

Evaluatie gemeentelijke bevoegdheden kwaliteitssturing taximarkt

Eindrapport



Route
to official
taxi stand

Evaluatie gemeentelijke bevoegdheden kwaliteitssturing taximarkt

Eindrapport

Den Haag, 15 / 03 / 2017

Auteurs: Rogier van Schelven
Annelies Dijkzeul
Jakar Westerbeek
Laura de Leeuw

Managementsamenvatting

Op 1 oktober 2011 zijn de gemeentelijke bevoegdheden om te sturen op de kwaliteit van de taximarkt zoals vastgelegd in artikel 82 van de Wp2000 in werking getreden.¹ Het doel van de wetwijziging is om de kwaliteit van het taxivervoer voor de consument te bevorderen in termen van herkenbaarheid, traceerbaarheid, aanspreekbaarheid en de totstandkoming van een reputatiemechanisme. KWINK groep heeft in opdracht van het ministerie van IenM het functioneren van de gemeentelijke bevoegdheden geëvalueerd. Deze opdracht komt voort uit een toezegging aan de Tweede Kamer om het functioneren van TTO's (toegelaten taxi organisaties) nader te evalueren. Het verplichten van TTO-vorming is één van de mogelijkheden voor gemeenten om te sturen op kwaliteit. Daarom is de volgende onderzoeksvraag gesteld:

In hoeverre is de doelstelling bereikt om middels gemeentelijke bevoegdheden de kwaliteit van taxivervoer te verbeteren?

De gemeentelijke bevoegdheden stellen gemeenten in staat om, in aanvulling op de landelijke kwaliteitseisen, extra kwaliteitseisen te stellen aan het taxivervoer in de opstapmarkt. Ontwikkelingen in de overige te onderscheiden taximarkten, de bestel- en contractmarkt, vallen buiten de scope van deze evaluatie. Op basis van documentonderzoek en interviews met gemeenten, ministerie, taxiondernemingen en koepelorganisaties volgen hierna onze conclusies en aanbevelingen.

Vooraf: invulling door gemeenten

De wettelijke bepalingen laten ruimte voor maatwerk in het opstellen van de gemeentelijke verordening. De invulling van de bevoegdheden is een verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf. De geboden flexibiliteit stelt gemeenten in staat om maatregelen te nemen die passen bij de lokale context en die het meeste effect kunnen sorteren. We stellen vast dat gemeenten gebruik maken van de geboden ruimte, er zijn in de praktijk verschillende manieren waarop zij de aan hen toegekende gemeentelijke bevoegdheden invullen. Bij de evaluatie van het functioneren van de gemeentelijke bevoegdheden baseren we ons derhalve op de invulling die gemeenten zelf (al dan niet in afstemming met het Rijk, andere gemeenten en de taxibranche) aan de aan hen toegekende bevoegdheden hebben gegeven. Op hoofdlijnen zien we de volgende verschillen in de invulling van de gemeentelijke verordeningen:

- De gemeenten Utrecht en Den Bosch hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid aanvullende kwaliteitseisen te stellen op grond van artikel 82a. De gemeente Arnhem is momenteel bezig met het opstellen van een verordening op grond van artikel 82a. Van de zeven gemeenten met de bevoegdheid om een TTO-verordening in te voeren, hebben drie gemeenten (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag) een dergelijke verordening ingevoerd. Eén gemeente (Eindhoven) treft momenteel voorbereidingen om in 2017 een TTO-verordening in te voeren.
- Er zijn tussen gemeenten met een TTO-verordening grote verschillen als het gaat om eisen aan TTO's wat betreft het minimaal aantal aangesloten chauffeurs en rijklare voertuigen. De omvang van de taximarkt in de betreffende gemeenten is hiervoor een mogelijke verklaring. De gemeenten Eindhoven en Amsterdam hanteren aangepaste regels voor TTO's die duurzame voertuigen gebruiken.
- Alle gemeenten met een verordening op grond van artikel 82a of b, met uitzondering van Amsterdam, hebben ervoor gekozen gebruik te maken van een lokale stichting. Deze stichtingen verschillen in hun taken en in de samenstelling van het bestuur.

¹ Staatsblad. Wet van 26 mei 2011 tot wijziging van de Wet personenvervoer 2000, houdende regels ter bevordering van de kwaliteit in het taxivervoer.

- De kosten voor de branche door de invoering van een verordening op grond van artikel 82a of b lopen per gemeente uiteen. Dit komt door het verschil in kosten voor een eventuele TTO-vergunning, het lokale kwaliteitskeurmerk, de gemeentelijke vergunning, het lidmaatschap van de stichting en/of de contributie aan een TTO. Ook voor gemeenten lopen de kosten voor de inrichting van de verordeningen uiteen. Dit komt bijvoorbeeld door verschillen in capaciteit op het gebied van handhaving en aantal beleidsmedewerkers, ook verschillen gemeenten in tijd en capaciteit die ze investeren in toezicht op de TTO's.

Conclusies

In de conclusies gaan we in op de vraag in hoeverre de gemeentelijke bevoegdheden (kunnen) bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van taxivervoer.

- **Conclusie 1.** De huidige invulling van de gemeentelijke bevoegdheden door het instellen van een verordening op grond van artikel 82a of b heeft een aantal positieve effecten op de kwaliteit van het taxivervoer in de betreffende gemeenten. Zo lijkt de introductie van een verordening op grond van artikel 82 a of b de chauffeurs met de slechtste kwaliteit van de opstapmarkt te weren. Ook is de aanspreekbaarheid en traceerbaarheid van individuele chauffeurs vergroot. Door de verplichte groepsvorming in het TTO-systeem is de aanspreekbaarheid groter in gemeenten die een verordening op grond van artikel 82b hebben ingericht dan in gemeenten die een verordening op grond van artikel 82a hebben ingericht.
- **Conclusie 2.** De huidige invulling van de gemeentelijke bevoegdheden kent tekortkomingen, ook worden niet alle beoogde effecten gerealiseerd. Zo is de herkenbaarheid van taxichauffeurs en taxiondernemers voor klanten niet toegenomen en is er nauwelijks sprake van een werkend reputatiemechanisme. Deze constatering valt te herleiden naar een fundamentele tekortkoming op de opstapmarkt: informatieasymmetrie tussen vrager en aanbieder. De prikkel tot het onderscheiden op 'kwaliteit' blijft door deze fundamentele tekortkoming ook met de huidige invulling van de gemeentelijke bevoegdheden klein. Ook komt de zelfregulering door de branche wisselend, maar over het algemeen beperkt, van de grond. Toezicht op TTO's door gemeenten functioneert hierbij nog te beperkt als stok achter de deur, waardoor de prikkel voor TTO's om de zelfregulering zorgvuldig in te richten wordt verzwakt. Doordat de zelfregulering beperkt van de grond komt blijven lasten voor toezicht en handhaving voor gemeenten en de branche hoog, met name het TTO-systeem wordt als arbeidsintensief ervaren door branche en gemeenten.
- **Conclusie 3.** Door de positieve effecten kan het systeem van gemeentelijke bevoegdheden worden gezien als een verbetering ten opzichte van de situatie op de opstapmarkt voor de invoering van artikel 82a en b van de Wp2000. Wel kent de invulling van de bevoegdheden nog een aantal knelpunten en worden niet alle beoogde doelen gerealiseerd. Echter, op grond van de evaluatie zien we geen aanleiding om de wettelijke kaders aan te passen. De wettelijke kaders bieden voldoende ruimte en mogelijkheden aan gemeenten om te sturen op de kwaliteit door maatregelen in te voeren die passen bij de lokale problematiek en context. Het is daarnaast, gezien de korte looptijd van de gemeentelijke verordeningen en de gedane investering in het systeem door gemeenten en branche, momenteel niet wenselijk om het huidige systeem fundamenteel te wijzigen, ook is er potentie voor verdere verbetering van de huidige invulling van de gemeentelijke bevoegdheden. De aanbevelingen die we hierna formuleren hebben dan ook betrekking op de invulling van de gemeentelijke bevoegdheden binnen het huidige wettelijke kader.

Aanbevelingen

De wettelijke kaders voor kwaliteitssturing op de taxi opstapmarkt laten veel ruimte aan gemeenten om een eigen (maatwerk) invulling te geven. Deze ruimte geeft gemeenten veel bewegingsvrijheid, maar geeft daardoor tegelijkertijd weinig houvast. Gemeenten, Rijksoverheid, en de taxibranche dienen gezamenlijk kritisch te reflecteren op de toepassing van de gemeentelijke bevoegdheden en de effecten in de praktijk teneinde de invulling van de gemeentelijke bevoegdheden te herijken. Op basis van de conclusies formuleren we hiervoor zes aanbevelingen.

- **Aanbeveling 1.** Continueer en versterk de coördinerende en faciliterende rol van het ministerie van Infrastructuur en Milieu richting gemeenten. Het departement kan hierbij fungeren als expertisecentrum (bijvoorbeeld met betrekking tot juridische zaken), klankbord (bijvoorbeeld door kritisch mee te denken over de invulling van de verordening) en facilitator van onderling leren (bijvoorbeeld door het uitwisselen van best practices te faciliteren). Behoud en versterk daarnaast de onderlinge samenwerking tussen gemeenten. Continueer het bestaande landelijke taxioverleg (G7-overleg) tussen het departement en de gemeenten, zodat gezamenlijk de best practices voor de invulling van de gemeentelijke bevoegdheden kunnen worden geïdentificeerd en geïmplementeerd.
- **Aanbeveling 2.** Stel op grond van de invulling van de verordening en de lokale context doelstellingen vast voor de gewenste kwaliteitsverbetering, monitor of deze doelen worden gehaald en stuur bij wanneer dit niet het geval is. Gebruik bij het doorvoeren van wijzigingen in de lokale verordening ‘natuurlijke overgangsmomenten’ zoals het aflopen van TTO-vergunningen.
- **Aanbeveling 3.** Een werkend reputatiemechanisme is een belangrijke randvoorwaarde voor kwaliteitsverbeteringen door de branche zelf. De huidige invulling van de gemeentelijke bevoegdheden draagt echter zeer beperkt bij aan de ontwikkeling van een reputatiemechanisme op de opstapmarkt. We bevelen daarom aan om te zoeken naar mogelijkheden om de totstandkoming van een reputatiemechanisme via andere wegen te realiseren. Maak hierbij gebruik van een reputatiemechanisme dat functioneert op basis van recensies (via een app / website / direct in de taxi) en niet op basis van herhalingsaankopen (de opstapmarkt leent zich immers niet voor herhalingsaankopen).
- **Aanbeveling 4.** We bevelen aan om in overleg tussen de verschillende betrokken partijen te bezien hoe de handhaving op een kosteneffectieve manier verbeterd kan worden. Handhaving op het niveau van de individuele chauffeur wordt uitgevoerd door verschillende partijen met ieder verschillende bevoegdheden (bijvoorbeeld de BOA's van de gemeenten, politie, inspecteurs vanuit ILT en de serviceteams vanuit de branche). Uit het onderzoek blijkt dat de controledruk van de handhaving op individuele chauffeurs in sommige gemeenten maar in beperkte mate wordt gevoeld. Hierdoor functioneert de afschrikkende werking van handhaving niet. Ter verbetering van de handhaving op een kosteneffectieve wijze kunnen bijvoorbeeld de volgende richtingen worden verkend:
 - Stroomlijning van de bevoegdheden van de verschillende handhavende partijen.
 - Verhoogde inzet op samenwerking tussen de handhavende partijen.
- **Aanbeveling 5.** In het huidige TTO-model vervullen de TTO's verschillende, mogelijk conflicterende rollen. We bevelen daarom aan om richting de TTO's transparante, relevante en afrekenbare eisen te stellen (wat is de meetlat, wanneer doen ze het goed?). Daarbij is het van belang dat er vanuit gemeenten 'een stok achter de deur' is richting de TTO's. Expliciteer (bijvoorbeeld door middel van een formeel sanctieprotocol) welke sancties worden gehanteerd wanneer TTO's niet aan de eisen voldoen en hoe de opbouw van sancties bij *non-compliance* er uit ziet (bijvoorbeeld door middel van het uitwerken en communiceren van een sanctieladder van boetes, naar schorsingen, naar het intrekken

van de vergunning). Met het oog op proportionaliteit / administratieve lasten (voor zowel branche als gemeente) dient hierbij kritisch gekeken te worden welke informatie *nice to know* en *need to know is*, bijvoorbeeld door vast te stellen of de informatie daadwerkelijk gebruikt wordt in de oordeelsvorming door de gemeente.

- **Aanbeveling 6.** Professionaliseer en formaliseer de relatie tussen gemeenten en uitvoerende stichtingen. Leg hierbij concrete, meetbare en afrekenbare afspraken vast tussen gemeente en stichting. Leg ook de 'werkwijze' vast voor het opleggen van publiekrechtelijke sancties via de privaatrechtelijke stichtingen.

Inhoud

Managementsamenvatting	3
1. Inleiding	8
1.1. Aanleiding evaluatie	8
1.2. Doel en scope evaluatie	8
1.3. Onderzoeksaanpak	9
1.4. Leeswijzer	10
2. Gemeentelijke kwaliteitssturing op taxi's	11
2.1 De taxi opstapmarkt	11
2.1. Situatie opstapmarkt voor 2011	12
2.2. Wetswijziging gemeentelijke bevoegdheden in 2011	13
2.3. Beoogd functioneren en gewenste effecten	14
3. Inrichting gemeentelijke bevoegdheden	16
3.1. Gebruik gemeentelijke bevoegdheden op kwaliteitssturing	16
3.2. Inrichting gemeentelijke bevoegdheden op kwaliteitssturing	18
4. Functioneren gemeentelijke bevoegdheden	22
4.1. Inrichting van het systeem van handhaving	22
4.2. Handhaving op niveau individuele chauffeurs	23
4.3. Zelfregulering branche	25
4.4. Toezicht op de TTO's en/of stichtingen	26
5. Effecten gemeentelijke bevoegdheden	29
5.1. Beoogde effecten	29
5.2. Effecten op de kwaliteit van de taximarkt	29
5.3. Overige effecten	32
6. Conclusies en aanbevelingen	36
6.1. Inleiding	36
6.2. Hoofdconclusies	36
6.3. Deelconclusies	38
6.4. Aanbevelingen	40
Bijlage 1 – Wettekst Wp2000 artikel 82a, 82b, aanvullende gemeentelijke bevoegdheden	43
Bijlage 2 – Overzicht inrichting per gemeente	45
Amsterdam - Gemeentelijke verordening op grond van artikel 82b (2013)	45
Den Bosch - Gemeentelijke verordening op grond van artikel 82a (2015)	47
Den Haag - Gemeentelijke verordening op grond van artikel 82b (2014)	48
Eindhoven - Gemeentelijke verordening op grond van artikel 82b (2016)	49
Rotterdam - Gemeentelijke verordening op grond van artikel 82b (2014)	51
Utrecht - Gemeentelijke verordening op grond van artikel 82a (2015)	53
Bijlage 3 – Gesprekspartners	54

1. Inleiding

1.1. Aanleiding evaluatie

Op 1 oktober 2011 zijn de gemeentelijke bevoegdheden om te sturen op de kwaliteit van de taximarkt, zoals vastgelegd in artikel 82 van de Wet personenvervoer (Wp2000), in werking getreden.²

De gemeentelijke bevoegdheden zijn ingevoerd met het doel de kwaliteit van het taxivervoer in de opstapmarkt te verhogen. Klanten zouden door toepassing van de gemeentelijke bevoegdheden op het gebied van herkenbaarheid en traceerbaarheid van taxichauffeurs een betere informatiepositie moeten krijgen bij het maken van een daadwerkelijk keuze. “Door daarnaast deels het zelfregulerend vermogen van de branche aan te spreken, worden de handhavingsslachten beperkt en wordt er tevens voortgebouwd op het noodzakelijke draagvlak bij de sector.”³

Artikel 82a stelt gemeenten in staat een lokale verordening op te stellen, bijvoorbeeld om eisen te stellen aan de herkenbaarheid van taxi's of de kwalificaties van bestuurders van taxi's. Artikel 82b geeft zeven gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Enschede en Haarlemmermeer) de aanvullende mogelijkheid een systeem van Toegelaten Taxi Organisaties (TTO) op te zetten. Binnen dit systeem worden taxiondernemers en -chauffeurs verplicht zich te groeperen in een TTO. De bevoegdheden van gemeenten betreffen alleen het op de gemeentelijke openbare weg aangeboden taxivervoer.

Dit onderzoek dient ter uitvoering van de toezegging van de staatssecretaris van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) in het Algemeen Overleg 'OV, OV-chip en taxi' d.d. 28 mei 2015 om het functioneren van TTO's nader te evalueren. De onderzoeksvraag is verbreed naar het functioneren van de gemeentelijke bevoegdheden als beschreven in zowel artikel 82a als 82b. KWINK groep heeft deze evaluatie uitgevoerd in de tweede helft van 2016. In 2014 is een eerste tussentijdse evaluatie van de gemeentelijke bevoegdheden uitgevoerd in opdracht van het ministerie van IenM. Destijds is geconstateerd dat de ervaringen met de gemeentelijke bevoegdheden ten tijde van het onderzoek nog zeer beperkt waren, zowel in duur als in omvang.⁴ Het onderhavige onderzoek dient daarmee als een herijking van de tussentijdse evaluatie.

1.2. Doel en scope evaluatie

Doel

De volgende onderzoeksvraag staat centraal:

In hoeverre is de doelstelling bereikt om middels gemeentelijke bevoegdheden de kwaliteit van taxivervoer te verbeteren?

Ter beantwoording van deze vraag zijn de volgende subvragen onderzocht:

² Staatsblad. Wet van 26 mei 2011 tot wijziging van de Wet personenvervoer 2000, houdende regels ter bevordering van de kwaliteit in het taxivervoer.

³ Wijziging van de Wet personenvervoer 2000, houdende regels ter bevordering van de kwaliteit in het taxivervoer ; Memorie van toelichting; Memorie van toelichting. KST324243 32424, nr. 3.

⁴ RebelGroup (2014). Tussentijdse evaluatie Taxiwet.

1. Wat is de stand van zaken bij gemeenten die gebruik maken van de wettelijke bevoegdheden?
 - o Op welke manier wordt de kwaliteit bij TTO's geborgd?
 - o In hoeverre is er sprake van zelfregulering/handhaving door taxiondernemers?
 - o In hoeverre hebben de gemeentelijke bevoegdheden de taxiondernemers traceerbaar, herkenbaar en aanspreekbaar gemaakt?
 - o In hoeverre dragen reputatiemechanismen in de opstapmarkt bij aan de kwaliteit van taxivervoer?
2. Hoe kunnen de verschillen tussen de gemeenten worden verklaard?

Scope

Deze evaluatie onderzoekt de effecten van de gemeentelijke bevoegdheden, als geïntroduceerd bij de wetswijziging van de Wp2000 in 2011, op de kwaliteit van het taxivervoer op de opstapmarkt. De evaluatie richt zich op het wettelijk kader en de invulling van dit wettelijk kader in de vorm van gemeentelijke verordeningen op grond van artikel 82a of b. Andere gemeentelijke bevoegdheden op taxigebied, voortvloeiend uit andere regelgeving, zijn geen onderdeel van evaluatie.

Ook de bestelmarkt valt buiten de scope van deze evaluatie.⁵ Daarnaast zijn de effecten van contextuele ontwikkelingen (zoals de opkomst van apps voor het bestellen van taxi's en de vermenging van de opstapmarkt en de bel- en bestelmarkt) niet expliciet onderdeel van deze evaluatie. De contextuele ontwikkelingen worden enkel meegenomen wanneer deze raken aan de robuustheid van het systeem van gemeentelijke bevoegdheden.

Tot slot merken we op dat de bevindingen in deze evaluatie zijn gebaseerd op beschikbare kwantitatieve gegevens van derden en gesprekken met branche(organisaties), gemeenten, stichtingen en het ministerie van IenM. Het uitvoeren van een eigen kwantitatief onderzoek naar bijvoorbeeld het aantal wagenuren op straat voor en na invoering van een TTO-verordening, de kosten en benodigde capaciteit voor branche en gemeenten voor en na de invoering van een TTO-verordening of een eventuele toename van het aantal wagenuren op straat in gemeenten grenzend aan een TTO-gemeente, valt buiten de scope van dit onderzoek.

1.3. Onderzoeksaanpak

In de evaluatie zijn twee fasen doorlopen: verkenning en verdieping.

In de verkennende fase zijn oriënterende gesprekken gevoerd met het ministerie van IenM en Koninklijk Nederlands Vervoer Taxi (KNV Taxi). Daarnaast is een documentenonderzoek uitgevoerd en een informatie-uitvraag uitgezet onder gemeenten met een verordening op grond van artikel 82a of b, om het gebruik en de invulling van de gemeentelijke bevoegdheden door gemeenten in kaart te brengen.

In de verdiepende fase zijn gesprekken gevoerd met de vijf gemeenten met een verordening op grond van artikel 82a of b (Gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht en Den Bosch), gemeente Eindhoven (die volgend jaar een verordening op grond van artikel 82b invoert) en gemeente Haarlemmermeer. In het Taxi G7-overleg, waarin deze zeven gemeenten plaatsnemen zijn daarnaast de conceptbevindingen besproken. Naast de gemeenten is gesproken met vertegenwoordigers van TTO's in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Ook zijn gesprekken gevoerd met Schiphol, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Stichting Taxibelangen Nederland, de Utrechtse stichting STKU en Rover.⁶ In deze evaluatie is geen kwantitatief onderzoek gedaan naar de effecten van de gemeentelijke bevoegdheden op bijvoorbeeld het aantal

⁵ Voor verdere informatie over definitie en omvang van de opstapmarkt voor taxivervoer, zie paragraaf 2.1.

⁶ Zie voor een overzicht van gesprekspartners bijlage 3.

wagenuren op straat en kosten voor branche en gemeenten. Bevindingen hierover zijn gebaseerd op schattingen van gesprekspartners of op onderzoek van derden.

1.4. Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport is ingedeeld in vijf hoofdstukken, die achtereenvolgens de achtergrond, inrichting, het functioneren en de effecten van de (invulling van de) gemeentelijke bevoegdheden bespreken.

Hoofdstuk 2 biedt achtergrondinformatie over de aanleiding voor invoering van de gemeentelijke bevoegdheden en de eerste effecten van de invulling van deze bevoegdheden door gemeenten zoals onderzocht in de tussentijdse evaluatie in 2014. In hoofdstuk 3 is een beschrijving gegeven van de huidige inrichting van de gemeentelijke bevoegdheden bij de verschillende gemeenten. Deze eerste twee hoofdstukken zijn grotendeels beschrijvend van aard. Hoofdstuk 4 gaat in op de bevindingen over het functioneren van het systeem van gemeentelijke bevoegdheden. Hierbij wordt kort stilgestaan bij de feitelijke inrichting van de handhaving op kwaliteit, waarna de percepties van de gesprekspartners over het functioneren van dit systeem worden gepresenteerd, alsmede de bevindingen op basis van de analyse van de onderzoekers. Het vijfde hoofdstuk bevat een weergave van de effecten van de gemeentelijke bevoegdheden. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen effecten op de kwaliteit van het taxivervoer en overige effecten. In hoofdstuk 6 presenteren we de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken.

In bijlage 1 is de wettekst die het onderwerp van deze evaluatie vormt opgenomen. In bijlage 2 is de feitelijke inrichting van de verordening per gemeente toegelicht.⁷ Bijlage 3 biedt ten slotte een overzicht van de gesprekspartners.

⁷ Voor de vijf gemeenten met een verordening op grond van artikel 82a of b (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Den Bosch) en voor gemeente Eindhoven die volgend jaar een 82b verordening invoert, is een overzicht met onder andere kosten voor de branche, eisen aan de branche en inrichting van de handhaving opgenomen. Bevindingen over verschillen tussen deze gemeentelijke inrichtingen zijn daarnaast opgenomen in hoofdstuk 3.

2. Gemeentelijke kwaliteitssturing op taxi's

In dit hoofdstuk gaan we allereerst in op de definitie en omvang van de opstapmarkt voor taxivervoer. Vervolgens schetsen we beknopt de uitgangssituatie. Hoe zag de opstapmarkt er voor 2011 uit? Daarna gaan we in op de wetwijziging waarmee de gemeentelijke bevoegdheden (onderwerp van deze evaluatie) zijn geïntroduceerd. Tot slot beschrijven we de beoogde effecten van de wetwijziging en de eerst bevindingen over het bereiken daarvan op basis van een tussentijdse evaluatie uit 2014.

Deze evaluatie heeft betrekking op de bevoegdheden uit de Wp2000 die door gemeenten kunnen worden ingezet ter verbetering van de kwaliteit van taxivervoer. Andere gemeentelijke bevoegdheden op taxigebied, voortvloeiend uit andere regelgeving, zijn geen onderdeel van evaluatie. Het is echter wel van belang om aan te geven dat de mogelijkheden van gemeenten om op te treden tegen taxiproblemen niet zijn beperkt tot de bevoegdheden uit de Wp2000. Ingevolge de Gemeentewet heeft het gemeentebestuur de bevoegdheid om verordeningen te maken in het belang van de gemeente. Dit betreft onder andere rust en orde binnen de gemeentelijke ruimte. Als deze rust en orde in het geding komen door gedragingen die verband houden met taxivervoer, dan is de gemeente autonoom en exclusief bevoegd hiertegen op te treden. De taxibepalingen uit de Wp2000, die zijn opgesteld met een ander motief, namelijk waarborging en verbetering van taxikwaliteit, laten deze gemeentelijke bevoegdheden onverlet, zo blijkt ook uit de wetsgeschiedenis.⁸

2.1 De taxi opstapmarkt

Definitie en omvang⁹

Volgens de meest recente gegevens bestaat de totale Nederlandse taximarkt uit circa 63.000 chauffeurs, 6.728 ondernemers en 33.000 voertuigen.¹⁰ De Nederlandse taximarkt kan worden verdeeld in twee markten, de markt voor contractvervoer en de markt voor straattaxivervoer. Deze eerste markt is veruit het grootst met een marktaandeel van 81 procent.^{11&12} Het taxivervoer op de opstapmarkt concentreert zich met name in de grote steden. De opstapmarkt bestaat zowel uit standplaatstaxivervoer als de taxi's die op straat worden aangehouden (zie figuur 1).

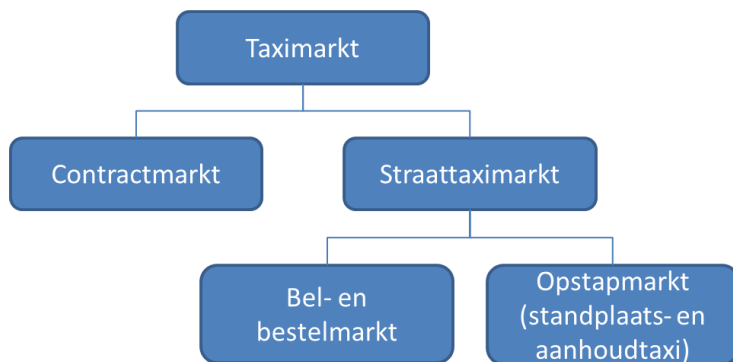
⁸ Zie Kamerstukken II 2010/11, 32 424, nr. 3, p. 7 en Kamerstukken II 2010/11, 32 424, nr. 6, p. 7.

⁹ De cijfers zoals gepresenteerd in deze paragraaf zijn gebaseerd op onderzoeken van derden, waarnaar wij verwijzen in de voetnoten.

¹⁰ Deze cijfers en de toelichting daarop zijn gebaseerd op de recent verschenen Evaluatie Tariefstructuur in het Taxivervoer (2016) uitgevoerd door RebelGroup (p.18-19). Het aantal chauffeurs is gebaseerd op het aantal geldige chauffeurskaarten in 2014, omdat het huidige aantal chauffeurskaarten BCT een onjuist beeld van het aantal chauffeurs kan geven. Het aantal ondernemers is gebaseerd op het aantal geregistreerde ondernemers in maart 2016. Tot slot is het aantal voertuigen op de taximarkt in 2016 circa 33.000, gebaseerd op het RDW kentekenregister.

¹¹ Agentschap NL (2012). Marktsegmentanalyse Taxi. Maart 2012.

¹² Bij het bestuderen van een markt is het uiteraard interessant om naast aanbod (aantal taxichauffeurs) ook te kijken naar de vraag (taxiconsumenten). Wij beschikken niet over kwantitatieve gegevens over de omvang van de vraagzijde van de taximarkt.



Figuur 1. Indeling taximarkt in verschillende deelmarkten¹³.

2.1. Situatie opstapmarkt voor 2011

Op 1 januari 2000 is de taximarkt geliberaliseerd met de invoering van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000). Het capaciteitsbeleid dat per vervoersgebied het aantal taxivergunningen bepaalde werd afgeschaft en nieuwe chauffeurs mochten vrij toetreden tot de markt, mits aan een aantal eisen werd voldaan. Deze eisen dienden tot waarborg van een minimumkwaliteitsniveau en stelden regels aan het voertuig, de chauffeur en de ondernemer. Met als doel om marktwerking en concurrentie te bevorderen werden daarnaast de tarieven vrijgegeven (met enkel landelijke maximumtarieven).¹⁴

De invoering van de Wp2000 had tot doel om marktwerking in de taximarkt te introduceren resulterend in innovatie, keuze voor de klant en lage prijzen.¹⁵ Bij de evaluatie van de liberalisering van de taximarkt in 2004 bleek echter dat marktwerking en concurrentie zich maar moeizaam ontwikkelde in de taxibranche, er was niet veel concurrentie op prijs of kwaliteit ontstaan en er bleek sprake van een tariefstijging boven de inflatie. De beoordeling van gebruikers op de kwaliteit van het taxivervoer was daarnaast hetzelfde gebleven, maar de waardering van niet-gebruikers afgenomen. Ten slotte bleken de effecten voor de vier grote gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) minder positief dan het landelijke gemiddelde. In deze gemeenten was sprake van toetreding op de taximarkt, maar door afname van de vraag was er ondanks de tariefverhogingen een afname van de omzet.¹⁶

In reactie op de zeer beperkte ontwikkeling van marktwerking en concurrentie, de tariefstijging en het verslechterde imago van de branche werden nieuwe regels ingevoerd met als doel het waarborgen van een minimumkwaliteit voor consumenten.¹⁷ Onder andere een tarievenkaart, een landelijk chauffeursexamen en een handhandhavingsconvenant in de vier grote steden werden ingevoerd om de marktwerking te bevorderen en de keuzevrijheid van de klant te vergroten. Het gewenste resultaat bleef echter uit. De taximarkt leverde voor het grootste deel een basiskwaliteit, maar in de grote steden bleek het lastig om kwalitatief hoogwaardig taxivervoer te ontwikkelen. Hardnekkige problematiek zoals ritweigering (bij korte ritten), onfatsoenlijk gedrag door chauffeurs of het feitelijk ontbreken van keuzevrijheid van klanten, waren niet opgelost.¹⁸ Kijkend naar de verschillende deelmarkten, manifesteerde de grootste problematiek zich op de opstapmarkt binnen deze grote steden.¹⁹

¹³ Gebaseerd op RebelGroup (2016). Evaluatie Tariefstructuur in het Taxivervoer. Pagina 17.

¹⁴ SEO (2008). Toekomst voor de taxi. Pagina 1.

¹⁵ SEO (2008). Toekomst voor de taxi. Pagina 1.

¹⁶ KPMG BEA & TNS NIPO Consult (2004). Monitoring en evaluatie deregulering taxivervoer en SEO (2008). Toekomst voor de taxi. Pagina 1

¹⁷ SEO (2008). Toekomst voor de taxi.

¹⁸ SEO (2008). Toekomst voor de taxi. Pagina 2.

¹⁹ SEO (2008). Toekomst voor de taxi.

In 2008 werd in reactie op de gebleken tekortkomingen van het gevoerde taxibeleid de Taskforce Toekomstvisie Taxi opgericht met als doel om te komen tot een blauwdruk voor een beter werkende taximarkt en een plan van aanpak om dit te realiseren.²⁰ De conclusies van deze Taskforce zijn beschreven in het SEO rapport 'Toekomst voor de taxi', waarin een probleemanalyse van de marktwerking op de straattaximarkt is gegeven en een aantal mogelijke oplossingsrichtingen zijn uitgewerkt.

Marktwerking opstapmarkt taxivervoer

Volgens de Taskforce lijkt de taximarkt in eerste opzicht een goed functionerende markt. Ten eerste is op de markt een groot aantal vragers en aanbieders beschikbaar. Daarnaast zijn er lage toetredingsbarrières en zijn de eisen aan taxichauffeurs relatief beperkt. De taximarkt kan daarmee worden getypeerd als een 'open markt'.²¹

Volgens het SEO rapport Toekomst voor de Taxi uit 2008, kent de taximarkt echter een aantal marktimperfecties, de opstapmarkt in het bijzonder. Ten eerste is er op de opstapmarkt sprake van een grote marktmacht voor de aanbieder van de taxidienst en weinig keuzevrijheid voor de klant. De fysieke inrichting laat in sommige (binnen)steden het kiezen van een andere taxi dan de eerste in de rij niet toe en daarnaast heerst er een cultuur waarin klanten geacht worden de eerste taxi in de rij op de standplaats te nemen.²² Gebrek aan assertiviteit bij de klant gecombineerd met het doorverwijzen van chauffeurs achter in de rij naar de voorste taxi, maakt dat van keuzevrijheid op de standplaats in de praktijk geen sprake is.

Ten tweede is er sprake van een informatieasymmetrie tussen vrager en aanbieder. De klant heeft een zeer beperkte kennis van de kwaliteit van de chauffeur en de kans dat een klant tweemaal dezelfde chauffeur treft is nihil, zeker in grote steden, waar het grootste deel van de taxi opstapmarkt zich bevindt. Hier komt bij dat een taxirit een 'ervaringsgoed' is: pas tijdens de rit weet de klant wat de kwaliteit van hetgeen hij consumeert is (bijvoorbeeld of de chauffeur veilig rijdt en de kortste route kiest). Gecombineerd met de zeer beperkte keuzevrijheid werkt het reputatiemechanisme (dat zich zou moeten ontwikkelen op een goed functionerende markt) niet.²³

Tot slot resulteert dit in een zogeheten *prisoner's dilemma*: ook al is de totale markt erbij gebaat een bepaalde (minimum)kwaliteit te leveren, toch zijn er voor individuele chauffeurs op de opstapmarkt (door het gebrek aan reputaties en een informatieasymmetrie ten opzichte van de klant) weinig prikkels om kwaliteit te leveren.²⁴

2.2. Wetswijziging gemeentelijke bevoegdheden in 2011

Mede naar aanleiding van de probleemanalyse en de oplossingsrichtingen van de Taskforce Toekomstvisie Taxi zijn in 2011 de gemeentelijke bevoegdheden voor kwaliteitssturing op taxi's geïntroduceerd in de Wp2000. In aanvulling op het landelijk wettelijke kader hebben gemeenten de beschikking gekregen over de mogelijkheid

²⁰ Taskforce Toekomstvisie Taxi (2007). Startdocument.

²¹ Rebel Group (2016). Evaluatie Tariefstructuur Taxivervoer. Pagina 21.

²² Bij invoering van de Wp2000 is geprobeerd deze fysieke inrichting aan te passen middels de Ministeriële regeling extra investeringsimpuls infrastructuur 1996–2000 (de "de Boer-regeling"), waar gemeenten gebruik van konden maken om de standplaatsen zodanig aan te passen dat een vissengraatopstelling mogelijk werd. Zie: Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 1999-2000 KST43115 26 800 XII.

²³ Deze marktimperfecties worden zowel beschreven in het SEO rapport 'Marktwerking op de rit' (2005) als in het SEO rapport 'Toekomst voor de taxi' (2008).

²⁴ SEO (2005). Marktwerking op de rit. Pagina 7.

om lokaal extra kwaliteitsmaatregelen in te voeren middels de in Wp2000 art. 82a en b toegekende gemeentelijke bevoegdheden.²⁵

Artikel 82a stelt gemeenten in staat een lokale verordening op te stellen, bijvoorbeeld om eisen te stellen aan de herkenbaarheid van taxi's of de kwalificaties van bestuurders van taxi's. Artikel 82a biedt aan alle gemeenten de mogelijkheid om aanvullende kwaliteitsregels te formuleren ten aanzien van het op de gemeentelijke openbare weg aangeboden taxivervoer. Deze kwaliteitsregels kunnen betrekking hebben op de herkenbaarheid van de auto waarmee het taxivervoer wordt aangeboden, verplichtingen en eisen stellen aan de bestuurder van de taxi en regels stellen voor de indiening en behandeling van klachten van consumenten over het taxivervoer.

Artikel 82b biedt daarnaast aan zeven gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Enschede en Haarlemmermeer) de mogelijkheid om binnen de gemeente een model van groepsvorming in te voeren. Gemeenten kunnen taxichauffeurs op de opstapmarkt binnen de gemeente verplichten zich te verenigen in een organisatorisch verband (groepsvorming), met als doel de verbetering van de kwaliteit van het taxivervoer. Taxichauffeurs die in gemeenten met een 82b verordening op de opstapmarkt hun vervoer willen aanbieden, moeten aangesloten zijn bij een dergelijk organisatorisch verband (een Toegestane Taxi Organisatie).

Vanuit het oogpunt van evenredigheid en proportionaliteit, moeten gemeenten eerst afwegen of het mogelijk is om de kwaliteit in de gemeente te waarborgen op grond van artikel 82a. Om deze afweging te waarborgen en te reguleren dat enkel gemeenten met hardnekkige taxiproblematiek artikel 82 b inzetten, is de bevoegdheid hiertoe enkel verleend aan bovenstaande zeven gemeenten.²⁶

2.3. Beoogd functioneren en gewenste effecten

Beoogd functioneren

Het model van verplichte groepsvorming zou marktwerking kunnen bevorderen door in te spelen op de geconstateerde marktimperfecties. Het SEO rapport Toekomst voor de Taxi beschrijft dat het idee achter de groepsvorming op de opstapmarkt is dat er sociale controle en ketenverantwoordelijkheid ontstaat.²⁷ De groepsvorming vergroot de gevolgen van het handelen voor individuele chauffeurs: bij het leveren van een slechte kwaliteit wordt niet enkel de reputatie van de individuele chauffeur geschaad maar van de gehele TTO. De verwachting bij invoering van een model van groepsvorming was dat chauffeurs elkaar zouden aanspreken wanneer zij merken dat het gedrag van een aangesloten chauffeur zorgt voor reputatieschade voor de andere aangeslotenen. Door koppeling aan algemene, gemeentelijke of nationale, kwaliteitseisen kan daarnaast worden voorkomen dat er 'slechte groepen' aan de onderkant van de markt ontstaan. Prikkel voor toezicht liggen binnen dit systeem (gedeeltelijk) bij de TTO's en niet enkel bij de gemeente of toezichthouders.

Wanneer deze algemene kwaliteitseisen samenkomen in de vorm van een keurmerk (zoals het geval is bij zowel gemeenten met een verordening op grond van artikel 82a als b) waarin eisen over onder andere herkenbaarheid van taxi's of de kwalificaties van bestuurders van taxi's worden gesteld, kan dit helpen om een

²⁵ Zie voor de volledige wettekst van deze artikelen bijlage 1.

²⁶ Zie Memorie van Toelichting Wijziging van de Wet personenvervoer 2000, houdende regels ter bevordering van de kwaliteit in het taxivervoer, onder 'Artikel 82b': 'Het model van groepsvorming kan alleen worden toegepast in de krachtens artikel 82b, tiende lid, aangewezen gemeenten. Groepsvorming zal daarmee alleen worden toegepast in die gemeenten waar de taxiproblematiek het grootst is en niet kan worden volstaan met toepassing van artikel 82a. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan de in hoofdstuk 5 van de memorie uiteengezette aspecten van evenredigheid en proportionaliteit'.

²⁷ SEO (2008). Toekomst voor de taxi. Pagina 31.

reputatiemechanisme in de markt op te bouwen. Een keurmerk geeft een bepaalde kwaliteitsstandaard aan en de klant kan op basis van deze kwaliteitsstandaard gemakkelijker bepalen of een gemaakte rit hieraan voldeed. Het is dan wel van belang dat de klant zijn klacht over een ondermaatse rit kenbaar kan maken en dat er een sanctioneringsmechanisme aan is verbonden. SEO duidt het keurmerk als 'indirecte vorm' van het reputatiemechanisme: een klant die een klacht doorgeeft komt op voor belangen van andere klanten. Het mechanisme functioneert dan op basis van klachten en niet op basis van herhalingsaankopen.²⁸

Beoogde effecten

De gemeentelijke bevoegdheden zijn ingevoerd met het doel de kwaliteit van het taxivervoer in de opstapmarkt te verhogen. Klanten zouden, door toepassing van de gemeentelijke bevoegdheden op het gebied van herkenbaarheid en traceerbaarheid van taxichauffeurs een betere informatiepositie moeten krijgen bij het maken van een daadwerkelijk keuze. Door daarnaast deels het zelfregulerend vermogen van de branche aan te spreken, worden de handhavingslasten beperkt en wordt er tevens voortgebouwd op het noodzakelijke draagvlak bij de sector.²⁹

Uitkomsten tussentijdse evaluatie 2014

In 2014 is een eerste tussentijdse evaluatie uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu naar de effecten van de wetwijziging. In het rapport wordt aangegeven dat de ervaringen met de gemeentelijke bevoegdheden ten tijde van het onderzoek nog zeer beperkt waren, zowel in duur als in omvang (aantal gemeenten dat van de bevoegdheden gebruik maakt).³⁰

Op basis van de eerste ervaringen met de wetwijziging geeft de tussentijdse evaluatie een aantal effecten van de gemeentelijke bevoegdheden op de kwaliteit van het taxivervoer weer.³¹ Als eerste positieve effecten van de wetwijziging noemt de tussentijdse evaluatie een daling van het aanbod op de taximarkt direct na de invoering van het TTO-model en een verbeterd zicht van de gemeente op de markt. Daarnaast zijn chauffeurs meer aanspreekbaar na invoering van het model en zijn taxichauffeurs uit de anonimiteit gehaald. Verder is er na invoering van het TTO-model zowel een verbeterde communicatie tussen branche en gemeente als binnen de branche en ten slotte wijzen de eerste ervaringen op een terugkeer van sociale controle door invoering van het model. De tussentijdse evaluatie noemt ook een aantal negatieve eerste effecten na invoering van het TTO-model. Ten eerste bleek het TTO-model zoals ingevoerd door gemeenten arbeidsintensief in zowel voorbereiding als uitvoering voor gemeente en branche. De invulling van het TTO-model door gemeenten zorgt in de voorbereidings- en de uitvoeringsfase voor verzwarende lasten bij de branche en werpt in beperkte mate beperkingen op voor toetreders tot de markt en chauffeurs uit andere gemeenten.

Gezien de beperkte ervaring met de gemeentelijke bevoegdheden ten tijde van de tussentijdse evaluatie, zal dit onderzoek de resultaten van deze tussentijdse evaluatie herijken. Bij de presentatie van de bevindingen in dit rapport zullen wij dan ook de bevindingen uit de tussentijdse evaluatie meenemen en waar relevant weergeven, om de (eventuele) ontwikkelingen in inrichting, functioneren en effecten van gemeentelijke bevoegdheden te schetsen.

²⁸ SEO (2008). Toekomst voor de taxi. Pagina 26-27.

²⁹ Wijziging van de Wet personenvervoer 2000, houdende regels ter bevordering van de kwaliteit in het taxivervoer ; Memorie van toelichting; Memorie van toelichting. KST324243 32424, nr. 3. "Doelstellingen van het in artikel 82b vastgelegde kader van groepsvorming zijn een verbetering van de kwaliteit van taxivervoer en een versterking van de positie van de consument. Met het model wordt beoogd om extra kwaliteitsgaranties te genereren en de consument extra houvast te bieden op elementen als keuzemogelijkheid, herkenbaarheid, traceerbaarheid en afrekenbaarheid."

³⁰ RebelGroup (2014). Tussentijdse evaluatie Taxiwet.

³¹ Belangrijk is op te merken dat deze effecten gebaseerd zijn op de gekozen invulling van het TTO-model door gemeenten. Er zijn binnen het wettelijke kader verschillende varianten denkbaar (variërend in arbeidsintensiteit en kosten voor zowel branche als gemeente) en niet alle mogelijke invullingen zijn geëvalueerd.

3. Inrichting gemeentelijke bevoegdheden

In dit hoofdstuk beschrijven we de inrichting van de gemeentelijke bevoegdheden binnen de zes gemeenten die een verordening op basis van artikel 82 van de Wp2000 hebben ingevoerd of op korte termijn gaan invoeren (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Den Bosch en Eindhoven). Dit hoofdstuk licht de belangrijkste kenmerken van de inrichting toe, in bijlage 2 is een overzicht van de inrichting per gemeente opgenomen.

3.1. Gebruik gemeentelijke bevoegdheden op kwaliteitssturing

Bevinding 1. Van de zeven gemeenten met de bevoegdheid om een verordening in te richten volgens artikel 82b van de Wp2000 (hierna: TTO-verordening), hebben drie gemeenten (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag) een dergelijke verordening ingevoerd. Eén gemeente (Eindhoven) voert deze per september 2017 in.

- De gemeenten die een TTO-verordening hebben ingericht zijn niet gewijzigd ten opzichte van de tussentijdse evaluatie van de Taxiwet uit 2014 (hierna: tussentijdse evaluatie).³² Amsterdam en Rotterdam hebben de verordening ingevoerd in 2013 en Den Haag begin 2014.
- Gemeente Eindhoven was ten tijde van de tussentijdse evaluatie bezig met het vormgeven van een TTO-verordening en voert in september 2017 een TTO-verordening in.
 - In 2015 is er veel media-aandacht geweest voor misstanden in het taxivervoer in de gemeente Eindhoven; resulterend in Raadsvragen.³³
 - Het huidige taxibeleid van de gemeente uit 2005 wordt door de taxibranche en de gemeente (verenigd in Kwaliteitskring Taxi Eindhoven) als onvoldoende gezien om de kwaliteit van het taxivervoer op de opstapmarkt te waarborgen.³⁴
 - De gemeente Eindhoven heeft in 2016 een nieuwe Taxiverordening vastgesteld op grond van artikel 82b. De verordening wordt per september 2017 ingevoerd.³⁵
- Gemeente Enschede had ten tijde van de tussentijdse evaluatie de invoering van een verordening op grond van artikel 82b in overweging en in 2013 heeft de gemeente een ontwerp verordening Taxikwaliteit opgesteld. Door afname van de problematiek rond de kwaliteit van het taxivervoer heeft gemeente Enschede besloten de verordening vooralsnog niet in te voeren en bij eventuele veranderingen in de toekomst opnieuw een afweging te maken.³⁶
- Gemeente Haarlemmermeer zag ten tijde van de tussentijdse evaluatie in 2014 geen noodzaak tot het invoeren van een verordening op grond van artikel 82a of 82b. Gezien de recente problematiek rondom het taxivervoer op Schiphol onderzoekt de gemeente in samenwerking met Schiphol airport onder andere of de bevoegdheden uit artikel 82a en 82b een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van de

³² Tussentijdse evaluatie Taxiwet (2014) Rebel Group in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

³³ Zie o.a. Eindhovens Dagblad (2015). Taxi's mijden station Eindhoven uit angst (<http://www.ed.nl/regio/eindhoven/taxi-s-mijden-station-eindhoven-uit-angst-1.4714564>) en de Raadsvragen van het raadslid mw. L. Hofman (CDA) over misstanden taxi's station Eindhoven. 3 februari 2015. Raadsnummer 15R6159

³⁴ Gemeente Eindhoven. Raadsvoorstel Taxibeleid 2017. Raadsnummer 16R6889-1

³⁵ Gemeente Eindhoven. Raadsbesluit Taxiverordening Eindhoven 2016. Vastgesteld 18 oktober 2016. Raadsnummer: 16R6996.

³⁶ Voor meer informatie zie: Gemeente Enschede. Raadsbrief Taxibeleid 20 april 2015 en collegebesluit.

problemen.³⁷ Daarnaast wordt ook gekeken naar andere mogelijke oplossingen voor de taxiproblematiek.

Bevinding 2. Gemeenten Utrecht en Den Bosch hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid aanvullende kwaliteitseisen te stellen op grond van artikel 82a. Gemeente Arnhem is momenteel bezig met het opstellen van een verordening op grond van artikel 82a.

- Ten tijde van de tussentijdse evaluatie (2014) overwogen vier gemeenten de invoering van een verordening op grond van artikel 82a (Utrecht, Groningen, Arnhem en Den Bosch).
- Inmiddels hebben zowel Utrecht als Den Bosch een verordening op grond van artikel 82a ingevoerd. Beide gemeenten voerden deze verordening in 2015 in.
 - In gemeente Utrecht werd al voor de invoering van de verordening op grond van artikel 82a in 2015, samengewerkt met de taxibranche op basis van de Overeenkomst Kwaliteitsverbetering Taxivervoer Utrecht (OKTU) van 2010. De Taxiverordening is deels een voortzetting van deze OKTU. Omdat in Utrecht op basis van deze OKTU al voor de invoering van de Taxiverordening in 2015 een systeem van keurmerktaxichauffeurs aanwezig was en de werkwijze van de OKTU aansloot bij artikel 82a, heeft gemeente Utrecht voor een verordening op grond van artikel 82a gekozen.³⁸
 - Gemeente Den Bosch heeft in november 2014 staatssecretaris Mansveld verzocht om samen de mogelijkheden te verkennen voor 'toepassing van een TTO-constructie'.³⁹ Daarop heeft de staatssecretaris geantwoord dat de voorgestane aanpak van de gemeente Den Bosch zorgvuldig, pragmatisch en toegesneden op de lokale situatie zou moeten zijn en dat het verlenen van TTO-bevoegdheid aan de gemeente gelet op deze aanpak niet noodzakelijk is. Wanneer het in de toekomst toch nodig is andere maatregelen te treffen is de staatssecretaris bereid positief mee te denken.⁴⁰ Gemeente Den Bosch heeft in 2015 een verordening op grond van artikel 82a ingevoerd.

Bevinding 3. Verschillende gemeenten zonder TTO-bevoegdheid (Maastricht en Den Bosch) en de Waddeneilanden hebben interesse getoond in het verkrijgen van TTO-bevoegdheden. Het ministerie van IenM toetst het toekennen van TTO-bevoegdheden aan gemeenten op grond van proportionaliteit en evenredigheid.

- In navolging van advies van de Raad van State en de Memorie van Toelichting op de wetwijziging, beoordeelt het ministerie van IenM het toekennen van de TTO-bevoegdheid op basis van noodzaak, evenredigheid en proportionaliteit.⁴¹
- In eerste instantie is de bevoegdheid daarom aan zeven gemeenten met taxiproblematiek toegekend. Zoals beschreven in de Memorie van Toelichting, kunnen evaluaties over de effecten van het TTO-model en de (ongewenste) neveneffecten in deze zeven gemeenten verder uitwijzen of het TTO-model ook geschikt is om toe te kennen aan andere (grotere) gemeenten met een vergelijkbare problematiek.⁴²
- Gemeenten Maastricht en Den Bosch en de Waddeneilanden hebben interesse getoond bij het ministerie van IenM in gemeentelijke bevoegdheden op grond van artikel 82b.
- Zoals hierboven genoemd heeft de gemeente Den Bosch inmiddels een verordening op grond van artikel 82a ingevoerd. Gemeente Maastricht en de Waddeneilanden zijn teruggekomen op de wens voor TTO-bevoegdheid.

³⁷ Zie bijvoorbeeld het volgende artikel over de problematiek rondom het taxivervoer op Schiphol: <http://nos.nl/artikel/2138776-gedoe-met-taxironseleers-op-schiphol-is-onhoudbaar.html>.

³⁸ Gemeente Utrecht. Toelichting bij de Taxiverordening Utrecht 2015.

³⁹ Gemeente Den Bosch. Brief burgemeester Ton Rombouts aan Staatssecretaris Mansveld. 5 november 2014.

⁴⁰ Brief Staatssecretaris Mansveld aan Ton Rombouts betreffende Taxivervoer in 's-Hertogenbosch. 30 januari 2015. Kenmerk: IenM/BSK-2015/1885.

⁴¹ Raad van State (2010). Kamerstukken II 2009/2010, 34 424, nr 4.

⁴² Zie Memorie van Toelichting Wijziging van de Wet personenvervoer 2000, houdende regels ter bevordering van de kwaliteit in het taxivervoer 32424, nr. 3.

- Wanneer andere gemeenten hun interesse kenbaar maken bekijkt het ministerie van IenM op ad hoc basis in hoeverre de TTO-bevoegdheid aan de gemeente kan worden toegekend op basis van noodzaak, evenredigheid en proportionaliteit.

3.2. Inrichting gemeentelijke bevoegdheden op kwaliteitssturing

Bevinding 4. De gemeentelijke bevoegdheden bieden gemeenten de mogelijkheid om maatwerk te leveren. We zien dat verordeningen op grond van artikel 82a en b in de praktijk ook verschillend worden ingevuld door gemeenten.

- De wetgever heeft gemeenten met de gemeentelijke bevoegdheden in artikel 82a expliciet ruimte willen geven om maatwerk te leveren.⁴³ De wettekst van artikel 82 laat veel ruimte voor interpretatie en gemeenten kunnen zo afhankelijk van de specifieke lokale knelpunten, proportionele en bij de lokale situatie aansluitende maatregelen treffen.
- In de praktijk zien we dan ook verschillen tussen de invulling van de verordeningen op grond van artikel 82a of b. In bijlage 2 is per gemeente een overzicht opgenomen met informatie over de vorm van de inrichting, de voorwaarden die worden gesteld aan TTO's en/of chauffeurs en de inrichting van de handhaving. We lichten hierna een aantal verschillen tussen gemeenten nader toe.

Bevinding 5. De kosten voor de branche door de invoering van een verordening op grond van artikel 82a of b lopen per gemeente sterk uiteen. Dit komt door de verschillen in kosten voor een TTO-vergunning, het lokale kwaliteitskeurmerk, de gemeentelijke vergunning, het lidmaatschap van de stichting en/of de contributie aan een TTO.

- De kosten voor het keurmerk en contributie aan de stichting in gemeenten met een verordening op grond van artikel 82a zijn hoger per chauffeur dan in gemeenten met een verordening op grond van artikel 82b. Door de bijkomende, verplichte maandelijkse contributie aan TTO's in gemeenten met een verordening op grond van artikel 82b zijn echter de totale kosten per chauffeur in deze gemeenten hoger dan in gemeenten met een verordening op grond van artikel 82a.
- In de gemeenten met een verordening op grond van artikel 82b, lopen zowel de kosten van een TTO-vergunning als de looptijd van een TTO-vergunning sterk uiteen (zie tabel 1).
- In gemeenten met kwaliteitskeurmerk en bijbehorende kwaliteitsstichting (Den Haag, Rotterdam, Den Bosch en Utrecht), lopen de kosten voor zowel dit keurmerk als het lidmaatschap van de stichting sterk uiteen (zie tabel 1). Ook zijn er enkele gemeenten waar een chauffeur ook een lokale taxivergunning moet aanschaffen.
- Tot slot zijn er binnen de gemeenten met een verordening op grond van artikel 82b grote verschillen in de hoogte van de contributie die TTO's aan hun chauffeurs vragen. In eenzelfde gemeente zijn er TTO's die een bedrag vragen van rond de €250,- per maand terwijl andere TTO's een contributie van tussen de €40,- en €60,- euro per maand vragen.⁴⁴

⁴³ Zie Memorie van Toelichting Wijziging van de Wet personenvervoer 2000, houdende regels ter bevordering van de kwaliteit in het taxivervoer 32424, nr. 3.

⁴⁴ Wij hebben geen nader onderzoek gedaan naar waarom deze tarieven zo sterk variëren tussen TTO's binnen dezelfde gemeente. Volgens gesprekspartner zijn onder ander het verschil in overige diensten die TTO's hun chauffeurs aanbieden (zoals extra werk op de bel- en bestelmarkt via de centrale van de TTO) van invloed.

Gemeente	Kosten aanvraag TTO-vergunning per 1 jan. 2017	Geldigheid TTO-vergunning	Kosten gemeentelijk keurmerk en/of vergunning.	Kosten stichting per 1 jan. 2017
Amsterdam (82b)	Kosten voor beoordelen volledigheid van de aanvraag: €1877,- en kosten voor de afgifte van de TTO-vergunning: €9263,-	3 jaar	€ 190,50 (kosten Taxxivergunning). €52,50 (Kosten lijnbusbaan/-strook ontheffing).	N.v.t.
Den Haag (82b)	€5547,- per TTO en €237,95 per chauffeur.	5 jaar	€ 30,25 + €420,00 (keurmerk en opleidingskosten) ⁴⁵	€ 5,- per maand
Eindhoven (82b)	€ 3.990 en € 232 per chauffeur.	5 jaar	€250,- tot €300,00 (opleidingskosten SEK certificaat). ⁴⁶	€10 - €20 per maand
Rotterdam (82b)	€8.017,50	4 jaar	€ 400,- (opleidingskosten keurmerk) ⁴⁷ €25,- (Kosten RTX vergunning) ⁴⁸	€ 5,- per maand
Den Bosch (82a)	N.v.t.	N.v.t.	€ 330,- (opleidingskosten keurmerk) ⁴⁹ €11,20 (Kosten Btx-vergunning)	€ 20,00 per maand
Utrecht (82a)	N.v.t.	N.v.t.	€ 149,- per chauffeur (opleidingskosten) en € 79 euro per auto (kosten keuring auto) ⁵⁰ €90,- (kosten Utrechtse taxivergunning)	€ 250,00 per jaar

Tabel 1. Overzicht per gemeente van kosten en looptijd TTO-vergunning, gemeentelijk keurmerk en vergunning en stichtingslidmaatschapskosten.

⁴⁵ Voor het behalen van het keurmerk dienen een aantal toetsen te worden afgelegd. Ten eerste levensreddend handelen (deze cursus wordt niet door de stichting aangeboden maar door een erkende instelling). Daarnaast moet bij de stichting de Veiligheid, weerbaarheid, integriteit en gastheerschap toets á 120 euro en de stad-straatkennis mondeling en schriftelijk á 150 euro per toets worden gehaald.

⁴⁶ Dit zijn eenmalige opleidingskosten per chauffeur voor het Eindhovense kwaliteitskeurmerk.

⁴⁷ Dit zijn eenmalige kosten om het keurmerk te behalen. Het examen mondeling en de schriftelijke toets kosten 150,00 excl. BTW, VWI kost 100,00 excl. Het certificaat is geldig tot de module levensreddend handelen verloopt. Iedere 2 jaar wordt derhalve het certificaat verlengd. Hier worden geen kosten voor gerekend.

⁴⁸ Dit zijn eenmalige kosten om het keurmerk te behalen.

⁴⁹ Het bedrag van € 330,00 is het maximale bedrag voor alle onderdelen (levensreddend handelen, stad- en stratenkennis, integriteitstraining). Als een chauffeur bijvoorbeeld reeds over een geldig certificaat levensreddend handelen beschikt, volgt voor dat onderdeel vrijstelling.

⁵⁰ De kosten voor het examen voor het verkrijgen van het keurmerk zijn €149,- en daarnaast zijn de kosten voor de keuring van de auto €79,00. Dit zijn eenmalige kosten.

Bevinding 6. De geboden ruimte aan gemeenten voor het leveren van maatwerk, resulteert onder andere in grote verschillen per gemeente wat betreft eisen aan het minimaal aantal aangesloten chauffeurs en rijklare voertuigen per TTO. De omvang van de taximarkt in de betreffende gemeenten is hiervoor een (mogelijke) verklaring.

- In Amsterdam is het aantal benodigde chauffeurs om een TTO te kunnen starten met minimaal 100 chauffeurs het hoogst, in Eindhoven wordt dit aantal het laagst met minimaal 15 chauffeurs (zie tabel 2).
- Amsterdam heeft het grootste aanbod op de taximarkt (4200) chauffeurs terwijl een soortgelijk TTO-model in Eindhoven wordt ingevoerd voor 450 chauffeurs (zie tabel 2).

Gemeente	Aantal chauffeurs opstapmarkt	Aantal TTO's	Minimaal aantal aangesloten chauffeurs per TTO
Amsterdam	4.200	12	100 (50 voor emissievrije TTO's)
Den Haag	700	9	30
Eindhoven	450	Nog niet bekend	15 (4 voor emissievrije TTO's)
Rotterdam	958	8	35
Utrecht	350	N.v.t.	N.v.t.
Den Bosch	130	N.v.t.	N.v.t.

Tabel 2. Overzicht omvang opstapmarkt, aantal TTO's en minimaal aantal aangesloten chauffeurs per TTO per gemeente met TTO-bevoegdheid.

Bevinding 7. De gemeenten Eindhoven en Amsterdam hanteren aangepaste regels voor TTO's die duurzame voertuigen gebruiken. Het stellen van regels omtrent duurzaamheid in een gemeentelijke taxiverordening is mogelijk wanneer het een integrale verordening betreft die naast de Wp2000 ook berust op bijvoorbeeld de Wegenverkeerswet en de Wet Milieubeheer.

- In Eindhoven krijgen emissievrije TTO's een legeskorting van €2.926 op het normale tarief voor een TTO-vergunning. Daarnaast is de drempel voor het minimaal aantal aangesloten chauffeurs en voertuigen voor deze TTO's verlaagd naar vier chauffeurs en vier taxi's. Ook mogen emissievrije taxi's in Eindhoven niet enkel gebruik maken van de busbanen op de binnenring (zoals alle TTO's), maar ook van de overige busbanen. Daarnaast gaat de gemeente taxistandplaatsen of delen daarvan in gebruik beperken tot emissievrije taxi's. In Amsterdam is de drempel voor het minimaal aantal aangesloten chauffeurs voor emissievrije TTO's vijftig in plaats van honderd en het aantal rijklare voertuigen vijftientig in plaats van vijftig.
- Duurzaamheidseisen aan TTO's kunnen enkel in een gemeentelijke taxiverordening worden geplaatst wanneer deze naast artikel 82 van de Wp2000 bijvoorbeeld ook berusten op de Wegenverkeerswet en/of de Wet Milieubeheer.⁵¹ Dit is in Eindhoven en Amsterdam het geval.

Bevinding 8. Alle gemeenten met een verordening op grond van artikel 82a of b, met uitzondering van Amsterdam, hebben ervoor gekozen gebruik te maken van een lokale stichting. Deze stichtingen verschillen in hun taken en in de samenstelling van het bestuur.

⁵¹ Zie: Nota naar aanleiding van het verslag. Wijziging van de Wet personenvervoer 2000, houdende regels ter bevordering van de kwaliteit in het taxivervoer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 424, nr.6 pagina 7.

- In alle gemeenten met een verordening op grond van artikel 82a of b, met uitzondering van Amsterdam, bestaat een lokale stichting die in ieder geval is belast met de certificering van individuele chauffeurs met het lokale kwaliteitskeurmerk. Daarnaast verschillen de taken per stichting:
 - In Den Bosch voert de stichting *mystery guest* onderzoeken uit ter monitoring van de kwaliteit van taxivervoer. Daarnaast gaat de stichting naar aanleiding van door handhavers geconstateerde overtredingen met de betreffende chauffeurs in gesprek waarbij eventueel over wordt gegaan tot sanctionering.
 - In Utrecht voert de stichting ook *mystery guest* onderzoeken uit ter monitoring van de kwaliteit van taxivervoer. Daarnaast voert de stichting controles uit op straat en gaat naar aanleiding van geconstateerde overtredingen (door de stichting zelf of door andere handhavers) met de betreffende chauffeurs in gesprek waarbij eventueel over wordt gegaan tot sanctionering.
 - In Den Haag, Rotterdam, en in de toekomst Eindhoven, regelt de stichting de opzet en coördinatie van serviceteams voor handhaving op straat en daarnaast ziet de stichting erop toe dat de TTO's de bij hen aangesloten chauffeurs aanspreken op verkeerd gedrag. Ook zijn de stichtingen belast met het uitgeven van keurmerken en het afnemen van examens.
- De samenstelling van het bestuur van de stichtingen verschilt per gemeenten met een 82a of b verordening.
 - In de gemeenten Den Bosch en Utrecht bestaat het bestuur uit onafhankelijke bestuursleden, zonder banden met de lokale taxibranche.
 - In Den Haag, Rotterdam en Eindhoven is gekozen voor een onafhankelijke voorzitter/een onafhankelijk bestuur en een Raad van Advies waarin de voorzitters van de TTO's plaatsnemen.
- Amsterdam is de enige gemeente zonder lokale stichting en kwaliteitskeurmerk. De gemeente doet momenteel onderzoek naar de mogelijkheid de TTO's te verenigen om het standplaatsmanagement en de inzet van serviceteams te coördineren. Aangegeven wordt dat er op dit moment echter weinig draagvlak is vanuit de taximarkt voor de oprichting van een (mogelijke) stichting. Daarbij wordt opgemerkt dat de markt dermate verdeeld is dat het lastig is één platform te vinden waarin alle partijen zich vertegenwoordigd voelen.

4. Functioneren gemeentelijke bevoegdheden

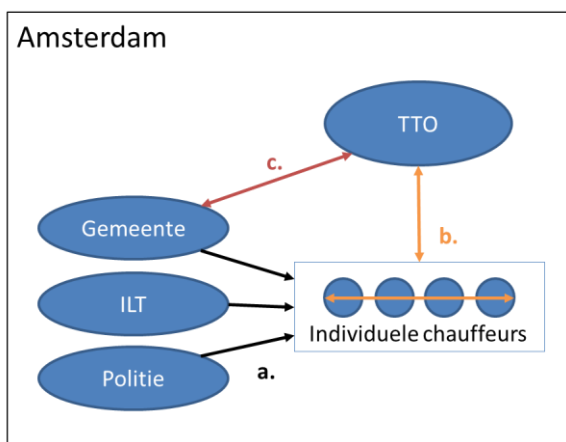
In dit hoofdstuk gaan we in op het functioneren van de gemeentelijke bevoegdheden ten behoeve van kwaliteitssturing op de taximarkt (hierna: gemeentelijke bevoegdheden). In paragraaf 4.1 lichten we het handhavingssysteem in de verschillende gemeenten kort toe aan de hand van drie onderdelen. In de daaropvolgende drie paragrafen staan we stil bij het functioneren van deze drie onderdelen.

4.1. Inrichting van het systeem van handhaving

Bevinding 9. Op grond van gesprekken met gemeenten en een analyse van documenten waarin de inrichting van het systeem van handhaving is omschreven stellen we vast dat handhaving bij zowel 82a als 82b gemeenten in de praktijk is ingericht aan de hand van de volgende drie onderdelen:

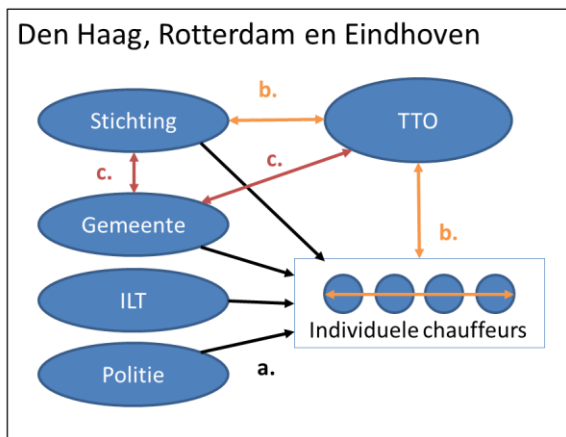
1. Handhaving op het niveau van de individuele chauffeurs.
2. Zelfregulering door de branche; tussen chauffeurs onderling en binnen de TTO's en/of stichtingen.
3. Toezicht op de TTO's en/of stichtingen door de gemeente.

In de hierna volgende figuren geven we de invulling van deze drie vormen van handhaving in de verschillende gemeenten schematisch weer, waarna ze kort worden toegelicht.



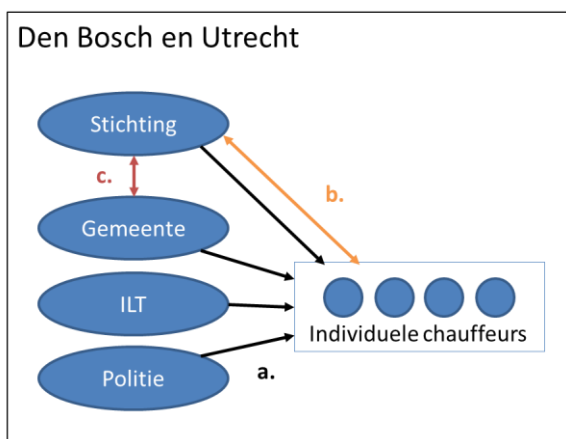
Figuur 1. Schematisch overzicht systeem van handhaving in Amsterdam.

Toelichting Amsterdam (figuur 1). In Amsterdam houden gemeente, de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) en de politie toezicht op de individuele chauffeurs (pijlen a). Zelfregulering vindt plaats binnen TTO's waarbij wordt verwacht dat de (voorzitter van de) TTO een chauffeur aanspreekt of chauffeurs elkaar onderling aanspreken op de kwaliteit. Hierbij is de TTO zelf verantwoordelijk voor het afhandelen van incidenten en klachten (pijlen b). De gemeente houdt toezicht op het functioneren van de TTO's op het gebied van zelfregulering (pijl c).



Figuur 2. Schematisch overzicht systeem van handhaving Den Haag, Rotterdam en Eindhoven.

Toelichting Den Haag, Rotterdam en Eindhoven (figuur 2). In Den Haag, Rotterdam en binnenkort Eindhoven houden gemeente, ILT, politie en serviceteams vanuit de stichting toezicht op de individuele chauffeurs (pijlen a). Zelfregulering vindt plaats binnen TTO's waarbij de voorzitter van de TTO een chauffeur aanspreekt of chauffeurs elkaar onderling aanspreken op de kwaliteit. De TTO is zelf verantwoordelijk voor het afhandelen van incidenten en klachten. Daarnaast kunnen TTO's elkaar aanspreken in het overleg dat gefaciliteerd wordt door de stichting. Ook het bestuur van de stichting kan de TTO's hier aanspreken (pijlen b). De gemeente houdt toezicht op het functioneren van de TTO's en de stichting op het gebied van zelfregulering (pijlen c).⁵²



Figuur 3. Schematisch overzicht systeem van handhaving Den Bosch en Utrecht.

Toelichting Den Bosch en Utrecht (figuur 3). In Den Bosch en Utrecht houden gemeente, ILT, politie en serviceteams vanuit de stichting toezicht op de individuele chauffeurs (pijlen a). De stichting is daarnaast verantwoordelijk voor het afhandelen van incidenten en klachten (pijl b). De gemeente houdt toezicht op het functioneren van de stichting op het gebied van het afhandelen van deze incidenten en klachten (pijl c).

4.2. Handhaving op niveau individuele chauffeurs

Bevinding 10. Handhaving op het niveau van de individuele chauffeurs wordt binnen gemeenten uitgevoerd door verschillende partijen met ieder een andere focus (bijvoorbeeld handhaving op kwaliteit of handhaving op de openbare orde) en met ieder andere bevoegdheden.

⁵² Dit betreft niet altijd een formele relatie, zie bevinding 18.

- Allereerst houdt de gemeente toezicht op de eisen die zijn opgesteld in de gemeentelijke verordening (82a of 82b). Buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) voeren het toezicht uit namens de gemeente. De eisen in de verordening verschillen per gemeente, maar over het algemeen controleren BOA's of de taxi's op de standplaats aangesloten zijn bij een TTO (in het geval van 82b) en of de taxi's over de juiste keurmerken beschikken. Indien dit niet het geval is kan een BOA de taxichauffeur wegsturen en/of beboeten.
- Daarnaast hebben BOA's de mogelijkheid om te controleren of de chauffeurs aan de kwaliteitseisen van stichting of TTO voldoen. In de praktijk wordt met name gecontroleerd of de chauffeurs beschikken over de juiste vergunningen en keurmerken. Indien dit niet het geval is wordt de chauffeur aangesproken en wordt een Rapport van Bevinding (RvB) opgesteld. Deze rapporten worden aan de stichtingen en TTO's gestuurd, waarna de stichting of TTO moet overgaan tot sanctionering.
- Naast de BOA's zijn er in de gemeenten Den Haag en Rotterdam ook serviceteams vanuit de branche actief. Deze serviceteams bestaan uit taxichauffeurs die zelf werkzaam zijn in de betreffende gemeente. De serviceteams worden gefinancierd door de stichtingen. De serviceteams zien net als de BOA's toe op de kwaliteitseisen die zijn opgenomen in de verordening (zoals bijvoorbeeld het dragen van een daklicht). Wanneer iemand uit een serviceteam een overtreding constateert wordt de overtreder aangesproken en wordt dit doorgegeven aan de TTO waarvoor de taxichauffeur rijdt.
- Veel van de kwaliteitseisen die in de verordening zijn opgenomen kunnen niet op basis van een visuele inspectie van de taxi worden gecontroleerd. Het gaat hier om zaken als omrijden en het rekenen van een te hoog tarief voor de rit. Om te monitoren of aan deze eisen wordt voldaan vinden *mystery guest* onderzoeken plaats. Deze onderzoeken kunnen of door de gemeente of door de branche (TTO of stichting) worden uitgevoerd. De *mystery guest* onderzoeken dienen enkel ter monitoring; overtredingen die door *mystery guests* worden geconstateerd leiden niet tot sancties.
- Naast toezicht op de kwaliteit van taxichauffeurs, zoals beschreven in de gemeentelijke verordening, vindt ook toezicht plaats op de landelijke wet- en regelgeving voor taxi's. Dit toezicht wordt uitgevoerd door de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (ILT). Inspecteurs van deze landelijke organisatie checken of chauffeurs voldoen aan landelijke regelgeving, zoals de maximum tarieven, het voeren van een blauw kenteken en het in bezit zijn van een chauffeurskaart. Wanneer taxichauffeurs dergelijke regels overtreden kan de ILT inspecteur direct overgaan tot een schorsing of boete.⁵³
- Tot slot houdt de politie toezicht op de landelijke en gemeentelijke verkeersregels en de openbare orde. Wanneer taxichauffeurs verkeersovertredingen begaan worden zij op de reguliere manier door de politie beboet.⁵⁴

Bevinding 11. De verschillende bevoegdheden per handhavende partij maken dat handhavers niet altijd kunnen optreden tegen geconstateerde overtredingen. Samenwerking tussen handhavende partijen is om deze reden volgens gesprekspartners van belang.

- Er bestaat volgens gesprekspartners een zekere mate van overlap in de focusgebieden van de verschillende handhavers. Zo is het rekenen van een 'eerlijke prijs' volgens veel gemeenten een van de belangrijkste kenmerken van een goede kwaliteit. In die zin zou handhaving op prijs volgens hen dus onder de gemeentelijke bevoegdheden moeten kunnen vallen. Dit is echter niet het geval, waardoor een BOA niet kan ingrijpen wanneer iemand een te hoge prijs heeft gerekend aan een klant. Dit doet volgens gesprekspartners afbreuk aan de autoriteit van een BOA.⁵⁵
- Gesprekspartner geven aan dat, vanwege bovenstaande, het van belang is goed samen te werken met alle verschillende handhavende partijen. Hiertoe vinden in veel gemeenten ook handhavingsoverleggen plaats of zijn handhavingconvenanten gesloten. Ook worden gezamenlijke handhavingssacties

⁵³ We merken op dat de handhaving vanuit de ILT niet specifiek betrekking heeft op de bepalingen uit de TTO-verordening.

⁵⁴ We merken op dat de handhaving vanuit de politie niet specifiek betrekking heeft op de bepalingen uit de TTO-verordening.

⁵⁵ In de tussentijdse evaluatie van Rebel Group werd dit knelpunt ook al geconstateerd.

uitgevoerd. Wanneer gecombineerd wordt opgetreden kunnen geconstateerde overtredingen allemaal direct worden opgepakt.

Bevinding 12. De capaciteit voor handhaving op het niveau van de individuele chauffeurs is zowel bij gemeenten als bij de ILT beperkt. Hierdoor kan sprake zijn van een beperkte afschrikkende werking en wordt samenwerking tussen partijen bemoeilijkt.

- Gesprekspartners geven aan dat vanuit de verschillende handhavende partijen beperkte capaciteit beschikbaar is om te controleren op de eisen uit de verordening en de landelijke eisen.
- Gesprekspartners geven aan dat de toezichtdruk in sommige gemeenten hierdoor laag is en er een beperkte afschrikwekkende werking van uitgaat. Vanuit de ILT wordt aangegeven dat toezicht wordt gehouden waar de risico's het grootst zijn. Vanuit deze filosofie van risico gebaseerd toezicht wordt in de praktijk een belangrijk deel van de capaciteit van ILT ingezet in de gemeente Amsterdam. Chauffeurs uit andere gemeenten geven aan hierdoor weinig handhaving te ervaren.
- Gesprekspartners bij gemeenten en handhavende instanties zijn van mening dat het door de beperkte capaciteit ook moeilijk is om samen op te trekken in de handhaving.

4.3. Zelfregulering branche

Zelfregulering binnen de branche vindt allereerst plaats door chauffeurs die elkaar aanspreken op de geleverde kwaliteit. Daarnaast geven BOA's of serviceteams geconstateerde overtredingen van de kwaliteitseisen uit de verordening door aan de verantwoordelijke TTO of stichting. Ook klachten van reizigers, die binnenkomen middels lokale en landelijke klachtenkanalen, worden aan de verantwoordelijke TTO of stichting doorgestuurd. De TTO of stichting moet volgens de lokale verordening vervolgens overgaan tot sanctionering van de betreffende chauffeurs; volgens een vast opgesteld sanctieprotocol.

Bevinding 13. Adequate zelfregulering door TTO's wordt in de huidige invulling bemoeilijkt door de verschillende onderling conflicterende rollen van de TTO's. Het verschilt sterk per TTO op welke manier met deze conflicterende rollen wordt omgegaan.

- Volgens gesprekspartners kunnen TTO's verschillende rollen hebben. Ze fungeren tegelijkertijd als onderneming, belcentrale, vertegenwoordiger van taxichauffeurs, kwaliteitsbewaker en handhaver.
- Deze rollen kunnen onderling conflicterend zijn. Zo heeft de TTO vanuit financiële overwegingen de prikkel veel chauffeurs aan zich te binden, om zo de te maken kosten over meer chauffeurs te verdelen. Daarnaast heeft een grotere TTO meer te zeggen in bijeenkomsten met andere TTO's en/of de gemeente. Vanwege deze prikkels is het voor een TTO niet altijd gunstig om chauffeurs te weigeren of af te stoten, ook wanneer de chauffeurs lage kwaliteit leveren. De TTO als kwaliteitsbewaarder zou chauffeurs van lage kwaliteit echter moeten weren en schorsen, om de kwaliteit van de TTO te borgen.
- Tussen TTO's bestaan grote verschillen in organisatie en de manier waarop wordt omgegaan met de verschillende rollen. Zo hebben de traditionele centrales, nu in de vorm van een TTO, vaak een uitgebreide en volwassen organisatie met een sterk sanctiebeleid. Andere TTO's kiezen echter voor een slanke organisatie waarbij financiële overwegingen een sterke rol spelen. Veel TTO's bevinden zich volgens gesprekspartners ergens tussen deze twee uitersten.

Bevinding 14. Stichtingen binnen het 82b systeem hebben binnen de huidige invulling beperkte handvatten om slecht functionerende TTO's aan te pakken.

- Binnen het 82b systeem met TTO's (zoals het geval is in Den Haag en Rotterdam) hebben stichtingen weinig handvatten om de TTO's aan te spreken op het gedrag van chauffeurs of de opstelling en afhandeling van klachten door de TTO. Het gesprek kan wel worden aangeknoopt om de kwaliteit bij TTO's aan te jagen, maar er kunnen geen stappen worden ondernomen, mocht er geen gehoor komen.

Deze problemen worden veroorzaakt door het feit dat de privaatrechtelijke stichtingen geen publiekrechtelijke bevoegdheden hebben om de TTO's te sanctioneren.

- Gesprekspartners geven aan dat er wordt gezocht naar omwegen om de TTO's alsnog aan te pakken. Bijvoorbeeld door middel van het intrekken van de privaatrechtelijke keurmerken van individuele chauffeurs, aangezien de stichtingen ook de keurmerken verstrekken.

Bevinding 15. Stichtingen binnen het 82a systeem kunnen niet altijd inzichtelijk maken wat de gronden zijn voor de sancties tegen individuele chauffeurs.

- Binnen het 82a systeem (zoals het geval is in Den Bosch en Utrecht) zijn stichtingen verantwoordelijk voor toezicht op chauffeurs. In de praktijk is gebleken dat in de eerste jaren van het model met name gebruik is gemaakt van het aanspreken en waarschuwen van chauffeurs. Nu blijkt dat enkele chauffeurs in de overtreding blijven gaan, wordt steeds vaker gezocht naar manieren om te sanctioneren. De privaatrechtelijke stichtingen hebben geen bevoegdheden om de vergunningen van chauffeurs in te trekken (een bestuursrechtelijke sanctie). Wel kan het privaatrechtelijke keurmerk worden ingetrokken. In de praktijk komt dit op hetzelfde neer aangezien een keurmerk nodig is voor het verkrijgen van een vergunning.
- Gesprekspartners geven aan dat stichtingen niet altijd inzichtelijk kunnen maken op welke gronden de sancties worden opgelegd. Ook zijn er binnen de stichting geen formele routes voor beroep en bezwaar voor de chauffeurs die een sancties opgelegd hebben gekregen.⁵⁶

Bevinding 16. Er is geen duidelijk beeld van de mate waarin taxichauffeurs binnen een TTO elkaar aanspreken op overtredingen van de kwaliteitseisen. Beelden van gesprekspartners over dit punt lopen uiteen.

- Gesprekspartners uit de branche geven aan dat taxichauffeurs elkaar na de invoering van de verordeningen meer zijn gaan aanspreken op overtredingen van de kwaliteitseisen. Gesprekspartners vanuit de gemeenten geven echter aan dat deze sociale controle nog niet goed van de grond komt. Het is op basis van het huidige onderzoek niet objectief vast te stellen in hoeverre deze vorm van zelfregulering in de praktijk wordt toegepast.

4.4. Toezicht op de TTO's en/of stichtingen

Gemeenten houden toezicht op het functioneren van de TTO's en stichtingen. Hierbij wordt gecontroleerd of TTO's en stichtingen de klachten en incidenten goed afhandelen en dus adequaat overgaan tot sanctioneren.

Bevinding 17. Toezicht op TTO's door gemeenten functioneert nog te beperkt als stok achter de deur, waardoor de prikkel voor TTO's om de zelfregulering zorgvuldig in te richten wordt verzwakt.

- In Den Haag en Rotterdam zijn de TTO's verplicht ieder jaar een rapportage op te leveren met daarin een verslag van de activiteiten die de TTO's hebben uitgevoerd op het gebied van handhaving.⁵⁷ Vanuit de gemeenten wordt echter aangegeven dat het lastig is om op basis van de rapportages een oordeel te vellen over het functioneren van de TTO's in de praktijk, bijvoorbeeld omdat er geen meetlat is om het functioneren van de TTO's te beoordelen.
- In Amsterdam vindt jaarlijks een audit van de TTO's plaats (uitgevoerd door een onafhankelijk accountantskantoor), waarbij de administratie grondig gecontroleerd wordt. Daarnaast vindt continue

⁵⁶ In Den Bosch is de stichting momenteel bezig met de ontwikkeling van een procedure, onder andere door het invoeren van een bezwaarcommissie.

⁵⁷ In Den Haag is deze rapportage het tweede jaar van het nieuwe systeem (2016) niet opgevraagd.

terugkoppeling plaats over de behandeling van overtredingen van de vijf gouden regels.⁵⁸ Op basis van dit systeem kan volgens gesprekspartners beter een oordeel worden gevormd over het functioneren van de TTO's. Het systeem wordt echter wel als zwaar ervaren, zowel door de branche als door gemeente.

- Wanneer een gemeente oordeelt dat een TTO niet naar behoren functioneert kan worden overgegaan tot het opleggen van sancties. Het is belangrijk op te merken dat gemeenten bij de oplegging van sancties behoorlijk dienen te handelen, in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Een goed opgebouwd dossier is in dit licht dan ook noodzakelijk voor sanctionering.
- Het is het volgens gesprekspartners zoeken naar de juiste sanctie. Gemeenten geven aan een opbouw in de sancties te (willen) hanteren. In Amsterdam wordt daarnaast verkend of er ook kan worden gewerkt met een bonus-systeem voor goed functionerende TTO's.
- In Den Haag en Rotterdam zijn nog geen sancties uitgedeeld aan TTO's. In Amsterdam zijn er tot op heden een aantal korte schorsingen opgelegd aan TTO's die niet voldoende functioneerden. De laatst opgelegde schorsing is door de betreffende TTO's echter succesvol aangevochten bij de rechter. De rechter oordeelde dat de onderbouwing van de schorsing niet voldoende was, aangezien deze enkel gebaseerd was op een vergelijking met andere TTO's.⁵⁹
- Gesprekspartners geven aan dat er vooralsnog dus nog weinig terecht lijkt te komen van het aanspreken en sanctioneren van TTO's die zich niet aan de regels houden. TTO's met een zorgvuldige administratie zien bijvoorbeeld dat TTO's met een gebrekkige administratie niet worden gesanctioneerd. Dit verzwakt de prikkel voor TTO's om de zelfregulering zorgvuldig in te richten. Ook is er door het gebrek aan sancties in beperkte mate sprake van een afschrikwekkende werking richting de TTO's.

Bevinding 18. In de huidige situatie ontbreekt het vaak aan formele afspraken tussen gemeente en stichting, waardoor gemeenten beperkt grip hebben op de activiteiten van de stichtingen.

- Gesprekspartners geven aan dat het handelen van de stichtingen niet altijd transparant is en het dus niet altijd herleidbaar is hoe stichtingen komen tot bepaalde besluiten. Hierdoor kan er volgens gesprekspartners een sfeer van machtsmisbruik of 'vriendjespolitiek' ontstaan, wat schadelijk is voor reputatie van het handhavingstelsel.
- Het is voor gemeenten moeilijk in te grijpen wanneer dergelijke situaties ontstaan. Gemeenten geven aan dat formele afspraken met de stichtingen namelijk vaak ontbreken. Hierdoor is het lastig om te sturen op de activiteiten van de stichtingen.
- In Rotterdam worden naar aanleiding van aanbevelingen uit een rapport van de Rotterdamse Ombudsmanmaatregelen genomen door de gemeente.⁶⁰ De ombudsman is van mening dat de gemeente Rotterdam zich niet aan het beginsel van fair play heeft gehouden door Stichting Kwaliteitsverbetering Rotterdamse Taxi (SKRT) wel bevoegdheden te geven maar daar onvoldoende op toe te zien. Naar aanleiding van de aanbevelingen moet de SKRT formeel verantwoording af gaan leggen over de manier waarop deze organisatie met zijn bevoegdheden omgaat. Ook moet er meer transparantie komen over de uitkomsten van contacten tussen SKRT en gemeente.⁶¹

Bevinding 19. Gemeenten zijn in de huidige invulling sterk afhankelijk van de stichtingen bij het organiseren van het toezicht. Dit vormt een risico voor de robuustheid van het systeem van handhaving in de gemeenten.

- De gemeenten zijn in de huidige invulling sterk afhankelijk van het functioneren van de stichtingen. Zoals beschreven in het derde hoofdstuk zijn de stichtingen verantwoordelijk voor de certificering van de individuele taxichauffeurs en het faciliteren van overleg met de voorzitters van de TTO's. Daarnaast

⁵⁸ In het maatregelenprotocol is aangegeven hoe omgegaan dient te worden met de sanctionering bij verschillende typen overtredingen: <https://www.amsterdam.nl/parkeren-verkeer/taxi/betere-taximarkt/aanvraagformulier/kopie-reglement-tto/>.

⁵⁹ Zie <http://www.taxipro.nl/straattaxi/2016/12/15/amsterdamse-ttos-winnen-kort-geding-tegen-schorsing/>.

⁶⁰ Zie rapport gemeentelijk ombudsman Rotterdam. Dossiernummer: 2016.131 (19 december 2016). Via: <https://www.ombudsmanrotterdam.nl/wp-content/uploads/2016/12/Rapport-ombudsman-klacht-SKRT-20-12-2016.pdf>.

⁶¹ Zie: <http://www.taxipro.nl/straattaxi/2016/12/22/rotterdam-gaat-stichting-taxi-merk-beter-controleren/>.

zijn de stichtingen in Utrecht en Den Bosch verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteitseisen voor taxichauffeurs.

- Wanneer de gemeente sterk afhankelijk is van een enkele stichting voor de uitvoering van haar beleid en duidelijke afspraken tussen beide partijen ontbreken, vormt dat een risico voor de robuustheid van het systeem. Dit beeld wordt onderstreept door recente ontwikkelingen in Utrecht. De STKU heeft per 1 januari 2017 haar taken neergelegd, omdat de stichting van mening was dat ze haar werkzaamheden niet kon uitvoeren onder de heersende condities.⁶² Ten tijde van het verschijnen van dit rapport loopt er een onderzoek naar het functioneren van de stichting en zijn gemeente en STKU met elkaar in gesprek om te zoeken naar een oplossing.

⁶² Zie: <http://www.taxipro.nl/straattaxi/2016/11/23/taxikeur-utrecht-staat-op-de-tocht/>.

5. Effecten gemeentelijke bevoegdheden

In dit hoofdstuk gaan we in op de effecten van de gemeentelijke bevoegdheden ten behoeve van kwaliteitssturing op de taximarkt (hierna: gemeentelijke bevoegdheden). We maken hierbij onderscheid tussen de effecten op de kwaliteit van de taximarkt en overige effecten. Allereerst gaan we in op de beoogde effecten van de gemeentelijke bevoegdheden.

5.1. Beoogde effecten

In oktober 2011 is de Wp2000 gewijzigd met als doel de kwaliteit van het taxivervoer voor de consument te bevorderen (zie hoofdstuk 2 voor een uitgebreide toelichting). In de Memorie van toelichting bij de wetswijziging is aangegeven dat de maatregelen om te sturen op de kwaliteit van de taximarkt er in de kern op gericht zijn om taxiondernemingen en taxichauffeurs te bewegen om zich meer herkenbaar, traceerbaar en aanspreekbaar op te stellen, dus om zich te onderscheiden en een goede reputatie te ontwikkelen (reputatiemechanisme).⁶³ In paragraaf 5.2 stellen we vast in hoeverre deze effecten zijn bereikt.

5.2. Effecten op de kwaliteit van de taximarkt

Hierna duiden we op grond van feiten, percepties en inzichten uit eerder onderzoek in hoeverre de gemeentelijke bevoegdheden bijdragen aan herkenbaarheid, traceerbaarheid, aanspreekbaarheid en de ontwikkeling van een reputatiemechanisme.

5.2.1. Herkenbaarheid

Bevinding 20. De gemeentelijke bevoegdheden leveren in beperkte mate een bijdrage aan de herkenbaarheid van 'kwaliteitstaxi's voor reizigers. De herkenbaarheid voor toezichhouders en handhavers is wel toegenomen.

- Veel gesprekspartners zijn van mening dat de invulling van de gemeentelijke eisen aan de herkenbaarheid van de taxi's in zeer beperkte mate bijdraagt aan de herkenbaarheid voor reizigers. Een voorbeeld van de invulling die wordt gegeven aan herkenbaarheid is de eis om een daklicht te voeren. Veel gesprekspartners zijn van mening dat het voor reizigers lastig is om de verschillende daklichten (en daarmee de aanbieders) van elkaar te onderscheiden. Tevens wordt opgemerkt dat reizigers het daklicht niet herkennen als 'stempel' van een kwaliteitstaxi.⁶⁴ Gemeenten geven aan dit via websites en flyers onder de aandacht te brengen bij reizigers.

⁶³ Wijziging van de Wet personenvervoer 2000, houdende regels ter bevordering van de kwaliteit in het taxivervoer ; Memorie van toelichting: KST324243, kenmerk 32424, nr. 3.

⁶⁴ We merken hierbij op dat we geen onderzoek onder reizigers hebben uitgevoerd. Deze bevinding is geformuleerd op basis van gesprekken met gemeenten, de taxibranche en de organisatie voor reizigersbelangen Rover. De lezer kan via de afbeeldingen in de volgende link een eigen oordeel vormen over de herkenbaarheid van TTO's in Amsterdam aan hun daklichten: <https://www.amsterdam.nl/parkeren-verkeer/taxi/toegelaten-taxi-tto/>.

- Gesprekspartners vanuit gemeenten merken op dat de herkenbaarheid voor ‘professionals’ zoals toezichhouders en handhavers door de gemeentelijke eisen is toegenomen. Aangegeven wordt dat de daklichten hen in staat stellen om de verschillende TTO’s en individuele chauffeurs te onderscheiden tijdens hun werkzaamheden.
- Tot slot wordt door een aantal gesprekspartners opgemerkt dat de taxibranche zelf in beperkte mate maatregelen neemt om – naast de eisen vanuit de verordening – zich te onderscheiden door middel van bijvoorbeeld herkenbaar uitgedoste voertuigen.

5.2.2. Traceerbaarheid

Bevinding 21. De invulling van de gemeentelijke bevoegdheden draagt bij aan de traceerbaarheid van taxichauffeurs.

- Gesprekspartners benadrukken het belang van de traceerbaarheid van taxi’s zodat bij klachten de onderneming en chauffeur te achterhalen zijn. Gesprekspartners vanuit zowel gemeenten als de taxibranche geven aan dat de invoering van de verordening een positief effect heeft op de traceerbaarheid van taxichauffeurs.
 - Gesprekspartners geven aan dat taxichauffeurs uit de anonimiteit worden gehaald en traceerbaar zijn. Bijvoorbeeld door de eis van het voeren van een daklicht met naam van de TTO en een uniek nummer. Tegelijkertijd is het herkennen van de verschillende typen daklichten voor reizigers in de praktijk lastig (zie bevinding 20).
 - De TTO-verordening van de gemeente Amsterdam stelt het gebruik van een *track and trace* systeem (GPS) verplicht. Dit vergroot de traceerbaarheid van de taxi (ook voor handhavers zoals de politie). Uit gesprekken blijkt dat het systeem in de praktijk nog niet altijd voldoende betrouwbaar functioneert (bijvoorbeeld door het wegvallen van de GPS).
- Met betrekking tot de traceerbaarheid is een aantal gesprekspartners kritisch op de verplichting tot het aanbieden van de ritbon. Zij stellen dat de ritbon nog niet altijd wordt aangeboden. Daarbij wordt opgemerkt dat deze verplichting nauwelijks te handhaven is en dat reizigers vaak geen behoefte hebben aan een ritbon.⁶⁵ Aangegeven wordt dat het verplicht aanbieden van een ritbon een sterk positief effect kan hebben op de traceerbaarheid van de taxiondernemingen en taxichauffeurs omdat alle relevante informatie voor een reiziger die een klacht wil indienen daarop beschikbaar is.

5.2.3. Aanspreekbaarheid

Bevinding 22. De gemeentelijke bevoegdheden dragen bij aan de aanspreekbaarheid van taxichauffeurs en taxiondernemingen. Ook is de communicatie tussen gemeente en branche (TTO-ondernemingen) verbeterd. Dit effect treedt in mindere mate op in de gemeenten die een verordening op grond van artikel 82a hebben ingesteld omdat er geen sprake is van groepsvorming. Aandachtspunten zijn vertegenwoordiging van chauffeurs in de overleggen tussen gemeente en TTO’s en de mogelijkheden om veel-overtreders van de taximarkt te weren.

- Gesprekspartners vanuit gemeenten en de taxibranche geven aan dat de groepsvorming door het TTO-systeem de aanspreekbaarheid van taxichauffeurs en ondernemingen heeft vergroot. Wel constateren we dat de aanspreekbaarheid voor - met name reizigers - sterk afhankelijk is van de herkenbaarheid en traceerbaarheid van de taxi. Zoals hiervoor opgemerkt is de herkenbaarheid voor reizigers nog beperkt.
- Gemeenten geven aan dat zij dankzij de verordening beter zicht hebben gekregen op de lokale taximarkt. Aangegeven wordt dat op de taximarkt hoofdzakelijk ZZP’ers actief zijn waardoor het lastig was om met de branche in gesprek te komen. De mogelijkheid tot groepsvorming in het TTO-systeem

⁶⁵ Wanneer een reiziger geen behoefte heeft aan de bon, hoeft hij ook niet te worden uitgereikt. Er is enkel nog een verplichting tot het aanbieden van de bon, zie: Regeling maximumtarief wijziging 9 december 2015 staatscourantnummer 44664.

zorgt er volgens de gemeenten voor dat zij via de TTO's beter dan voorheen met de taxibranche in gesprek zijn. Dit effect treedt in mindere mate op in de gemeenten die een verordening op grond van artikel 82a hebben ingesteld omdat er geen sprake is van groepsvorming.

- Verschillende gemeenten hebben vaste overleggen ingesteld met de (bestuurders van) de TTO's. Zo vindt in Amsterdam iedere twee maanden een TTO-overleg plaats. Twee keer per jaar sluiten hierbij ook bestuurders vanuit de gemeente aan. In Rotterdam en Den Haag vindt ook overleg met de branche plaats. Dit overleg vindt plaats tussen de kwaliteitsstichtingen (STH / SKRT) en de gemeente. De TTO-bestuurders zitten in dit model niet direct met de gemeente om tafel.
- Aangegeven wordt dat de overleggen met de TTO's niet alleen worden benut om te sturen op kwaliteit maar ook om een gesprek tussen branche en gemeente te faciliteren over andere onderwerpen die spelen op de taximarkt (bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid, taxiaanbod bij evenementen en verkeersonderbrekingen).
- Wel geven sommige gesprekspartners van gemeenten aan dat de contact met de TTO's verschilt door de tijd heen. In het algemeen is deze verbeterd, maar als er bijvoorbeeld streng is gehandhaafd of er sprake is van een belangentegenstelling tussen branche en gemeente, kan het contact ook weer bekoelen.
- Een aantal gesprekspartners plaatst kanttekeningen bij de aanspreekbaarheid via het TTO-systeem.
 - Zo wordt aangegeven dat de chauffeurs binnen een TTO zich niet altijd vertegenwoordigd voelen door een TTO-bestuurder. Chauffeurs hebben zich weliswaar in een TTO georganiseerd maar het effect hiervan op 'het groepsgevoel' is in veel gevallen beperkt. Wanneer de gemeente met de bestuurder om tafel heeft gezeten betekent dat niet automatisch dat daarmee ook de stem van de individuele chauffeurs is vertegenwoordigd. Ook wordt opgemerkt dat de resultaten uit de gesprekken met de gemeente niet altijd worden teruggekoppeld aan de individuele chauffeurs.
 - Het Nederlandse taximodel stelt chauffeurs in staat om op meerdere markten actief te zijn (bijvoorbeeld opstap en bel- en bestelmarkt). Dit is positief maar kan het lastig maken om 'rotte appels' van de taximarkt te weren. Zo wordt aangegeven dat chauffeurs relatief eenvoudig kunnen overstappen naar andere TTO's en dat chauffeurs op verschillende deelmarkten actief zijn (er zijn bijvoorbeeld meerdere mobiele applicaties waarbij chauffeurs zich kunnen aansluiten). Ook zijn er volgens gesprekspartners veel haken en ogen om de veel-overtreders van de markt te halen. Zo moet er sprake zijn van een compleet dossier, maar het opbouwen hiervan is lastig gezien de handhaving vanuit verschillende instanties (zie paragraaf 3.2).

5.2.4. Reputatiemechanisme

Bevinding 23. De invulling van de gemeentelijke bevoegdheden door gemeenten draagt niet bij aan de ontwikkeling van een reputatiemechanisme in de opstapmarkt. Deze constatering valt te herleiden naar een fundamentele tekortkoming op de opstapmarkt. Er is sprake van een informatieasymmetrie tussen vrager en aanbieder. De klant heeft een zeer beperkte kennis van de kwaliteit van de chauffeur en gecombineerd met de beperkte keuzevrijheid werkt het reputatiemechanisme in de praktijk niet. De huidige invulling van de gemeentelijke bevoegdheden verhelpt deze tekortkomingen onvoldoende.

- Veel gesprekspartners merken op dat het reputatiemechanisme in de praktijk niet werkt omdat onderscheidend vermogen op het gebied van kwaliteit niet (of zeer beperkt) wordt beloond op de opstapmarkt:
 - De opstapmarkt bestaat met name in de grote steden (bijvoorbeeld door toerisme) voor een groot deel uit eenmalige gebruikers. Daarnaast is er een groot aantal aanbieders actief. Dit maakt de kans om op een standplaats tweemaal dezelfde chauffeur te treffen nihil. Reputatie is daarmee voor een chauffeur op de opstapmarkt van minder groot belang dan op de bel- en bestelmarkt.
 - Er wordt weinig onderscheid ervaren tussen de kwaliteit van de verschillende aanbieders. Bovendien is het verschil in kwaliteit voor reizigers volgens gesprekspartners slecht waarneembaar. De werking

van een reputatiemechanisme hangt sterk samen met de herkenbaarheid van de taxi's. Wanneer een reiziger ervaring heeft opgedaan met een taxi en opnieuw van deze onderneming gebruik wil maken op de opstapmarkt zal hij op basis van de uiterlijke kenmerken de onderneming opnieuw moeten kunnen identificeren. Dit zal volgens gesprekspartners voor veel reizigers lastig zijn (zie paragraaf 5.2.1).

- Gesprekspartners geven aan dat zelfs wanneer de reiziger eerdere ervaringen heeft en in staat is om op basis daarvan de gewenste aanbieder te identificeren er – op met name standplaatsen – in de praktijk een gebrek aan keuzevrijheid is. Aangegeven wordt dat reizigers gewend zijn om de eerste taxi uit de rij te kiezen en veelal niet weten dat het ook mogelijk is om een andere taxi te nemen. Daarbij wordt opgemerkt dat de infrastructuur bij een aantal standplaatsen het in de praktijk niet mogelijk maakt om een taxi anders dan de eerste te nemen. Daarbij vernemen we vanuit verschillende gesprekspartners signalen dat het kiezen voor een andere taxi uit de rij door chauffeurs actief wordt ontmoedigd.
- Tot slot geeft een aantal gesprekspartners aan dat wanneer het reputatiemechanisme zou werken, zij verwachten dat er weinig bereidheid is bij consumenten om op de opstapmarkt extra te betalen voor kwaliteit boven het standaardniveau. Of dit daadwerkelijk zo is heeft de praktijk echter nog niet kunnen uitwijzen, enerzijds door een niet functionerend reputatiemechanisme en anderzijds doordat er vrijwel geen sprake is van tariefdifferentiatie: de tarieven liggen vrijwel altijd op of tegen het maximumtarief aan (zie paragraaf 5.3.4).
- Aangegeven wordt dat de vermenging tussen de opstap en bel- en bestelmarkt mogelijk kan bijdragen aan de werking van het reputatiemechanisme. Volgens gesprekspartners is er wel in beperkte mate sprake van een reputatiemechanisme bij taxi's die ook actief zijn op de bel- en bestelmarkt. Voor grotere bedrijven met een herkenbare merknaam die ook actief zijn op de bel- en bestelmarkt speelt reputatie een rol omdat zij wel degelijk een reëel risico lopen om toekomstige klanten (op de bel- en bestelmarkt) te verliezen als de kwaliteit onder de maat is (zeker wanneer mobiele applicaties gebruikt worden die werken met beoordeling aan de hand van 'ratings'). Daarbij kan een tevreden klant op de opstapmarkt leiden tot een nieuwe klant op de bel- en bestelmarkt.
- Een aantal taxiondernemers geeft aan dat de kwaliteitssturing vanuit de gemeente een negatief effect heeft op de werking van het reputatiemechanisme. Aangegeven wordt dat de strengere eisen vanuit de gemeente het speelveld nivelleren waardoor alle aanbieders op hetzelfde (door de gemeente voorgeschreven) basisniveau uitkomen. Dit maakt het volgens de ondernemers lastig om onderscheidend te zijn op het gebied van kwaliteit. Een voorbeeld dat is genoemd is het verplicht stellen van een pinautomaat in de taxi. Aanbieder die hierover reeds beschikten, geven aan dat hun concurrentievoordeel (toegang voor consumenten zonder contant geld) komt te vervallen.

5.3. Overige effecten

Naast de effecten op het gebied van herkenbaarheid, traceerbaarheid, aanspreekbaarheid en de ontwikkeling van een reputatiemechanisme zijn er een aantal andere effecten te onderscheiden.

5.3.1. Kosten

Bevinding 23. De TTO-verordening is een arbeidsintensief en duur model, zowel in de voorbereiding als in de uitvoering. Dit geldt voor zowel gemeenten als taxiondernemers. Dit geldt in mindere mate voor gemeenten die een verordening op grond van artikel 82a hebben vastgesteld.

- Gesprekspartners vanuit gemeenten en de taxibranche ervaren het TTO-model als een arbeidsintensief model dat aanvullende kosten met zich meebrengt voor zowel gemeenten als de lokale taxibranche. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de kosten wel sterk verschillen tussen de gemeenten (zie

paragraaf 2.2). Zo geeft de gemeente Amsterdam aan naast de capaciteit op het gebied van handhaving ook veel beleidsmatige capaciteit te investeren. In gesprekken zijn onder andere de volgende aanvullende kosten en activiteiten genoemd:

- Het toestandkomingproces van de verordeningen is lang en intensief. De gemeente heeft tijd en capaciteit nodig voor het opstellen van de verordening en het afhandelen van de vergunningsaanvragen.
- De branche heeft capaciteit, kennis en kunde nodig om een TTO-vergunning aan te vragen en het systeem van kwaliteitsbewaking en zelfregulering in te vullen (schrijven van rapporten en protocollen).
- Deelname aan het TTO-model brengt ook financiële lasten voor de taxiondernemers met zich mee in de vorm van leges en aanvraagkosten voor de vergunning. De financiële lasten zijn kleiner in gemeenten die een verordening op grond van artikel 82a hebben ingesteld (zie paragraaf 2.2).
- Wanneer het systeem operationeel is geven ondernemers aan veel tijd kwijt te zijn aan kwaliteitsbewaking (bijvoorbeeld sanctioneren op basis van een RVB, de terugkoppeling daarover en jaarlijkse audits).
- Gemeenten geven op hun beurt aan veel tijd kwijt te zijn aan handhaving op straat en toezicht op de invulling van de gemeentelijke eisen binnen de TTO's. Gemeenten geven aan dat met name de handhavingskosten fors kunnen oplopen (zo geeft Amsterdam aan dat 6 fte aan handhavers toezicht houden op de verordening). Een aantal gesprekspartners merkt op dat het lastig is om de benodigde middelen vrij te maken om het gewenste handhavingsniveau te bereiken. Daar komt volgens gemeenten bij dat de handhavingscapaciteit bij rijksdiensten als de politie en ILT is afgenomen.
- Aangegeven wordt dat de kosten met name afhankelijk zijn van de invulling van het systeem (hoe zwaar is het ingestoken). Gemeenten kiezen elk voor een eigen invulling volgens de ruimte die wordt geboden in de wet. Afhankelijk van de invulling zullen de lasten voor de gemeente en de branche verschillen.
- Vergunningen worden voor een periode van een aantal jaar afgegeven (bijvoorbeeld 3 jaar in Amsterdam en 5 jaar in Den Haag). Dit creëert volgens gesprekspartners *path dependency*; het is niet wenselijk om de regels gedurende deze periode vergaand te wijzigen.

5.3.2. Waterbedeffect en taxi's vanuit andere gemeenten

Bevinding 25. Er is in beperkte mate sprake van een waterbedeffect – het uitwijken van taxi's naar andere steden – door de invoering van het TTO-model. Ook lijkt het TTO-systeem in beperkte mate een beperking te vormen voor taxichauffeurs uit andere steden.

- In de tussentijdse evaluatie van de taxiwet is geconstateerd dat het voorziene waterbedeffect van invoering van het TTO-model op het taxivervoer rondom TTO-gemeenten nauwelijks is waargenomen. Een aantal gesprekspartners geeft aan dat er vlak na de invoering van lokale verordeningen in enige mate sprake is geweest van het uitwijken van taxi's naar andere steden en standplaatsen. Aangegeven wordt dat het uitwijken naar andere steden met name speelt rondom grote evenementen.
- Een mogelijke beperking van de TTO-systematiek is dat taxichauffeurs uit andere steden die niet zijn aangesloten bij een TTO wel een klant kunnen afzetten in TTO-gebied, maar niet de mogelijkheid hebben om weer een klant op te halen in dit gebied terwijl chauffeurs uit een TTO-gemeente dit andersom wel kunnen. Uit gesprekken blijkt dat deze mogelijke beperking zich op beperkte schaal manifesteert. Aangegeven wordt dat de taximarkt doorgaans een vrij lokaal georiënteerde markt is.

5.3.3. Kwantiteit

Bevinding 26. De invoering van de gemeentelijke kwaliteitssturing heeft geen evidente en eenduidige invloed gehad op het aantal taxichauffeurs op de opstapmarkt.

- Uit de tussentijdse evaluatie van de taxiwet bleek dat het aantal taxi's daalde na invoering van het TTO-systeem. Inmiddels blijkt uit cijfers over het aantal taxichauffeurs dat dit een tijdelijk effect was. In de meeste gemeenten is het aanbod van taxi's op de opstapmarkt volgens gesprekspartners nagenoeg gelijk gebleven na invoering van de verordening. Een aantal gemeenten heeft de indruk dat door de invoering van de TTO-systeem het aantal taxichauffeurs iets is afgenomen omdat de slechtst presterende chauffeurs bij geen enkele TTO werden toegelaten. In Amsterdam is het aantal taxichauffeurs de afgelopen periode fors toegenomen. Voor het instellen van de verordening waren er 3200 chauffeurs. Nu zijn er 4200 chauffeurs actief.⁶⁶ Gesprekspartners noemen een aantal redenen voor de grote instroom van chauffeurs in Amsterdam:
 - De taximarkt kent een relatief lage toetredingsdrempel. Aangegeven wordt dat de kosten voor taxichauffeurs binnen een TTO en de kwaliteitseisen die gemeenten op grond van de verordening stellen (bijvoorbeeld een stratenkennistoets of een taaltoets) slechts in beperkte mate een drempel vormen om toe te treden.
 - Aangegeven wordt dat door deregulering / het vereenvoudigen van regelgeving vanuit de Rijksoverheid de toetredingsdrempel verder omlaag wordt gebracht.
 - TTO's hebben belang bij chauffeurs die zich bij hun onderneming aansluiten om de kosten voor de TTO-vergunning te verdelen.
- Veel gesprekspartners zijn van mening dat de groei van het aanbod en kwaliteit op gespannen voet staan. Een aantal gemeenten geeft aan dat ze graag wettelijke mogelijkheden zouden willen krijgen om volumebeleid te voeren om de kwaliteit van de taximarkt verder te verbeteren.⁶⁷ Aangegeven wordt dat een grote discrepantie tussen vraag en aanbod ongewenst gedrag (bezuinigen op onderhoud, omrijden) zal uitlokken, temeer omdat er in de opstapmarkt geen reputatiemechanisme aanwezig is.

5.3.4. Tarieven

Bevinding 27. De invoering van de gemeentelijke kwaliteitssturing op de taximarkt heeft geen invloed gehad op de gehanteerde tarieven. Er is op de opstapmarkt geen sprake van tariefdifferentiatie. Tarieven liggen vrijwel altijd op of tegen het maximumtarief aan.

- Uit de recente evaluatie van de tariefstructuur van het taxivervoer blijkt dat ondernemers weliswaar de mogelijkheid hebben om onder het maximum op tarief te concurreren. Echter, de onderzoekers stellen vast dat vooral in de opstapmarkt (en in de bestelmarkt wanneer op de meter wordt gereden) het maximumtarief gehanteerd wordt als het feitelijke tarief. Veel ondernemers rijden op of rond het maximum, waardoor er weinig sprake is van tariefconcurrentie.⁶⁸
- Alle gesprekspartners geven aan dat de instelling van de verordening geen invloed heeft gehad op de gehanteerde tarieven. Gesprekspartners geven aan dat er geen concurrentie op prijs-kwaliteitsverhouding plaatsvindt op de opstapmarkt. Aangegeven wordt dat dit met name toe te schrijven is aan de beperkte werking van het reputatiemechanisme op de opstapmarkt door bijvoorbeeld de beperkte keuzevrijheid voor de reiziger en het grote aantal incidentele gebruikers. Het rekenen van een lage prijs zal vanwege deze kenmerken nauwelijks tot meer vraag leiden (alleen tot minder omzet).

⁶⁶ Gebaseerd op het aantal uitgegeven Taxxivergunningen. Het is niet met zekerheid vast te stellen dat de toename van het aantal Taxxivergunningen ook leidt tot een toename in wagenuren op straat (en dus drukte op de opstapmarkt). Het is bijvoorbeeld mogelijk dat chauffeurs die op weekendavonden voor Uber willen rijden een vergunning aanvragen, maar uiteindelijk maar zeer beperkt op straat aanwezig zijn. Wij hebben geen onderzoek uitgevoerd naar het aantal wagenuren op straat voor en na de invoering van een TTO-verordening, en kunnen dit derhalve niet met zekerheid vaststellen.

⁶⁷ We merken hierbij op dat het aantal taxichauffeurs in de meeste gemeenten grotendeels gelijk is gebleven na invoering van de verordening. In gemeente Amsterdam, waar wel een toename te zien is, wordt aangegeven dat capaciteitsbeleid niet enkel een bijdrage kan leveren aan kwaliteit van taxivervoer, maar tevens aan 'verkeersmanagement': het voorkomen van veel lege taxiriten 's avonds en in het weekend.

⁶⁸ Evaluatie tariefstructuur taxivervoer (2016). RebelGroup in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

5.3.5. Duurzaamheid

Bevinding 28. Gemeenten hechten over het algemeen een groot belang aan duurzaam taxivervoer. Er zijn geen gemeenten die op grond van de verordening eisen stellen aan voertuigemissies. Wel benutten gemeenten andere mogelijkheden (vanuit hun gemeentelijke bevoegdheden) om de verduurzaming van het taxivervoer te stimuleren en te faciliteren.

- Gesprekspartners vanuit nagenoeg alle gemeenten geven aan te hechten aan de duurzaamheid van het taxivervoer. Verschillende gemeenten geven aan dat zij duurzaamheid als een belangrijk aspect (van kwaliteit) zien. In de praktijk proberen gemeenten op verschillende manieren om duurzaam taxivervoer te stimuleren en te faciliteren. Zo worden convenanten over de verduurzaming van het taxivervoer gesloten met de branche. Daarnaast bieden gemeenten voordelen en mogelijkheden aan voor emissievrije taxi's zoals speciale standplaatsen, een lagere eis aan de omvang van de TTO en een korting op de kosten voor het aanvragen van een vergunning.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1. Inleiding

De hoofdvraag van deze evaluatie is:

In hoeverre is de doelstelling bereikt om middels gemeentelijke bevoegdheden de kwaliteit van de taximarkt te verbeteren?

Op basis van documentonderzoek en interviews met gemeenten, ministerie, taxiondernemingen en koepelorganisaties komen wij tot conclusies en aanbevelingen. In paragraaf 6.2 behandelen we de hoofdconclusies. Vervolgens gaan we in paragraaf 6.3 dieper in op de onderliggende deelconclusies. In paragraaf 6.4 beschrijven we onze aanbevelingen.

Alvorens in te gaan op de conclusies is het van belang om het volgende op te merken:

- De kwaliteit van het taxivervoer wordt door meer factoren bepaald dan door de gemeentelijke bevoegdheden. In dit onderzoek hebben we ons gericht op het functioneren van de gemeentelijke bevoegdheden.⁶⁹ De gemeentelijke bevoegdheden stellen gemeenten in staat om, in aanvulling op de landelijke kwaliteitseisen, extra kwaliteitseisen te stellen aan het taxivervoer in de opstapmarkt. In de conclusies gaan we in op de vraag of, en in welke mate, het aannemelijk is dat de gemeentelijke bevoegdheden (kunnen) bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van taxivervoer.
- De invulling van de bevoegdheden is een verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf. De wettelijke bepalingen laten ruimte voor maatwerk in het opstellen van de gemeentelijke verordening. De geboden flexibiliteit stelt gemeenten in staat om maatregelen te nemen die passen bij de lokale context en die het meeste effect kunnen sorteren. Bij de evaluatie van het functioneren van de gemeentelijke bevoegdheden baseren we ons derhalve op de invulling die gemeenten zelf (al dan niet in afstemming met het Rijk, andere gemeenten en de taxibranche) aan de aan hen toegekende bevoegdheden hebben gegeven.

6.2. Hoofdconclusies

Conclusie 1. De huidige invulling van de gemeentelijke bevoegdheden heeft een aantal positieve effecten op de kwaliteit van het taxivervoer in de betreffende gemeenten.

- Het instellen van een gemeentelijke verordening op grond van artikel 82a of b heeft positieve effecten op de kwaliteit van het taxivervoer door het vergroten van de aanspreekbaarheid en traceerbaarheid van individuele chauffeurs. Ook lijkt de introductie van een verordening op grond van artikel 82a of b de chauffeurs met de slechtste kwaliteit van de opstapmarkt te weren.
- Deze effecten worden zowel in artikel 82a als b gemeenten waargenomen. Wel stellen we vast dat door de verplichte groepsvorming in het TTO-systeem de aanspreekbaarheid groter is dan in gemeenten die een verordening op grond van artikel 82a hebben. Met betrekking tot de traceerbaarheid zien we dat gemeenten met een verordening op grond van artikel 82a en b in belangrijke mate dezelfde eisen

⁶⁹ Op 1 oktober 2011 zijn de gemeentelijke bevoegdheden om te sturen op de kwaliteit van de taximarkt zoals vastgelegd in artikel 82 van de Wp2000 in werking getreden. Staatsblad. Wet van 26 mei 2011 tot wijziging van de Wet personenvervoer 2000, houdende regels ter bevordering van de kwaliteit in het taxivervoer.

stellen (daklicht met naam onderneming/TTO en uniek nummer). De traceerbaarheid van taxi's, voor zowel gemeente als handhavers, is het grootst in de gemeente Amsterdam. Dit is de enige onderzochte gemeente waar het gebruik van een *track and trace* systeem (GPS) verplicht is.

Conclusie 2. De huidige invulling van de gemeentelijke bevoegdheden kent tekortkomingen, ook worden niet alle beoogde effecten gerealiseerd.

- De huidige invulling van de gemeentelijke bevoegdheden draagt nog in beperkte mate bij aan het realiseren van belangrijke voorwaarden voor kwaliteitsverbetering door de branche. Zo is er (zowel bij 82a als b verordeningen) geen sprake van een vergrote herkenbaarheid voor de reiziger en een werkend reputatiemechanisme.
- Deze constatering valt te herleiden naar een fundamentele tekortkoming op de opstapmarkt (informatieasymmetrie tussen vrager en aanbieder). De prikkel tot het onderscheiden op 'kwaliteit' blijft door deze fundamentele tekortkoming ook met de huidige invulling van de gemeentelijke bevoegdheden klein. Bovendien lijkt de zelfregulering door de branche wisselend, maar over het algemeen beperkt, van de grond te komen.
- Tot slot blijven ook lasten voor toezicht- en handhaving voor gemeenten en de branche hoog. Met name het TTO-systeem wordt in veel gevallen als arbeidsintensief ervaren door branche en gemeenten.

Conclusie 3. Op grond van de evaluatie zien we geen aanleiding om de wettelijke kaders aan te passen. Gemeenten hebben dankzij artikel 82a en b meer bevoegdheden gekregen om naar eigen invulling maatregelen te nemen die bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van het taxivervoer. Het is gezien de korte looptijd van de gemeentelijke verordeningen en de gedane investering in het systeem door gemeenten en branche, momenteel niet wenselijk om het huidige systeem fundamenteel te wijzigen. Daarbij constateren we dat er potentie is voor verdere verbetering van de invulling van de gemeentelijke bevoegdheden.

- Gemeenten hebben dankzij artikel 82a en b meer bevoegdheden gekregen om te sturen op de kwaliteit van het taxivervoer op de opstapmarkt. Dit stelt gemeenten in staat om naar eigen invulling maatregelen te nemen die ze voorheen niet konden nemen, zoals het stellen van eisen aan lokale stratenkennis, beheersing van de Nederlandse taal, representatief voorkomen en de uiterlijke herkenbaarheid van de taxi. Door bevoegdheden toe te kennen aan gemeenten – in aanvulling op het landelijk wettelijke kader – kunnen lokaal specifieke maatregelen genomen worden (daar waar de problematiek speelt). Op deze manier worden geen onnodige (administratieve) lasten gecreëerd voor taxiondernemers die opereren in andere gemeenten of actief zijn in bel/bestel- of contractvervoer.
- Het geboden instrumentarium wordt op hoofdlijnen als toereikend ervaren. De wettelijke kaders bieden voldoende ruimte en mogelijkheden aan gemeenten om te sturen op de kwaliteit door maatregelen in te voeren die passen bij de lokale problematiek en context.
- Door de positieve effecten kan het systeem van gemeentelijke bevoegdheden worden gezien als een verbetering ten opzichte van de situatie op de opstapmarkt voor de invoering van artikel 82a en b van de Wp2000. Wel kent de gesignaleerde invulling van de bevoegdheden nog een aantal knelpunten en worden niet alle beoogde doelen gerealiseerd.
- We zien voornamelijk geen aanleiding om de geëvalueerde wettelijke kaders aan te passen. Er is verbeterpotentieel en nagenoeg alle gesprekspartners zijn van mening dat de korte looptijd en de gedane investeringen redenen vormen om het systeem voort te zetten. Wel dient zich bij continuering de vraag aan of de kosten van de huidige invulling opwegen tegen de voordelen. Of anders gezegd, of dezelfde effecten met een andere (minder arbeidsintensieve) invulling van het systeem bereikt kunnen worden. Het is lastig om deze vraag op grond van het onderhavige onderzoek in generieke zin te beantwoorden. Het antwoord is namelijk sterk afhankelijk van de invulling door gemeenten en de specifieke lokale context. Wel stellen we vast dat de wettelijke kaders voldoende ruimte en mogelijkheden bieden aan gemeenten om passende maatregelen te nemen.

6.3. Deelconclusies

Deelconclusie 1. De wettelijke bepalingen laten ruimte voor maatwerk in het opstellen van de gemeentelijke verordening. De geboden flexibiliteit stelt gemeenten in staat om maatregelen te nemen die passen bij de lokale context en die het meeste effect kunnen sorteren. Doordat gemeenten gebruik maken van de geboden ruimte, zijn er in de praktijk verschillende manieren waarop zij de aan hen toegekende gemeentelijke bevoegdheden invullen.

- De gemeenten Utrecht en Den Bosch hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid aanvullende kwaliteitseisen te stellen op grond van artikel 82a. De gemeente Arnhem is momenteel bezig met het opstellen van een verordening op grond van artikel 82a. Van de zeven gemeenten met de bevoegdheid om een TTO-verordening in te voeren, hebben drie gemeenten (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag) een dergelijke verordening ingevoerd. Eén gemeente (Eindhoven) treft momenteel voorbereidingen om in 2017 een TTO-verordening in te voeren.
- Er zijn tussen gemeenten met een TTO-verordening grote verschillen als het gaat om eisen aan TTO's wat betreft het minimaal aantal aangesloten chauffeurs en rijklare voertuigen. De omvang van de taximarkt in de betreffende gemeenten is hiervoor een mogelijke verklaring. De gemeenten Eindhoven en Amsterdam hanteren aangepaste regels voor TTO's die duurzame voertuigen gebruiken.
- Alle gemeenten met een verordening op grond van artikel 82a of b, met uitzondering van Amsterdam, hebben ervoor gekozen gebruik te maken van een lokale stichting. Deze stichtingen verschillen in hun taken en in de samenstelling van het bestuur.
- De kosten voor de branche door de invoering van een verordening op grond van artikel 82a of b lopen per gemeente uiteen. Dit komt door het verschil in kosten voor een eventuele TTO-vergunning, het lokale kwaliteitskeurmerk, de gemeentelijke vergunning, het lidmaatschap van de stichting en/of de contributie aan een TTO. Ook voor gemeenten lopen de kosten voor de inrichting van de verordeningen uiteen. Dit komt bijvoorbeeld door verschillen in capaciteit op het gebied van handhaving en aantal beleidsmedewerkers, ook verschillen gemeenten in tijd en capaciteit die ze investeren in toezicht op de TTO's.

Deelconclusie 2. Handhaving wordt door gemeenten en taxiondernemers ervaren als een essentieel onderdeel om de kwaliteit van het taxivervoer te verbeteren. We constateren dat er in de huidige praktijk nog verschillende knelpunten zijn in de handhaving door gemeenten, stichtingen en zelfregulering door de branche.

- De capaciteit voor handhaving op de kwaliteit van het taxivervoer is bij gemeenten beperkt. Handhaving op het niveau van de individuele chauffeurs wordt binnen een gemeente uitgevoerd door verschillende partijen met ieder een andere focus en met ieder andere bevoegdheden. De verschillende bevoegdheden per handhavende partij maken dat handhavers niet altijd kunnen optreden tegen geconstateerde overtredingen buiten de eigen bevoegdheden. Samenwerking tussen handhavende partijen is om deze reden volgens gesprekspartners van belang.
- Stichtingen binnen de 82a en 82b systemen hebben beperkte handvatten om slecht functionerende chauffeurs of TTO's aan te pakken. De privaatrechtelijke stichtingen hebben niet de bevoegdheid om bestuursrechtelijke sancties (bijvoorbeeld het intrekken van een vergunning) uit te delen. Daarnaast zijn de gemeenten sterk afhankelijk van de stichtingen bij het organiseren van toezicht en handhaving, maar hebben beperkt zicht en grip op de activiteiten van de stichtingen. Deze tekortkomingen vormen een risico voor de continuïteit van het systeem van handhaving in de gemeente.
- Adequate zelfregulering door TTO's wordt in de huidige invulling bemoeilijkt door de verschillende onderling conflicterende rollen die de TTO's vervullen (bijvoorbeeld: onderneming, kwaliteitsbewaker, handhaver). Het verschilt sterk per TTO op welke manier met deze conflicterende rollen wordt omgegaan. Toezicht op TTO's door gemeenten functioneert hierbij nog te beperkt als stok achter de deur, waardoor de prikkel voor TTO's om de zelfregulering zorgvuldig in te richten wordt verzwakt.

Deelconclusie 3. Traceerbaarheid, aanspreekbaarheid en de herkenbaarheid voor handhavers zijn door de huidige invulling van de gemeentelijke bevoegdheden toegenomen. De gesignaleerde invulling van de gemeentelijke bevoegdheden draagt in beperkte mate bij aan de herkenbaarheid voor de klant en de totstandkoming van een werkend reputatiemechanisme.

- Doel van de gemeentelijke bevoegdheden is om de kwaliteit van taxivervoer te verbeteren in termen van herkenbaarheid, traceerbaarheid, aanspreekbaarheid en het creëren van een reputatiemechanisme.
- De huidige invulling van de gemeentelijke bevoegdheden (zowel artikel 82a als b) draagt bij aan de traceerbaarheid van taxichauffeurs. Door de maatregelen uit de verordeningen worden chauffeurs uit de anonimiteit gehaald en zijn ze traceerbaar. Dit komt door de eisen van het voeren van een daklicht met naam van de TTO en een uniek nummer, maar in Amsterdam ook vanwege het *'track and trace'* systeem waarmee taxi's van TTO's uitgerust dienen te zijn.
- De huidige invulling van de gemeentelijke bevoegdheden draagt bij aan de aanspreekbaarheid van taxichauffeurs en taxiondernemingen. Ook is de communicatie tussen gemeente en branche (TTO-ondernemingen) verbeterd. Dit effect treedt in mindere mate op in de gemeenten die een verordening op grond van artikel 82a hebben ingesteld omdat daar geen sprake is van groepsvorming. Aandachtspunten zijn de vertegenwoordiging van chauffeurs in de overleggen tussen gemeente en TTO's en de mogelijkheden om veel-overtreders van de taximarkt te weren. Daarnaast leidt de verbeterde communicatie niet vanzelfsprekend tot een verbeterde samenwerking. Gesprekspartners geven aan dat de samenwerking met de branche over de tijd en per onderwerp sterk kan verschillen.
- De huidige invulling van de gemeentelijke bevoegdheden levert in zeer beperkte mate een bijdrage aan de herkenbaarheid van 'kwaliteitstaxi's voor reizigers. Volgens gesprekspartners kunnen reizigers de verschillende taxi's, ondanks de eis van het voeren van een daklicht met naam van de TTO of onderneming en uniek nummer, niet altijd uit elkaar houden. De herkenbaarheid voor 'professionals' zoals handhavers is vanwege deze eisen wel toegenomen.
- Een van de beoogde effecten van de gemeentelijke bevoegdheden was het creëren van een reputatiemechanisme, waarbij reizigers op basis van de reputatie van een TTO een keuze voor een bepaalde taxi maken en een goede reputatie dus wordt beloond. De huidige invulling van de gemeentelijke bevoegdheden draagt echter zeer beperkt bij aan de ontwikkeling van een reputatiemechanisme op de opstapmarkt. De opstapmarkt bestaat met name in de grote steden voor een groot deel uit eenmalige gebruikers, waardoor reputatie voor de chauffeur op de opstapmarkt van minder groot belang is dan op de bel- en bestelmarkt. Daarnaast wordt er weinig onderscheid ervaren tussen de kwaliteit van de verschillende aanbieders. Ook hangt de werking van een reputatiemechanisme sterk samen met de herkenbaarheid van de taxi's, die in de praktijk (zeer) beperkt is voor klanten. Tot slot is er in de praktijk een gebrek aan keuzevrijheid aangezien reizigers nog bijna altijd naar de voorste taxi worden doorverwezen en de ruimtelijke inrichting van de standplaats het soms onmogelijk maakt om een taxi (anders dan de voorste) te kiezen.

Deelconclusie 4. Naast effecten op de kwaliteit van taxivervoer heeft de invoering van een verordening ook effect op de lasten voor gemeenten en branche, het aantal actieve taxi's in de opstapmarkt en de gehanteerde tarieven.

- Een verordening volgens het TTO-model (artikel 82b) kan een arbeidsintensief model zijn, zowel in de voorbereiding als in de uitvoering. Dit geldt voor zowel gemeenten als taxiondernemers. Voor gemeenten die een verordening op grond van artikel 82a hebben vastgesteld geldt dit (mede door het ontbreken van toezicht op de TTO's) in mindere mate.
- De gesignaleerde invulling van de gemeentelijke kwaliteitssturing heeft geen evidente en eenduidige invloed gehad op het aanbod van taxi's op de opstapmarkt. Uit de tussentijdse evaluatie van de taxiwet bleek dat het aantal taxi's (beperkt) daalde na invoering van de verordeningen. In de meeste gemeenten is het aanbod van taxi's op de opstapmarkt sindsdien nagenoeg gelijk gebleven. Een aantal gemeenten heeft de indruk dat door de invoering van de TTO-systeem het aantal taxi's iets is

afgenomen omdat de slechtst presterende chauffeurs bij geen enkele TTO werden toegelaten. In Amsterdam is het aanbod op de taximarkt de afgelopen periode fors toegenomen.⁷⁰ Deze toename in het aantal taxi's kan volgens gesprekspartners negatieve effecten hebben op de kwaliteit van het taxivervoer.⁷¹ Binnen de huidige gemeentelijke bevoegdheden is het niet mogelijk een harde kwantitatieve grens voor het aantal taxi's op de opstapmarkt op te leggen (capaciteitsbeleid). Wel is het binnen het TTO model mogelijk hogere kwaliteitsdrempels te organiseren.

- Uit de recente evaluatie van de tariefstructuur van het taxivervoer blijkt dat de invoering van de gemeentelijke kwaliteitssturing op de taximarkt geen invloed heeft gehad op de gehanteerde tarieven. Er is op de opstapmarkt geen sprake van tariefdifferentiatie. Tarieven liggen vrijwel altijd op of tegen het maximumtarief aan.
- Gemeenten hechten over het algemeen een groot belang aan duurzaam taxivervoer. Er zijn geen gemeenten die op grond van de verordening eisen stellen aan voertuigemissies. Wel benutten gemeenten andere mogelijkheden om mede door middel van de gemeentelijke taxiverordening de verduurzaming van het taxivervoer te stimuleren en te faciliteren. Zo hanteren Eindhoven en Amsterdam aangepaste regels voor TTO's die duurzame voertuigen gebruiken (korting op leges en een lagere drempel voor het aantal voertuigen).
- Een aantal gesprekspartners geeft aan dat er vlak na de invoering van lokale verordeningen in enige mate sprake is geweest van het uitwijken van taxi's naar andere steden en standplaatsen (het zogenaamde waterbedeffect). We beschikken niet over feitelijke gegevens om deze percepties te staven.

6.4. Aanbevelingen

Op grond van de evaluatie zien we geen aanleiding om de wettelijke kaders aan te passen. Deze aanbevelingen hebben met name betrekking op de invulling van de gemeentelijke bevoegdheden binnen het huidige wettelijke kader.

Aanbeveling 1. Continueer en versterk de coördinerende en faciliterende rol van het ministerie van Infrastructuur en Milieu richting gemeenten. Behoud en versterk de onderlinge samenwerking tussen gemeenten.

- De wettelijke kaders voor kwaliteitssturing op de taxi opstapmarkt laten veel ruimte aan gemeenten om een eigen (maatwerk) invulling te geven. Deze ruimte geeft gemeenten veel bewegingsvrijheid, maar geeft daardoor tegelijkertijd weinig houvast. Om gemeenten te ondersteunen in het vormgeven van de beste invulling van gemeentelijke bevoegdheden, bevelen wij het departement aan de coördinerende en faciliterende rol te continueren en te versterken. Het departement kan hierbij fungeren als expertisecentrum (bijvoorbeeld met betrekking tot juridische zaken), klankbord (bijvoorbeeld door kritisch mee te denken over de invulling van de bevoegdheden) en facilitator van onderling leren (bijvoorbeeld door het uitwisselen van best practices tussen gemeenten te faciliteren). Behoud en versterk daarnaast de onderlinge samenwerking tussen gemeenten.
- Continueer hierbij het bestaande landelijke G7 overleg (taxioverleg) tussen het departement en de gemeenten, zodat gezamenlijk de best practices voor de invulling van de gemeentelijke bevoegdheden kunnen worden geïdentificeerd en geïmplementeerd.

⁷⁰ Volgens cijfers van de gemeenten waren er voor het instellen van de verordening (in 2013) 3200 chauffeurs actief. Momenteel zijn er 4200 chauffeurs actief.

⁷¹ Wanneer taxichauffeurs vanwege het grote aantal concurrenten een aantal uur hebben moeten wachten op een ritje, kan het voorkomen dat ze een kort ritje weigeren of zullen proberen meer uit het ritje te halen door om te rijden.

Aanbeveling 2. Stel op grond van de invulling van de verordening en de lokale context doelstellingen vast voor de gewenste kwaliteitsverbetering, monitor of deze doelen worden gehaald en stuur bij wanneer dit niet het geval is.

- Het is ons inziens binnen de bestaande taxi opstapmarkt niet realistisch om te verwachten dat er op de opstapmarkt een goed functionerend reputatiemechanisme op gang komt. Het is dan ook belangrijk om vast te stellen wat bereikt kan worden binnen de huidige context, de effecten te monitoren en aan de hand hiervan bij te sturen (bijvoorbeeld door gebruik te maken van lessen uit andere gemeenten).
- Wanneer uit de monitoring blijkt dat maatregelen binnen de verordening niet de beoogde effecten teweegbrengen dient te worden afgewogen of, en welke vorm van bijstelling nodig is. Daarbij is het van belang om af te wegen of dezelfde effecten met een andere (minder arbeidsintensieve voor zowel branche als gemeente) invulling van de verordening bereikt zouden kunnen worden. Tevens achten we het hierbij van belang dat gemeenten de (lokale) contextuele ontwikkelingen op de taximarkt blijven monitoren en afwegen in hoeverre de maatregelen in de gemeentelijke verordening (nog) passen bij deze ontwikkelingen.
- Met het oog op continuïteit van beleid kan het lastig zijn om tussentijdse wijzigingen door te voeren in de lokale verordeningen. We bevelen daarom aan om ‘natuurlijke’ overgangsmomenten zoals het aflopen van TTO-vergunningen aan te grijpen om wijzigingen in de gemeentelijke verordening door te voeren.

Aanbeveling 3. Zoek naar mogelijkheden om de totstandkoming van een reputatiemechanisme via andere wegen te realiseren. Zoek naar een reputatiemechanisme dat functioneert op basis van recensies (indirect reputatiemechanisme).

- Een werkend reputatiemechanisme is een belangrijke randvoorwaarde voor kwaliteitsverbeteringen door de branche zelf. We zijn daarom van mening dat het interessant is om te onderzoeken of er aanvullende mogelijkheden zijn om het reputatiemechanisme op de opstapmarkt tot stand te laten komen.
- Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het introduceren van een app/website waarmee reizigers beoordelingen kunnen achterlaten na een taxirit, zodat andere (potentiële) gebruikers deze beoordelingen kunnen bekijken (online, op de openbare weg of op de auto) voorafgaand aan een taxirit. Een andere mogelijkheid zou zijn om reizigers te faciliteren beoordelingen achter te laten zonder gebruik te hoeven maken van hulpmiddelen als apps, maar bijvoorbeeld middels in de taxi aanwezige feedbackknoppen. Het reputatiemechanisme functioneert dan op basis van recensies en niet op basis van herhalingsaankopen.

Aanbeveling 4. Zoek naar mogelijkheden om de inrichting van de handhaving op het niveau van individuele chauffeurs te verbeteren.

- Handhaving op het niveau van de individuele chauffeur wordt uitgevoerd door verschillende partijen met ieder verschillende bevoegdheden (bijvoorbeeld de BOA's van de gemeenten, politie, inspecteurs vanuit ILT en de serviceteams vanuit de branche). Uit het onderzoek blijkt dat de controledruk van de handhaving op individuele chauffeurs in sommige gemeenten maar in beperkte mate wordt gevoeld. Hierdoor functioneert de afschrikkende werking van handhaving niet. We bevelen aan om in overleg tussen de verschillende betrokken partijen te bezien hoe de handhaving op een kosteneffectieve manier verbeterd kan worden. Hierbij kunnen bijvoorbeeld de volgende richtingen worden verkend:
 - Onderzoek in hoeverre bevoegdheden van de verschillende toezichthouders gestroomlijnd kunnen worden. Zo zouden bijvoorbeeld enkele bevoegdheden van de ILT worden uitgevoerd door gemeentelijke BOA's. Hiermee kan worden voorkomen dat een BOA niet kan acteren op geconstateerde overtreding van landelijke regelgeving (zoals het rekenen van een te hoge ritprijs).

- Onderzoek hoe meer kan worden ingezet op gezamenlijke acties van de verschillende handhavende partijen. Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat gesprekspartners deze gezamenlijke acties als effectief ervaren.

Aanbeveling 5. In het huidige TTO-model vervullen de TTO's verschillende, mogelijk conflicterende rollen. Zoek naar mogelijkheden om perverse prikkels die hierdoor ontstaan weg te nemen (voor zover deze een negatief effect hebben op de kwaliteit van de opstapmarkt).

- TTO's kunnen verschillende onderling conflicterende rollen hebben. Zo is vanuit een ondernemersperspectief de prikkel voor TTO's om op te treden tegen (lichte) overtredingen van chauffeurs beperkt, terwijl dit vanuit de rol van kwaliteitsbewaker wel van belang is. Vanwege de onderling conflicterende rollen bevelen we aan om richting de TTO's transparante, relevante en afrekenbare eisen te stellen (wat is de meetlat, wanneer doen ze het goed?). Daarbij is het van belang dat er vanuit gemeenten 'een stok achter de deur' is richting de TTO's. Expliciteer (bijvoorbeeld door middel van een formeel sanctieprotocol) welke sancties worden gehanteerd wanneer TTO's niet aan de eisen voldoen en hoe de opbouw van sancties bij *non-compliance* er uit ziet (bijvoorbeeld door middel van het uitwerken en communiceren van een sanctieladder van boetes, naar schorsingen, naar het intrekken van de vergunning). Met betrekking tot de monitoring van de TTO's (bijvoorbeeld via de jaarlijkse informatie-uitvraag) bevelen we aan om richting de TTO's relevante en afrekenbare eisen te stellen (wat is de meetlat, wanneer doen ze het goed?). Met het oog op proportionaliteit / administratieve lasten (voor zowel branche als gemeente) dient hierbij kritisch gekeken te worden welke informatie *nice to know* en *need to know is*, bijvoorbeeld door vast te stellen of de informatie daadwerkelijk gebruikt wordt in de oordeelsvorming door de gemeente.

Aanbeveling 6. Professionaliseer en formaliseer de relatie tussen gemeenten en uitvoerende stichtingen. Leg hierbij concrete, meetbare en afrekenbare afspraken vast tussen gemeente en stichting. Leg ook de 'werkwijze' vast voor het opleggen van publiekrechtelijke sancties via de privaatrechtelijke stichtingen.

- Het instellen van een (door de branche bekostigde) stichting om de kwaliteit te borgen kent evidente voordelen, zoals lagere kosten voor gemeenten. Tegelijkertijd stellen we vast dat gemeenten voor het functioneren van de lokale verordening sterk afhankelijk zijn van het functioneren van de stichtingen. Wanneer een stichting niet goed functioneert is dit een risico voor de duurzaamheid van het model. Met name in de huidige situatie waarin afspraken tussen gemeenten en stichtingen niet in alle gevallen goed en volledig zijn vastgelegd.
- Met name de vermenging van de privaatrechtelijke stichting met publiekrechtelijke vergunningen blijkt in de praktijk niet altijd goed geregeld. Zo hebben stichtingen niet de mogelijkheid om de publiekrechtelijke vergunningen in te trekken, terwijl ze door sommige gemeenten wel zijn aangewezen om op de kwaliteitseisen te handhaven.

Bijlage 1 – Wettekst Wp2000 artikel 82a, 82b, aanvullende gemeentelijke bevoegdheden

Artikel 82 Wet personenvervoer 2000

Artikel 82

1. Bij of krachtens gemeentelijke verordening kunnen regels worden gesteld die in het belang zijn van de kwaliteit van op de gemeentelijke openbare weg aangeboden taxivervoer.
2. De in het eerste lid bedoelde regels strekken tot aanvulling van de bij of krachtens deze wet vastgestelde bepalingen en hebben geen betrekking op andere onderwerpen dan die van de artikelen 82a en 82b.

Artikel 82a

3. Bij of krachtens gemeentelijke verordening kunnen regels worden gesteld over:
 - a. de herkenbaarheid van een auto waarmee taxivervoer op de gemeentelijke openbare weg wordt aangeboden;
 - b. de eisen en verplichtingen te stellen aan bestuurders van een in onderdeel a bedoelde auto;
 - c. de indiening en behandeling van klachten van consumenten over taxivervoer;
 - d. de wijze waarop wordt aangetoond dat aan de ingevolge de onderdelen a tot en met c gestelde regels wordt voldaan;
 - e. de vergoedingen die zijn verschuldigd voor de uitvoeringskosten die samenhangen met de krachtens deze paragraaf gestelde regels af te geven documenten en vergunningen en de uitvoeringskosten die samenhangen met de instandhouding van die documenten en vergunningen.
4. De in het eerste lid bedoelde regels kunnen verschillen al naar gelang de locatie waar taxivervoer wordt verricht.
5. De in het eerste lid bedoelde regels kunnen betrekking hebben op een verplichting voor de in dat lid bedoelde bestuurders om vanaf een of meer daartoe bij gemeentelijke verordening aangewezen locaties, consumenten op hun verzoek te vervoeren.
6. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over het eerste lid.
7. De in het vierde lid bedoelde regels kunnen in elk geval betrekking hebben op:
 - a. de voorwaarden en beperkingen van de toepassing van de in het eerste lid bedoelde bevoegdheden;
 - b. de aansluiting op bij of krachtens artikel 79 gestelde regels.

Artikel 82b

8. Onverminderd artikel 82a kan bij of krachtens gemeentelijke verordening worden bepaald dat het gebruik van de bij die verordening te bepalen gemeentelijke openbare weg of delen daarvan, voor wat betreft het aldaar aanbieden van taxivervoer, uitsluitend is voorbehouden aan vervoerders en bestuurders van auto's die taxivervoer verrichten die overeenkomstig de bij en krachtens dit artikel gestelde regels deel uitmaken van een organisatorisch verband.
9. Het in het eerste lid bedoelde organisatorische verband heeft een verbetering van de kwaliteit van taxivervoer ten doel.

10. Bij of krachtens een in het eerste lid bedoelde gemeentelijke verordening worden regels gesteld over de eisen aan en verplichtingen van het organisatorisch verband en de eisen aan en de verplichtingen van de vervoerders en de bestuurders van de in het eerste lid bedoelde auto's die daar deel van uitmaken alsmede de regels die nodig zijn voor een goede uitvoering van de in het eerste lid bedoelde bevoegdheid.
11. De in het eerste lid bedoelde gemeentelijke verordening stelt regels over het minimum aantal binnen de gemeente betrokken organisatorische verbanden.
12. De in het derde lid bedoelde regels kunnen mede betrekking hebben op verlening van vergunningen aan de in dit artikel bedoelde organisatorische verbanden en degenen die daarvan deel uitmaken, alsmede op de intrekking, wijziging en schorsing van die vergunningen. De artikelen 76a, derde lid, en 99, eerste lid, onderdeel c, en tweede lid, zijn van overeenkomstige toepassing.
13. De in het derde lid bedoelde eisen en verplichtingen hebben in elk geval betrekking op de volgende onderwerpen:
 - c. het bestuur en de organisatie van het verband;
 - d. de juridische verhouding tussen het bestuur van het verband en de vervoerders en bestuurders van auto's die daar deel van uitmaken;
 - e. het gedrag van bestuurders van auto's die taxivervoer verrichten;
 - f. de herkenbaarheid van de auto's waarmee taxivervoer wordt verricht;
 - g. de wijze waarop de in het tweede lid bedoelde doelstelling met inachtneming van in het derde lid bedoelde eisen en verplichtingen, door het verband wordt uitgewerkt in een reglement;
 - h. de instelling van privaatrechtelijke controles betreffende de nakoming van de in het reglement vastgelegde verplichtingen, door een of meer onafhankelijke en deskundige instanties en het optreden van het verband naar aanleiding van tijdens die controles geconstateerde onregelmatigheden;
 - i. de registratie en behandeling van klachten van consumenten;
 - j. de rapportage over de uitkomsten van de in onderdeel f bedoelde controles en het in dat onderdeel bedoelde optreden van het verband alsmede van de afhandeling van de in onderdeel g bedoelde klachten;
 - k. opvolging van in het zevende lid bedoelde aanwijzingen;
 - l. de wijze van vastlegging van en verantwoording over de in de onderdelen a tot en met i bedoelde eisen en verplichtingen door het organisatorisch verband.
14. Het college van burgemeester en wethouders van de desbetreffende gemeente kan op de in het eerste lid bedoelde delen van de gemeentelijke openbare weg aanwijzingen geven aan de in het eerste lid bedoelde bestuurders van auto's, voor zover dat ter plaatse noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de in het derde lid bedoelde eisen en verplichtingen.
15. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over het eerste en derde lid.
16. De in het achtste lid bedoelde regels kunnen in elk geval betrekking hebben op:
 - m. de voorwaarden en beperkingen van de toepassing van de in het eerste, derde en zevende lid, bedoelde bevoegdheden;
 - n. de aansluiting op bij of krachtens artikel 79 gestelde regels.
17. Dit artikel is uitsluitend van toepassing op bij ministeriële regeling aangewezen gemeenten.

Bijlage 2 – Overzicht inrichting per gemeente

Amsterdam - Gemeentelijke verordening op grond van artikel 82b (2013)

Gemeentelijke inzet op het taxidossier	Stichting	Kosten TTO-vergunning, lokaal keurmerk, lokale vergunning en/of bijdrage aan stichting 01/01/2017	Aantal taxichauffeurs en TTO's
2 fte beleid, 2 fte backoffice, 1 fte juridisch, 1 fte programmamanager 8 fte handhaving voor de TTO-verordening	N.v.t	Kosten TTO-vergunning: Kosten voor beoordelen volledigheid van de aanvraag: €1877,- ⁷² Kosten voor de afgifte van de TTO-vergunning: €9263,- Geldigheid van 3 jaar. Kosten Taxxivergunning: €190,50. Geldigheid van 3 jaar. Kosten lijnbusbaan/-strook ontheffing: ⁷³ €52,50. Geldigheid van 3 jaar.	4200 chauffeurs ⁷⁴ 12 TTO's ⁷⁵
Voorwaarden TTO's voor de opstapmarkt		Handhaving op individuele chauffeurs	
<ul style="list-style-type: none"> De TTO heeft minstens honderd aangesloten chauffeurs en vijftig taxi's (emissievrije taxi's hebben een verlaagde drempel van 50 chauffeurs). De TTO heeft een normen- en waardenprotocol. De TTO heeft een intern controleprotocol. De TTO heeft een sanctieprotocol. De TTO heeft een klachtenprotocol. De TTO heeft een risicoanalyse van specifieke risicofactoren voor de TTO en aangeslotenen met betrekking tot overtredingen van gedragingen en verplichtingen. 		<p>Handhavers van de gemeente Amsterdam controleren chauffeurs met name op naleving '5 gouden regels' (omrijden, ritweigering, et cetera).</p> <p>Zelfregulering TTO's</p> <ul style="list-style-type: none"> TTO's kunnen 'trackrecord' chauffeur opvragen bij de gemeenten, alvorens deze toe te laten in de TTO. TTO's krijgen een Rapport van Bevindingen bij overtredingen van aangesloten 	

⁷² De totale kosten zijn opgesplitst omdat het soms voorkomt dat een aanvraag niet door fase 1 (beoordeling volledigheid, etc) komt en de gemeente toch kosten heeft gemaakt. De aanvrager krijgt dan geen TTO-vergunning maar dient wel de gemaakte kosten voor de beoordeling van de aanvraag te betalen.

⁷³ Het CCV certificaat ontheffing medegebruik lijnbusbaan/-strook gemeente Amsterdam of SVON certificaat.

⁷⁴ Dit is gebaseerd op het aantal Amsterdamse Taxxivergunningen.

⁷⁵ Het aantal TTO's wisselt regelmatig. Dit betreft het aantal TTO's op 20 januari 2017.

<ul style="list-style-type: none"> • De TTO wordt getoetst aan de Wet Bibob. <p>Voorwaarden taxichauffeurs opstapmarkt</p> <p>De chauffeur dient in het bezit te zijn van:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Een Amsterdamse taxxivergunning • CCV certificaat ontheffing medegebruik lijnbusbaan/-strook gemeente Amsterdam of SVON certificaat. <p>Daarnaast dient de chauffeur lid te zijn van een TTO.</p>	<p>chauffeurs, op basis waarvan zij chauffeurs kunnen sanctioneren of schorsen.</p> <p>Handhaving door gemeente op TTO's</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gemeente Amsterdam voert <i>mystery guest</i> onderzoek uit. • Overtredingen geconstateerd door de handhavers worden doorgegeven aan de TTO. • De backoffice Handhaving Taxiteam stuurt een mail naar de desbetreffende TTO met het verzoek een maatregel op te leggen en binnen 14 dagen te reageren. Als het goed is past TTO hoor- en wederhoor toe. Hierna stuurt desbetreffende TTO per mail een reactie terug. • Ten slotte bestaat er een sanctioneringssysteem voor TTO's, bestaande uit de volgende stappen: <ol style="list-style-type: none"> 1. gesprek met de TTO; 2. waarschuwing; 3. verzoek tot uitvoeren van een uitgebreidere audit; 4. verplichting tot het opstellen van een verbeterplan; 5. uitsluiting van toegang tot één of meer gebieden; 6. schorsing van de TTO-vergunning; 7. intrekking van de TTO-vergunning.
---	---

Den Bosch - Gemeentelijke verordening op grond van artikel 82a (2015)

Gemeentelijke inzet op het taxidossier	Stichting	Kosten lokaal keurmerk of lokale vergunning en kosten stichting 01/01/2017	Aantal taxichauffeurs
<p>- 0,2 FTE beleidsmatige inzet.</p> <p>- Handhaving op taxi's is in de reguliere taak van BOA's opgenomen.</p>	<p>Stichting Bossche Kwaliteitstaxi</p> <p>Onafhankelijke stichting zonder belangen in Bossche taximarkt, bestaand uit:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Drie bestuursleden; - Ambtelijk secretaris; - Twee onafhankelijke leden van de klachtencommissie. 	<p>Kosten keurmerk certificaat: €330,- Geldigheid van 5 jaar.⁷⁶</p> <p>Kosten SBK: €20,00 per maand.</p> <p>Kosten Btx-vergunning: €11,20. Geldigheid van 1 jaar.⁷⁷</p>	<p>130 chauffeurs⁷⁸</p>
<p>Voorwaarden taxichauffeurs opstapmarkt</p> <p>De chauffeur dient in het bezit te zijn van:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Keurmerk Stichting Bossche Kwaliteitstaxi • Btx-vergunning 		<p>Handhaving op individuele chauffeurs</p> <ul style="list-style-type: none"> • De gemeente controleert of op taxistandplaatsen taxi's staan zonder een vergunning. <p>Zelfregulering stichting⁷⁹</p> <ul style="list-style-type: none"> • SBK registreert en behandelt klachten van chauffeurs onderling in 'Kleine commissie klachten en sancties'. • SBK voert <i>mystery guest</i> onderzoek uit. • SBK ziet toe op de naleving van normen en waarden. • SBK is verantwoordelijk voor instandhouding van het keurmerk en de organisatie van cursussen. 	

⁷⁶ Het bedrag van € 330,00 is het maximale bedrag voor alle onderdelen (levensreddend handelen, stad- en stratenkennis, integriteitstraining). Als een chauffeur bijvoorbeeld over een geldig certificaat levensreddend handelen beschikt, volgt voor dat onderdeel vrijstelling.

⁷⁷ In 2016 en 2017 hebben de vergunningen een geldigheidsduur van één jaar (dit vanwege de startfase). Wanneer het keurmerk voldoende is ingeland is de intentie van de gemeente om de vergunningsduur parallel te laten lopen aan de duur van het certificaat.

⁷⁸ Dit aantal is gebaseerd op het aantal keurmerkvergunningen.

⁷⁹ Wat betreft sanctionering zie bevinding 15. De privaatrechtelijke stichtingen hebben geen bevoegdheden om de vergunningen van chauffeurs in te trekken want dit is een bestuursrechtelijke sanctie. Wel kan de stichting het privaatrechtelijke keurmerk intrekken.

Den Haag - Gemeentelijke verordening op grond van artikel 82b (2014)

Gemeentelijke inzet op het taxidossier	Stichting	Kosten TTO-vergunning, lokaal keurmerk, lokale vergunning en/of kosten stichting 01/01/2017	Aantal taxichauffeurs en TTO's
<p>- Beleidsmatig is het een taak voor afdeling Stadsbeheer (geen afgebakend aantal fte)</p> <p>- 1 BOA fulltime met taxi bezig. Anderen moeten het in het werk meenemen.</p>	<p>Stichting Taxibelangen Haaglanden</p> <p>- Drie bestuursleden</p> <p>- Secretariaat wordt uitgevoerd door KNV taxi.</p>	<p>Kosten TTO vergunning: €5547,- per TTO en €237,95 per chauffeur. Geldigheid 5 jaar.</p> <p>Kosten Htx keurmerk: €30,25⁸⁰</p> <p>Kosten stichting: €5,00 per maand.</p>	<p>700 chauffeurs⁸¹ 9 TTO's</p>
<p>Voorwaarden TTO's voor de opstapmarkt Naast reguliere eisen als inschrijving bij de Kamer van Koophandel zijn er een aantal specifieke criteria aan een TTO:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De groep telt minimaal 30 chauffeurs en 15 voertuigen. • Alle chauffeurs in de groep hebben het Haags Taxikeurmerk of een gelijkwaardig keurmerk. • De TTO heeft een normen- en waardenprotocol. • De TTO heeft een controleprotocol. • De TTO heeft een sanctieprotocol. • De TTO heeft een klachtenprotocol. • Ook moet elke taxi die voor de TTO rijdt uitgevoerd zijn met een onderscheidend daklicht. <p>Voorwaarden taxichauffeurs opstapmarkt De chauffeur dient in het bezit te zijn van:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Een Haagsch taxikeurmerk (Htx). • Een Haagsche taxivergunning. <p>Daarnaast dient de chauffeur lid te zijn van een TTO.</p>		<p>Handhaving op individuele chauffeurs</p> <ul style="list-style-type: none"> • De gemeente voert een <i>mystery guest</i> onderzoek uit. • Gemeentelijke handhavers handhaven op straat. • Zij controleren op het feit of de chauffeur aangesloten is bij een TTO. • Tevens wordt toezicht gehouden op de negen verplichte kwaliteitseisen uit de verordening. • Inhoudelijke constatering worden gerapporteerd in het Rapport van Bevindingen. <p>Zelfregulering TTO's en stichting</p> <ul style="list-style-type: none"> • De TTO's sanctioneren of straffen naar aanleiding van het Rapport van bevindingen. 	

⁸⁰ Voor het behalen van dit keurmerk dienen een aantal toetsen te worden afgelegd. Ten eerste levensreddend handelen (deze cursus wordt niet door de stichting aangeboden maar door een erkende instelling) Daarnaast moet bij de stichting de Veiligheid, weerbaarheid, integriteit en gastheerschap toets á 120 euro en de stad-straatkennis mondeling en schriftelijk á 150 euro per toets worden gehaald.

⁸¹ Gebaseerd op het aantal uitgegeven vergunningen.

Eindhoven - Gemeentelijke verordening op grond van artikel 82b (2016)

Gemeentelijke inzet op het taxidossier	Stichting	Kosten TTO-vergunning, lokaal keurmerk, lokale vergunning en/of kosten stichting 01/01/2017	Aantal taxichauffeurs en TTO's
De in te zetten capaciteit is momenteel nog niet aan te geven.	Stichting Eindhovense Kwaliteitstaxi Bestuur: <ul style="list-style-type: none"> • Vier bestuursleden • Raad van Advies bestaande uit vertegenwoordigers taxibranche (voorzitters TTO's) 	Kosten TTO vergunning: € 3.990 per TTO-vergunning en € 232 per chauffeur. Geldigheid van 5 jaar. Kosten SEK certificaat: €250,- tot €300,00. ⁸² Geldigheid van 5 jaar. Kosten SEK: €10-€20 per maand Kosten Taxi pas Eindhoven: Geen kosten, dit is een onderdeel van de TTO-vergunning. ⁸³	450 chauffeurs ⁸⁴ Aantal TTO's nog onbekend.
Voorwaarden TTO's voor de opstapmarkt Naast reguliere eisen als inschrijving bij de Kamer van Koophandel zijn er een aantal specifieke criteria aan een TTO: <ul style="list-style-type: none"> • De groep telt minimaal 15 chauffeurs en 15 voertuigen. • Alle chauffeurs in de groep hebben Eindhovens Taxikeurmerk. • De TTO heeft een normen- en waardenprotocol. • De TTO heeft een controleprotocol. • De TTO heeft een sanctieprotocol. • De TTO heeft een klachtenprotocol. • Ook moet elke taxi die voor de TTO rijdt uitgevoerd zijn met een onderscheidend daklicht. Voorwaarden taxichauffeurs opstapmarkt De chauffeur dient in het bezit te zijn van <ul style="list-style-type: none"> • Een Eindhovens Taxikeurmerk. • Een Eindhovense Taxipas. 		Handhaving op individuele chauffeurs <ul style="list-style-type: none"> • De gemeente controleert door toezicht en handhaving vooral bij niet-TTO rijders, die taxivervoer op de opstapmarkt in Eindhoven aanbieden • De TTO's sanctioneren of straffen naar aanleiding van het Rapport van Bevindingen. Zelfregulering TTO's en stichting <ul style="list-style-type: none"> • De SEK ziet er op toe dat TTO's de daarbij aangesloten chauffeurs op verkeerd gedrag aanspreken en zo nodig maatregelen nemen. • De SEK coördineert de inzet van serviceteams voor toezicht op straat. • De TTO's zorgen voor kwaliteit, herkenbaarheid en intern toezicht op het taxivervoer op de lokale opstapmarkt. 	

⁸² Dit zijn eenmalige opleidingskosten per chauffeur voor het Eindhovense kwaliteitskeurmerk.

⁸³ Bij mutaties en verlies zijn er legeskosten aan verbonden.

⁸⁴ De raming heeft gemeente Eindhoven gebaseerd op door ILT vertrouwelijk verstrekte vergunning gegevens voor het. SRE-gebied (Samenwerkingsverband Regio Eindhoven).

Daarnaast dient de chauffeur lid te zijn van een TTO.

Handhaving door gemeente op TTO's en stichting

- De gemeente ziet er op toe dat de stichting intern toezicht op de TTO's uitoefent en in voorkomende gevallen op toezicht door de Eindhovense TTO's zelf.

Rotterdam - Gemeentelijke verordening op grond van artikel 82b (2014)

Gemeentelijke inzet op het taxidossier	Stichting	Kosten TTO-vergunning, lokaal keurmerk, lokale vergunning en/of kosten stichting 01/01/2017	Aantal taxichauffeurs en TTO's
<ul style="list-style-type: none"> • 0,2 fte exclusief op het dossier taxi • 0,1 fte management • Er zijn daarnaast 18 handhavers (bikers) met taakaccent taxi, dit worden er op termijn 24. 	<p>Stichting Kwaliteitsverbetering Rotterdamse Taxi (SKRT)</p> <p>Bestuur:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2 bestuursleden (1 vacature) • Raad van Advies bestaande uit vertegenwoordigers taxibranche (voorzitters TTO's) 	<p>Kosten TTO vergunning: €8.017,50- Geldigheid van 4 jaar.</p> <p>Kosten SKRT keurmerk: €400,-. Geldigheid van 2 jaar.⁸⁵</p> <p>Kosten SKRT: € 5,- per maand.</p> <p>Kosten RTX vergunning: €25,- administratiekosten.⁸⁶</p>	<p>958 chauffeurs⁸⁷ 8 TTO's</p>
<p>Voorwaarden TTO's voor de opstapmarkt</p> <p>Naast reguliere eisen als inschrijving bij de Kamer van Koophandel zijn er een aantal specifieke criteria aan een TTO:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De TTO heeft minimaal 35 aangesloten chauffeurs en 25 rijklare auto's. • Alle aangeslotenen beschikken over een SKRT-certificaat en hebben voldaan aan de verplichtingen jegens de Stichting Kwaliteitsverbetering Rotterdamse Taxi (SKRT). • De TTO heeft een controleprotocol. • De TTO heeft een sanctieprotocol. • De TTO heeft een klachtenprotocol. • De TTO werkt mee aan de afhandeling van klachten 		<p>Handhaving op individuele chauffeurs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gemeentelijke handhavers handhaven op straat. • Zij controleren op het feit of de chauffeur aangesloten is bij een TTO. • Tevens wordt gekeken naar de inhoudelijke zaken van het uitvoeringsbesluit, zoals bijvoorbeeld het dragen van een daklicht. • Inhoudelijke constatering worden gerapporteerd in het Rapport van Bevindingen. <p>Zelfregulering branche</p> <ul style="list-style-type: none"> • De TTO's voeren een <i>mystery guest</i> onderzoek uit. • De TTO's sanctioneren of straffen naar aanleiding van het Rapport van bevindingen. 	

⁸⁵ Dit zijn eenmalige kosten om het keurmerk te behalen. Het examen mondeling en de schriftelijke toets kosten 150,00 excl. BTW, VWI kost 100,00 excl. Het certificaat is geldig tot de module levensreddend handelen verloopt. Iedere 2 jaar wordt derhalve het certificaat verlengd. Hier worden geen kosten voor gerekend.

⁸⁶ Deze kosten worden betaald bij het tekenen van het Normen en Waardencontract en het ophalen van de Keurmerkaart en RTX vergunning.

⁸⁷ Dit aantal is gebaseerd op de database van de SKRT en de app waar de handhaving mee werkt.

<p>die via de Stichting Kwaliteitsverbetering Rotterdamse Taxi (SKRT) of via de gemeente zijn binnengekomen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • De TTO voert jaarlijks een mysteryguest onderzoek uit. <p>Voorwaarden taxichauffeurs opstapmarkt</p> <p>De chauffeur dient in het bezit te zijn van</p> <ul style="list-style-type: none"> • het SKRT-certificaat. • Een Rtx-pas. <p>Daarnaast dient de chauffeur lid te zijn van een TTO.</p>	<p>Toezicht op TTO's en/of stichtingen⁸⁸</p> <ul style="list-style-type: none"> • De TTO's dienen ieder jaar een rapport op te stellen waarin terugkoppeling plaatsvindt over de acties die zijn ondernomen.
--	---

⁸⁸ De relatie tussen de SKRT en de gemeente is in een recent onderzoek van de gemeentelijke ombudsman ter discussie gesteld. De ombudsman heeft de gemeente Rotterdam aanbevolen er ten eerste voor te zorgen dat de klachten-, bezwaar- en beroepschriftprocedures van SKRT aan een aantal behoorlijkheidsvereisten voldoen en ten tweede wordt de gemeente aanbevolen om afspraken te maken over de manier waarop de SKRT verantwoording aflegt over de toegekende bevoegdheden. De gemeente heeft aangegeven dat het, in lijn met de aanbevelingen van de ombudsman, beter zou zijn wanneer er sprake is van een formele verantwoordingsrelatie tussen SKRT en de gemeente en daarnaast vindt de gemeente dat het contact tussen SKRT en gemeente transparanter kan worden gemaakt. Zie hierover: Rapport gemeentelijke ombudsman inzake de klacht van mevrouw S. over het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam, clusters Stadsontwikkeling en Stadsbeheer. 19 december 2016, pagina 3.

Utrecht - Gemeentelijke verordening op grond van artikel 82a (2015)

Gemeentelijke inzet op het taxidossier	Stichting	Kosten lokaal keurmerk of lokale vergunning en kosten stichting 01/01/2017	Aantal taxichauffeurs
-0,3 fte beleidsmedewerker	Stichting TaxiKeur Utrecht Structuur: <ul style="list-style-type: none"> • Een bestuur • 2 uitvoeringsleden • 1 fulltime handhaver 	Kosten Keurmerk: €149,- en €79,- per auto. ⁸⁹ Kosten STKU: €249,- per jaar. Kosten Utrechtse taxivergunning: €90,- eenmalig.	350 chauffeurs
Voorwaarden taxichauffeurs opstapmarkt De chauffeur dient in het bezit te zijn van: <ul style="list-style-type: none"> • Keurmerk van STKU. • Utrechtse taxivergunning. 		Handhaving op individuele chauffeurs <ul style="list-style-type: none"> • De gemeenten, afdeling Toezicht en Handhaving (VTH), controleert of op taxistandplaatsen taxi's staan zonder een vergunning. Zelfregulering branche <ul style="list-style-type: none"> • De STKU voert controles op straat uit en legt hiervan verslag. • De SKTU is verantwoordelijk voor uitvoering van een <i>mystery guest</i> onderzoek. • Bij overtredingen gaat SKTU in gesprek met chauffeurs, daarna volgt eventueel een schorsing van de chauffeur. 	

⁸⁹ De kosten voor het examen voor het verkrijgen van het keurmerk zijn €149,- en daarnaast zijn de kosten voor de keuring van de auto €79,00. Dit zijn eenmalige kosten.

Bijlage 3 – Gesprekspartners

	Begeleiding van het onderzoek	Organisatie
1	Lenny Smulders	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
2	Wybe van Ommen	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
3	Atsert Walsweer	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
4	Peter Bakker	Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

	Gesprekspartners	Organisatie
1	Annemarie Honig	Gemeente Amsterdam
2	Sarah Stattman	Gemeente Amsterdam
3	Linda Bouw	Gemeente Haarlemmermeer
4	Stan Rademakers	Gemeente Den Haag
5	Quirijn Oudshoorn	Gemeente Rotterdam
6	Alex Tsakmakis	Gemeente Utrecht
7	Marijke Zijp	Gemeente Utrecht
8	Luuk Ottens	Gemeente 's-Hertogenbosch
9	Alex Postema	Gemeente Eindhoven
10	Paul Verstraten	Inspectie voor de Leefomgeving en Transport
11	Jantine Vochteloo	Koninklijk Nederlands Vervoer Taxi (KNV Taxi)
12	Ton Hokken	Koninklijk Nederlands Vervoer Taxi (KNV Taxi)
13	Hubert Andela	Koninklijk Nederlands Vervoer Taxi (KNV Taxi)
14	Cees Dijkstra	Stichting Taxibelangen Nederland
15	Paul Dijkhuizen	Stichting Taxibelangen Nederland
16	Rex Urban	Stichting Taxibelangen Nederland
17	Lysbeth van der Kroon	Reizigers Openbaar Vervoer (Rover)
18	Marco Redeman	Stichting TaxiKeur Utrecht (SKTU)
19	Attie Kuiken	Stichting TaxiKeur Utrecht (SKTU)

20	Eduard Ravenhorst	Stichting TaxiKeur Utrecht (SKTU)
21	Steven Verspaget	Stichting Taxi Controle Schiphol
22	Mohammed Tanouti	Taxi Direct Amsterdam
23	Richard van der Veen	Taxi Centrale Amsterdam (TCA)
24	Robert Berloth	Taxi Centrale Haaglanden
25	Erik Camerlink	Premium Dutch Drivers Alliance (PDDA)
26	Fred Aalders	Rotterdamse Taxi Centrale (RTC)

KWINK

GROEP

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

KWINK
GROEP