

WIJ **W**ILLEM **A**ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

houdende wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 in verband met de instelling van een plicht voor bestuurders van auto's waarmee taxivervoer wordt aangeboden op de openbare weg om een consument, alsmede de zaken en dieren die essentieel zijn voor de zelfredzaamheid van de consument, op diens verzoek te vervoeren

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van, nr. IenM/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;
Gelet op artikel 79, eerste lid, onderdeel e, 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 Milieu van, nr. IenM/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

In het Besluit personenvervoer 2000 wordt in paragraaf 1 van hoofdstuk 6 vóór artikel 72a een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 72

1. De bestuurder van de auto waarmee taxivervoer wordt aangeboden op de openbare weg, is verplicht een consument, alsmede de zaken en dieren die essentieel zijn voor de zelfredzaamheid van de consument, op diens verzoek te vervoeren.
2. De verplichting in het eerste lid geldt niet indien het verrichten van het vervoer:
 - a. in strijd is met wet- en regelgeving;
 - b. aantoonbaar gevaar oplevert voor de bestuurder, met inbegrip van aantoonbaar gevaar voor de gezondheid van de bestuurder;
 - c. aantoonbare hinder oplevert voor de bestuurder, waardoor een goede besturing van de auto wordt belemmerd;
 - d. leidt tot beschadiging van de auto, of

- e. niet mogelijk is met de auto waarmee het taxivervoer wordt verricht.
- 3. De verplichting in het eerste lid geldt niet indien de bestuurder terstond voorziet in vervangend vervoer voor de consument, alsmede de dieren en zaken die essentieel zijn voor de zelfredzaamheid van de consument.
- 4. Dit artikel is niet van toepassing op het grondgebied van bij ministeriële regeling te bepalen gemeenten.
- 5. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van dit artikel.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de eerste dag van de derde kalendermaand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

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

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Onderhavig besluit betreft de problematiek omtrent het weigeren van mensen met een assistentiehond door taxichauffeurs. Hiervan maakten verschillende belangenorganisaties melding.

Het weigeren van assistentiehonden door taxichauffeurs is een onwenselijke situatie. Het komt het niveau van dienstverlening van de taxibranche niet ten goede indien consumenten - en de dieren en zaken die voor de zelfredzaamheid van de consument essentieel zijn - worden geweigerd. Vooral voor mensen met een handicap is de beschikbaarheid van vervoer in veel gevallen een voorwaarde om actief te kunnen participeren in de samenleving. Voor hun zelfstandigheid en mobiliteit zijn zij extra afhankelijk van taxivervoer. Hierdoor worden zij hard getroffen door het weigeren van taxichauffeurs om vervoer te verrichten.

Om dit probleem op te lossen voorziet het onderhavige besluit in een vervoerplicht voor taxichauffeurs die op de openbare weg taxivervoer aanbieden. Hierbij is met name aandacht besteed aan mensen die vanwege hun handicap zijn aangewezen op hulpmiddelen om te voorzien in hun zelfredzaamheid.

2. Aanleiding en achtergrond

2.1 Algemeen

Naar aanleiding van meldingen uit de praktijk is in het Algemeen Overleg van 1 oktober 2013 toegezegd dat maatregelen worden genomen met betrekking tot het weigeren van assistentiehonden.¹ De Tweede Kamer is hierop volgend bij brief van 13 januari 2014 medegedeeld dat dit weigeren ongewenst wordt geacht en dat het een probleem is dat moet worden verholpen.² Daarin is benadrukt dat in eerste instantie zal worden gekeken naar mogelijkheden van lokaal maatwerk en praktische oplossingen, maar dat landelijke regelgeving in beeld blijft omdat het weigeren van assistentiehonden in beginsel niet aanvaardbaar wordt geacht.

2.2 Wet gelijke behandeling, VN-verdrag en Grondwet

Ingevolge de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (hierna: Wgbh/cz) is een direct of indirect onderscheid op basis van handicap of chronische ziekte verboden. Het weigeren van assistentiehonden kan worden beschouwd als een indirect onderscheid op grond van handicap. Dit weigeren treft personen met een handicap namelijk bijzonder in vergelijking met andere personen.³

De Wgbh/cz is een aanbouwwet. De werkingssfeer van de Wgbh/cz is beperkt tot de volgende terreinen:

- arbeid;
- basisonderwijs en voortgezet onderwijs;
- wonen;
- openbaar vervoer.

¹ Algemeen Overleg van 1 oktober 2013, *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2013/14, nr. 23 645, nr. 549, p. 19-20.

² Brief Tweede Kamer van 13 januari 2014, *Kamerstukken II* 2013/14, 31 521, nr. 74, p 1-2.

³ Zie artikel 1, onderdeel c, van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte.

Vervoer per taxi valt onder geen van deze terreinen. Voor de eerste drie terreinen zal dit voor zich spreken. Dat taxivervoer niet kan worden gekwalificeerd als openbaar vervoer kan als volgt worden uitgelegd. Uit de terminologie van de Wet personenvervoer 2000 vloeit voort dat openbaar vervoer wordt verricht volgens een dienstregeling.⁴ Taxivervoer heeft deze eigenschap niet. Hierdoor bestrijkt de Wgbh/cz niet het taxivervoer en is gekozen voor aanpassing van het Besluit personenvervoer 2000 (hierna: het besluit).

In dit verband is mede van belang dat Nederland het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap heeft ondertekend. Een wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag en een wetsvoorstel tot uitvoering van het verdrag zijn bij de Tweede Kamer in behandeling.⁵ Voor onderhavig voorstel tot wijziging van het besluit zijn vooral van belang artikel 9 van het verdrag, dat verdragspartijen verplicht om passende maatregelen te nemen om personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen de toegang te garanderen tot vervoer, en artikel 20 van het verdrag betreffende de persoonlijke mobiliteit.

De vervoerplicht kan ook worden gezien in het licht van artikel 22, derde lid, van de Grondwet. Dit lid bevat een inspanningsverplichting voor de overheid om voorwaarden te creëren voor maatschappelijke ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding van haar burgers. Door te bewerkstelligen dat mensen die afhankelijk zijn van een assistentiehond gebruik kunnen maken van taxivervoer, komt de overheid mede tegemoet aan deze verplichtingen.

2.3 Alternatieve oplossingen

Voor het nemen van deze maatregelen is het uitgangspunt geweest dat eerst wordt gekeken naar lokaal maatwerk en praktische oplossingen en dat indien nodig vervolgens wordt overgegaan tot landelijke regelgeving.

Voor lokaal maatwerk is een rol weggelegd voor gemeenten. De wet van 26 mei 2011 tot wijziging van de Wet personenvervoer 2000⁶ heeft een wettelijke basis gecreëerd voor gemeenten om een vervoerplicht in te stellen. Enkele grote gemeenten zoals Amsterdam en Den Haag hebben zodoende al bepaald dat assistentiehonden niet geweigerd mogen worden. Ook enkele andere gemeenten bereiden soortgelijke regelgeving voor.

Voor wat betreft de praktische oplossingen is brancheorganisatie KNV Taxi van belang. KNV Taxi heeft als algemene voorwaarde voor de leden opgenomen dat assistentiehonden vervoerd moeten worden.

Voordeel van lokaal maatwerk is dat gemeenten verantwoordelijk blijven voor de aanpak van het lokale taxivervoer. Ook zitten de gemeenten en KNV Taxi dicht op de problematiek. Een decentrale, praktische oplossing verdient derhalve de voorkeur.

2.4 Landelijke regelgeving

Bovenstaande laat onverlet dat de meeste gemeenten geen regels stellen met betrekking tot taxivervoer. Daarbij is niet iedere aanbieder van taxivervoer aangesloten bij KNV Taxi. Lokaal maatwerk en een praktische aanpak zullen dus geen afdoende oplossing zijn. Uit het oogpunt van landelijke werking van de vervoerplicht is het ook

⁴ Zie de definitie van "openbaar vervoer" in artikel 1 van de Wet personenvervoer.

⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 990 en 33 992, nrs. 3.

⁶ Wet van 26 mei 2011 tot wijziging van de Wet personenvervoer 2000, houdende regels ter bevordering van de kwaliteit in het taxivervoer, *Stb.* 2011, 289.

niet efficiënt om iedere gemeente zelf regels te laten opstellen met betrekking tot de vervoerplicht.

Tegen deze achtergrond wordt overgegaan tot landelijke regelgeving waarin, gelet op het bovenstaande, recht wordt gedaan aan de inspanningen van en mogelijkheden voor gemeenten om eigen beleid te voeren ten aanzien van deze problematiek.

In de volgende paragrafen van deze toelichting wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de reikwijdte van de vervoerplicht (paragraaf 3), de bevoegdheden van de gemeenten (paragraaf 4), de handhaving (paragraaf 5), de consultatie (paragraaf 6), de administratieve lasten en bedrijfseffecten (paragraaf 7), evaluatie (paragraaf 8) en de inwerkingtreding (paragraaf 9).

3. Reikwijdte

Zoals hierboven is toegelicht, is de aanleiding voor de vervoerplicht de weigering van assistentiehonden. Overwogen is om de vervoerplicht enkel te laten gelden in het geval van consumenten met een assistentiehond.

In 2010 is reeds een publiekrechtelijke vervoerplicht overwogen. Op advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is destijds besloten om deze vervoerplicht niet te regelen op het niveau van het Besluit personenvervoer 2000. In plaats daarvan is in de Wet personenvervoer 2000 aan gemeenten de bevoegdheid gegeven om de vervoerplicht in te stellen en te handhaven. In veruit het grootste deel van de gemeenten is van deze bevoegdheid echter geen gebruik gemaakt. Daarom wordt nu voorzien in een landelijk dekkende vervoerplicht. Daarbij geldt het uitgangspunt dat, hoewel de mate van afhankelijkheid verschilt, iedere consument er baat bij heeft dat hij of zij kan worden vervoerd door de taxi's die hun diensten aanbieden op de openbare weg. Denkbaar is dat de problematiek omtrent het weigeren door taxichauffeurs zich uitstrekt tot andere gevallen dan de assistentiehonden. Indien de vervoerplicht zich zou beperken tot alleen de assistentiehonden, zou de vervoerplicht geen soelaas bieden voor overige gevallen van weigeren door taxichauffeurs.

Uit het oogpunt van consistentie en toekomstbestendigheid is daarom besloten om de vervoerplicht in beginsel van toepassing te laten zijn op het vervoeren van iedere consument.

Vervolgens is van belang hoe ver deze vervoerplicht reikt. Moeten op basis van deze vervoerplicht bijvoorbeeld ook huisdieren worden vervoerd? Uitgangspunt is dat het instrument van publiekrechtelijke regelgeving proportioneel wordt ingezet. Daarbij is staand kabinetsbeleid dat zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van partijen.

Gelet op het voorgaande is er voor gekozen om de vervoerplicht niet verder te laten reiken dan de consument zelf en de dieren en zaken die essentieel zijn voor de zelfredzaamheid van de consument. De consument heeft geen vrije keuze bij het meenemen van deze dieren en zaken. Indien deze geweigerd zouden worden komt dat neer op weigering van de consument zelf. Voor deze dieren en zaken geldt met andere woorden dat zij als een verlengstuk van de consument moeten worden gezien. Voorbeelden van dergelijke dieren en zaken zijn assistentiehonden, rollators en zuurstofflessen.

Voor overige zaken, zoals een fiets, geldt de vervoerplicht aldus niet. De huidige kaders, zoals de algemene voorwaarden van KNV Taxi, blijven voor deze gevallen uiteraard gelden.

Voor de reikwijdte is voorts van belang dat er verschillende soorten taxivervoer zijn. Binnen de taximarkt wordt in de praktijk onderscheid gemaakt tussen het zogenoemde contractvervoer en het straattaxivervoer.

Het *contractvervoer* is taxivervoer dat wordt verricht ter uitvoering van een schriftelijke overeenkomst, waarbij gedurende een bij die overeenkomst vastgestelde periode meermalen taxivervoer wordt verricht tegen een in die overeenkomst vastgelegd tarief. Binnen de markt van het *straattaxivervoer* kunnen drie deelmarkten worden onderscheiden:

- a. taxivervoer vanaf taxistandplaatsen;
- b. de taxi die door de klant wordt aangehouden op straat;
- c. de taxi die door de klant telefonisch wordt besteld.⁷

De deelmarkten a en b tezamen worden ook wel de opstapmarkt genoemd. De opstapmarkt laat zich kenmerken doordat het taxivervoer wordt aangeboden op de openbare weg.⁸ Op deze markt heeft de vervoerplicht betrekking. Op de opstapmarkt is er sprake van een zekere afhankelijkheid van de consument; de consument heeft op een bepaald moment een taxi nodig die voor hem staat. Het is deze markt waarop de problemen omtrent het weigeren door taxichauffeurs zich voordoen. Op de belmarkt doen zich geen problemen voor met betrekking tot weigerende taxichauffeurs omdat er telefonisch afspraken kunnen worden gemaakt. Ook is op de belmarkt geen sprake van een afhankelijkheidsrelatie omdat eenvoudig gekozen kan worden voor een andere vervoerder. Mede met inachtneming van de reikwijdte van de wet tot wijziging van de Wet personenvervoer 2000 ter bevordering van de kwaliteit van het taxivervoer⁹, is besloten om de vervoerplicht te beperken tot de opstapmarkt.

Tot slot is de reikwijdte van de vervoerplicht afgebakend door te voorzien in zekere uitzonderingen hierop. Zo kan van de chauffeur niet gevergd worden dat hij in strijd met wet- en regelgeving een consument vervoert. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn indien hij op grond van regelgeving rust moet nemen. Ook is een uitzondering gemaakt indien het verrichten van vervoer zou leiden tot aantoonbaar gevaar of hinder voor de bestuurder. Tot gevaar voor de bestuurder moet ook gevaar voor de gezondheid van de bestuurder worden gerekend. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de bestuurder een aantoonbare allergie of een fobie heeft voor honden. In dit geval hoeft de chauffeur het vervoer niet te verrichten. Ook hoeft de chauffeur het vervoer niet te verrichten indien dit zou leiden tot beschadiging van de auto of indien het redelijkerwijs niet mogelijk is om het vervoer met de auto te verrichten.

4. Bevoegdheden van de gemeenten

De wet van 26 mei 2011 tot wijziging van de Wet personenvervoer 2000 ter bevordering van de kwaliteit van het taxivervoer¹⁰, diende onder meer om een juridische basis te verschaffen voor aanvullende gemeentelijke maatregelen. Doel hiervan was om gemeenten een krachtiger positie te geven om met de lokale taxibranche goede afspraken te maken over de kwaliteit van taxivervoer.¹¹ Als stok achter de deur kunnen de gemeenten immers dwingende regels opstellen. Daarbij kunnen gemeenten op deze

⁷ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 424, nr. 3, p. 2.

⁸ Zie *Kamerstukken II 2012/13*, 31 521, nr. 71, p. 3.

⁹ Zie *Kamerstukken II 2012/13*, 31 521, nr. 71, p. 3.

¹⁰ Wet van 26 mei 2011 tot wijziging van de Wet personenvervoer 2000, houdende regels ter bevordering van de kwaliteit in het taxivervoer, *Stb.* 2011, 289.

¹¹ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 424, nr. 3, p. 6.

wijze bij gemeentelijke verordening op de lokale omstandigheden toegesneden regels stellen.

Bovenstaande laat onverlet dat de gemeentelijke bevoegdheden van aanvullende aard zijn.¹² Rijksregelgeving blijft in beeld om ten behoeve van het algemeen belang regels te stellen over taxivervoer. Desalniettemin moet daarbij recht worden gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten op dit terrein.

Om deze reden is bepaald dat de landelijke vervoerplicht niet geldt in gemeenten die bij ministeriële regeling zullen worden genoemd. In de ministeriële regeling zullen de gemeenten worden opgenomen die zelf hebben voorzien in een vervoerplicht met minstens dezelfde reikwijdte. In de Wet personenvervoer 2000 wordt reeds gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een artikel uitsluitend van toepassing te laten zijn op bij ministeriële regeling aan te wijzen gemeenten.¹³ Een dergelijke bepaling biedt de mogelijkheid om recht te doen aan de verschillen die bestaan tussen gemeenten. Voorts is van belang dat er een voldoende afschrikwekkende sanctie moet gelden op het overtreden van de vervoerplicht. De systematiek van de Wet personenvervoer 2000 is zodanig dat op de gemeentelijke vervoerplicht dezelfde dwang- en strafbepalingen van toepassing zijn als op de landelijk geregelde vervoerplicht.¹⁴ Hierdoor komt het juridisch kader tussen gemeentelijke en landelijke handhaving overeen.

In de gemeenten die zijn genoemd in de ministeriële regeling zal de vervoerplicht derhalve niet gelden op grond van het besluit, maar op grond van de lokale regelgeving. Periodiek zal worden gezien of er meer gemeenten in aanmerking komen voor opname in de ministeriële regeling. Daartoe kan onder andere het reeds bestaande landelijke taxioverleg worden benut.

5. Handhaving

Handhaving van de vervoerplicht kan door middel van het bestuursrecht en het strafrecht.

Uit de Wet personenvervoer 2000 volgt dat de minister bevoegd is tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de vervoerplicht. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht heeft de minister daarmee ook de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom.¹⁵

Het overtreden van de vervoerplicht is eveneens strafrechtelijk te handhaven. Het is op grond van de Wet economische delicten onder meer mogelijk om een strafrechtelijke boete op te leggen.

De handhaving van de landelijke vervoerplicht zal uitgevoerd worden door de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (hierna: ILT).

Onderkend moet worden dat de handhaving afhankelijk is van betrapting op heterdaad. Doordat de overtreding daadwerkelijk geconstateerd moet worden, kent de handhaafbaarheid van de vervoerplicht dus zijn beperkingen. Desalniettemin zijn er voldoende aanknopingspunten om in voldoende mate handhaving te realiseren. Door de gemeenten en ILT wordt in de praktijk al gewerkt met zogenoemde mystery guests. Dit zijn opsporingsambtenaren die verhuuld een overtreding waarnemen en

¹² *Kamerstukken II 2009/10*, 32 424, nr. 3, p. 8.

¹³ Artikel 82b, tiende lid, Wet personenvervoer 2000.

¹⁴ Zie artikel 80 van de Wet personenvervoer 2000.

¹⁵ Artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

vervolgens tot sanctieoplegging overgaan.

Ook kan over het weigeren door taxichauffeurs een klacht worden ingediend bij ILT of het Landelijk Klachtenmeldpunt Taxivervoer. Het Landelijk Klachtenmeldpunt Taxivervoer kan vervolgens contact opnemen met ILT. Hierdoor is het mogelijk om middels klachten van mensen die worden geweigerd gericht onderzoek te doen naar overtredingen van de vervoerplicht. Mensen die worden geweigerd kunnen immers de nummerplaat of standplaats doorgeven aan het klachtenmeldpunt.

Voor mensen met een assistentiehond zal het indienen van een klacht veelal moeilijker zijn. Door middel van het doorgeven van de locatie kan echter toch worden bijgedragen aan gericht onderzoek. Ook kan in samenwerking met de stichting KNGF Geleidehonden worden overgegaan tot de inzet van mystery guests met assistentiehonden.

6. Consultatie

PM

7. Administratieve lasten en bedrijfseffecten

PM

8. Evaluatie

Na [PM] jaar zal de vervoerplicht worden geëvalueerd. De evaluatie kan aanleiding geven tot het stellen van nadere regels in de ministeriële regeling of aanpassing van het besluit.

9. Inwerkingtreding

Het onderhavige besluit treedt in werking met ingang van de eerste dag van de derde kalendermaand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst. Daarmee wordt aangesloten bij de minimuminvoeringstermijn van twee maanden tussen de datum van publicatie en de datum van inwerkingtreding.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,