

Vergaderjaar 2016–2017

31 521

Taxibeleid

Nr. 102

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2017

Met deze brief wordt u geïnformeerd over twee evaluaties op het gebied van het taxivervoer.

De eerste evaluatie gaat over de gemeentelijke taxibevoegdheden die in 2011 in de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) zijn opgenomen¹. Met deze bevoegdheden kunnen gemeenten om de kwaliteit van het taxivervoer te verbeteren en aanvullend op de landelijke kwaliteitseisen, extra kwaliteitseisen stellen aan het taxivervoer op de opstapmarkt². Zeven grotere gemeenten kunnen daarbij taxiondernemers verplichten zich in groepen te organiseren, zogeheten Toegelaten Taxi Organisaties (TTO's). Deze evaluatie is u toegezegd in het Algemeen Overleg (AO) van 28 mei 2015 naar aanleiding van vragen van het lid Visser³. Belangrijkste conclusie uit de evaluatie is dat gemeenten door gebruikmaking van de taxibevoegdheden in staat zijn de kwaliteit van het taxivervoer op de opstapmarkt te verbeteren.

De tweede evaluatie gaat over de boordcomputer taxi (BCT) waar iedere taxi mee moet worden uitgerust⁴. De BCT is een instrument voor de handhaving en registreert op digitale wijze de ritgegevens en de arbeids- en rusttijden van de taxichauffeur. Invoering van de BCT moest een einde te maken aan de fraude verbonden aan de handmatige registratie en de oneerlijke concurrentie als gevolg daarvan. De evaluatie is opgezet als een nulmeting omdat de handhaving recent is gestart op 1 oktober 2016, direct na afronding van het invoeringstraject. Over de planning en opzet is uw Kamer eerder geïnformeerd in 2015 en 2016⁵. Belangrijkste conclusie uit de evaluatie is dat er BCT bovenstaande gegevens op betrouwbare

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Dat is taxivervoer vanaf standplaatsen of na het aanhouden van een taxi op straat.

³ Kamerstuk 31 521, nr. 93

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Kamerstuk 31 521, nrs. 95 en 96 en Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 2916

wijze registreert voor handhavingdoeleinden en er op dit moment geen alternatief is voor de BCT.

Het is van belang om de beide onderwerpen van de evaluaties in het perspectief te plaatsen van het taxibeleid zoals uiteengezet in de brief aan uw Kamer van 5 mei 2015⁶. Dat zal ik eerst doen. Vervolgens deel ik met u de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit beide evaluaties en mijn reactie daarop. Zoals toegezegd tijdens het AO van 8 december 2016⁷ zal ik ook reageren op het SP rapport «De Amsterdamse taxichauffeur aan het woord» en de vragen die het lid De Boer stelde over de BCT. Dat doe ik in de bijlage bij deze brief.

Beide evaluaties zijn tot stand gekomen in overleg met gemeenten, de taxisector, brancheorganisaties en reizigersorganisatie Rover. De evaluatie naar de gemeentelijke taxibevoegdheden is uitgevoerd door adviesbureau KWINK; de BCT evaluatie door adviesbureaus Andersson Elffers Felix (AEF) en Policy Research Corporation (PRC).

Het taxibeleid, de gemeentelijke taxibevoegdheden en de BCT

Centraal in het taxibeleid staat het verbeteren van de deur tot deur reis voor de reiziger. Innovaties die daaraan bijdragen moeten zoveel mogelijk de ruimte krijgen. Zoals blijkt uit de evaluatie die ten grondslag lag aan de brief van 5 mei 2015 biedt het taxibeleid daartoe een toekomstbestendig kader en werkt de regelgeving niet onnodig belemmerend voor innovaties en nieuwe vervoersinitiatieven⁸. Iedereen die voldoet aan de in de regelgeving opgenomen kwaliteitseisen kan in beginsel overal in Nederland op de hele taximarkt zijn diensten aanbieden: de opstapmarkt, de bestelmarkt en de contractmarkt.

Die kwaliteitseisen waren en zijn nog steeds nodig, zo bleek eveneens uit de hierboven genoemde evaluatie. De markt is namelijk niet altijd voldoende in staat de reiziger op een veilige, betrouwbare en betaalbare wijze te vervoeren. Dat is met name het geval in de opstapmarkt. Deze markt kenmerkt zich door een beperkte keuzevrijheid voor de reiziger en gebrekkige transparantie over de geboden kwaliteit. Aanbieders van taxivervoer worden daardoor onvoldoende geprikkeld kwaliteit te bieden en een goede reputatie op te bouwen. Sommige aanbieders zijn daardoor geneigd juist zoveel mogelijk in de anonimiteit te opereren. Niet traceerbaar voor de reiziger in het geval van klachten en buiten het zicht van de handhaving.

Tegen deze achtergrond vormen de gemeentelijke taxibevoegdheden en de BCT belangrijke onderdelen van het taxibeleid. De gemeentelijke taxibevoegdheden adresseren het marktfalen op de lokale opstapmarkt. Aanbieders van taxivervoer worden bekend voor de gemeente, en daardoor traceerbaar en aanspreekbaar op de geleverde kwaliteit. Herkenbaarheidseisen aan taxi's en een rol voor de aanbieders in het bevorderen van de naleving van de extra gemeentelijke eisen moeten daarnaast bijdragen aan de opbouw van een reputatiemechanisme. Kwaliteit moet herkenbaar zijn voor de reiziger en het bevorderen van die kwaliteit een gezamenlijk belang waarop aanbieders van taxivervoer elkaar aanspreken. Voor een betere naleving van de landelijke kwaliteitseisen en een effectieve handhaving daarop is de BCT bedoeld. Dat is van belang voor het goed functioneren van de gehele markt en het bevorderen van eerlijke concurrentie.

⁶ Kamerstuk 31 521, nr. 88

⁷ Kamerstuk 23 645, nr. 641

⁸ Zie noot 3

Zoals aangekondigd in de brief van 5 mei 2015 en in de brief van 27 januari 2016⁹ zijn de voorliggende evaluaties naar de gemeentelijke taxibevoegdheden en de BCT mede bedoeld om de mogelijkheden voor verdere verruiming van de taxiregelgeving te verkennen. Met dat doel is eerder op 1 januari 2016 een aantal taxiregels gewijzigd die naast meer ruimte voor nieuwe diensten en innovaties, een lastenbesparing van € 10 miljoen opleverde voor de taxisector¹⁰. Deze wijziging gaf mede invulling aan het programma Toekomstbestendige Wetgeving van de Minister van Economische Zaken. Over dit programma zal uw Kamer binnenkort geïnformeerd worden met een afsluitende brief.

In mijn reacties op beide evaluaties zal ik aangeven of wijziging van de regelgeving aan de orde is. Hieronder volgen eerst de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit beide evaluaties.

Evaluatie gemeentelijke taxibevoegdheden

Achtergrond en onderzoeksvraag

Met uw Kamer is tijdens het Algemeen Overleg van 28 mei 2015¹¹ onder andere de nut en noodzaak van TTO's besproken. Gezien de relatief zware administratieve last van dit instrument heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd het functioneren ervan in de tijd te volgen door middel van een nadere evaluatie.¹² Het opleggen van een TTO-plicht is één van de mogelijkheden voor gemeenten om te sturen op kwaliteit. Adviesbureau KWINK is daarom gevraagd om te onderzoeken «in hoeverre de doelstelling is bereikt om middels gemeentelijke bevoegdheden de kwaliteit van taxivervoer te verbeteren».

Conclusies en aanbevelingen

De gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht en Den Bosch maken momenteel gebruik van de gemeentelijke bevoegdheid door het stellen van extra kwaliteitseisen aan het taxivervoer op de opstapmarkt. De eerste drie gemeenten leggen daarbij ook de TTO-verplichting op. KWINK concludeert dat de gemeenten de bevoegdheden flexibel inzetten, afgestemd op de lokale omstandigheden en dat kwalitatief slechte aanbieders van taxivervoer door inzet van de gemeentelijke taxibevoegdheden van de opstapmarkt geweerd kunnen worden.

Ook is de aanspreekbaarheid en traceerbaarheid van individuele aanbieders van taxivervoer voor de gemeente vergroot, zo concludeert KWINK. Er is voor gemeenten meer zicht op de lokale opstapmarkt en individuele aanbieders worden uit de anonimiteit gehaald. Volgens de onderzoekers is de situatie op de opstapmarkt daarmee verbeterd in vergelijking met de periode vóór de invoering van de gemeentelijke taxibevoegdheden. KWINK ziet dan ook geen aanleiding om de wettelijke kaders te wijzigen. Ook omdat er voldoende potentie is voor verdere verbetering van de huidige invulling van de gemeentelijke taxibevoegdheden.

In het verlengde van bovenstaande conclusies beveelt het onderzoeksrapport aan de coördinerende rol van lenM en het bestaande overleg tussen lenM en de gemeenten te continueren. Kritische reflectie, inzet van juridische expertise en het stimuleren van het uitwisselen van best

⁹ Kamerstuk 31 521 nr. 96

¹⁰ Stcrt. 2015, nr. 44664

¹¹ Kamerstuk 31 521, nr. 93

¹² In 2014 heeft al een tussentijdse evaluatie plaatsgevonden.

practices draagt bij aan een optimale invulling van de gemeentelijke taxibevoegdheden en een succesvol gemeentelijk taxibeleid.

Om de invulling van de gemeentelijke bevoegdheden te verbeteren doet KWINK de volgende aanbevelingen aan gemeenten:

- Verstevig het toezicht vanuit de gemeenten: steviger toezicht dwingt aanbieders van taxivervoer en TTO's beter hun rol te spelen in het bevorderen van de naleving van de kwaliteitseisen. Vanuit de gemeenten moeten daartoe transparante, relevante en afrekenbare eisen en afspraken worden opgesteld. Daarbij kan ook gedacht worden aan een sanctieprotocol of een sanctieladder;
- Zoek naar een alternatieve invulling van het reputatiemechanisme ten behoeve van de reiziger, bijvoorbeeld op basis van klantrecensies via app's.

Wat betreft de handhaving constateert KWINK dat de pakkans door gemeentelijke handhavers en de ILT op de naleving van gemeentelijke en landelijke kwaliteitseisen als laag wordt ervaren door aanbieders van taxivervoer. KWINK stelt voor de bevoegdheden van de verschillende instanties (ILT, BOA's, politie) te stroomlijnen en de samenwerking te verbeteren.

Reactie op evaluatie gemeentelijke taxibevoegdheden

Ik onderschrijf de conclusies en deel de aanbevelingen uit het rapport van KWINK. Met gebruikmaking van de gemeentelijke taxibevoegdheden kunnen gemeenten met resultaat de kwaliteit van het taxivervoer in de opstapmarkt verbeteren voor de reiziger. Dat is van groot belang voor het taxibeleid. Bovendien dragen de gemeentelijke bevoegdheden bij aan een gerichte aanpak zonder het taxivervoer in andere taximarkten, de opstapmarkt in andere gemeenten en de bestel- en contractmarkt, onnodig te belasten door het stellen van landelijke kwaliteitseisen.

Effectieve handhaving is eveneens van groot belang voor het taxibeleid: handhaving van de gemeentelijke kwaliteitseisen door de gemeenten, en de landelijke kwaliteitseisen door de ILT. Samenwerking draagt bij aan het vergroten van die effectiviteit. De ILT pakt dit actief op in bijvoorbeeld in relatie tot de gemeenten Amsterdam en Haarlemmermeer in verband met de spanning op de taximarkt in Amsterdam en de taxiproblematiek op Schiphol. Hier zet de ILT zich steviger en meer zichtbaar in. Daarnaast werk ik met de ILT stappen uit om chauffeurs die overtredingen begaan effectiever te weren van de taximarkt. Bijvoorbeeld door informatie over geschorste of ingetrokken chauffeurskaarten te delen met handhavende instanties.

De invulling van de taxibevoegdheden door gemeenten kan op belangrijke onderdelen verbeterd worden. Hier zal een lenM een rol pakken in het bestaand overleg met gemeenten. lenM zal hierin de uitwisseling van best practices bevorderen, bijvoorbeeld ten aanzien van een alternatieve invulling van het reputatiemechanisme, of het toezicht op TTO's en juridische expertise leveren.

Als deze verbeteringen worden doorgevoerd is het wijzigen van wetgeving volgens KWINK niet nodig. De wettelijke kaders voldoen. Mijns inziens is het niet verantwoord de gemeentelijke taxibevoegdheden of specifiek de TTO-plicht af te schaffen. Het geeft gemeenten een instrument om de kwaliteit van het taxivervoer op de opstapmarkt te bevorderen voor de reiziger. Gegeven de huidige spanning op de taximarkt, zichtbaar bijvoorbeeld op Schiphol, in de gemeente Amsterdam en in andere grotere gemeenten, is dat van toegevoegde waarde.

Evaluatie Boordcomputer Taxi

Achtergrond en onderzoeksvraag

De BCT is primair een instrument voor de handhaving en moet daarom voldoen aan voorgeschreven specificaties. De gegevens uit de BCT moeten namelijk bruikbare en betrouwbare bewijslast opleveren. Het is aan de markt overgelaten om een BCT te ontwikkelen. Op dit moment bieden drie leveranciers BCT's aan, die voldoen aan de voorgeschreven specificaties.

Met de BCT worden vijf met elkaar samenhangende doelen nagestreefd:

1. Verbreed en verbeterd toezicht;
2. Verbeteren veiligheid taxivervoer;
3. Verbeteren gelijke concurrentievoorwaarden;
4. Verminderen administratieve lasten;
5. Verbeteren transparantie voor de reiziger.

De evaluatie richt zich op het doelbereik van de BCT. Daarnaast is de beschikbaarheid van eventuele alternatieven beoordeeld waarmee de doelstellingen van de BCT ook kunnen worden bereikt. Daarvoor is onderzoek gedaan naar de minimale eisen die voor een effectieve handhaving moeten worden gesteld aan de BCT of een alternatief instrument. Omdat de handhaving met de BCT op 1 oktober 2016 is gestart, zijn de effecten van de BCT op het doelbereik nog beperkt meetbaar. De evaluatie is daarom door AEF en PRC opgezet als een nulmeting. In 2018 volgt de éénmeting.

Conclusies en aanbevelingen

Het onderzoeksrapport geeft aan dat de BCT de ritgegevens en arbeids- en rusttijden op deugdelijke en betrouwbare wijze registreert. Het is niet mogelijk geregistreerde gegevens achteraf te manipuleren. Daardoor is een betere controle van die gegevens en beter risico gestuurd toezicht mogelijk, kan de naleving van regelgeving verbeteren en fraude worden tegen gegaan. Het doelbereik van BCT is echter nog beperkt. Het gebruik van de BCT door taxiondernemers en -chauffeurs is nog volop in ontwikkeling. Dat geldt ook voor de handhaving. Zo waren er gedurende de onderzoeksperiode door kinderziektes regelmatig meldingen van storingen bij het uitlezen van de gegevens uit de BCT.

Tegen deze achtergrond luidt de kernaanbeveling uit het onderzoeksrapport dat de BCT gebaat is bij een periode van stabiliteit, rust en aandacht voor verdere implementatie. Zo krijgt de BCT de kans om zich te bewijzen. Tegelijkertijd moet de handhaving worden verbeterd volgens de onderzoekers, uitmondend in een nieuwe handhavingstrategie. De nieuwe strategie moet ook bijdragen aan een verhoging van de pakkans.

Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat er op dit moment geen alternatief is voor de BCT. Alleen de BCT voldoet aan de minimale eisen. Deze eisen zijn actueel en noodzakelijk voor een betrouwbare digitale registratie van gegevens ten behoeve van een effectieve en efficiënte handhaving. Nieuwe technologische ontwikkelingen (bijvoorbeeld de nieuwste verificatiemethoden zoals irisscan, touch-id en continuous authentication leiden ertoe dat alternatieven in de toekomst mogelijk beter presteren dan de huidige BCT.

De hierop aansluitende aanbeveling uit het onderzoek luidt daarom de BCT als instrument op dit moment te handhaven. In samenhang daarmee stellen de onderzoekers voor om de verdere kansen voor verbetering van

de BCT te onderzoeken op het punt van de beveiliging en de mogelijkheid voor meer doelregelgeving. Volgens het onderzoeksrapport kunnen aanpassingen in de beveiliging de complexiteit van de BCT verminderen en de betaalbaarheid verbeteren. Meer doelregelgeving vergroot het speelveld voor alternatieven naast de BCT.

Reactie op evaluatie BCT

Ik onderschrijf de conclusies uit het onderzoek en neem de aanbevelingen over. Na het nemen van de in 2015¹³ aangekondigde en met de sector afgestemde maatregelen is er sprake van een functionerende BCT. De handhaving kon daardoor starten op 1 oktober 2016. Dat is relatief recent, het gebruik van de BCT is nog volop in ontwikkeling. Het evaluatieonderzoek geeft echter duidelijk richting. Het geeft aan dat de BCT gegevens betrouwbaar registreert, de BCT zich nog verder moet bewijzen en er op dit moment geen alternatief voor de BCT is dat voldoet aan de noodzakelijke eisen uit het oogpunt van een effectieve en efficiënte handhaving. Tegelijkertijd zijn er mogelijkheden voor vereenvoudiging van die eisen.

Op die vereenvoudiging zet ik in. Daarmee wordt het makkelijker om te voldoen aan de eisen en wordt volgens het onderzoek de betaalbaarheid van de BCT verbeterd. Daarnaast wordt de markt toegankelijker voor eventuele nieuwe aanbieders van een BCT en kan het bijdragen aan de ontwikkeling in de markt van alternatieven die ook voldoen aan de eisen. De in het rapport genoemde technologische ontwikkelingen op het gebied van verificatiemethodes helpen daarbij.

Vereenvoudiging van de eisen is volgens het onderzoeksrapport mogelijk op het punt van de beveiliging van de BCT. Dat ga ik onderzoeken. In het onderzoek betrek ik ook de mogelijkheid van doelregelgeving. Deze inzet doet volgens mij het meest recht aan de investeringen van de sector en de actieve inzet van de sector om het gebruik van de BCT eigen te maken en te integreren in hun bedrijfsvoering.

Naast de sector investeert ook de ILT in het gebruik van de BCT. Een effectieve en efficiënte handhaving is cruciaal voor het verbeteren van het doelbereik van de BCT en het succes ervan. Dat is ook noodzakelijk gegeven de storingen die nog steeds optreden bij het uitlezen van de BCT bij een controle op straat zoals gemeld in het onderzoek. Ik beoordeel de storingen als kritisch voor het functioneren van de BCT. De storingen worden daarom zo snel mogelijk opgelost. Over de aanpak en het effect ervan wil ik uw Kamer graag op de hoogte houden.

Vanuit de ILT is ook aandacht voor innovaties in de handhaving. Bijvoorbeeld door taxiondernemers zelf actief BCT gegevens te laten uploaden naar de ILT in plaats van het downloaden en controleren van deze gegevens tijdens controle op straat. De veronderstelling is dat op deze wijze, gegeven de beperkte capaciteit, effectiever kan worden gehandhaafd met een grotere pakkans als resultaat. De ILT wil door middel van een pilot, waar ondernemers op vrijwillige basis aan kunnen deelnemen, onderzoeken of deze veronderstelling juist is. Dit kan leiden tot een nieuwe handhavingstrategie waar in evaluatieonderzoek op wordt gewezen. Voor het wijzigen van regelgeving biedt de evaluatie op dit moment geen aanleiding. Dat is mogelijk wel het geval na uitvoering van het onderzoek naar de beveiligingseisen.

¹³ Kamerstuk 31 521, nr. 85

Voor het einde van het jaar wil ik u informeren over de hierboven genoemde aanpak van de storingen, de voortgang van onderzoek naar de beveiligingseisen, de op te starten pilot en de voorbereiding van de aangekondigde éénmeting in 2018.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkma

Bijlage

Reactie op het SP rapport «De Amsterdamse taxichauffeur aan het woord»

Jarenlange onrust in de taxibranche in Amsterdam was aanleiding voor de SP om het rapport «De Amsterdamse taxichauffeur aan het woord» op te stellen. In het rapport worden aanbevelingen gedaan om de taxibranche in Amsterdam gezond te houden waaronder het maximeren van het aantal taxi's dat in Amsterdam actief mag zijn en het verbreden van de toepassing van de extra gemeentelijke kwaliteitseisen op de opstapmarkt naar de bestelmarkt in Amsterdam.

Naar mijn mening biedt het maximeren van het aantal taxi's niet een oplossing voor de problemen. Die problemen worden veroorzaakt door het gedrag van taxichauffeurs. Zij veroorzaken overlast. Ik vind dat een toename van concurrentie tussen taxi's in Amsterdam geen excuus mag zijn voor dit gedrag. Het bieden van kwaliteit aan de reiziger moet het uitgangspunt zijn van taxichauffeurs. Het borgen en bevorderen van de kwaliteit is ook het uitgangspunt van de landelijke en gemeentelijke kwaliteitseisen. Taxichauffeurs die zich daar niet aan houden moeten effectief worden aangepakt. Hier ligt een gemeenschappelijke opgave voor de toezichthouders op de gemeentelijke kwaliteitseisen, de gemeente en de TTO's. En de toezichthouder op de landelijke kwaliteitseisen, de ILT. De ILT geeft hier in Amsterdam actief invulling aan. Hierbij wordt ook samengewerkt met gemeente en politie. Overigens heeft de gemeente bij de aanpak van overlast, naast de gemeentelijke taxibevoegdheden op basis van de Wp2000, nog andere instrumenten tot haar beschikking, bijvoorbeeld in de sfeer van openbare orde of verkeer.

Praktisch gezien zou het maximeren van het aantal taxi's in de gemeente Amsterdam ook nog wel iets betekenen: de gemeente zou moeten bepalen hoeveel en welke taxi's in Amsterdam mogen rijden, deze taxi's vergunnen en controleren of alleen de vergunde taxi's in Amsterdam rijden. Dat betekent een forse administratieve en handhavinglast. Nieuwe en innovatieve dienstverleners krijgen bovendien minder makkelijk toegang tot de Amsterdamse taximarkt. Diezelfde praktische bezwaren gelden ook ten aanzien van het verbreden van de toepassing van de extra kwaliteitseisen naar de bestelmarkt: alle taxi's actief op de bestelmarkt moeten worden vergund en gecontroleerd of alleen deze taxi's in Amsterdam rijden.

Reactie op vragen van lid De Boer over de BCT

Mede naar aanleiding van de vraag van het lid De Boer naar meer doelregelgeving voor de BCT, is in de voorliggende evaluatie over de BCT de mogelijkheid daartoe verkend. Op basis van het evaluatierapport wordt nader onderzoek aanbevolen. Dit wordt meegenomen in het onderzoek naar de beveiligingseisen. Een andere vraag van lid De Boer betrof de mogelijkheid om de ondernemerskaart en chauffeurskaart voor de BCT in elkaar te schuiven. De veronderstelling is dat het in elkaar schuiven kosten bespaart. Dat is echter niet het geval. Naast de al bestaande kaarten moet namelijk een aparte kaart worden ontwikkeld en geproduceerd voor een beperkte doelgroep, namelijk de zelfstandige chauffeur. De verwachting is dat de bestaande ondernemers- en chauffeurskaart daardoor ook duurder worden. Daarnaast zou ook de regelgeving en de BCT moeten worden aangepast om met dergelijke nieuwe kaart om te kunnen gaan.