

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

tot wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 in verband met de vereenvoudiging van de taxiregelgeving en enkele meer technische aanpassingen aan een aantal regels over aanbestedingen in het openbaar vervoer en daarmee vergelijkbare vervoersvormen

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 19 september 2018, nr. IENW/BSK-2018/197678, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 2, tweede en vierde lid, 20, derde lid, 49 en 76d, eerste lid, van de Wet personenvervoer 2000;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);
Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenW/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het Besluit personenvervoer 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 6, derde lid, komt te luiden:

3. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onderdeel a, zijn de bij en krachtens hoofdstuk III, paragrafen 4a en 4b, van de wet gestelde regels van overeenkomstige toepassing op het vervoer, bedoeld in het eerste lid, voor zover dat vervoer wordt verricht in opdracht van een bestuursorgaan behorend tot een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 63a van de wet. Bij ministeriële regeling kunnen in het belang van een goede uitvoering van Verordening (EG) 1370/2007 regels worden gesteld met betrekking tot dit artikellid.

B

Artikel 7, vierde lid, komt te luiden:

4. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onderdeel b, zijn de bij en krachtens hoofdstuk III, paragrafen 4a en 4b, van de wet gestelde regels van overeenkomstige toepassing op het vervoer, bedoeld in het eerste lid, voor zover dat vervoer wordt verricht in opdracht van een bestuursorgaan behorend tot een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 63a van de wet. Bij ministeriële regeling kunnen in het belang van een goede uitvoering van Verordening (EG) 1370/2007 regels worden gesteld met betrekking tot dit artikellid.

C

In artikel 8 wordt voor de tekst de aanduiding '1.' geplaatst.

D

Na artikel 9 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 9a

1. Het verbod openbaar vervoer anders dan per trein te verrichten zonder geldige communautaire vergunning, bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de wet, is niet van toepassing op een vervoerder die openbaar vervoer per auto verricht en beschikt over een vergunning voor het verrichten van taxivervoer als bedoeld in artikel 76, eerste lid, van de wet.
2. Het verbod openbaar vervoer anders dan per trein te verrichten zonder de aanwezigheid in het voertuig van een eensluidend gewaarmerkt afschrift van de communautaire vergunning, bedoeld in artikel 7, tweede lid, van de wet, is niet van toepassing op een vervoerder als bedoeld in het eerste lid.

Artikel 9b

1. Bij ministeriële regeling kan, in voorkomend geval met inachtneming van bindende EU-rechtshandelingen en voor zover de belangen van reizigers zich daar niet tegen verzetten, vrijstelling worden verleend van het bij of krachtens dit besluit bepaalde. Bij een vrijstelling kunnen voorschriften worden gegeven.
2. Een vrijstelling als bedoeld in het eerste lid kan onder meer worden verleend met het oog op:
 - a. het stimuleren van ontwikkelingen in het personenvervoer, al dan niet door het uitvoeren van een experiment;
 - b. het voorkomen van regeldruk bij marktdeelnemers in het personenvervoer.
3. De voorschriften die bij een vrijstelling als bedoeld in het eerste lid kunnen worden gegeven, kunnen onder meer betrekking hebben op:
 - a. de maximale duur van de vrijstelling;
 - b. het aantal rechtspersonen of natuurlijke personen dat van de vrijstelling gebruik kan maken;
 - c. een verplichting tot monitoring en evaluatie van het gebruik van de vrijstelling.

E

Artikel 36b wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. In onderdeel a wordt "Stadsregio" vervangen door "Vervoerregio".

b. In onderdeel b wordt „, dat is ingesteld bij gemeenschappelijke regeling van de 24 gemeenten gelegen binnen dat gebied” vervangen door „Metropoolregio Rotterdam Den Haag”.

2. Het tweede lid alsmede de aanduiding „1.” voor het eerste lid vervallen.

F

Artikel 37, eerste lid, komt te luiden:

1. Bij ministeriële regeling kunnen in het belang van een goede uitvoering van Verordening (EG) 1370/2007 nadere regels worden gesteld ten aanzien van de wijze waarop aanbesteding van concessies voor openbaar vervoer plaatsvindt.

G

Aan het slot van artikel 82 wordt een artikellid toegevoegd, luidende:

7. Een aanvrager van een chauffeurskaart die voorafgaand aan de verlening van die chauffeurskaart in het bezit is van een geldige chauffeurskaart, hoeft bij zijn aanvraag geen verklaring omtrent het gedrag als bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, te overleggen, onverminderd de bevoegdheid om opnieuw afgifte van een verklaring omtrent het gedrag te verlangen, bedoeld in het zesde lid.

H

Na Bijlage I. behorende bij artikel 35 van het Besluit personenvervoer 2000, worden toegevoegd de bijlagen II en III van het Besluit van 17 december 2014 tot wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 en van enkele andere besluiten in verband met de Wet afschaffing plusregio's (Stb. 2014, 559).

I

Het opschrift van bijlage II (nieuw) wordt vervangen door:

Bijlage II. behorende bij artikel 36b, onderdeel a, van het Besluit personenvervoer 2000.

J

Het opschrift van bijlage III (nieuw) wordt vervangen door:
Bijlage III. behorende bij artikel 36b, onderdeel b, van het Besluit personenvervoer
2000.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de
verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het
Staatsblad zal worden geplaatst.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

Nota van toelichting

I. Algemeen

1. Inleiding

Het voorliggende besluit wijzigt van het Besluit personenvervoer 2000 in verband met vereenvoudiging van de taxiregelgeving. De wijziging geeft invulling aan de door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de staatssecretaris) aangekondigde verdere vereenvoudiging van de taxiregels.¹ Tevens wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal meer technische wijzigingen door te voeren om het Besluit personenvervoer 2000 (hierna: Bp2000) in overeenstemming met het geldende aanbestedingsrecht te brengen. In deze nota van toelichting worden beide onderdelen beschreven.

2. Hoofdpijnen

In 2015 is het taxibeleid geëvalueerd. Hoewel de evaluatie aangaf dat er een robuust kader bestaat dat niet leidt tot onnodige belemmeringen, is ook geconcludeerd dat er verbeteringen in de regelgeving mogelijk waren om lasten voor chauffeurs en ondernemers te verlagen en markttoegang te stimuleren. Deze conclusie heeft in 2016 geleid tot een eerste vereenvoudiging van de taxiregels, waarmee een lastenreductie van € 10 miljoen is gerealiseerd. Het wijzigingsbesluit (hierna: het besluit of de amvb) is een volgende stap in de vereenvoudiging van de taxiregels en biedt daarnaast de ruimte om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen in de taxi- en vervoersmarkt.

Daartoe regelt de amvb de volgende onderwerpen:

- voor taxichauffeurs die continu gescreend worden door de dienst Justis vervalt de verplichting om iedere vijf jaar een nieuwe verklaring omtrent het gedrag (VOG) aan te vragen;
- voor vervoerders die beschikken over een taxivergunning vervalt de verplichting om te beschikken over een communautaire vergunning bij het uitvoeren van openbaar vervoer per auto;
- er wordt een vrijstellingsmogelijkheid opgenomen met het oog op nieuwe mobiliteitsconcepten en het voorkomen van stapeling van regels.

In de bijlage bij de hierboven aangehaalde brief van de staatssecretaris is tevens toegelicht welke andere mogelijkheden tot vereenvoudiging van de taxiregelgeving uiteindelijk niet wenselijk worden geacht, en met welke redenen. Deze onderwerpen zijn in dit besluit niet meegenomen.

Ten slotte worden enkele meer technische wijzigingen doorgevoerd om het Bp2000 in lijn te brengen met de aanbestedingsregels in de Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000) en andere toepasselijke nationale of Europese aanbestedingsregels.

2.1 Continue screening van taxichauffeurs: vervallen verplichting vijfjaarlijkse aanvraag VOG

Taxichauffeurs moeten iedere vijf jaar bij het verlengen van de chauffeurskaart aantonen dat zij nog aan de vergunningeisen voldoen. De benodigde geneeskundige verklaring en VOG mogen op het moment van de (verlengings-)aanvraag niet ouder zijn dan vier maanden en moeten dus elke vijf jaar opnieuw worden aangevraagd. Het opnieuw aanvragen van een VOG heeft inmiddels geen toegevoegde waarde meer. Taxichauffeurs worden sinds 2011 namelijk voortdurend gecontroleerd op gepleegde

¹ Kamerstukken II 2017/18, 31521, nr. 104.

strafbare feiten die een belemmering vormen voor het uitoefenen van hun beroep. Dit wordt continue screening genoemd. De continue screening ziet op dezelfde strafbare feiten als een nieuwe aanvraag van een VOG. Op basis van de continue screening kan de chauffeurskaart van een chauffeur worden geschorst en ingetrokken, waardoor deze geen taxivervoer meer kan verrichten. De ervaringen met continue screening zijn positief, er is sprake van een betrouwbaar systeem. De verplichting om bij een verlengingsaanvraag voor een chauffeurskaart een VOG te overleggen, kan dus in beginsel vervallen. Dat voorkomt administratieve en financiële lasten zonder ten koste te gaan van de screening op betrouwbaarheid.

2.2 Taxivergunning geldt voor OV: vervallen verplichting te beschikken over een communautaire vergunning voor OV per taxi

Al langer is sprake van initiatieven die zich bewegen op het grensvlak tussen taxivervoer en openbaar vervoer. In een aantal gevallen wordt openbaar vervoer verricht door taxiondernemers met taxivoertuigen. De verwachting is dat dergelijke initiatieven in de toekomst vaker voorkomen. Voor openbaar vervoer per auto was op grond van nationale regelgeving een communautaire vergunning als bedoeld in verordening (EG) 1071/2009² vereist. De verordening zelf vereist dat niet. Vervoerders die taxivervoer verrichten, hebben daarvoor ook een vergunning als bedoeld in artikel 76 van de Wp2000 nodig (hierna: taxivergunning). Taxivervoerders die tevens openbaar vervoer verrichten, moesten dus over twee vergunningen beschikken. Deze dubbele verplichting leidde tot onnodige administratieve lasten voor de ondernemer en was niet van toegevoegde waarde voor de reiziger. De taxivergunning biedt al voldoende waarborgen voor de kwaliteit van het vervoer. Onderhavig besluit schrapt de communautaire vergunningplicht voor ondernemers die reeds beschikken over een taxivergunning en vermindert administratieve lasten voor die ondernemers. Voor ondernemers die niet beschikken over een taxivergunning blijft de communautaire vergunningplicht wel bestaan.

2.3 Goed voorbereid op nieuwe ontwikkelingen: flexibilisering van het Bp2000

Het personenvervoer heeft, net als andere markten, te maken met ontwikkelingen die snel op elkaar volgen. De ontwikkeling van apps om ritten te bestellen, het – toenemende – gebruik van nieuwe soorten voertuigen en de opkomst van ‘mobility as a service’ zijn voorbeelden van ontwikkelingen waar deze markt mee te maken heeft. In het Regeerakkoord 2017-2021 kondigt het kabinet aan wet- en regelgeving aan te passen zodat openbaar vervoer- en taxibedrijven flexibel en vraaggericht vervoer (‘mobility as a service’) kunnen aanbieden. Mede gelet op deze ontwikkelingen zag het kabinet aanleiding het Bp2000 te flexibiliseren en daarin een vrijstellingsbevoegdheid voor de minister in op te nemen.

Bij de beoordeling van nieuwe ontwikkelingen is het van belang om de publieke belangen te beschermen die met regelgeving behartigd worden. Tegelijkertijd moet ruimte worden geboden voor innovatie en ondernemerschap. Als voorbeeld kan gewezen worden op het bieden van een ‘right to challenge’ met als doel nieuwe ontwikkelingen in te passen in de regelgeving, zonder dat de doelen van de regelgeving aangetast worden. Een ‘right to challenge’ houdt in dat degene op wie een norm van toepassing is, kan aantonen op een andere wijze dan voorgeschreven aan de doelen van de regelgeving te voldoen. Het is een van de instrumenten voor toekomstbestendige regelgeving die het kabinet waar mogelijk beoogt toe te passen.³

² Verordening (EG) 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van Richtlijn 96/26/EG van de Raad (PbEU 2009, L 300/51).

³ Kamerstukken II 2017/18, 33009, nr. 47.

Dit besluit geeft invulling aan flexibilisering van het Bp2000 door het opnemen van een vrijstellingsmogelijkheid die onder meer ziet op het stimuleren van innovatie, bijvoorbeeld door middel van experimenten, en het wegnemen van onnodige belemmeringen voor ondernemers. De vrijstellingsbevoegdheid wordt bij ministeriële regeling ingevuld, en ziet op algemeen verbindende voorschriften.

Bij de totstandkoming van een dergelijke vrijstelling past uiteraard een zorgvuldige en afgewogen voorbereiding. Daarbij moeten in elk geval de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden nageleefd. Zo mag een vrijstelling in beginsel niet tot stand komen als daardoor marktverhoudingen in onevenredige mate verstoord worden, en er geen eerlijk speelveld meer is. Tegelijkertijd kan het voor het succesvol uitvoeren van experimenten nodig zijn om de vrijstelling beperken, bijvoorbeeld in tijd, plaats en omvang. In ieder geval moet voor de totstandkoming een zorgvuldige afweging van de betrokken belangen plaatsvinden. Voordat overgegaan wordt tot vrijstelling zal onder meer overleg gevoerd worden met de bij het onderwerp van de vrijstelling betrokken partijen, waaronder mede-overheden. Overigens kan een vrijstelling niet verleend worden als deze in strijd is met hoger nationaal recht, EU-recht of internationale regelgeving. Tevens ligt een vrijstelling niet voor de hand als deze in strijd is met bestaand beleid, of als een vrijstelling indruist tegen de belangen van reizigers. Zoals gebruikelijk wordt de Tweede Kamer, en in voorkomend geval de Eerste Kamer, geïnformeerd over wijziging van wet- en regelgeving. Dat gebeurt ook indien gebruik gemaakt wordt van deze vrijstellingsbevoegdheid.

2.4 Aanpassing van enkele aanbestedingsregels

Dit besluit bevat twee meer technische wijzigingen ten aanzien van twee onderwerpen in het Bp2000 die te maken hebben met de aanbestedingsregels die gelden voor openbaar vervoer en daarmee vergelijkbare vervoersvormen. Allereerst is de vrijheid om een concessie via inbesteding aan een interne exploitant te gunnen voor de concessieverleners voor de Vervoersregio Amsterdam en de Metropoolregio Rotterdam Den Haag, zoals vastgelegd in artikel 63a van de Wp2000, doorgetrokken naar collectief vraagafhankelijk vervoer en openbaar vervoer per passagiersschip. Indien een concessieverlener als bedoeld in artikel 63a van de Wp2000 besluit tot inbesteding van die vormen van vervoer, dan zijn de bepalingen met betrekking tot inbesteding van het openbaar vervoer, bedoeld in hoofdstuk III, paragrafen 4a en 4b, van de Wp2000, van overeenkomstige toepassing. In de bepalingen van het Bp2000 die met deze wijzigingen zijn vervangen, bestond de mogelijkheid om deze vervoersvormen uit te laten voeren door de gemeentelijke vervoerbedrijven. Door het schrappen van artikel 69 van de Wp2000, en daarmee van de wettelijke aanduiding van de gemeentelijke vervoerbedrijven, is het nodig de mogelijkheid tot inbesteding in het Bp2000 te wijzigen. De bevoegdheid tot inbesteding van deze vervoersvormen geldt voor hetzelfde gebied als het concessiegebied waarvoor de desbetreffende concessieverlener zijn OV kan inbesteden op grond van artikel 63a van de Wp2000.

Collectief vraagafhankelijk vervoer is vervoer als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het Bp2000. Dat wil zeggen dat het per auto wordt uitgevoerd, voor een ieder open staat, niet volgens een dienstregeling rijdt en in aanvulling op of in de plaats van bestaande openbaar vervoersvoorzieningen wordt uitgevoerd. Te denken valt bijvoorbeeld aan 'belbussen'. Aangezien dit vervoer met auto's wordt uitgevoerd, is de uitvoering van het vervoer in sommige gebieden gecombineerd met andere vormen van vervoer per auto waarvoor de overheid een opdracht verleent en dat ook met auto's wordt uitgevoerd. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan vervoer van reizigers op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Onderhavige wijziging leidt er niet toe dat de

desbetreffende overheden ook voor de die andere vormen van vervoer kunnen overgaan tot inbesteding. Voor die vervoersvormen gelden de gewone aanbestedingsregels onverkort.

Ten tweede wordt een verwijzing naar reeds vervallen aanbestedingsregels geschrapt ten gunste van een delegatiegrondslag op grond waarvan de minister nadere regels kan stellen voor zover die in het belang van een goede uitvoering van de PSO-verordening⁴ noodzakelijk zijn. Deze regels kunnen enkel betrekking hebben op de wijze van aanbesteden van een OV-concessie. De regels kunnen niet afdoen aan de verplichting tot aanbesteden van OV-concessies, zoals vastgelegd in de Wp2000, en de daarop al gemaakte uitzonderingen in de Wp2000 en het Bp2000. In de praktijk is overigens niet gebleken dat de toepassing van de PSO-verordening op de aanbesteding van OV-concessies tot problemen leidt. Op dit moment is er dus geen aanleiding om tot het stellen van regels over te gaan.

3. Uitvoering

Kiwa Register B.V. (hierna: Kiwa) geeft namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat de chauffeurskaart en de communautaire vergunning af. Het schrappen van de verplichting om ten behoeve van een verlengingsaanvraag van een chauffeurskaart een VOG te overleggen betekent dat Kiwa de aanvraag- en beoordelingsprocedure daarvan moet wijzigen. Het schrappen van de verplichting om te beschikken over een communautaire vergunning bij het uitvoeren van openbaar vervoer per auto door taxi's betekent dat Kiwa in die gevallen niet langer een vergunningaanvraag zal ontvangen, maar heeft verder geen gevolgen voor de uitvoering. De gevolgen voor de uitvoering van de flexibilisering zullen door de minister moeten worden betrokken in de beoordeling om al dan niet over te gaan tot vaststelling van een vrijstelling.

4. Toezicht en handhaving

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is belast met het toezicht op en de handhaving van het Bp2000. Met de wijzigingen in dit besluit wordt een aantal verplichtingen geschrapt en daarmee de noodzaak voor de ILT om op de naleving daarvan toezicht te houden en de naleving te handhaven. Voor het overige heeft het besluit geen gevolgen voor toezicht en handhaving. De gevolgen voor toezicht en handhaving van de flexibilisering zullen door de minister moeten worden betrokken in de beoordeling om al dan niet vrijstelling te verlenen.

5. Financiële gevolgen en administratieve lasten

Door de verplichting te schrappen om ten behoeve van een verlengingsaanvraag een VOG te overleggen wordt naast administratieve lastenverlichting een financiële lastenverlichting voor de taxisector bereikt van circa 420 duizend euro per jaar (33,85 euro per via internet aangevraagde VOG * 62.000 taxichauffeurs / 5 jaar).

Het vervallen van de verplichting om te beschikken over een communautaire vergunning bij het uitvoeren van openbaar vervoer per auto door taxi's heeft gevolgen voor ondernemers die deze dienst verrichten en geen diensten verrichten waarvoor anderszins een communautaire vergunning vereist is.

Omdat niet bekend is hoeveel ondernemers dit betreft, kunnen de financiële gevolgen niet worden bepaald voor de gehele branche. Voor individuele ondernemers wordt naast administratieve lastenverlichting een financiële lastenverlichting bereikt van enkele

⁴ Verordening nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad (PbEU 2007, L 315).

duizenden euro's. Deze lastenverlichting bestaat uit een optelsom van de volgende financiële lasten: vijfjaarlijks communautaire vergunning van 1.583,89 euro en bijkomende kosten, onder meer gewaarmerkt afschrift van 98,01 euro per voertuig, VOG van 33,85 euro per bestuurder/vennoot, kosten voor kopie van de meest recente jaarrekening en eenmalig kosten voor opleiding en examens van de vervoersmanager.

De financiële gevolgen en administratieve lasten van de flexibilisering laten zich op voorhand niet kwantificeren. Verondersteld mag worden dat het leidt tot financiële en administratieve lastenvermindering. Het maakt immers vrijstelling van regels in het Bp2000 mogelijk.

Tijdens de internetconsultatie (zie hieronder) heeft het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR) een ontwerp van het besluit getoetst op de gevolgen voor de regeldruk. In zijn advies concludeert ATR dat de wijzigingen regeldruk verminderen, met behoud van de effectiviteit van de regelgeving en de naleving daarvan. Het nut en de noodzaak van de wijzigingen acht ATR voldoende onderbouwd. ATR constateert dat met de wijzigingen wordt gekozen voor de minst belastende alternatieven. Dit leidt tot het advies om het besluit vast te stellen, nadat met de adviespunten is rekening gehouden. Het kabinet heeft de adviezen van ATR overgenomen. Omdat de adviespunten uitsluitend betrekking hebben op de uitvoering van hetgeen bij of krachtens het (gewijzigde) besluit is geregeld, hebben de adviespunten niet geleid tot aanpassing van onderhavig besluit. Conform het advies van ATR zal bij de monitoring en evaluatie van een op grond van artikel 9b verleende vrijstelling aandacht worden besteed aan de mogelijkheid om de vrijstelling structureel in te bedden in de regelgeving om daarmee structurele verbeteringen te realiseren. Tevens zal conform het advies in samenspraak met Kiwa worden bezien of de bij de aanvraag of wijziging van een ondernemersvergunning taxi in te dienen recent uittreksel van het handelsregister van de Kamer van Koophandel kan worden gewijzigd, zodat taxivervoerders gegevens die bekend zijn bij de overheid niet opnieuw hoeven te overleggen. Ten slotte zullen concessieverleners en betrokkenen, in samenspraak met Kiwa, gericht worden geïnformeerd over de vervallen communautaire vergunningplicht.

6. Overleg, advies en consultatie

De in het besluit opgenomen wijzigingen zijn tot stand gekomen in overleg met de branche, ILT en de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM). De wijzigingen zijn bovendien voor een beoordeling van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voorgelegd aan de ACM, ILT en Kiwa. Het besluit is conform artikel 106 van de Wp2000 geconsulteerd.

6.1 Internetconsultatie

Om invulling te geven aan de consultatieplicht van artikel 106 van de Wp2000 is een ontwerp van het besluit met toelichting van 9 april 2018 tot en met 7 mei 2018 op www.internetconsultatie.nl gepubliceerd. Tijdens deze periode zijn 10 verschillende reacties binnengekomen, waarvan er acht openbaar zijn. De reacties zijn afkomstig van Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV), Reizigersvereniging Rover (Rover), Transdev Nederland, Decentrale OV-Autoriteiten (DOVA), Uber, het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR), een gemeente en drie particulieren. De reactie van het ATR is in paragraaf 5 van deze nota van toelichting reeds beschreven.

Lastenverlichting vanwege continue screening taxichauffeurs

KNV, Uber en Rover onderschrijven dat de verplichting om elke vijf jaar een nieuwe VOG aan te vragen kan komen te vervallen. KNV stelt daarnaast voor om de VOG voor taxichauffeurs uit te breiden met toetsingselementen die nodig zijn voor een VOG voor⁹

kinderdagverblijven. Dit met het oog op lastenverlichting van taxichauffeurs die vervoer voor kinderdagverblijven uitvoeren, en soms over een extra VOG moeten beschikken. Dit voorstel wordt in dit besluit niet overgenomen, aangezien het uitbreiden van de VOG voor alle taxichauffeurs een disproportionele maatregel zou zijn ten aanzien van de taxichauffeurs die geen vervoer voor kinderdagverblijven verrichten. Dat laat onverlet verdere lastenverlichting voor chauffeurs in potentie mogelijk is. Daarom wordt in overleg met de betrokken departementen gekeken naar een mogelijkheid om in de aanvraagprocedure voor VOG's lastenverlichting te bewerkstelligen. Uber spreekt de wens uit dat in de toekomst genoeg ruimte wordt geboden om op innovatieve wijze veilig en kwalitatief goed taxivervoer te garanderen, tegen minder lasten voor de chauffeurs en ondernemers. Op dit moment is de VOG, aangevuld met continue screening, een duidelijke en geaccepteerde wijze om de veiligheid in het taxivervoer te waarborgen. De in het besluit opgenomen vrijstellingsmogelijkheid is gericht op het mogelijk maken van innovatieve oplossingen, bijvoorbeeld als die voordelen voor de reiziger kunnen opleveren. Bij de beoordeling daarvan blijft het van belang om de publieke belangen te beschermen die met bestaande wet- en regelgeving worden behartigd. Een gemeente geeft ten slotte nog aan dat de effectieve continue screening een voorwaarde is voor het vervallen van de verplichting om een nieuwe VOG over te leggen. Dat wordt onderschreven. Mocht het nodig zijn, dan kan de minister (feitelijk: ILT) alsnog besluiten dat een nieuwe VOG noodzakelijk is. Artikel 82, zesde lid, van het Bp2000 bevat die bevoegdheid al.

Lastenverlichting voor OV dat wordt uitgevoerd door taxi's

KNV, Transdev, Uber, Rover en een gemeente geven expliciet aan dat het vervallen van de communautairevergunningplicht voor taxichauffeurs die OV verrichten een goede stap is. Transdev vraagt zich wel af hoe deze beslissing zich verhoudt tot het ontwerpbesluit tot wijziging van het Bp2000 in verband met de landelijke werking van de OV-chipkaart, zoals aan de Tweede Kamer verstuurd bij brief van 28 februari 2018⁵. Dat ontwerpbesluit regelt dat concessieverleners aan hun concessiehouders moeten opleggen dat zij reizigers in staat stellen te reizen met een OV-chipkaart. Deze verplichting geldt voor het 'grote' OV, per trein, tram, metro en bus. Voor OV per auto bepaalt het ontwerpbesluit expliciet dat de verplichting niet geldt, tenzij de desbetreffende concessieverlener anders heeft bepaald. Ook op dit moment wordt in sommige concessiegebieden voor iedereen openstaand vervoer per auto uitgevoerd. In sommige gevallen geldt de OV-chipkaart wel, in andere gevallen niet. Na inwerkingtreding van het ontwerpbesluit dat ziet op de OV-chipkaart staat vast dat het de bevoegdheid van de desbetreffende concessieverlener is om de OV-chipkaart op OV per auto 'aan of uit' te zetten, afhankelijk van de regionale omstandigheden. Onderhavig besluit tot vereenvoudiging van de taxiregelgeving verandert niets aan deze situatie. Uber meent dat er meer mogelijk is op het gebied van vergunningen en geeft als suggestie aan om buschauffeurs met een licentie toe te staan taxi's te besturen zonder daarvoor over een chauffeurskaart voor taxivervoer te beschikken. Deze suggestie is niet overgenomen in dit besluit. De chauffeurskaart waarborgt de vakbekwaamheid en betrouwbaarheid van taxichauffeurs, en dat moet zo blijven. In 2017 heeft een evaluatie van het vakbekwaamheidsexamen voor taxichauffeurs plaatsgevonden⁶. Alle bij die evaluatie betrokken partijen waren het erover eens dat het vakbekwaamheidsexamen van toegevoegde waarde is voor de kwaliteit van het taxivervoer. Dat geldt ook voor de verplichting om een recente VOG over te leggen bij de eerste aanvraag van een chauffeurspas. Een gemeente merkt als kanttekening nog op dat de beroepseisen voor taxichauffeurs voldoende waarborgen moeten blijven bieden voor de reiziger die gebruik maakt van het OV per auto. Het kabinet onderschrijft dat. Op dit moment wordt niet

⁵ Kamerstukken II 2017/18, 23645, nr. 657.

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 31521, nr. 104.

voorzien dat de eisen voor taxichauffeurs wijzigen. Een particulier geeft ten slotte nog aan dat het ten eerste niet de bedoeling kan zijn dat er nog meer lijndiensten vervangen worden door taxi-achtige systemen, en ten tweede dat er rekening moet worden gehouden met sociale veiligheid bij het uitvoeren van OV per auto. Het is aan de concessieverlener om te bepalen hoe hij het vervoer in zijn concessiegebied vormgeeft. Daarnaast moet die op grond van artikel 32, tweede lid, onderdeel h, van de Wp2000 voorschriften aan een concessie verbinden ter waarborging van de veiligheid van passagiers en personeel. Dat geldt dus ook voor OV per auto dat onder die concessie wordt uitgevoerd.

Flexibilisering van het Bp2000

KNV, Rover, Uber en een gemeente steunen het opnemen van een vrijstellingsmogelijkheid. KNV rekt erop dat bij het vaststellen van een vrijstelling rekening gehouden wordt met het behouden van een eerlijk speelveld voor ondernemers. DOVA geeft aan dat het gebruik maken van de vrijstellingsmogelijkheid bij voorkeur pas na, en in, overleg met de betrokken decentrale overheden kan geschieden. Mede naar aanleiding van deze opmerkingen is paragraaf 2.3 van deze nota van toelichting aangevuld. De belangen van betrokken decentrale overheden en ondernemers worden uiteraard meegenomen en zorgvuldig afgewogen voordat van de vrijstellingsmogelijkheid gebruik wordt gemaakt.

Aanbestedingsartikelen

KNV, Rover en DOVA hebben opmerkingen gemaakt over de wijzigingen in de aanbestedingsartikelen in het Bp2000. Mede naar aanleiding van deze opmerkingen is paragraaf 2.4 van deze nota van toelichting gewijzigd.

KNV vreest dat de bevoegdheid om over te gaan tot inbesteding van het collectief vraagafhankelijk vervoer in het nieuwe artikel 6, vierde lid, van het Bp2000, ertoe leidt dat de markt voor taxivervoerders, die nu vaak dit vervoer verrichten na een aanbestedingsprocedure, kleiner wordt. Daarnaast vreest KNV dat inbesteding van dit vervoer ertoe leidt dat efficiëntievoordelen verdwijnen, die nu bereikt worden door het collectief vraagafhankelijk vervoer te combineren met, bijvoorbeeld, vervoer van personen die op grond van andere wet- en regelgeving recht hebben op (een bijdrage voor) vervoer. Van belang is dat het aan de bevoegde decentrale overheid (concessieverlener) is om te besluiten of hij overgaat tot aan- of inbesteding. Dat geldt ook voor eventuele combinaties die hij kan maken met andere vervoersvormen, waarvoor mogelijk wel een aanbestedingsplicht geldt. Daarbij valt te denken aan vervoer van personen op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Ook onder de oude regelgeving kon collectief vraagafhankelijk vervoer door een gemeentelijk vervoerbedrijf worden verricht. De mogelijkheid tot inbesteding strekt zich niet verder uit dan het collectief vraagafhankelijk vervoer, bedoeld in artikel 6 van het Bp2000.

DOVA vraagt zich ten aanzien van het nieuwe artikel 37, eerste lid, van het Bp2000, af of er meer duidelijkheid geboden kan worden met betrekking tot het soort regels dat op grond van die bepaling gesteld kunnen worden. Tevens vraagt DOVA of de reikwijdte van de inbestedingsbevoegdheid verduidelijkt kan worden. De delegatiegrondslag in artikel 37, eerste lid, betreft regels over de wijze van aanbesteding, die in beginsel pas gesteld worden als in de praktijk blijkt dat er onduidelijkheden bestaan over de te volgen aanbestedingsprocedures. Van dergelijke onduidelijkheden is tot op heden nog niets gebleken. Er is dan ook geen aanleiding om reeds nu regels te stellen. De mogelijkheid tot inbesteding van collectief vraagafhankelijk vervoer en OV per passagiersschip geldt voor dezelfde concessieverleners, en heeft dezelfde reikwijdte, als de mogelijkheid om

OV, anders dan per trein, te gunnen aan een interne exploitant, bedoeld in artikel 63a Wp2000.

Rover is positief over de wijziging van de artikelen 6 en 7 van het Bp2000, aangezien de mogelijkheid tot investering van collectief vraagafhankelijk vervoer en OV per passagiersschip ertoe kan leiden dat reizigers met zo min mogelijk drempels hun reis kunnen maken, omdat de verschillende vervoersvormen geïntegreerd kunnen worden aangeboden.

Overige reacties

Een particulier geeft als suggestie mee om op basis van steekproeven een rijvaardigheidstest en stratenkennistest af te nemen bij (regio-)taxichauffeurs en chauffeurs op OV per auto. Hij stelt ook dat er nu vaak omgereden wordt, waardoor de reiziger meer geld kwijt is, omdat in de voertuigen gebruik gemaakt wordt van navigatiesystemen. De suggesties zijn in dit besluit niet meegenomen. Zoals hiervoor al is opgemerkt, is recent het vakbekwaamheidsexamen voor taxichauffeurs doorgelicht en luidde de conclusie dat dat examen van toegevoegde waarde is voor de kwaliteit van het taxivervoer. De tarieven voor taxivervoer zijn gemaximeerd en bestaan uit een vast starttarief, een bedrag per afgelegde kilometer en een bedrag per minuut. De afstand is dus niet op zichzelf bepalend voor de kosten van een rit. Deze tariefstructuur is in 2016 geëvalueerd en gerechtvaardigd bevonden. Bovendien hebben taxichauffeur en reiziger de mogelijkheid om voorafgaand aan een rit een vast tarief af te spreken. Een andere particulier geeft aan dat wat hem betreft de mogelijkheid om te betalen met een pinpas verplicht moet worden gesteld. Deze suggestie is in dit besluit niet meegenomen. Door het toenemende gebruik van apps bij het bestellen van en betalen voor taxi's hoeft in steeds meer gevallen niet meer contant worden afgerekend. Het is in beginsel aan de ondernemer om te bepalen hoe hij voor zijn dienstverlening betaald wil worden. Dat laat onverlet dat gemeenten aanvullend lokaal kwaliteitseisen kunnen stellen aan taxi's, bijvoorbeeld met betrekking tot de wijze van betalen. Een andere particulier deelt enerzijds zijn zorg mee dat de taximarkt volledig wordt vrijgegeven, anderzijds geeft hij aan dat hij verruiming van de regels door het gebruik van een app een goed idee vindt. Onderhavig besluit strekt ertoe een aantal administratieve lasten bij taxichauffeurs weg te nemen, van verder vrijgeven van de markt is geen sprake. De taxiregeling stelt verder geen regels over apps, of andere wijzen van het bij elkaar brengen van vraag en aanbod op de markt.

6.2 Handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoetsen

De ILT is gevraagd om een handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets uit te voeren op een ontwerp van dit besluit. De ILT is gevraagd om de uitvoeringsconsequenties voor Kiwa in de toets te betrekken.

De ILT geeft aan dat het vervallen van de eisen ten aanzien van de VOG en de communautaire vergunning geen uitvoeringsgevolgen heeft voor de ILT. Het vervallen van de VOG-eis betekent voor Kiwa een aanpassing van het ICT-systeem dat gebruikt wordt bij de beoordeling van een verlengingsaanvraag van een chauffeurskaart. De toets van de ILT heeft niet geleid tot een aanpassing van het besluit of de nota van toelichting.

Een ontwerp van dit besluit is besproken met ACM. Dat overleg heeft geleid tot verschillende aanpassingen in de nota van toelichting. Zo is ten aanzien van de investingsmogelijkheid voor collectief vraagafhankelijk vervoer en openbaar vervoer per passagiersschip opgenomen dat de wijzigingen een bestendiging vormen van de mogelijkheid om deze vervoersvormen onder te brengen bij een gemeentelijk

vervoersbedrijf. Tevens is verduidelijkt dat de mogelijkheid tot inbesteden van collectief vraagafhankelijk vervoer er niet toe leidt dat ook andere vormen van vervoer die met dezelfde voertuigen worden verricht, buiten de voor die vormen geldende aanbestedingsplicht vallen. Daarnaast is verduidelijkt dat de bepalingen uit de Wp2000 met betrekking tot de boekhoudkundige scheiding die interne exploitanten moeten aanhouden, zo begrepen moeten worden dat het gesubsidieerde vervoer, inclusief collectief vraagafhankelijk vervoer en openbaar vervoer per passagiersschip moet worden gescheiden van andere activiteiten. Een verdere scheiding per vervoersvorm wordt niet noodzakelijk geacht. Met betrekking tot de wijziging van artikel 37, eerste lid, is nog verduidelijkt dat de op basis van de in dat lid bedoelde ministeriële regeling er niet toe kan leiden dat de aanbestedingsplicht uit de Wp2000, dan wel de op die plicht gemaakte uitzonderingen, opzij wordt gezet. Naar aanleiding van deze aanpassingen heeft ACM aangegeven geen handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets te hoeven uitvoeren op het besluit.

7. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit vast te stellen moment. Bij de vaststelling van dat koninklijk besluit wordt gehandeld in overeenstemming met het kabinetsbeleid inzake vaste verandermomenten.

II. Artikelsgewijze deel

Artikel I

Onderdelen A en B

De onderdelen A en B wijzigen de artikelen 6, derde lid, en 7, vierde lid, van het Bp2000. Deze onderdelen werken de PSO-verordening uit. De PSO-verordening laat in artikel 2, tweede lid, aan lidstaten de ruimte om het toepassingsbereik van de verordening uit te breiden naar openbaar vervoer te water. Daarnaast laat de verordening in artikel 5, tweede lid, aan lidstaten de ruimte om in hun wetgeving aan decentrale overheden de bevoegdheid te verlenen om openbaar vervoer via een interne exploitant uit te voeren zonder dat daarvoor een aanbestedingsprocedure hoeft te worden doorlopen. Zoals beschreven in het algemeen deel van deze nota van toelichting wordt deze mogelijkheid doorgetrokken naar het collectief vraagafhankelijk vervoer en het openbaar vervoer te water. In de artikelen 6 en 7 van het Bp2000 worden om die reden nieuwe artikelleden opgenomen in plaats van de verouderde verwijzing naar de gemeentelijke vervoerbedrijven. Op basis van het oude recht mochten deze gemeentelijke vervoerbedrijven deze vervoersvormen al verrichten. De verplichtingen die gelden bij inbesteding van het openbaar vervoer zijn van overeenkomstige toepassing op het collectief vraagafhankelijk vervoer en het OV te water als dat wordt inbesteed. Dat betekent bijvoorbeeld dat de desbetreffende vervoerder ook ten aanzien van die vervoersmodaliteiten een gescheiden boekhouding voert, indien het desbetreffende vervoer is inbesteed, en daarvoor subsidie wordt verleend, conform artikel 63c van de Wp2000. Gelet op dat artikel is het doel van die bepaling dat de gesubsidieerde, inbestede vervoersvormen in de boekhouding gescheiden worden van andere activiteiten van de interne exploitant. Indien een vervoerder naast openbaar vervoer ook collectief vraagafhankelijk vervoer of OV te water uitvoert op basis van een inbesteding, en daarvoor subsidie ontvangt, dient hij al deze vervoersvormen te scheiden van zijn andere activiteiten.

Onderdeel C

Dit betreft een technische correctie.

Onderdeel D

Het nieuwe artikel 9a, eerste lid, van het Bp2000 regelt dat het in artikel 7 van de Wet personenvervoer 2000 opgenomen verbod om openbaar vervoer te verrichten zonder geldige communautaire vergunning niet geldt voor ondernemers die openbaar vervoer per auto verrichten en beschikken over een taxivergunning. Logischerwijs is ook het verbod om openbaar vervoer per trein te verrichten zonder een afschrift van de communautaire vergunning aanwezig te hebben in het voertuig niet van toepassing op vervoerders die vallen onder het nieuwe artikel 9a, eerste lid. Artikel 9a, tweede lid, zoals vastgesteld in onderhavig besluit, bepaalt dat. De in artikel 76, derde lid, van de Wp2000 opgenomen verplichting om ervoor te zorgen dat in de auto het vergunningbewijs zichtbaar voor de reiziger aanwezig is, is niet van overeenkomstige toepassing verklaard. Vervoerders die taxivervoer verrichten en taxichauffeurs zijn daarvan ook vrijgesteld op grond van artikel 8a, aanhef en onder a, van de Regeling vakbekwaamheid beroepspersonenvervoer.

Het nieuwe artikel 9b van het Bp2000 bepaalt dat de minister bevoegd is om bij ministeriële regeling vrijstelling te verlenen van de toepassing van de voorschriften uit het Bp2000. Een vrijstelling kan niet worden gegeven in strijd met bindende EU-rechtshandelingen, of als een vrijstelling al te zeer tegen de belangen van reizigers zou indruisen. In de tekst van het nieuwe artikel 9b, eerste lid, is dat ook opgenomen. De minister kan een vrijstelling onder meer geven op basis van de gronden genoemd in het tweede lid van dat artikel. Naar verwachting zullen sommige vrijstellingen worden verleend in verband met experimenten. Om te waarborgen dat ook in die gevallen vrijstelling kan worden verleend, is de bevoegdheid van de minister aangevuld met een bevoegdheid voorschriften te geven. In het derde lid is expliciet opgenomen dat dit onder meer voorschriften kunnen zijn die tegemoet komen aan het experimentele karakter van de vrijstelling. Daarvan is naar verwachting niet altijd sprake. Het is de bedoeling dat met enige terughoudendheid van de bevoegdheid gebruik wordt gemaakt. De vrijstellingen kunnen niet in strijd met andere wet- en regelgeving zijn, met inbegrip van het EU-recht. Daarnaast wordt een vrijstelling alleen verleend in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dat betekent onder meer dat een vrijstelling zorgvuldig wordt voorbereid, met aandacht voor de gelijkheid van verschillende partijen en belangen. De vrijstellingsbevoegdheid is van toepassing op algemene categorieën van (rechts)personen, en leidt niet tot het verlenen van een of meerdere beschikkingen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De procedure in de Algemene wet bestuursrecht met betrekking tot beschikkingen is dan ook niet van toepassing op vrijstellingen die op grond van het nieuwe artikel 9b gegeven worden.

Onderdeel F

In artikel 37, eerste lid, van het Bp2000 zoals dat luidde voor de wijziging was een aantal artikelen van het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (het "Bao") van overeenkomstige toepassing verklaard op aanbestedingen van concessies voor openbaar vervoer boven een bepaalde drempelwaarde. Het Bao is echter vervallen per 1 april 2013 bij de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet 2012. De verwijzingen in dit artikellid waren al geruime tijd verouderd. Daarom zijn de verwijzingen naar het Bao in artikel 37, eerste lid, van het Bp2000 geschrapt. Voor het geval in de praktijk door het schrappen van de verwijzingen naar het Bao in een later stadium problemen ontstaan bij de aanbestedingsprocedures voor concessies voor openbaar vervoer, en blijkt dat het stellen van regels noodzakelijk is om die op te lossen, maakt het nieuwe

artikel 37, eerste lid, van het Bp2000 het mogelijk om bij ministeriële regeling regels te stellen ten aanzien van de wijze waarop de aanbesteding van concessies voor het openbaar vervoer plaatsvindt. Bij het opstellen van die regels dient rekening te worden gehouden met het EU-kader met betrekking tot het gunnen van contracten voor openbaar vervoer, zoals vastgelegd in de PSO-verordening. Op dit moment is er geen aanleiding om tot het stellen van regels over te gaan.

Onderdeel G

Onderdeel G voegt een nieuw zevende lid toe aan artikel 82 van het Bp2000. Dit onderdeel regelt het vervallen van de verplichting voor taxichauffeurs om bij verlenging van hun chauffeurskaart een nieuwe VOG te overleggen. Deze wijziging is in paragraaf 2.1 van het algemeen deel toegelicht. Van belang is dat de aanvrager nog beschikt over een geldige chauffeurskaart op het moment dat namens de minister een nieuwe chauffeurskaart wordt verleend. Alleen dan is verzekerd dat de aanvrager ononderbroken onder de continue screening van Justis is blijven staan. De aanvrager is zelf verantwoordelijk voor het tijdig indienen van een verlengingsaanvraag van de chauffeurskaart. Hiermee is de aanvrager in beginsel ook zelf verantwoordelijk voor het inschatten of de aanvraag behandeld zal worden voor het moment dat de oude chauffeurskaart zijn geldigheid verliest en dus of ten behoeve daarvan een VOG moet worden overlegd. Dat ligt voor de hand, aangezien de chauffeur anders zijn beroep – tijdelijk – niet kan uitoefenen. Dit laat onverlet dat de minister op grond van het bestaande artikel 82, zesde lid, van het Bp2000 bevoegd is om een nieuwe VOG te eisen indien vermoed wordt dat een chauffeur niet meer voldoet aan de eisen om een VOG te verkrijgen. In de tekst van het nieuwe zevende lid is dit buiten twijfel gesteld.

Onderdelen E, H, I en J

Deze onderdelen betreffen een technische wijziging ten behoeve van de leesbaarheid en kenbaarheid van artikel 36b van het Bp2000 en de bijlagen II en III waar dat artikel naar verwijst. De vorige redactie van artikel 36b van het Bp2000 dateerde van 2014 toen de Vervoerregio Amsterdam en de Metropoolregio Rotterdam Den Haag nog niet onder de huidige benaming actief waren. Met de vaststelling van de Gemeenschappelijke Regeling Metropoolregio Rotterdam Den Haag 2014 en de Gemeenschappelijke regeling Vervoerregio Amsterdam kon de redactie van artikel 36b van het Bp2000 worden geactualiseerd ten behoeve van de leesbaarheid van die bepaling. Bijlagen II en III zijn vastgesteld als bijlagen bij het wijzigingsbesluit waarmee artikel 36b werd opgenomen in het Bp2000. Met deze wijziging zijn ze toegevoegd als bijlage bij het Bp2000 als zodanig, waardoor ze in een doorlopende tekst van het Bp2000 eenvoudig te vinden zijn. Door de wijziging van artikel 36b van het Bp2000 was het ook noodzakelijk de opschriften van bijlage II en III te wijzigen.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

S. van Veldhoven - Van der Meer