid, daar het SEP-diploma van B. pas op 8 augustus 2000 is afgegeven.

2. Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds de aanvraag van drie natuurlijke personen tezamen als vennootschap onder firma (...) (op 18 januari 2000) en anderzijds de aanvraag van N. als eenmanszaak. Deze laatste - nieuwe - aanvraag is pas op 9 november 2000 gedaan.

3. Een beslissing in een vroeger stadium was onvermijdelijk negatief geweest: ofwel een besluit om niet in behandeling te nemen wegens de incompleetheid van de aanvraag, ofwel een (inhoudelijke) afwijzing op de gronden die staan vermeld in het conceptbesluit van 8 augustus 2000. Bij een dergelijke voortvarendheid was, meen ik, de aanvrager niet gebaat geweest.

Voorts merk ik op dat de aanvrager tegen het niet (tijdig) nemen van een besluit bezwaar had kunnen maken. Dit is niet gebeurd...”

D. Reactie verzoekster

Verzoekster bleef bij haar standpunt. Zij zond de Nationale ombudsman voorts onder meer een afschrift van een brief van de algemeen directeur van TCA van 30 mei 2001 waarin de directeur verklaarde dat verzoeksters echtgenoot onder de vorige wetgeving als taxiondernemer binnen het OLT/AZAM (Openbaar Lichaam Taxizaken Amsterdam Zaanstad) een verklaring van historische vakbekwaamheid zou zijn verstrekt indien hij zes jaar bij de leiding van een taxionderneming was betrokken geweest, welke periode niet aansluitend had behoeven te zijn.

E. Reactie Minister van Verkeer en Waterstaat

De Minister van Verkeer en Waterstaat liet onder meer nog het volgende weten:

“De wijze waarop duidelijk werd dat het ingeslagen communicatietraject niet het beoogde effect had en de momenten waarop dit duidelijk werd

Uit de aanvragen om (omzetting van) vergunningen voor taxivervoer bleek dat vele ondernemers voort meenden te kunnen gaan op de oude voet. Voorts bleek uit de vele telefonische en schriftelijke berichten die de Rijksverkeersinspectie, al dan niet naar aanleiding van een aanvraag om een vergunning, ontving, dat menigeen in Amsterdam verwachtte of hoopte dat de Rijksverkeersinspectie het beleid van OLT-AZAM goeddeels zou voortzetten. Ook rapporten van de sector Handhaving van de Rijksverkeersinspectie en het op 10 mei 2000 aan de Minister van Verkeer en Waterstaat aangeboden rapport

van prof. Mr. M.G. Rood gaven reden te twifelen aan de effectiviteit van de communicatie, omdat hierin het sterke vermoeden werd geuit dat de TCA haar dominante positie bepaald niet gebruikte om ondernemers goed voor te lichten.

Omdat de informatie in een continue stroom tot de Rijksverkeersinspectie kwam, is het niet mogelijk één moment aan te wijzen waarop duidelijkheid ontstond; het is een opeenstapeling van aanwijzingen geweest die in juli 2000 tot de conclusie heeft geleid dat een meer individuele communicatie met de taxiondernemers gewenst was. De keuze om informatiebijeenkomsten te organiseren, in plaats van door middel van bijvoorbeeld brieven de boodschap over te brengen, is gemaakt in augustus 2000. Vooraleer deze bijeenkomsten daadwerkelijk konden worden gehouden, diende een goede voorbereiding plaats te vinden. Veiligheid diende gegarandeerd te zijn en ook inhoudelijk, praktisch en financieel moest het een en ander worden geregeld. Begin oktober kon zodoende de eerste bijeenkomst worden gehouden.

De verklaring van historische vakbekwaamheid

(Verzoekster; N.o.) gaat in haar brief van 11 april 2002 nogmaals in op de eisen voor het verkrijgen van een verklaring van historische vakbekwaamheid. Zij voegt een brief bij van (de algemeen directeur van TCA; N.o.) die zou bewijzen dat haar echtgenoot van het OLT-AZAM een verklaring van historische vakbekwaamheid zou hebben gekregen. Hierover merk ik het volgende op:

In het besluit personenvervoer heeft van 1988 tot 2000 steeds gestaan dat een persoon de *laatste zes* jaren belast moest zijn geweest met het dagelijks beheer van een taxionderneming, om in aanmerking te komen voor een verklaring van historische vakbekwaamheid. Hoewel niet de term “aaneengesloten” is gebruikt, ligt de uitleg als zou het benodigd aantal jaren in verschillende, niet aaneengesloten perioden kunnen zijn opgebouwd, niet voor de hand. Als was bedoeld dit mogelijk te maken, zou zijn volstaan met “zes jaren” - zonder meer.

Daar het verstrekken van verklaringen van historische vakbekwaamheid vóór het jaar 2000 een bevoegdheid was van de verschillende decentrale vergunningverleners, is mogelijk dat deze vergunningverleners hun bevoegdheid niet alle op exact dezelfde wijze hebben gebruikt. Er was echter geen reden om aan te nemen dat bij ondernemers het vertrouwen was ontstaan dat de Rijksverkeersinspectie de regelgeving ter zake zo extensief zou interpreteren dat de periode van praktische ervaring niet aaneengesloten zou hoeven te zijn. ”

Achtergrond

1. De deregulering van het taxivervoer

Op 1 januari 2000 trad de Wijzigingswet Wet personenvervoer voor het taxivervoer (deregulering taxivervoer) in werking (Wet van 9 december 1999, Stb. 535). Hierdoor verschoof de verantwoordelijkheid voor het taxibeleid van de provincie of de gemeenten naar het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Tot 1 januari 2000 werden de ondernemersvergunning en de vergunningbewijzen namelijk verstrekt door de decentrale overheden en de eisen die aan de ondernemers werden gesteld verschilden hierdoor per regio. Vanaf 1 januari 2000 worden de vergunningen en vergunningbewijzen verleend door de Minister van Verkeer en Waterstaat.

2. De situatie in Amsterdam

In Amsterdam werd de vergunning tot de invoering van de nieuwe regelgeving verleend door OLT AZAM (Openbaar Lichaam Taxizaken Amsterdam Zaanstad) en was de coördinatie van het straattaxivervoer (grotendeels) in handen van TCA (Taxi Centrale Amsterdam). Met de invoering van de nieuwe regelgeving werd het openbaar lichaam ontbonden en werden de bevoegdheden en taken overgeheveld naar het Rijk. Vooral in Amsterdam was sprake van handel in vergunningen en bedrijfsconstructies waarbij door meerdere ondernemers/chauffeurs werd gereden op één vergunning terwijl in feite sprake was van “gescheiden rijden”, dat wil zeggen dat de afzonderlijke vennoten individueel als vervoerder optraden.

In opdracht van de Amsterdamse gemeenteraad verrichtte de Commissie Koning onderzoek naar de taxibranche in de regio Amsterdam van 1985 tot 2000. Op 16 maart 2001 presenteerde de Commissie haar rapport. De Slotbeschouwing en Slotconclusies van het rapport luiden, voor zover hier van belang, als volgt:

“Slotbeschouwing: een gesloten huis

(...)

Een gesloten huis

In 1988 is er door het openbaar lichaam (ALT A), daarin later gevolgd door het OLT AZAM) gekozen voor een restrictief, door het aanbod en niet door de vervoersvraag bepaald, capaciteitsbeleid. Het openbaar lichaam benutte de ruimte die de wet op dit punt bood.

(...)

De keuze om de coördinatie van het straattaxivervoer aan meer dan aan één centrale te gunnen - en daarmee een vorm van concurrentie te introduceren - is in de periode 1988 tot 1998 nooit serieus overwogen. Evenmin is in deze periode overwogen het restrictieve capaciteitsbeleid bij te stellen. De pijlers van het gesloten huis, een restrictief beleid en één centrale, waren daarmee neergezet.

Eerste fase (1986 - 1992): het huis wordt ingericht

(...)

De zorg voor kwaliteit en zorg voor de openbare orde waren voor het bestuur de belangrijkste doelstellingen. Het vergunningen- en capaciteitsbeleid werd vooral ingezet om deze doelstellingen te realiseren. De branche, verenigd onder de vlag van de taxicentrale, kon zich goed in deze doelstellingen vinden.

(...)

Tweede fase (1992 - 1997): funderingsproblemen

(...)

Het openbaar lichaam is voor het inzicht in de ontwikkeling van de markt sterk afhankelijk van de informatie die door de taxicentrale verstrekt wordt. De branche heeft er belang bij het aanbod schaars te houden. Een zekere krapte op de markt garandeert niet alleen een 'zekere' vervoer en daarmee een bedrijfseconomisch gezonde exploitatie, het draagt tevens bij aan een hoge economische waarde van het (verhandelbare) exploitatierecht. Het aantal vergunningen blijft dan ook lang stabiel; verzoeken om toetreding worden consequent afgewezen, met het argument dat er geen signalen zijn waaruit blijkt dat er sprake is van onvoldoende aanbod van taxivervoer (het argument dat tot 1997 consequent wordt gehanteerd). Dat er wel degelijk ruimte is op de markt wordt in 1992 al duidelijk wanneer de taxicentrale het bestuur van het openbaar lichaam voorstelt om het tweemansrooster om te zetten in een driemansrooster, zodat er met drie ondernemers/chauffeurs op één vergunning gereden kan worden. Het bestuur heeft geen argumenten om deze 'onzichtbare' capaciteitsverruiming (in theorie met een derde) af te wijzen en volgt de taxicentrale in haar beleid.

(...)

Toch duurt het tot 1997 voordat het bestuur van het openbaar lichaam zich realiseert dat het de grip kwijt is op het vergunningenbeleid en dat het de taxicentrale is die het vergunningverlening bepaalt. Bovendien kan het bestuur, door een jarenlang gedoogbeleid, niet meer ingrijpen in de handel in vergunningen.

(...)

De Rijksoverheid werkt inmiddels aan een beleid dat een einde moet maken aan de volgens haar ongewenste regulering, een situatie die overigens niet alleen in Amsterdam voorkomt.

Derde fase (1997 - 2000): verbouwingen en een begin van een renovatie

Geprikkeld door de naderende liberalisering van het taxivervoer en de nog steeds groeiende vraag naar taxivervoer ontstaat er beweging op de taximarkt. De waarde voor een vergunning kan in de periode 1997 - 2000 oplopen tot circa € 300.000. Aan de zijde van de taxicentrale wordt het initiatief genomen voor een forse uitbreiding van de capaciteit (eind 1997). In dezelfde periode biedt zich ook een nieuwe gegadigde voor de exploitatie van een taxicentrale aan, (...). Het bestuur van het openbaar lichaam is - ondanks de ruimte die de taxiverordening daarvoor biedt - van oordeel dat er geen ruimte is voor extra vergunningen voor deze centrale en handhaaft daarmee het restrictieve beleid. Richting de Haagse wetgever - inmiddels is een nieuwe, liberale wet personenvervoer in voorbereiding - wordt deze koers, met een beroep op de specifieke kenmerken van de Amsterdamse taximarkt, consequent verdedigd. De toenemende druk is aanleiding een onderzoek naar de verhouding tussen vraag en aanbod uit te laten voeren. Het onderzoek wijst uit dat er ruimte is voor minstens 167 extra vergunningen en maximaal 297.

Vanaf dat moment zijn er geen argumenten meer om het restrictieve beleid te handhaven en de tweede centrale (...) de toegang tot de markt te ontzeggen. De strijd spitst zich toe op een verdeling van de (nog steeds waardevolle) vergunningen.

De verbouwing van het gesloten huis is begonnen; dat er tegelijkertijd besloten wordt tot het creëren van een tweede toegangsportaal tot het huis wekt grote woede op van de monopolist.

Op 1 januari 2000 treedt de nieuwe Wet Personenvervoer in werking. Het openbaar lichaam wordt ontbonden en de bevoegdheden en taken worden overgeheveld naar het Rijk. Het Rijk is vastbesloten het gesloten huis grondig te renoveren.

(...)

Slotconclusies

(...)

(2) (...)

De Commissie is van oordeel dat de gemeente Amsterdam en het openbaar lichaam door haar jarenlange gedoogbeleid ten aanzien van de bedrijfsconstructies en de handel in vergunningen politiek medeverantwoordelijk is voor het ontstaan c.q. voortbestaan van de financiële belangen die door de handel in vergunningen zijn ontstaan.

(...)

(3) Wat de positie van de taxicentrale en de taxibranche betreft kan geconcludeerd worden dat de belangen van de taxicentrale en taxibranche tot 1998 gewaarborgd werden in het door het openbaar lichaam gevoerde beleid. De centrale en branche hadden er derhalve

alle belang bij dat de status qua gehandhaafd werd. Het verzet tegen aantasting van de status-quo wordt gevoed door de omvangrijke financiële belangen die door de handel in vergunningen zijn ontstaan. Tegelijkertijd is de Commissie van oordeel dat de unieke (voorkeurs)positie die de centrale in de bestuurlijke constellatie toebedeeld was verplichtingen met zich meebrengt ten aanzien van de behartiging van de publieke zaak. Gegeven deze positie acht de Commissie taxicentrale en taxibranche eveneens verantwoordelijk voor het ontstaan van de bedrijfsconstructies en de bijbehorende 'handel in vergunningen'. Deze bedrijfsconstructies bevonden zich op de rand van de wet. Helder was dat deze niet tot in lengte van dagen gecontinueerd konden worden. De centrale heeft nagelaten te anticiperen op de wetenschap dat de gehanteerde bedrijfsconstructies vanuit een publiekrechtelijke invalshoek niet gewenst waren en heeft daarmee te kennen gegeven geen oog te willen hebben voor de unieke positie die haar in de bestuurlijke constellatie, zoals die tot 2000 fungeerde, was toebedeeld. Bovendien heeft de Taxicentrale nagelaten de bij de centrale aangesloten leden te waarschuwen voor de op handen zijnde wetswijziging en de consequenties die deze wetswijziging met zich mee zou brengen. Daarmee heeft de taxicentrale naar het oordeel van de Commissie de voorkeursrechten om als coördinator van het taxivervoer op te treden verspeeld.

(...)

(6) De huidige Wet Personenvervoer kan op een aantal, voor het Amsterdamse taxibeleid, punten als een verbetering ten opzichte van de vorige wet worden beschouwd. Onder het regiem van de huidige Wet wordt bij de vergunningverlening sterker gelet op het voor eigen rekening en risico exploiteren van de onderneming door de aanvrager. In combinatie met het afschaffen van het capaciteitsbeleid opent dit de mogelijkheid voor taxichauffeurs om (als zij voldoen aan de eisen van vakbekwaamheid) zelfstandig een taxionderneming te exploiteren. Cruciaal is echter dat de controle dusdanig intensief is dat het verpachten van de vergunning ook feitelijk tot het verleden gaat behoren. Nu de controle en handhavingstaken zijn gecentraliseerd is de uitvoering hiervan volledig in handen van één instantie, te weten de Rijksverkeersinspectie. De Commissie kan niet beoordelen of de handhavingactiviteiten zich op dit moment op het gewenste niveau bevinden, maar wil er wel op wijzen dat een belangrijke les uit de beoordeling van het Amsterdamse taxibeleid is dat de handhaving van wet- en regelgeving in het kader van het taxibeleid een absolute prioriteit dient te hebben...”

3. Wettelijk kader

Wet personenvervoer (Wet van 12 maart 1987, Stb. 175; vervallen met de inwerkingtreding van de Wet personenvervoer 2000 op 1 januari 2001)

Artikel 1, eerste lid:

“In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

(...)

j. vervoerder: degene die openbaar vervoer, besloten busvervoer of taxivervoer verricht, niet in de hoedanigheid van bestuurder van een trein, metro, tram bus of auto.”

Artikel 9, eerste lid:

“Onverminderd het bepaalde in de hoofdstukken II en III wordt, behoudens in bij algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen, een vergunning slechts verleend aan een vervoerder die voldoet aan eisen van betrouwbaarheid, kredietwaardigheid en vakbekwaamheid.”

Artikel 57 (Wetswijziging van 9 december 1999, Stb. 535; lwtr: 1 januari 2000):

“Onze Minister beslist op een aanvraag om een vergunning voor het verrichten van taxivervoer.”

Besluit personenvervoer (Koninklijk Besluit van 28 oktober 1987, Stb. 506; vervallen met de inwerkingtreding van het Besluit personenvervoer 2000 op 1 januari 2001)

Artikel 11, eerste lid:

“Het bestuursorgaan als bedoeld in artikel 10 beslist binnen zes maanden, op een aanvraag om verlening of wijziging van een vergunning indien het betreft een vergunning voor het verrichten van openbaar vervoer, en binnen twaalf weken indien het betreft een vergunning voor het verrichten van besloten busvervoer of taxivervoer.”

Artikel 14, eerste en twee lid:

“1. Vergunningen voor het verrichten van openbaar vervoer, besloten busvervoer en taxivervoer worden op naam van de vervoerder gesteld.

2. Indien natuurlijke personen gezamenlijk als vervoerder optreden, worden de vergunningen op hun namen tezamen gesteld, met, in voorkomend geval, toevoeging van de naam waaronder zij gezamenlijk als vervoerder optreden.”

Artikel 14, eerste en tweede lid (Wetswijziging van 16 december 1999, Stb. 560; lwtr: 1 januari 2000):

“1. Vergunningen voor het verrichten van openbaar vervoer, besloten busvervoer en taxivervoer worden op naam van de vervoerder gesteld.

2. Indien natuurlijke personen of rechtspersonen gezamenlijk als vervoerder optreden, worden de vergunningen op hun namen tezamen gesteld, met, in voorkomend geval, toevoeging van de naam waaronder zij gezamenlijk als vervoerder optreden.”

Artikel 28a, vierde lid:

“Onze Minister verstrekt een EG-verklaring taxivervoer indien ten genoegen van Onze Minister wordt aangetoond dat een persoon bedoeld in artikel 27 de laatste zes jaar belast is geweest met het dagelijks beheer van een onderneming met als hoofdactiviteit taxivervoer.”

Wijzigingsbesluit besluit personenvervoer in verband met deregulering taxivervoer (Koninklijk Besluit van 16 december 1999, Stb. 560; Iwtr: 01-01-2000) (vervallen met de inwerkingtreding van het Besluit personenvervoer 2000 op 01-01-2001)

Artikel II:

“In afwijking van artikel 11 van het Besluit personenvervoer geldt voor een aanvraag om verlening van een vergunning voor het verrichten van taxivervoer een termijn van 6 maanden, voor zover deze aanvraag is gedaan binnen een jaar na inwerkingtreding van dit besluit.”

Artikel IV, eerste lid:

“Artikel 28a, vierde lid, zoals dat luidde voor inwerkingtreding van dit besluit, blijft van toepassing tot 1 juli 2001, met dien verstande dat in dat artikel voor zes jaar moet worden gelezen: vijf jaar.”

4. Brochure Ondernemersvergunning en Taxivervoer (Brochure van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat van december 1999)

In de brochure Ondernemersvergunning en Taxivervoer wordt over het aanvragen van de ondernemersvergunning taxivervoer het volgende vermeld:

“Wie moeten wanneer de nieuwe vergunning aanvragen?”

Bestaande ondernemers die nu taxivervoer verrichten.

Hierbij maken we onderscheid in:

Ondernemers die nu beschikken over een vergunning op eigen naam afgegeven door de decentrale overheid.

U moet voor 1 januari 2001 een nieuwe vergunning aanvragen. Uw huidige vergunning blijft geldig totdat de Minister op uw aanvraag heeft beslist.

Ondernemers die niet beschikken over een vergunning op eigen naam afgegeven door de decentrale overheid en taxivervoer hebben verricht waarbij voldaan werd aan de regels van de geldende taxiverordeningen.

U vraagt zo snel mogelijk een ondernemersvergunning aan. Als u in de periode van 1 juli 1999 tot 1 december 1999 minimaal 30 uur per week taxivervoer hebt verricht onder de regels van de geldende taxiverordeningen kunt u een beroep doen op de overgangsregeling vakbekwaamheid. U ontvangt dan een vergunning met als voorwaarde dat u uiterlijk tot 1 juli 2001 uw vakbekwaamheid aan kan tonen. Meer informatie over de overgangsregeling ontvangt u bij het aanvraagformulier voor de ondernemersvergunning.

Nieuwe ondernemers die taxivervoer willen gaan verrichten.

Als u aan alle eisen voldoet om een taxionderneming te beginnen vraagt u een ondernemersvergunning aan. U mag pas taxivervoer verrichten als u in het bezit bent van een vergunning en één of meer vergunning bewijzen.”

Voorts wordt in de brochure vermeld dat om voor de nieuwe ondernemersvergunning in aanmerking te komen, moet worden voldaan aan de eisen van vakbekwaamheid en betrouwbaarheid. Wat betreft de vakbekwaamheid vermeldt de brochure het volgende:

“Hoe kunt u uw vakbekwaamheid aantonen?”

Dit kan door:

Een erkend vakdiploma voor taxiondernemers

(niet te verwarren met een chauffeursdiploma)

Historische vakbekwaamheid

Iedereen die aantoonbaar vijf jaar of meer ervaring heeft in het leidinggeven aan een taxionderneming met een geldige vergunning kan bij de RVI sector Marktordening een verklaring aanvragen van historische vakbekwaamheid. Deze verklaring is gelijkwaardig aan een vakdiploma. U hoeft dan geen diploma meer te behalen. De mogelijkheid om deze verklaring aan te vragen vervalt per 1 juli 2001. Op 1 juli 2001 dient u vijf jaar leidinggeven te hebben volbracht. Reeds afgegeven verklaringen blijven van kracht.

Vakbekwaamheid op basis van een wettelijke bepaling

De ondernemer die aantoonbaar voor augustus 1978 houder was van een taxivergunning dan wel aantoonbaar op 1 januari 1982 in het bezit was van een zogenoemde vergunning voor het verrichten van groepsvervoer, voldoet aan de eis van vakbekwaamheid op grond van een wettelijke bepaling.

Overgangsmaatregel voor het behalen van vakbekwaamheid

Voor taxiondernemers, die vanaf 1 juli 1999 tot 1 december 1999 regelmatig taxivervoer hebben verricht en aan kunnen tonen dat zij vervoer hebben verricht:

Volgens de bepalingen van de voor hen geldende taxiverordening;

Met als taxi goedgekeurde auto's;

Kunnen gebruik maken van een overgangsregeling.

Zij ontvangen dan een vergunning met als voorwaarde dat zij tot uiterlijk 1 juli 2001 hun vakbekwaamheid kunnen tonen. Meer informatie over de overgangsregeling is toegevoegd bij het aanvraagformulier voor de ondernemersvergunning.”

5. Toelichting op het aanvraagformulier voor een ondernemersvergunning voor taxivervoer

Deel A van de toelichting op het aanvraagformulier voor een ondernemersvergunning Taxivervoer geeft algemene informatie. Daarin is onder meer aangegeven dat de aanvraag pas in behandeling kan worden genomen als het aanvraagformulier (volledig ingevuld en ondertekend) is ontvangen, alle bijlagen zijn ontvangen en indien van toepassing, de voor de behandeling van de aanvraag verschuldigde vergoeding is betaald. Voorts is vermeld dat de wettelijke beslistermijn op een aanvraag twaalf weken is maar dat tot 1 januari 2001 een ruimere beslistermijn geldt aangezien aan alle taxiondernemers een nieuwe vergunning moet worden verstrekt.

Deel B van de toelichting op het aanvraagformulier geeft een toelichting op de meeste vragen op het aanvraagformulier.

Bij vraag 1 van het aanvraagformulier staat de volgende toelichting:

“Naam van de vervoerder: Indien sprake is van een vennootschap onder firma dient u alle vennoten te vermelden alsmede de naam van de vennootschap. Een vergunning wordt uitsluitend op naam van meerdere vennoten verleend indien kan worden vastgesteld dat zij gezamenlijk als vervoerder optreden. Indien de afzonderlijke vennoten indi-vidueel als vervoerder optreden dienen zij elk voor zich een vergunning aan te vragen. Vraag in dat geval de benodigde aanvraagformulieren aan de Rijksverkeersinspectie, sector Marktordening (voor het telefoonnummer: zie de brief waarmee dit formulier aan u is toegezonden)”

Bij vraag 7 van het aanvraagformulier staat de volgende toelichting:

“...Gronden waarop kan worden voldaan aan de eis van vakbekwaamheid:

B. U heeft een verklaring van historische vakbekwaamheid: (verklaring op grond van ervaring in een taxibedrijf). U kunt een dergelijke verklaring bij de Rijksverkeersinspectie, sector Marktordening aanvragen indien u aantoonbaar de afgelopen 5 jaar ervaring heeft opgedaan in het beheer van een legale taxionderneming. U ontvangt een apart aanvraagformulier, waarin wordt uitgelegd wat u moet indienen.

(...)

Historische vakbekwaamheid. Iedereen die aantoonbaar vijf jaar of meer ervaring heeft in het leidinggeven aan een taxionderneming met een geldige vergunning kan bij de RVI sector Marktordening een verklaring aanvragen van historische vakbekwaamheid. Deze verklaring is gelijkwaardig aan een vakdiploma. U hoeft dan geen diploma meer te behalen. De mogelijkheid om deze verklaring aan te vragen vervalt per 1 juli 2001. Op 1 juli 2001 dient u vijf jaar leidinggeven te hebben volbracht. Reeds afgegeven verklaringen blijven van kracht... “