
561

Besluit van 20 oktober 2004, houdende wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 in verband met het stellen van regels over de wijze waarop klachten over taxivervoer worden behandeld en over de kenbaarheid van tarieven voor taxivervoer

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Verkeer en Waterstaat van 7 juli 2004, nr. HDJZ/S&W/2004-1185, Hoofddirectie Juridische Zaken;
Gelet op de artikelen 13, tweede lid, en 86, onderdeel b, van de Wet personenvervoer 2000;

De Raad van State gehoord (advies van 23 juli 2004, nr. W09.04.0330/V);
Gezien het nader rapport van Onze Minister van Verkeer en Waterstaat van 14 oktober 2004, nr. HDJZ/S&W/2004-2491, Hoofddirectie Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit personenvervoer 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

In hoofdstuk 6, paragraaf 1, wordt na het opschrift een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 72a

Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de verplichting voor de vervoerder die taxivervoer verricht om in of op de auto waarmee taxivervoer wordt verricht dan wel anderszins duidelijk kenbaar te maken op welke wijze een klacht als bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de wet kan worden ingediend en op welke wijze deze wordt behandeld.

B

Artikel 73 komt te luiden:

Artikel 73

Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de verplichting voor de vervoerder om het ten tijde van het aanbieden van het taxivervoer te hanteren tarief duidelijk leesbaar te tonen zowel aan de buitenzijde van als binnen in de auto waarmee dat vervoer wordt verricht of dit tarief op een andere wijze kenbaar te maken.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 november 2004.

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

's-Gravenhage, 20 oktober 2004

Beatrix

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

Uitgegeven de *negenentwintigste* oktober 2004

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 25a, vijfde lid j° vierde lid, onder b van de Wet op de Raad van State, omdat het zonder meer instemmend luidt.

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Deze wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 (hierna: Bp2000) geeft voor taxivervoer invulling aan de nadere regels die op grond van artikel 13, tweede lid, Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000) kunnen worden gesteld over de wijze waarop de ondernemer kenbaar maakt bij wie en hoe een klacht inzake taxivervoer kan worden ingediend. Verder bevat dit besluit een actualisering en concretisering van de regels die op grond van artikel 86, onderdeel b, van de Wp2000 kunnen worden gesteld over de kenbaarheid van tarieven.

Met ingang van 1 januari 2000 is de Wet deregulering taxivervoer in werking getreden. Deze wet kenmerkt zich door de introductie van marktwerking en een hoge mate van deregulering. Er is geen (beperkend) capaciteitsbeleid meer, de tariefstelling door de ondernemer is – weliswaar met inachtneming van een thans nog door de minister vastgesteld maximumtarief – vrij en de ondernemersvergunning is geldig voor geheel Nederland. Aldus wordt de vervoerder bij het aanbieden van taxivervoer veel meer ondernemersvrijheid geboden dan voor de deregulering het geval was.

Vrijheid voor de ondernemer is niet de enige voorwaarde voor een goede marktwerking. De regelgeving dient zo te zijn ingericht dat een zekere basiskwaliteit op het gebied van vakbekwaamheid en betrouwbaarheid kan worden gegarandeerd. Dit is niet alleen van belang om eerlijke concurrentieomstandigheden te waarborgen, maar ook om de consument voldoende zekerheden te bieden. De consument dient voldoende in staat te worden gesteld om zijn rol in een gedereguleerde taximarkt te vervullen; hij dient op basis van een prijs/kwaliteit verhouding daadwerkelijk keuzes te kunnen maken. Voorts dient er een volwaardige klachtenregeling te zijn. Onderhavige wijziging van het Bp2000 heeft ten doel om de positie van de consument in laatstgenoemde opzichten te versterken.

2. Noodzaak van het stellen van nadere regels omtrent de kenbaarheid van klachtbehandeling

Ingevolge artikel 13, eerste lid, van de Wp2000 zijn alle vervoerders verplicht om kenbaar te maken op welke wijze klachten worden behandeld. Met het voorstel van wet tot wijziging van de Wp2000, houdende technische wijzigingen en enige andere verbeteringen (Kamerstukken II 2002/03, 28 977, nrs. 1–2) is aan artikel 13 van de Wp2000 een tweede lid toegevoegd dat een grondslag biedt voor het stellen van nadere regels over de wijze waarop de vervoerder zijn klachtenregeling kenbaar maakt. Het betreffende wetsvoorstel is op 11 december 2003 door de Tweede Kamer aanvaard (Handelingen II 2003/04, p. 2521). Het onderhavige besluit strekt tot invulling van artikel 13, tweede lid, van de Wp2000.

De grondslag in artikel 13, tweede lid, van de Wp2000 heeft zowel betrekking op openbaar vervoer, als op besloten busvervoer als op taxivervoer. Dit besluit geeft alleen invulling aan deze grondslag voor taxivervoer. Daarvoor zijn twee hoofdmotieven aan te voeren: de marktordening en de organisatie van de taximarkt.

In het taxivervoer, en met name in het straattaxivervoer, is sprake van veel eenmansbedrijven. Het betreft een aantal van ruim 3300, wat ongeveer 70% is van het totaal aantal taxibedrijven in Nederland, dat rond de 4800 ligt. Ten aanzien van de organisatiegraad kan worden gemeld dat van de 4800 bedrijven er 700 lid zijn van de landelijke brancheorganisatie

KNV Taxi (bron: website KNV). Dat is minder dan 15% van het totaal aantal bedrijven.

Een belangrijke voorwaarde voor een goede klachtenregeling is dat de consument ervan op de hoogte is en dat hij weet bij wie en over wie hij een klacht kan indienen. Inmiddels is in de praktijk echter gebleken dat voor de consument onvoldoende kenbaar is bij wie en over wie een klacht als bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de Wp2000 kan worden ingediend. De bedrijven maken hun klachtenregeling op zeer uiteenlopende wijzen kenbaar of doen dat onvoldoende. Dit kan onder andere verklaard worden uit het feit dat voor de bedrijven onduidelijk is welke elementen van de klachtenregeling precies kenbaar moeten worden gemaakt en op welke wijze. Voorts is de organisatiegraad in de taxibranche zo laag dat het niet eenvoudig, zo niet onmogelijk is voor de ondernemers om met elkaar daarover afspraken maken. Dit, terwijl het voor de consument juist van eminent belang is dat er enige uniformiteit wordt aangebracht in de wijze waarop de klachtenregeling door de verschillende ondernemingen kenbaar wordt gemaakt.

Uit de jaarlijkse monitor en evaluatie deregulering taxivervoer 1999–2002 (uitgevoerd door TNS NIPO Consult en KPMG/BEA) blijkt dat 12% van de ondervraagde consumenten wel eens heeft overwogen om een klacht in te dienen. Van deze groep heeft 45% dat ook daadwerkelijk gedaan. Het geringe percentage dat uiteindelijk een klacht indient, kan onder meer worden verklaard uit de moeite die het kost en de onduidelijkheden die er over de klachtenregeling zijn. De Consumentenbond heeft herhaaldelijk aangegeven veel belang te hechten aan een goede bekendheid van de klachtenregeling en een vorm van uniformiteit in de kenbaarheid van de klachtenregeling. Nu is daarvan geen sprake. Het is derhalve noodzakelijk dat op grond van artikel 13, tweede lid, van de Wp2000 nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de klachtenregeling kenbaar wordt gemaakt, zodat enige eenduidigheid kan worden aangebracht. Op deze wijze wordt de zelfregulering in de taxibranche ten aanzien van de klachtenregeling als het ware aan de voorzijde gefaciliteerd, zodat een goede werking ervan kan worden gewaarborgd. Het nieuwe artikel 72a Bp2000 biedt daarvoor een basis.

3. Inhoud van de nadere regels omtrent de kenbaarheid van de klachtbehandeling

Het uitgangspunt bij de klachtenregeling is dat de klacht bij de vervoerder wordt ingediend, die binnen een redelijke termijn aan de consument meldt hoe hij denkt de klacht te behandelen. Het kenbaar maken van de naam van de vervoerder en de instantie bij wie de klacht kan worden ingediend, is een essentieel onderdeel van een goede en toegankelijke klachtenprocedure. Op eenvoudige en snelle wijze dient zowel voor de consument die zich in de auto bevindt als voor de consument die zich buiten de auto bevindt, duidelijk te zijn bij wie en over wie een klacht kan worden ingediend. De precieze uitwerking van de wijze waarop de klachtenregeling kenbaar dient te worden gemaakt, zal plaatsvinden bij ministeriële regeling.

Een van de mogelijkheden is het vermelden van de naam van de ondernemer in en op de auto. Een andere mogelijkheid is dat de vervoerder gebruik maakt van een nummer in en op de auto dat middels een voor ieder raadpleegbaar register kan worden herleid tot de betreffende vervoerder. Ook is het mogelijk dat melding wordt gemaakt van het Landelijk Klachtenmeldpunt. Het is immers denkbaar dat de consument ervoor terug schrikt om zelf direct contact op te nemen met de ondernemer. Het indienen van een klacht via het Landelijk Klachtenmeldpunt kan in dat opzicht een uitkomst bieden. Het spreekt vanzelf dat het waarborgen van voldoende privacy van de ondernemer een belangrijke

randvoorwaarde vormt bij het uiteindelijk vormgeven van een meer uniforme kenbaarheid van de wijze van klachtenbehandeling.

Ingevolge artikel 6 van het Bp2000 is het nieuwe artikel 72a van het Bp2000 ook van toepassing op collectief vraagafhankelijk vervoer. In veel opzichten is deze vorm van vervoer vergelijkbaar met het taxivervoer. Een niet onaanzienlijk deel van de reizigers in het collectief vraagafhankelijk vervoer heeft zelf vaak geen langdurige relatie met de vervoerder. Daarom dient ook voor deze reizigers duidelijk te zijn wie de betreffende vervoerder is en hoe men een klacht kan indienen.

4. Kenbaarheid tarieven

Artikel 73 van het Bp2000 bevat de verplichting voor de taxivervoerders om de tarieven kenbaar te maken. Het artikel wordt op een drietal onderdelen geactualiseerd en toegespitst op de positie van de consument in de hedendaagse situatie van marktwerking. In de eerste plaats komen de woorden «met het oog op de kenbaarheid voor de reiziger» te vervallen. Daarmee wordt de verplichting om tarieven kenbaar te maken meer algemeen. Het alleen kenbaar maken van het tarief aan de reiziger is een onvoldoende voorwaarde voor marktwerking. Het is immers de consument die nog niet in de taxi heeft plaatsgenomen, die op basis van voor hem kenbare tarieven een keuze moet kunnen maken voor een bepaalde taxi. De uitwerking van de verplichting om het tarief kenbaar te maken vindt plaats bij ministeriële regeling. Gedacht wordt aan het voorschrijven van een model tariefkaart. Het spreekt vanzelf dat, mede gezien de algemene formulering, de toezichthouders bevoegd en in staat zijn om controle op de naleving van het bij of krachtens artikel 73 van het Bp2000 gestelde uit te oefenen.

Doordat de verplichting van artikel 73 van het Bp2000 is toegespitst op het ten tijde van het aanbieden van het taxivervoer te hanteren tarief, wordt voorkomen dat de ondernemer een veelvoud van tarieven kenbaar maakt, waarvan hij op het moment dat hij aan een specifieke consument taxivervoer aanbiedt er één kiest. Een dergelijke handelswijze is namelijk niet bevorderlijk voor de transparantie en de marktwerking. Vanzelfsprekend blijft het mogelijk dat de ondernemer verschillende tarieven hanteert. Te denken valt bijvoorbeeld aan een dagtarief en een nachttarief of een spitstarief en een dalurentarief. Uit artikel 73 van het Bp2000 vloeit alleen voort dat voor de consument, die op zoek is naar een taxi, te allen tijde duidelijk is welk tarief op dat moment geldt. Dit is bijvoorbeeld mogelijk door op de tariefkaart slechts melding te maken van één tarief dat op dat moment geldt of door een voldoende duidelijke omschrijving te geven van de omstandigheden waaronder de getoonde tarieven gelden. Een belangrijke voorwaarde is dat de tariefkaart voor de consument voldoende overzichtelijk is. Het bekendgemaakte tarief dient overeen te komen met het tarief dat op het moment dat taxivervoer wordt aangeboden in de taxameter wordt gehanteerd.

De term «leesbaar» komt in de plaats van de in de oude formulering voorkomende term «zichtbaar». Leesbaarheid is immers een eerste vereiste om daadwerkelijk kennis te kunnen nemen van de getoonde tarieven en deze te kunnen begrijpen.

Het specifiek genoemde vereiste dat de tarieven ook kenbaar gemaakt moeten worden in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad komt te vervallen. Afgezien van het feit dat het voor de hand ligt om dergelijke keuzes aan de ondernemer over te laten (het gaat primair om marketing), is de omschrijving gezien de formulering van artikel 73 van het Bp2000 overbodig. Tenslotte zijn er nog enige redactionele aanpassingen verricht.

5. Administratieve lasten en bedrijfseffecten

Op grond van artikel 13, eerste lid, van de Wp2000 dient elke personenvervoerder kenbaar te maken op welke wijze klachten over het verrichten van personenvervoer worden behandeld. Op grond van het toegevoegde tweede lid kunnen nadere regels over deze verplichting worden gesteld.

Artikel 86, onderdeel b, van de Wp2000 bevat een grondslag voor het stellen van regels over de kenbaarheid van tarieven. Artikel 73 van het Bp2000 geeft invulling aan deze grondslag. Onderhavig besluit heeft als zodanig derhalve geen betrekking op nieuwe verplichtingen, het gaat erom dat enige uniformiteit wordt aangebracht in de wijze waarop aan de verplichtingen voortvloeiend uit de artikelen 13, eerste lid, en artikel 86, onderdeel b, van de Wp2000 wordt voldaan.

Voor het berekenen van de effecten voor het bedrijfsleven wordt uitgegaan van de basisgegevens administratieve lasten 2002, wetgevingsdomein personenvervoer. De berekende effecten zijn in drie onderdelen te onderscheiden.

Het eerste onderdeel heeft betrekking op het op basis van deze nieuwe regels kenbaar moeten maken van de gehanteerde tarieven. Dat geldt in de praktijk alleen voor het gedeelte van de taximarkt dat straattaxivervoer verricht, in omzet gemeten 35% – 40% van de taximarkt. Het voornemen is om, naast het introduceren van een meer uniforme vormgeving, ook de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te verminderen door een modelontwerp van de tariefkaart aan de taxibranche aan te bieden. Deze zal – net als nu mogelijk is – voor de ondernemers op eenvoudige wijze zijn te downloaden via www.taxiwet.nl. In het geval een vervoerder over meerdere voertuigen beschikt, kan vervolgens worden volstaan met het vermenigvuldigen en in de taxi plaatsen van het ingevulde model. De relevante handelingen worden wat tijd betreft ingeschat op een jaarlijkse inzet van 10 minuten per onderneming en additioneel gemiddeld 5 minuten per voertuig. De administratieve lasten bedragen aldus € 26.950,- (eenzesde van het uurloon zijnde € 49,-, vermenigvuldigd met 3300 straatbedrijven) en € 19.333,- (eentwaalfde van het uurloon € 29,- vermenigvuldigd met 8.000 voertuigen, het ingeschatte aantal straattaxi's).

Ten tweede heeft de invulling van de verplichting van het kenbaar maken van de klachtenbehandeling in het nieuwe artikel 72a van het Bp2000 ook administratieve lasten tot gevolg. In de praktijk kan worden aangesloten bij de verplichting van artikel 86, onderdeel b, van de Wp2000 waarin is geregeld dat de ondernemer verplicht is om het te hanteren tarief kenbaar te maken.

Het streven is om de verplichting inzake het kenbaar maken van de klachtenregeling samen te laten vallen met het moment waarop de ondernemers hun jaarlijkse tariefwijzigingen doorvoeren. De nieuwe kenbaarheidgegevens kunnen dan op de toch te vernieuwen tariefkaart worden opgenomen. Als dat niet mogelijk blijkt te zijn, zal het nieuwe artikel 72a Bp2000 ertoe leiden dat de vervoerders hun tariefkaarten eenmalig een keer extra moeten vervangen. De inschatting is dat het in een dergelijk geval om hoogstens een kwart van de vervoerders gaat. De meeste vervoerders passen immers jaarlijks de tarieven aan en sommige daarvan meer dan eens per jaar. De berekening van de administratieve lasten moet worden toegepast op 22.000 taxivoertuigen en komt uit op een éénmalig bedrag van maximaal € 67.375,- (uitgaande van een handeling van 15 minuten en een uurloon van € 49,-).

Ten derde komt de formulering in artikel 73 van het Bp2000 van het verplicht publiceren in dag-, nieuws- en huis-aan-huisbladen van het tarief te vervallen. Daarmee wordt ingeschat dat een structurele reductie van de administratieve lasten wordt bereikt van € 110.000,- (gebaseerd op de huidige brongegevens: aantal taxi's van 22.000 vermenigvuldigd met de kosten per externe handeling van € 5,-).

Het Adviescollege administratieve lasten stemt in met de berekening en komt tot de conclusie dat dit besluit leidt tot een jaarlijkse vermindering van € 63.717,- van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en tot éénmalige administratieve lasten van € 67.375,-. Het College heeft besloten onderhavig besluit niet te selecteren voor een toets.

6. Handhaving: toezicht en controle

Een meer eenduidig kenmerk voor de traceerbaarheid van de vervoerder en de klachteninstantie zal in combinatie met een uniforme en beter leesbare tariefkaart het toezicht en de controle op de naleving in belangrijke mate vereenvoudigen. Een eenduidig kenmerk is immers sneller te raadplegen door de toezichthouder, juist ook op straat. Met het wijzigen van de term «zichtbaar» in artikel 73 van het Bp2000 in «leesbaar» wordt de handhaving voorts versterkt. Door het schrappen van de woorden «met het oog op de herkenbaarheid voor de reiziger» geldt de verplichting van artikel 73 van het Bp2000 in het algemeen, waardoor het houden van controle op de naleving van deze verplichting door de toezichthouders eenvoudiger wordt.

De toevoeging van het expliciet verplichten dat de getoonde tarieven overeen moeten komen met de het ten tijde van het aanbieden van het taxivervoer gehanteerde tarief, geeft geen ruimte (meer) voor misverstanden en overtredingen zijn daarmee beter te constateren en te sanctioneren.

7. Advies van het Overlegorgaan Personenvervoer

Dit besluit is voor advies voorgelegd aan het Overlegorgaan Personenvervoer. Ingevolge artikel 4 van het Besluit aanwijzing betrokkenen overlegorganen verkeer en waterstaat 2002 zijn de organisaties, bedoeld in artikel 106 van de Wp2000, in dit overlegorgaan vertegenwoordigd.

Het Overlegorgaan Personenvervoer heeft laten weten in te stemmen met onderhavig besluit. Drie organisaties (ANWB, FNV Bondgenoten en KNV Taxi) plaatsen daarbij de volgende opmerkingen.

FNV Bondgenoten en ANWB stellen voor om met het oog op het consumentenbelang bij de nadere uitwerking uniforme en relatief gedetailleerde eisen voor de bekendmaking van het bedrijf voor te schrijven. Klachten moeten via een landelijk meldpunt, ook per e-mail, ingediend kunnen worden en door een onafhankelijk instituut kunnen worden behandeld.

De leesbaarheid van de tarieven dient door voorschriften op een meer detailniveau in te richten, te worden gegarandeerd. De ANWB wijst erop dat bij eventuele eisen voor de plaats en afmeting van de tariefkaart met het verkeersveiligheidsaspect (onbelemmerd uitzicht) rekening moet worden gehouden. KNV Taxi verzoekt om bij de uit te werken regelgeving te waarborgen dat de flexibele inzet van taxi's niet te zeer wordt beperkt. Het spreekt vanzelf dat bij het uitwerken van de in dit besluit opgenomen verplichtingen in ministeriële regelingen zoveel mogelijk rekening zal worden gehouden met voorgaande opmerkingen.

Tenslotte heeft de ANWB nog een opmerking gemaakt ten aanzien van de inrichting van de standplaatsen. Over dat onderwerp wordt overleg gevoerd met de gemeenten in hun hoedanigheid als wegbeheerder.

8. Voorhang en inwerkingtreding

Het nieuwe artikel 72a van het Bp2000 is aan te merken als een eerste vaststelling van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 107 van de Wp2000. Op grond van laatstgenoemd artikel is dit besluit, alvorens het is voorgedragen, gedurende vier weken aan beide kamers van de Staten-Generaal voorgehangen.

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 november 2004.

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