

ECLI:NL:CBB:2003:AO1012

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	24-10-2003
Datum publicatie	24-12-2003
Zaaknummer	AWB 03/436
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig Eerste en enige aanleg
Inhoudsindicatie	Op 10 april 2003 heeft het College van appellants een beroepschrift ontvangen, waarbij beroep wordt ingesteld tegen een besluit van verweerder van 27 februari 2003. Bij dit besluit heeft verweerder beslist op de bezwaren van appellants tegen de afwijzende beslissing op de aanvraag van appellants om een vergunning tot het verrichten van taxivervoer op grond van de Wet personenvervoer 2000.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven
(zesde enkelvoudige kamer)

No.AWB 03/436 24 oktober 2003
14914 Wet personenvervoer 2000
Vergunning taxivervoer

Uitspraak in de zaak van:

A, te X, appellants,
gemachtigde: mr. H. Dogan, te Amsterdam,
tegen
de Minister van Verkeer en Waterstaat, verweerder,
gemachtigde: mr. L. van der Vliet, werkzaam bij verweerders ministerie

1. De procedure

Op 10 april 2003 heeft het College van appellants een beroepschrift ontvangen, waarbij beroep wordt ingesteld tegen een besluit van verweerder van 27 februari 2003.

Bij dit besluit heeft verweerder beslist op de bezwaren van appellants tegen de afwijzende beslissing op de aanvraag van appellants om een vergunning tot het verrichten van taxivervoer op grond van de Wet personenvervoer 2000.

Verweerder heeft op 16 juni 2003 een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 12 september 2003, waarbij partijen bij monde van hun gemachtigden hun standpunten hebben toegelicht. Aan de zijde van appelland is tevens verschenen B, de procuratiehouder van appelland.

2. De grondslag van het geschil

2.1 In de Wet personenvervoer 2000 is onder meer het volgende bepaald:

"Artikel 1

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

()

h. openbaar vervoer: voor een ieder openstand personenvervoer volgens een dienstregeling met een auto, bus, trein, metro, tram of een via een geleidesysteem voortbewogen voertuig;

()

j. taxivervoer: personenvervoer per auto, anders dan bedoeld in onderdeel h, tegen betaling;

k. vervoerder: degene die openbaar vervoer, besloten busvervoer of taxivervoer verricht, niet in de hoedanigheid van bestuurder van een auto, bus, trein, metro, tram of een via een geleidesysteem voortbewogen voertuig;

()

Artikel 4

()

2. Het is verboden taxivervoer te verrichten zonder een daartoe verleende vergunning.

()

Artikel 9

1. Een vergunning wordt, behoudens in bij algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen, slechts verleend aan een vervoerder die voldoet aan eisen van betrouwbaarheid, kredietwaardigheid en vakbekwaamheid.

()

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over:

a. de eisen van betrouwbaarheid, kredietwaardigheid en vakbekwaamheid;

()"

In het besluit personenvervoer 2000 (hierna: het Besluit) is onder meer het volgende bepaald:

" Artikel 26

1. De vervoerder die openbaar vervoer, anders dan per trein, besloten busvervoer of taxivervoer verricht, moet aan de eis van vakbekwaamheid voldoen.

2. Degene die permanent en daadwerkelijk leiding geeft aan het vervoer, bedoeld in het eerste lid, voldoet aan de eis, bedoeld in het eerste lid, of, indien deze leiding bij meer personen berust, tenminste een van hen.

3. De vervoerder meldt Onze Minister de vervanging van een persoon als bedoeld in het tweede lid."

In de Nota van toelichting bij artikel 26 van het Besluit is het begrip permanent en daadwerkelijk leidinggeven als volgt nader toegelicht:

" De eis van vakbekwaamheid beoogt door inbreng van de vakbekwame persoon een goede bedrijfspgang in de vervoersonderneming te waarborgen. Het predikaat "permanent" moet worden opgevat als een continue betrokkenheid bij het leidinggeven. De betrokkenheid mag niet incidenteel zijn. Indien het leidinggeven door de aard of grootte van de onderneming een voltijdse aangelegenheid is, betekent dit dat de vakbekwame niet slechts een gedeelte van de werktijd met daadwerkelijke leiding kan zijn belast. "Daadwerkelijk" geeft aan dat het om een inhoudelijke betrokkenheid bij het leidinggeven gaat.

De functie van leidinggevende kan niet louter een formele status inhouden. Zo kan een bestuurder van een rechtspersoon die als vervoerder geldt de vakbekwaamheid niet inbrengen indien de leiding over het vervoer feitelijk bij een ander berust. De werkzaamheden in het kader waarvan leiding wordt gegeven betekenen dat de vakbekwame inhoudelijk betrokken moet zijn bij beslissingen inzake uitbreiding van het bedrijf, het aangaan van financiële verplichtingen, het aan- en verkoopbeleid, de aansturing van het personeel, het dagelijkse ondernemersbeleid, de relaties met de overheid, maar ook de strategie van het bedrijf op de vervoersmarkt. De uitleg van het begrip permanent en daadwerkelijk leidinggeven vergt tevens dat de vakbekwame ten aanzien van deze werkzaamheden naar buiten vertegenwoordigingsbevoegd is. Zonder een volmacht of mandaat om namens de vervoerder op te treden, kan de facto geen sprake zijn van leidinggeven als bedoeld in het onderhavige artikel.

2.2 Op grond van de stukken en het onderzoek ter zitting zijn in deze zaak de volgende feiten en omstandigheden voor het College komen vast te staan.

- Appellant heeft met gebruikmaking van een daartoe bestemd formulier, ingekomen bij verweerder op 25 maart 2002, een aanvraag ingediend voor een taxivergunning ten behoeve van zijn taxibedrijf. Volgens opgave in deze aanvraag zal de vakbekwaamheid binnen de onderneming worden ingebracht door procuratiehouder B.

- Bij brief van 26 maart 2002 heeft verweerder appellant laten weten het uitgangspunt te hanteren dat bij een eenmanszaak de ondernemer zelf vakbekwaam dient te zijn en hierbij slechts bij wijze van uitzondering kan worden afgeweken.

- Ten behoeve van de beoordeling van de vergunningaanvraag heeft appellant desgevraagd aan verweerder een formulier "Verklaring inbreng vakbekwaamheid" gedagtekend 20 december 2001, doen toekomen, waarin B diverse vragen heeft beantwoord omtrent de wijze waarop binnen het betreffende taxibedrijf leiding zal worden gegeven. In dit formulier zijn de hierna aangehaalde vragen als volgt beantwoord.

" 8. Welke taakverdeling is afgesproken tussen de ondernemer en u als vakbekwaam leidinggevende persoon binnen de onderneming?

Ondernemer is bezig met feitelijke chauffeurshandelingen, vakbekwame met begeleiding, advies, correspondentie derden en controle van werkzaamheden ondernemer.

9. Op welke wijze geeft de vakbekwaam persoon leiding binnen de onderneming?

Op adviserende en controlerende wijze.

14. Heeft de vakbekwaam leidinggevende persoon functies binnen andere taxiondernemingen ?

Ja, bij twee andere. 1. C Taxi 2. D.

15. Heeft de vakbekwaamleidinggevende persoon functies binnen andere ondernemingen (niet taxiondernemingen)?

Ja, bij stichting Educatie Centrum Utrecht. () Tijdsbesteding 20 uren per week.

16. Hoeveel uren per week besteedt de vakbekwaam leidinggevende persoon aan bovengenoemde functies en op welke tijdstippen?

Voor C Taxi 8 uren, voor stichting 20 uren, voor D 8 uren.

18. Welke beloning ontvangt u als vakbekwaam leidinggevende persoon voor uw werkzaamheden binnen deze onderneming?

205, 00,

20. Wie bepaalt binnen de onderneming de hoogte van de taxitarieven?

Ondernemer en vakbekwame in overleg.

21. Wie beslist over de aanschaf van voertuigen?

Ondernemer, vakbekwaam heeft adviserende rol.

22. Wie behandelt eventueel binnengekomen klachten?

Vakbekwame en ondernemer.

23. Wie houdt zich bezig met de vervoerplanning?

Ondernemer en vakbekwame

24. Wie houdt zich bezig met de administratie en boekhouding?

Procuratiehouder controleert, ondernemer houdt dagelijks bij, boekhouder eindbehandeling.

26. Wie houdt zich bezig met verzekeringszaken(voertuigen, chauffeurs, etc)?

Ondernemer en vakbekwame

28. Wie onderhoudt contacten met overheidsinstanties?

Procuratiehouder.

31. Hoe vaak heeft u als vakbekwaam leidinggevende persoon overleg met de ondernemer? Waar heeft dit overleg plaats?

2 keer per week, amsterdam, vestigingsadres ondernemer.

- Bij besluit van 30 mei 2002 heeft verweerder de aanvraag afgewezen op de grond dat niet gesproken kan worden van daadwerkelijk en permanent leidinggeven door de vakbekwame persoon, zodat door de vervoerder niet aan de eis van vakbekwaamheid wordt voldaan.
- Tegen dit besluit heeft appelland bij brief van 10 juli 2002 bezwaar gemaakt. De gronden van het bezwaar zijn bij brief van 15 juli 2002 aangevoerd.
- Appelland is omtrent deze bezwaren op 9 januari 2003 gehoord door een hoorcommissie van verweerder.
- Vervolgens heeft verweerder het bestreden besluit genomen, waarbij de bezwaren van appelland ongegrond zijn verklaard.

3. Het bestreden besluit

Het bestreden besluit houdt onder meer het volgende in.

" In de eerste helft van december 2002 is een beleidsregel gereed gekomen, die in de Staatscourant van 29 januari 2003 is geplaatst. Deze beleidsregel betreft een vastlegging van de reeds bestaande gedragslijn. (). Voor zover het gaat om het permanent en daadwerkelijk leidinggeven in eenmanszaken binnen de taxibranche, is in deze beleidsregel het volgende verwoord: 'In een eenmanszaak zonder chauffeurs in dienst wordt slechts de eigenaar van de eenmanszaak geacht permanent en daadwerkelijk leiding te geven aan het vervoer. De eigenaar van een dergelijke eenmanszaak moet dus zelf aan de eis van vakbekwaamheid voldoen.'

De aangevoerde bezwaren met betrekking tot de wijze waarop door de beoogd vakbekwame leidinggevende invulling aan zijn taak zal kunnen worden gegeven behoeven () geen bespreking, nu zij niet tot het beoogde doel - de verlening van de vergunning met als vakbekwame leidinggevende de inbreng van een derde - kunnen leiden. De inbreng van de vakbekwaamheid door een derde kan in dit type onderneming, zoals uit het gestelde in de beleidsregel blijkt, niet tot vergunningverlening leiden.

Overigens kan ook de werkelijke taakverdeling niet tot een andere conclusie leiden. In de onderhavige onderneming heeft de vakbekwame leidinggevende vooral een adviserende en controlerende rol. De ondernemer bepaalt samen met hem de hoogte van de taxitarieven, hij adviseert de ondernemer bij de aanschaf van voertuigen, samen behandelen ze de eventueel binnengekomen klachten en samen houden ze zich bezig met de vervoersplanning. De ondernemer verzorgt de boekhouding, die de vakbekwame leidinggevend controleert voordat deze naar de boekhouder gaat. Belastingzaken, verzekeringszaken en personeelszaken worden door de vakbekwame leidinggevende en de ondernemer samen geregeld. Belangrijke zaken worden dus door de ondernemer zelf bepaald waarbij de vakbekwame leidinggevende hem adviseert. Niet aannemelijk is geworden dat de vakbekwame leidinggevende een doorslaggevende stem heeft bij wezenlijke beslissingen.

Gelet op het voorstaande kan onder de gegeven omstandigheden de vakbekwaamheid binnen de onderneming van A niet worden ingevuld door B. A dient zelf vakbekwaam te zijn."

4. Het standpunt van appelland

Appelland heeft ter ondersteuning van het beroep onder meer het volgende tegen het bestreden besluit aangevoerd.

Appelland was niet bekend met de door verweerder toegepaste gedragslijn. Verweerder heeft zijn stelling dat de gedragslijn voor iedereen kenbaar was ook niet aangetoond of onderbouwd. Derhalve kan de gedragslijn niet toegepast worden. De beleidsregel, welke de vaststelling van de gedragslijn betreft, is pas na het indienen van de aanvraag en het bezwaarschrift officieel kenbaar gemaakt en derhalve is appelland van mening dat de beleidsregel niet op hem van toepassing kan zijn.

Ten onrechte heeft verweerder geen althans onvoldoende rekening gehouden met zijn bezwaren. De afwijzing van de aanvraag berust op de stelling dat eiser niet over de nodige vakbekwaamheid beschikt

respectievelijk kan beschikken doordat de vakbekwame leidinggevende, zijn werkzaamheden, gezien het aantal taxichauffeurs onder zijn leiding, niet naar behoren zou kunnen vervullen.

In de bezwaarfase is reeds te kennen gegeven dat zich ontwikkelingen ten gunste van eiser kunnen voordoen doordat de andere taxichauffeurs hun werkzaamheden neerleggen. Dit is thans ook geschied; van de vier taxiondernemingen (eenmanszaken) zijn twee uit de procuratieovereenkomst uitgetreden. Hieruit volgt dat de aanvankelijk aangevoerde weigeringsgronden niet meer tegengeworpen kunnen worden.

Voorts heeft B ter zitting aangevoerd door verweerder wel geaccepteerd te zijn als vakbekwaame leidinggevende in de andere eenmanszaak, waarin hij als procuratiehouder optreedt. Hij stelt dat hij onder dezelfde voorwaarden zijn vakbekwaamheid inbrengt in appellants onderneming, met het enige verschil dat er appellants onderneming nog niet is gestart maar sprake is van een voorbereidende fase, waardoor het moeilijker is bewijs te leveren van de feitelijke taakverdeling.

5. Het nadere standpunt van verweerder

Appellant kon wel op de hoogte zijn van de op dat moment geldende gedragslijn. Bij brief van 26 maart 2002 is appellant er van op de hoogte gesteld dat de ondernemer zelf vakbekwaam dient te zijn en dat het slechts bij hoge uitzondering mogelijk was hiervan af te wijken door gebruik te maken van een vakbekwaam leidinggevende.

Voorts heeft verweerder in het bestreden besluit niet enkel het bezwaarschrift op grond van de beleidsregel ongegrond verklaard, maar heeft wel degelijk een inhoudelijke toetsing van de materiële inbreng van vakbekwame plaatsgevonden en is gemotiveerd weergegeven dat er in het geval van de appellant in concreto niet aan de eis van daadwerkelijk en permanent leidinggeven is voldaan.

6. De beoordeling van het geschil

Het College ziet zich voor de vraag gesteld of verweerders besluit tot handhaving van de weigering een taxivergunning af te geven, in rechte stand kan houden.

Het College overweegt allereerst dat het wettelijk stelsel, en in het bijzonder artikel 26, tweede lid, van het Besluit, mede in het licht van de hiervoor weergegeven toelichting op deze bepaling, er niet aan in de weg staat dat (ook) bij een eenmanszaak ('eigen rijder') de vakbekwaamheid door een procuratiehouder wordt ingebracht, mits deze procuratiehouder permanent en daadwerkelijk leiding geeft aan het vervoer.

Het is echter over het algemeen minder waarschijnlijk te achten dat een ondernemer die voornemens is in het kader van een eenmanszaak bepaalde werkzaamheden te verrichten, een procuratiehouder belast met in het bijzonder de taak om aan de uitvoering van die werkzaamheden leiding te geven. Het College acht het dan ook niet onjuist dat verweerder vergunningaanvragen voor een zodanige bedrijfsvoering van een eigen rijder die zelf niet aan de vakbekwaamheidseis voldoet, kritisch beziet en niet op voorhand van de aannemelijkheid van de in de aanvraag vermelde taakomschrijving van de procuratiehouder uitgaat. Daarvoor is op zichzelf niet noodzakelijk dat de aldus te verrichten toetsing vooraf bij beleidsregel bekend wordt gemaakt.

Het College merkt op dat, hoewel verweerder onder verwijzing naar zijn op 29 januari 2003 gepubliceerde beleidsregel heeft volstaan met toetsing aan deze beleidsregel en in het bestreden besluit heeft geconstateerd dat in de onderneming van appellant de vakbekwaamheid in ieder geval niet door de procuratiehouder ingebracht kan worden, verweerder vervolgens alsnog een inhoudelijke toetsing van de materiële inbreng van de vakbekwame heeft verricht.

Het College is van oordeel dat verweerder zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat gelet op de procuratieovereenkomst en de verklaring inbreng vakbekwaamheid onvoldoende aannemelijk is geworden dat B permanent en daadwerkelijk leiding zal gaan geven aan appellants onderneming. Immers, niet is gebleken dat de taken van B zich uitstrekken over het gehele scala van leidinggevende werkzaamheden. Hoewel B wel belast is met een aantal taken - voornamelijk adviserende en controlerende werkzaamheden - ligt het meer voor de hand dat in de praktijk de leiding voornamelijk bij appellant zal

liggen.

Het feit dat verweerder in een andere onderneming B als vakbekwaam leidinggevende heeft beschouwd en vervolgens een taxivergunning heeft afgegeven maakt nog niet dat verweerder op basis van die beoordeling in onderhavige zaak tot dezelfde conclusie zou moeten komen. Immers, verweerder is verplicht om aanvragen met het oog op de vakbekwaamheid aan de wettelijke bepalingen te toetsen, hetgeen in dit geval tot een oordeel heeft geleid, dat door het College juist wordt geacht.

Derhalve komt het College op grond van het voorgaande tot de conclusie dat het beroep ongegrond moet worden verklaard.

Het College acht geen termen aanwezig voor een proceskostenveroordeling met toepassing van artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht.

7. De beslissing

Het College verklaart het beroep ongegrond.

Aldus gewezen door mr. W.E. Doolaad, in tegenwoordigheid van mr. M.H. Vazquez Muñoz, als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 24 oktober 2003.

w.g. W.E. Doolaad w.g. M.H. Vazquez Muñoz