



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Evaluatie Taxistelsel Amsterdam

eindrapport

Dijkzeul, A.; van Schelven, R.; de Leeuw, L.; Corten, P.; Poort, J.

Publication date

2018

Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Dijkzeul, A., van Schelven, R., de Leeuw, L., Corten, P., & Poort, J. (2018). *Evaluatie Taxistelsel Amsterdam: eindrapport*. KWINK Groep.

<https://www.kwinkgroep.nl/publicatie/evaluatie-taxistelsel-amsterdam/>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Evaluatie Taxistelsel Amsterdam

Eindrapport

27 februari 2018

Ir. Annelies Dijkzeul

Rogier van Schelven MSc.

Laura de Leeuw MSc.

Paul Corten BSc.

Met medewerking van: dr. Joost Poort

KWINK
GROEP

Inhoud

1. Inleiding	2	Bijlage 2. Taken en verantwoordelijkheden Taxistelsel Amsterdam	39
1.1. Aanleiding en vraagstelling	2	Bijlage 3. Handhaving Taxiverordening	42
1.2. Aanpak	2		
1.3. Leeswijzer	3		
2. Inrichting van de Taxiverordening	4		
2.1. Scope: de opstapmarkt in Amsterdam	4		
2.2. Situatie opstapmarkt Amsterdam voor 2012	4		
2.3. Beoogd functioneren en gewenste effecten Taxiverordening Amsterdam 2012	6		
2.4. Beoogde inrichting Taxiverordening Amsterdam 2012	8		
2.5. Ontwikkelingen	16		
3. Waar staan we nu?	22		
3.1. Resultaten	22		
3.2. Verklaringen	26		
4. Conclusies en aanbevelingen	32		
4.1. Conclusies	32		
4.2. Aanbevelingen	35		
Bijlage 1. Gesprekspartners	38		

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en vraagstelling

Op 1 oktober 2011 zijn de gemeentelijke bevoegdheden om te sturen op de kwaliteit van de taximarkt – vastgelegd in artikel 82 van de Wp2000 – in werking getreden. Amsterdam heeft de Taxiverordening Amsterdam 2012 (hierna: de Taxiverordening) op grond van artikel 82b ingericht. Daarmee zijn taxichauffeurs op de opstapmarkt verplicht zich te verenigen in een organisatorisch verband (groepsvorming in Toegelaten Taxi Organisaties), met als doel de verbetering van de kwaliteit op de opstapmarkt. De Taxiverordening is op 1 juni 2013 van kracht geworden. De gemeente Amsterdam wil de effectiviteit van de Taxiverordening evalueren. Er zijn volgens de gemeente verschillende aanleidingen voor deze evaluatie:

- De verordening is bijna vijf jaar geleden in werking getreden.
- Op dit moment kan veilig en betrouwbaar taxivervoer op de opstapmarkt nog niet gegarandeerd worden, werkt het reputatiemechanisme nog niet en komt zelfregulering beperkt van de grond.
- Er zijn verschillende ontwikkelingen in de taximarkt (bijvoorbeeld de groei van de taximarkt en de groei van het aandeel besteld vervoer in de straattaximarkt).

Vraagstelling

In deze evaluatie staat de volgende hoofdvraag centraal:

In hoeverre is het huidige taxistelsel effectief om de doelen van (verkeers)veilig, duurzaam en betrouwbaar taxivervoer te behalen?

Ter beantwoording van deze vraag zijn een aantal subonderwerpen onderzocht:

1. De effectiviteit van het vigerende gemeentelijke taxibeleid, in relatie tot ontwikkelingen in de taximarkt;
2. De wijze waarop de gemeente Amsterdam de ruimte voor lokaal beleid in de Wp2000 en de Wegenverkeerswet 1994 gebruikt voor het gemeentelijk taxibeleid;
3. De effectiviteit van de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie;
4. De samenwerking binnen de keten van partijen binnen en buiten de gemeente die betrokken zijn bij de uitvoering van de Taxiwet en het Amsterdamse taxibeleid.

Scope

Deze evaluatie richt zich op de werking van het Amsterdamse taxistelsel en de effectiviteit van de Taxiverordening Amsterdam in de periode 2013-2017. Het onderzoek richt zich op de ontwikkelingen ten aanzien van de (verkeers)veiligheid, duurzaamheid en betrouwbaarheid van het taxivervoer op de Amsterdamse opstapmarkt (zie paragraaf 2.1). In de praktijk zijn de opstapmarkt en de bel- en bestelmarkt sterk met elkaar verweven. Veel chauffeurs en TTO's bieden diensten aan op beide deelmarkten. Relevante ontwikkelingen op beide deelmarkten worden derhalve meegenomen.

1.2. Aanpak

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen is ten eerste een documentenstudie uitgevoerd. Door het bestuderen van onder andere de gemeentelijke Taximonitor, gemeentelijke voorschriften, regelgeving (landelijk en lokaal) en eerdere onderzoeken naar het gemeentelijk en landelijk taxibeleid is de inrichting van het huidige taxistelsel beschreven. Daarnaast zijn in december 2017 en januari 2018 twintig gesprekken gevoerd met betrokken stakeholders bij

het Amsterdamse taxistelsel. Er is ten eerste gesproken met de branche. Alle TTO's en Uber zijn geïnterviewd. De gespreksverslagen van de gesprekken met de TTO's zijn aan de gesprekspartners ter verificatie voorgelegd. Daarnaast zijn enkele taxichauffeurs bevraagd op de standplaatsen Waterlooplein en Centraal Station. De betrokken diensten en teams binnen gemeente Amsterdam en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) zijn geïnterviewd met de focus op het beleidsmatige perspectief. Tot slot zijn op het gebied van toezicht en handhaving de afdeling Handhaving en Toezicht, de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT), de politie Amsterdam en het Openbaar Ministerie (hierna: OM) geïnterviewd. Een overzicht van de gesprekspartners is opgenomen in bijlage 1.

Daarbij merken wij op dat in het kader van deze evaluatie geen empirisch kwantitatief onderzoek is uitgevoerd. Kwantitatieve data in deze rapportage, over bijvoorbeeld het aantal taxibedrijven op de Amsterdamse taximarkt, berust op beschikbare data en onderzoek van derden.

1.3. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ten eerste de **inrichting en ontwikkeling van de Taxiverordening** toegelicht. De aanleiding voor de Taxiverordening, het beoogd functioneren en de gewenste effecten worden beschreven. Daarnaast wordt de rol van verschillende partijen binnen het taxistelsel toegelicht. Het hoofdstuk sluit af met het benoemen van een aantal relevante ontwikkelingen.

In hoofdstuk 3 wordt de **huidige stand van zaken** van de kwaliteit van het taxivervoer op de opstapmarkt en het taxistelsel toegelicht. We geven een overzicht van de resultaten (wat er goed gaat en beter kan ten aanzien van de veiligheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid van het taxivervoer) en geven verklaringen voor deze resultaten. Dit doen we aan de hand van beschikbare

feiten en cijfers en de posities en percepties van verschillende stakeholders zoals kenbaar gemaakt in de gevoerde gesprekken.

In hoofdstuk 4 volgen ten slotte onze **conclusies en aanbevelingen**.

Dit rapport bevat drie bijlagen. Bijlage 1 geeft een overzicht van de gesprekspartners die in het kader van deze evaluatie zijn gesproken. Bijlage 2 is een overzicht van de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken partijen bij het taxistelsel in Amsterdam. Bijlage 3 geeft tot slot een overzicht van de verschillende vormen van handhaving van de Taxiverordening.

2. Inrichting van de Taxiverordening

De Taxiverordening Amsterdam 2012 (hierna: de Taxiverordening) is op 1 juni 2013 in werking getreden. In dit hoofdstuk worden de aanleiding en beoogde inrichting van de Taxiverordening beschreven op basis van formele documenten. Daarnaast gaan we in op relevante ontwikkelingen in de inrichting van de Taxiverordening (intern) en op de Amsterdamse taximarkt (extern) in de evaluatieperiode (2013-2017). In hoofdstuk 3 beschrijven wij vervolgens de werking van de Taxiverordening in de praktijk.

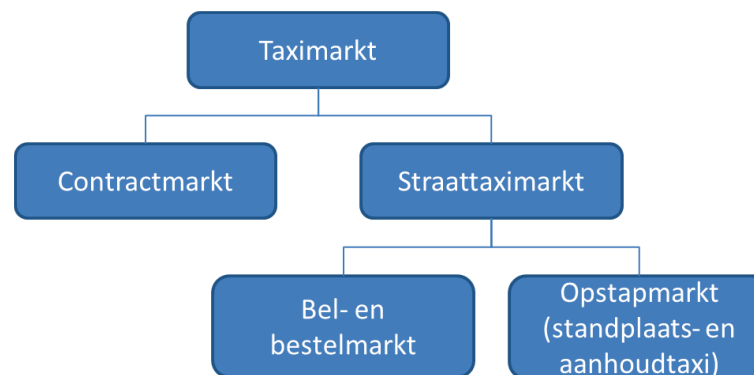
2.1. Scope: de opstapmarkt in Amsterdam

De Nederlandse taximarkt kan worden verdeeld in twee markten, de markt voor contractvervoer en de markt voor straattaxivervoer (zie figuur 1). De straattaximarkt bestaat vervolgens uit de bel- en bestelmarkt en de opstapmarkt (standplaats- en aanhoudtaxi's). Dit onderzoek richt zich, zoals toegelicht in de inleiding, primair op de werking van de Taxiverordening Amsterdam en daarmee op de opstapmarkt in de gemeente Amsterdam.

Taxibedrijven – veelal ZZP'ers – kunnen actief zijn in verschillende deelmarkten en in de praktijk zijn dan ook veel chauffeurs in zowel de bel- en bestelmarkt als de opstapmarkt actief. In paragraaf 2.5 wordt per deelmarkt een beeld geschetst

¹ Deze marktimperfecties worden zowel beschreven in het SEO rapport 'Marktwerking op de rit' (2005) als in het SEO rapport 'Toekomst voor de taxi' (2008). De uitwerking van deze

van het aantal taxibedrijven op basis van de beschikbare kwantitatieve data. Ook wordt de overlap – van chauffeurs die werken in verschillende markten – voor zover bekend in kaart gebracht.



Figuur 1. Indeling taximarkt in verschillende deelmarkten.

2.2. Situatie opstapmarkt Amsterdam voor 2012

Marktimperfecties op de opstapmarkt¹

In 2000 is de taximarkt in Nederland geliberaliseerd. Het vergunningstelsel, waarbij per verzorgingsgebied een maximaal aantal taxi's op de taximarkt actief kon zijn, werd vervangen door één landelijke vergunning zonder maximum restricties. Omdat een groot aantal vragers en aanbieders zich op de taximarkt begeeft en de markt wordt gekenmerkt door lage toe- en uittredingskosten, was

marktimperfecties is daarnaast gebaseerd op KWINK groep (2017). Evaluatie gemeentelijke bevoegdheden kwaliteitssturing taximarkt.

de verwachting dat de geliberaliseerde markt zich zou ontwikkelen tot een markt gekenmerkt door volledige mededinging.

In de daaropvolgende jaren werd echter ondervonden dat met name de opstapmarkt een aantal marktimperfections kent die de werking van de 'geliberaliseerde' taximarkt belemmeren:

- Ten eerste is er op de opstapmarkt op het moment van contractvorming – het moment dat de passagier besluit in een taxi te stappen – marktmacht voor de aanbieder van de taxidienst en weinig keuzevrijheid voor de klant.
 - Die marktmacht heeft niets te maken met schaalvoordelen of het marktaandeel van het desbetreffend taxibedrijf. De fysieke inrichting laat op veel standplaatsen 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 te nemen. Gebrek aan assertiviteit en kennis van de regels 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 vrijwel geen sprake is. Wanneer een passagier een taxi aanhoudt op straat, is er evenmin keuzevrijheid. De marktmacht van de taxiondernemer in dergelijke situaties wordt nog vergroot doordat de passagier niet zelden haast heeft, onbekend is in de stad, grote stukken bagage bij zich heeft en/of een taxi neemt op tijdstippen en plekken waar geen alternatief voor handen is.
 - De marktmacht van de aanbieder resulteert erin dat overaanbod niet leidt tot prijsdaling op de markt, het leidt tot een opwaartse druk op de prijzen (vandaar het maximum tarief).² De klant heeft immers een zeer beperkte keuzevrijheid en de chauffeur kan dus het maximale tarief rekenen. Voor zover dit tarief verdienen oplevert die niet in verhouding staan tot de kosten en opleidingseisen, zal het toetreding

² Rebelgroep (2016). Rapport Evaluatie tariefstructuur taxivervoer p.36.

³ SEO rapport 'Marktwerking op de rit' (2005) als in het SEO rapport 'Toekomst voor de taxi' (2008).

uitlokken, net zo lang tot de verdienen genormaliseerd zijn als gevolg van een lagere bezettingsgraad en lange rijen taxi's bij de standplaatsen.

- Ten tweede bestaat er informatieasymmetrie tussen vrager en aanbieder.
 - De klant heeft 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 opstapmarkt zich bevindt. Hier komt bij dat een taxirit een 'ervaringsgoed' is: pas tijdens de rit weet de klant wat de kwaliteit is van hetgeen hij consumeert (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. Dit wordt nog verergerd doordat de taximarkt grotendeels bestaat uit ZZP'ers die streven naar een winstmaximalisatie per rit. Ook al is de totale markt erbij gebaat een bepaalde (minimum)kwaliteit te leveren, zijn er door het gebrek aan reputaties en een informatieasymmetrie ten opzichte van de klant voor individuele chauffeurs op de opstapmarkt weinig prikkels om kwaliteit te leveren en duurzame relaties op te bouwen.³

Probleemanalyse Amsterdamse opstapmarkt

Door de bovengenoemde marktimperfections functioneerde de opstapmarkt in verschillende Nederlandse steden niet naar wens. Met name in de gebieden waar het aantal nieuwe toetreders op de markt het grootst was (middelgrote en grote steden) waren de problemen groot. De gemeente Amsterdam beschrijft in een

aantal beleidstukken in het kader van de Taxiverordening de problemen op de Amsterdamse opstapmarkt.⁴

Vooraf op de standplaatsen bleef na de liberalisering in 2000 de gehoopte kwaliteitsverbetering van het taxivervoer uit en tegelijkertijd bleven de tarieven hoog. Er was sprake van te hoge tarieven en ritweigering, verkeersovertredingen en overlast door rijen wachtende taxi's. Chauffeurs hebben nauwelijks een prikkel om goed werk te verrichten, omdat er op populaire standplaatsen geen sprake is van klantenbinding. Klanten herkennen eerder genomen taxi's niet, en kunnen daardoor klachten moeilijk kwijt, terwijl er voor chauffeurs voldoende aanloop van klanten is. De opstapmarkt in Amsterdam is relatief groot en de problemen na de liberalisering in 2000 manifesteerden zich bovenal op deze markt. De gemeente Amsterdam beschrijft dan ook: *Juist omdat de problemen zich op de opstapmarkt manifesteren en deze markt in Amsterdam zo groot is, kenmerken incidenten op deze markt het beeld van de Amsterdamse taximarkt.* De contractmarkt en de bel- en bestelmarkt functioneerden daarentegen nagenoeg probleemloos.⁵

De lage kwaliteit en relatief hoge tarieven op de Amsterdamse opstapmarkt waren aanleiding voor de gemeente Amsterdam om een gemeentelijke taxiverordening op basis van verplichte groepsvorming in te voeren (Wp2000 art. 82b).

⁴ De gemeente Amsterdam heeft in 2011 de 'Hoofdlijnen Taxiplan Amsterdam' vastgesteld, waarin de noodzaak voor de gemeentelijke taxiverordening op grond van artikel 82b uiteen wordt gezet. Daarnaast wordt in het bij de Taxiverordening behorende gemeentelijke Handhavingsarrangement een schets van de problematiek op de opstapmarkt gegeven.

⁵ Gemeente Amsterdam (2011). Hoofdlijnen Taxiplan Amsterdam. P. 9.

2.3. Beoogd functioneren en gewenste effecten Taxiverordening Amsterdam 2012

Gemeentelijke bevoegdheden om te sturen op de kwaliteit van taxivervoer

Naar aanleiding van bovengenoemde marktimperfecties op de opstapmarkt voor taxivervoer, zijn op 1 oktober 2011 de gemeentelijke bevoegdheden om te sturen op de kwaliteit van de taximarkt – vastgelegd in artikel 82 van de Wp2000 – in werking getreden.⁶ Artikel 82a van de Wp2000 stelt gemeenten in staat een lokale taxiverordening op te stellen, bijvoorbeeld om eisen te stellen aan de herkenbaarheid van taxi's of de kwalificaties van bestuurders van taxi's. Artikel 82b van de Wp2000 geeft zeven gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Enschede en Haarlemmermeer) de aanvullende mogelijkheid om 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 (de opstapmarkt). De gemeente Amsterdam heeft gekozen voor een taxiverordening op grond van artikel 82b.

Beoogd functioneren TTO-systematiek

De gemeentelijke bevoegdheden zijn ingevoerd met het doel de kwaliteit van het taxivervoer in de opstapmarkt te verhogen. Het model van verplichte groepsvorming zou marktwerking kunnen bevorderen door in te spelen op de

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

geconstateerde marktimperfecties. Het SEO rapport Toekomst voor de Taxi beschrijft het idee achter de groepsvorming op de opstapmarkt, dat wordt gekenmerkt door sociale controle en ketenverantwoordelijkheid:⁷

- De groepsvorming vergroot de gevolgen van het handelen van individuele chauffeurs: bij het leveren van een slechte kwaliteit wordt niet enkel de reputatie van de individuele chauffeur geschaad, maar de reputatie van de gehele TTO. De verwachting bij invoering van een model van groepsvorming is dat chauffeurs elkaar 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. De toezichtlasten voor de gemeente kunnen daardoor worden teruggedrongen.
- Wanneer deze algemene kwaliteitseisen samenkomen in de vorm van een keurmerk of specifieke lokale vergunning, met eisen over onder andere herkenbaarheid van taxi's of de kwalificaties van bestuurders van taxi's, kan dit helpen om een reputatiemechanisme in de markt op te bouwen. Het is daarbij 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.

⁷ SEO (2008). Toekomst voor de taxi. P. 31.

⁸ 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.

Gewenste effecten in Amsterdam

Door het invoeren van groepsvorming op de Amsterdamse opstapmarkt zouden klanten op het gebied van herkenbaarheid en traceerbaarheid van taxichauffeurs een betere informatiepositie moeten krijgen bij het maken van een daadwerkelijke keuze. Klanten zouden de verschillende TTO's binnen de gemeente Amsterdam op de standplaatsen en op straat kunnen herkennen en op basis van de reputatie van de TTO's een keuze kunnen maken. Slecht presterende TTO's worden minder aantrekkelijk voor klanten en kunnen daarnaast door gemeentelijke handhaving van de Amsterdamse taximarkt worden geweerd. Door het zelfregulerend vermogen van de branche aan te spreken, kunnen de handhavinglasten van de gemeente Amsterdam daarnaast worden teruggedrongen.⁸

De verwachting van gemeente Amsterdam bij invoering van de Taxiverordening was dat het TTO-model zou zorgen voor een 'gezonde taxibranche waarbij passagiers kunnen rekenen op een veilige en betrouwbare rit en professionele taxichauffeurs een fatsoenlijk inkomen kunnen verdienen. Misstanden in het taxivervoer kunnen worden voorkomen en aangepakt door positieve prikkels en regelgeving, in combinatie met goed georganiseerd toezicht en effectieve handhaving.⁹

Drie implementatiefasen van de Taxiverordening 2012

Bij invoering van de Taxiverordening heeft de gemeente tot slot een aanpak in drie fasen opgesteld. Per fase heeft de gemeente een aantal acties en doelen benoemd.¹⁰

⁹ Gemeente Amsterdam (2013) Handhavingsarrangement Taxi. P. 4.

¹⁰ Gemeente Amsterdam (2011). Hoofdlijnenplan Taxi.

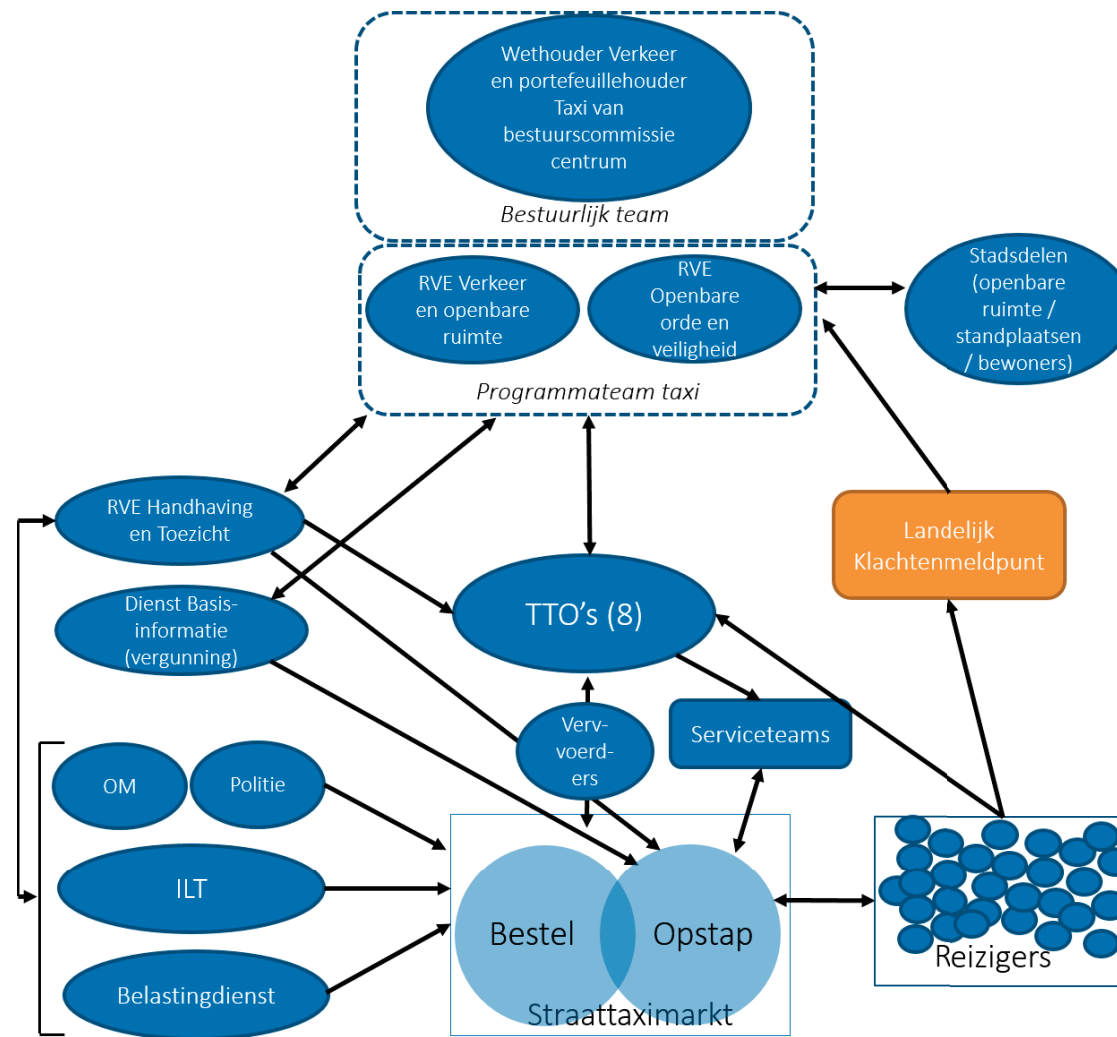
- **Fase 1 ‘Acceleratie’ (2012)**
 - Door versterkte handhaving (o.a. cameratoezicht en flexteams) wordt de Amsterdamse opstapmarkt onaantrekkelijk voor norm- en regelovertreedende chauffeurs;
 - Positie klant wordt versterkt door betere klachtafhandeling;
 - De toon wordt gezet en alle partijen bereiden zich voor op hun rol in het nieuwe systeem;
 - Tot slot tellen overtredingen en klachten in fase 1 mee bij beoordeling van de aanvraag Taxxipas in fase 2.
- **Fase 2 ‘Systeem omslag’ (start zomer 2012, effectief 2013)**
 - Door nieuwe vergunningen voor Toegelaten Taxi Organisaties (TTO’s) en chauffeurs (Taxxipas) zijn de regels op de Amsterdamse opstapmarkt fundamenteel gewijzigd;
 - TTO’s groeien in hun rol om toe te zien op het gedrag van chauffeurs. Chauffeurs die regels en normen overtreden, worden door TTO en de gemeente actief geweerd van de Amsterdamse opstapmarkt;
 - De gemeente kan handhaving steeds meer richten op chauffeurs die niet zijn aangesloten bij TTO’s;
 - Populaire standplaatsen als Leidseplein en Centraal Station zijn voor de goed functionerende TTO’s;
 - Terugkoppeling van klant heeft sterker effect op de markt, middels reputatie van de TTO;
 - Perverse prikkels verdwijnen tot slot uit de opstapmarkt, goed gedrag wordt zichtbaar beloond en daardoor de norm.
- **Fase 3 ‘Terugschakelen’ (na 2016)**
 - TTO’s vervullen hun corrigerende taak naar chauffeurs ten volle;
 - Toezicht gemeente concentreert zich op de TTO’s, niet alleen meer rechtstreeks op chauffeurs;
 - Taxxipas kan als gemeentelijke vergunning verdwijnen en opgaan in TTO-vergunning;

- Door goede bekendheid van de TTO’s is de marktwerking en keuzevrijheid van de klant maximaal;
- De klant kan altijd rekenen op veilig en betrouwbaar vervoer. Het hoofddoel van de Taxiverordering is daarmee bereikt.

2.4. Beoogde inrichting Taxiverordering Amsterdam 2012

Binnen de gemeente Amsterdam zijn verschillende diensten en teams betrokken bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van de Taxiverordering. Daarnaast zijn er een aantal landelijke partijen met een rol binnen het Amsterdamse taxistelsel. Figuur 2 geeft het taxistelsel en de betrokkenen hierin schematisch weer. Hierna beschrijven we de beoogde inrichting van de Taxiverordering. Een uitgebreid overzicht van taken en verantwoordelijkheden per organisatie staat in bijlage 2.

Twee zaken moeten bij deze paragraaf vooraf worden opgemerkt. Ten eerste betreft de beschrijving in deze paragraaf de inrichting van het stelsel ‘op papier’ anno 2013. Ontwikkelingen in de inrichting in de praktijk komen in paragraaf 2.5 en in het volgende hoofdstuk aan bod. Ten tweede betreft dit de inrichting van het taxistelsel in de evaluatieperiode 2013-2017, zoals vastgelegd in het huidige beleid. Op 20 december 2017 is de eerste (technische) wijziging van de taxiverordering doorgevoerd. Deze wijziging is 1 februari 2018 in werking getreden en derhalve niet onderzocht.



Figuur 2. Schematische weergave Taxistelsel Amsterdam.

Vergunningverlening

Binnen het Amsterdamse taxistelsel bestaan twee vergunningen.¹¹ Ten eerste geeft de gemeente vergunningen uit voor TTO's, waarbij de chauffeurs zich verplicht moeten aansluiten om op de opstapmarkt te werken. Daarbij geldt dat chauffeurs die gezamenlijk onder één vervoerder werken, zich verplicht bij dezelfde TTO moeten aansluiten. Ten tweede moet een chauffeur die op de opstapmarkt wil rijden beschikken over een Amsterdamse 'Taxxivergunning'.

- **TTO-vergunning.** Aan het aanvragen van een TTO-vergunning zijn de volgende specifieke vereisten verbonden:¹²
 - Het bedrijf is een rechtspersoon en staat ingeschreven bij de Kamer van Koophandel;
 - De TTO heeft ten minste honderd aangesloten chauffeurs en vijftig taxi's¹³;
 - De TTO beschikt over een reglement en protocollen waarin staat hoe de organisatie omgaat met bijvoorbeeld klachten, interne controle, normen en waarden en maatregelen voor chauffeurs die zich niet aan de gedragsregels houden;
 - De TTO heeft een risicoanalyse opgesteld.De aanvraag wordt tot slot beoordeeld in het kader van de Wet Bibob. Een TTO-vergunning kost in totaal € 11.148,- (tarief 2018) voor een nieuwe aanvraag.¹⁴ De vergunningen hebben een geldigheidsduur van drie jaar.

¹¹ Deze twee gemeentelijke vergunningen – de TTO-vergunning en de Taxxivergunning – zijn een aanvulling op landelijke eisen aan taxichauffeurs. De verplichtingen waaraan een taxichauffeur op grond van landelijke regelgeving moet voldoen worden hier niet verder toegelicht. Deze zijn te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/taxi/vraag-en-antwoord/hoe-herken-ik-een-legale-taxi>.

¹² Zie voor een overzicht van alle vereisten en de termijnen voor aanvraag van een TTO-vergunning: <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7BD9BCD60C-A3AB-41EF-8E83-47CD6F1379BF%7D>.

¹³ Voor een TTO die voor het aanbieden van taxivervoer slechts gebruik maakt van voertuigen zonder directe uitstoot van schadelijke stoffen, geldt dat deze moet beschikken over ten minste 25 rijklare auto's en 50 chauffeurs.

- **Taxxivergunning.** Om op de Amsterdamse opstapmarkt te rijden is een Taxxivergunning verplicht. Er zijn een aantal specifieke vereisten verbonden aan deze vergunning:¹⁵
 - Beschikking over een landelijke chauffeurskaart;
 - Beschikking over het CCV certificaat ontheffing medegebruik lijnbusbaan/-strook gemeente Amsterdam of SVON certificaat;¹⁶
 - Aangesloten zijn bij een TTO;
 - In een periode van twee jaar voorafgaand aan de aanvraag mag de aanvrager geen boete of maatregel opgelegd zijn vanwege rijgedrag.

Een Taxxivergunning voor chauffeurs kost € 190,50 (tarief 2018) en is drie jaar geldig.

Toezicht en handhaving

Binnen het taxistelsel wordt zowel toezicht gehouden en gehandhaafd op TTO-niveau als op het niveau van de individuele chauffeurs. Daarnaast organiseren TTO's zelf toezicht en handhaving op de aangesloten chauffeurs. Hierna wordt de beoogde inrichting van deze drie toezichts- en handhavingsvormen toegelicht, zoals beschreven in het gemeentelijk beleid van 2013.¹⁷

Belangrijk om op te merken is dat handhaving van de Taxxiverordening bestuursrechtelijk, strafrechtelijk en privaatrechtelijk plaatsvindt.¹⁸ Een nadere

¹⁴ Zie: https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7BD9BCD60C-A3AB-41EF-8E83-47CD6F1379BF%7D#case_%7B23E49309-DE89-40E3-B57E-5A7E38D6CB16%7D.

¹⁵ Zie voor een overzicht van alle vereisten en de termijnen voor aanvraag van een Taxxivergunning: https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7b13942DBA-F36F-4B7A-9BA5-BE0EA8D51D80%7d#case_%7B04B1FB19-1A83-462F-8BF3-EDBF8037D66D%7D.

¹⁶ Ook chauffeurs die niet op de opstapmarkt actief zijn kunnen een Lijnbusbaanonthefing (LBO) aanvragen. Zie: <https://www.amsterdam.nl/parkeren-verkeer/taxi/taxibranche/taxichauffeurs/>.

¹⁷ De uitwerking van het gemeentelijke toezicht en de handhaving is gebaseerd op het Handhavingsarrangement 2013 van de gemeente Amsterdam.

¹⁸ Gemeente Amsterdam (2013). Nota Handhavingsbeleid Taxxiverordening.

toelichting op de handhavingsmogelijkheden binnen deze drie rechtsgebieden is opgenomen in bijlage 3.

Toezicht en handhaving op TTO's

Het handhavingsbeleid uit 2013 beschrijft dat het toezicht op TTO's bestaat uit een aantal instrumenten:

- **Audit van TTO's.** TTO's zijn verplicht audits van de eigen organisatie uit te laten voeren, zowel gericht op het kwaliteitssysteem (processen en procedures) als op de betrouwbaarheid van de managementinformatie (registratie en correcte afhandeling van klachten, controles, geconstateerde overtredingen en maatregelen opgelegd door de TTO). Audits worden één keer per jaar uitgevoerd. De gemeente (Programmateam Taxi) is in de eerste jaren van het nieuwe taxibeleid verantwoordelijk voor het vaststellen van de eisen waaraan de onafhankelijke auditororganisaties moeten voldoen. Beoordeeld wordt of de TTO op de juiste wijze uitvoering geeft aan haar plichten en of de TTO jaarlijks de juiste informatie aan de gemeente levert. De audits dienen te worden uitgevoerd door onafhankelijke bureaus in opdracht van de TTO.
- **Kwartaalrapportages en evaluatiegesprekken met de gemeente.** TTO's zijn verplicht elk kwartaal de belangrijkste managementinformatie aan de gemeente toe te sturen, zodat de gemeente kan zien welke resultaten de TTO boekt. Op basis van de managementinformatie houdt de gemeente evaluatiegesprekken om de goede en minder goede aspecten van het functioneren te bespreken.
- **Uitgebreide vervolgaudits.** Deze vervolgaudits kunnen de hele TTO doorlichten maar eventueel ook op deelthema's worden uitgevoerd. Vervolgaudits worden enerzijds informatiegestuurd ingezet. Dit gebeurt bijvoorbeeld als er aanwijzingen zijn dat er bij de TTO iets niet goed gaat. Deze aanwijzingen kunnen voortkomen uit de audits, kwartaalrapportages, informatie van een van de handhavingspartners of

waarnemingen op straat. Zo wordt bijvoorbeeld bij opvallend veel klachten (of juist opvallend weinig klachten) de klachtendatabase nader onderzocht, om na te gaan of de registratie en de correcte afhandeling van klachten wel goed is gebeurd. Anderzijds kunnen vervolgaudits op deelthema's worden uitgevoerd bij alle of een willekeurige selectie van TTO's. Deze vervolgaudits hebben tot doel bepaalde aspecten die belangrijk worden geacht extra onder de loep te nemen.

De gemeente handhaaft, volgens het beleid anno 2013, op TTO's bestuursrechtelijk op de volgende wijze:

- Op basis van het door de gemeente uitgevoerde toezicht op TTO-niveau wordt door de gemeente bepaald of een TTO nog steeds voldoet aan de vergunningsvoorwaarden. Indien een TTO niet (meer) voldoet aan één of meerdere voorwaarden, treedt een handhavend stappenplan in werking.
- Dit stappenplan start met het aangaan van een gesprek met de TTO, waarbij de gelegenheid wordt geboden om aan te geven op welke wijze de TTO de gewenste verbeteringen door zal voeren of om aan te geven op welke wijze de geconstateerde onregelmatigheden in de toekomst voorkomen kunnen worden. Wanneer dit gesprek niet het beoogde resultaat – voldoen aan alle eisen uit de vergunning – heeft, volgt een schriftelijke waarschuwing. Wanneer ook dit niet het beoogde effect heeft, wordt de TTO verzocht op eigen kosten een uitgebreidere audit uit te voeren. Een vervolgaudit heeft tot doel op meerdere onderdelen inzichtelijk te maken op welke wijze de TTO functioneert en hierdoor in staat is het eigen reglement na te leven. Ook kan de TTO worden verplicht tot het opstellen van een verbeterplan. Wanneer deze maatregelen niet het beoogde resultaat leveren, kan een TTO tijdelijk worden uitgesloten van een standplaats en indien nodig tijdelijk worden geschorst van de

volledige opstapmarkt. Het sluitstuk (stap 7) van de gemeentelijke handhaving op TTO is tot slot het intrekken van de TTO-vergunning.¹⁹

Toezicht en handhaving op aangeslotenen door TTO

TTO's hebben binnen het Amsterdamse taxistelsel, zoals beschreven in het beleid uit 2013, een rol in het toezicht op chauffeurs. Zij worden geacht toe te zien op naleving van landelijke en gemeentelijke wet- en regelgeving en op de regels van de TTO door de aangeslotenen. TTO's geven invulling aan hun rol door:

- Het opstellen van een normen- en waardenprotocol, een klachtenprotocol, een sanctieprotocol en een intern controleprotocol;
- Ontvangen klachten van klanten zorgvuldig te behandelen, te onderzoeken, hierover terug te koppelen aan de klanten en waar nodig sancties op te leggen aan hun chauffeurs. Deze klachten komen binnen via het Landelijk Klachtenmeldpunt Taxivervoer en daarnaast ontvangt de TTO informatie uit eigen onderzoek en waarneming uit interne- en externe audits en *mysteryguest*onderzoek;
- De juistheid van de opgegeven eigen overtredingen periodiek te toetsen met de registratie door de gemeente;
- De locatie van chauffeurs te kunnen vaststellen (door middel van een *track and trace* systeem);
- Medewerking te verlenen aan verzoeken van de gemeente Amsterdam in het kader van onderzoek;
- Hosting (i.s.m. andere TTO's) op standplaatsen (serviceteams), controles door het kwaliteitsteam van de TTO en controles van *mysteryguests* organiseren die zich onder andere richten op ritweigerings.

¹⁹ Gemeente Amsterdam (2013). Nota Handhavingsbeleid Taxiverordening. P. 16-19.

²⁰ Zie voor de op te leggen maatregelen: <https://www.amsterdam.nl/parkeren-verkeer/taxi/betere-taximarkt/aanvraagformulier/maatregelenprotocol/>.

De TTO is, met uitzondering van de gedragingen waarvan het college heeft aangegeven daar toezicht op uit te oefenen, primair verantwoordelijk voor de handhaving op de aangeslotenen.

- De gemeentelijke *backoffice* onderhoudt op dit gebied contact met de TTO's. De *backoffice* stelt TTO's op de hoogte van de rapporten van bevinding (hierna: RvB's) van de aangeslotenen en monitort de reacties van TTO's op de toegezonden RvB's.
- Voor de Gouden Vijf regels voor chauffeurs op de opstapmarkt, zijn minimale voorschriften over de op te leggen sanctie opgenomen in het maatregelenprotocol.²⁰ De TTO zal deze maatregelen dienovereenkomstig moeten opleggen. Dit betreft overtredingen van de volgende vijf regels binnen de Taxiverordening²¹:
 - De chauffeur vervoert consumenten op hun verzoek en/of staakt geen ritten tenzij dit in redelijkheid niet van de chauffeur kan worden gevergd;
 - De chauffeur stremt op of in de omgeving van de standplaats het verkeer niet of houdt zich op of in de omgeving van de standplaats niet hinderlijk op;
 - De aanwijzingen van een ambtenaar in functie of een andere door of namens het college aangewezen persoon die ten doel heeft de kwaliteit van taxivervoer in Amsterdam te bevorderen, worden onverwijld opgevolgd;
 - De chauffeur vervoert de consument tegen maximaal het wettelijk geldende tarief;
 - De chauffeur overschrijdt het maximaal aantal toegestane taxi's op de standplaats niet, zet zijn voertuig op de daarvoor aangewezen plekken en rijdt door op de standplaats zodra er voldoende plek is.

²¹ Gemeente Amsterdam (2017). Maatregelregelenprotocol.

- Wanneer de TTO niet overgaat tot het opleggen van de minimale maatregelen, heeft het college in het Handhavingsbeleid een stappenplan opgesteld om zelf alsnog, buiten de TTO om, de chauffeur een maatregel op te leggen.²²

Toezicht en handhaving op individuele chauffeurs

In het beleid uit 2013 wordt tot slot beschreven dat het toezicht op individuele chauffeurs op straat wordt uitgevoerd door de gemeente, de politie, ILT en de Belastingdienst.²³ Het gemeentelijk toezicht vindt plaats in het kader van de Taxiverordening. Het toezicht van politie vindt zowel plaats in het kader van de Taxiverordening als op basis van nationale regelgeving. Tot slot vindt toezicht door ILT en de Belastingdienst plaats op grond van nationale regelgeving op de gehele taximarkt.

- **Gemeentelijk toezicht en handhaving op individuele chauffeurs**
Gemeentelijk toezicht wordt ingezet voor het controleren en handhaven van de voorwaarden en voorschriften van de Taxxivergunning en voor het handhaven van verkeersregels, de parkeerverordening en de APV.
 - Het gemeentelijke toezicht wordt flexibel ingezet naar tijd en plaats. Handhavers worden ingezet op de “hotspots en hottimes”.
 - De afdeling Handhaving en Toezicht focust zich tot slot op de bovengenoemde ‘Gouden Vijf’- regels.

²² Gemeente Amsterdam (2013). Nota Handhavingsbeleid Taxiverordening. P.15

²³ De Belastingdienst nam deel aan de gezamenlijke controles op straat tot 1 januari 2017.

²⁴ Deze voorschriften zijn genoemd in artikel 1, lid 1, onder g, artikel 1, lid 2, onder f, artikel 1, lid 4, onder c t/m j en artikel 1, lid 6, onder a en b van de Nadere regels eisen chauffeurs.

²⁵ In de Taxiverordening is in artikel 2.17, eerste lid, onder c, opgenomen dat in het geval de ontheffing medegebruik lijnbusbaan/-strook (TBO) tijdelijk is ingetrokken (geschorst) de Taxxivergunning voor een gelijke periode wordt geschorst. Eveneens is in artikel 2.17, tweede lid,

- Gemeentelijke handhaving op individuele chauffeurs kan worden onderverdeeld tussen handhaving op bij een TTO-aangesloten chauffeurs en niet bij een TTO-aangesloten chauffeurs.
 - **Handhaving aangesloten chauffeurs**
 - Bij de handhaving van aangesloten chauffeurs zijn in het Handhavingsbeleid een aantal voorschriften genoemd waarvan de taak tot handhaving primair bij het college ligt.²⁴
 - Daarnaast wordt bij schorsing of intrekking van de Lijnbusbaanontheffing (Hierna: LBO), ook de Taxxivergunning geschorst of ingetrokken.²⁵
 - In het Handhavingsbeleid is per overtreding van een chauffeur de sanctie die het college oplegt weergegeven. Deze sancties variëren: één week voorwaardelijke schorsing, één week onvoorwaardelijke schorsing, een maand onvoorwaardelijke schorsing en tot slot intrekking van de Taxxivergunning. De op te leggen sanctie is afhankelijk van het aantal herhaalde overtredingen van een bepaald artikel.
 - **Handhaving niet aangesloten chauffeurs**
 - ‘Niet-aangesloten chauffeurs’ zijn chauffeurs die in het bezit zijn van een geldige landelijke chauffeurskaart maar niet in het bezit zijn van een Taxxivergunning (en dus ook niet zijn aangesloten bij een TTO).²⁶
 - De overtreding van de Taxiverordening door niet-aangesloten chauffeurs betreft dan het aanbieden van taxivervoer op de opstapmarkt van Amsterdam zonder Taxxivergunning (artikel 2.3,

onder c, opgenomen dat de intrekking van de lijnbusbaan/-strook tot gevolg heeft dat de Taxxivergunning wordt ingetrokken.

²⁶ Deze chauffeurs kunnen beschikken over een Lijnbusbaanontheffing (LBO) voor zelfstandigen voor de gemeente Amsterdam. Dit betekent dat zij voor besteld vervoer (en contractvervoer) gebruik kunnen maken van de Lijnbusbanen waar de ontheffing op van toepassing is. Politie is bevoegd om op de LBO te handhaven, de afdeling Handhaving en Toezicht is hiertoe niet bevoegd.

eerste lid, Taxiverordening Amsterdam). Het college kan geen vergunning intrekken, wel kan een last onder dwangsom worden opgelegd. Overigens kan deze overtreding daarnaast ook strafrechtelijk worden gesanctioneerd (WED, artikel 6, eerste lid onder 4).

- Voor het opleggen van deze last onder dwangsom is een stappenplan opgesteld in het Handhavingsbeleid. Dit stappenplan start bij het voornemen tot het opleggen van een dwangsom tot en met vervolgstappen na het verbeuren van de maximale dwangsom.

- **Toezicht en handhaving door de politie/het OM**

Het toezicht van de politie is gericht op het handhaven van de openbare orde en heeft hier voor het taxivervoer de volgende bevoegdheden ter beschikking:

- De politie handhaaft op de Taxiverordening en is daarnaast de enige organisatie die bevoegd is te controleren op de verkeersvoorschriften op de tram-/ busbaan. De afdeling Handhaving en Toezicht is hiertoe niet bevoegd;
- Daarnaast geeft de politie opvolging aan spoedeisende hulpverzoeken en controleert op naleving van de regels zoals gesteld in en bij de Wegenverkeerswet 1994;
- Tot slot is de politie belast met het opsporen van strafbare feiten. In het geval van concrete verdenking jegens een taxichauffeur kan een opsporingsonderzoek worden gestart. Het OM geeft leiding aan dit opsporingsonderzoek.

- **Toezicht door ILT**

- De Inspectie Leefomgeving en Transport voert object(weg)inspecties uit. Kern daarbij is dat zij zich richt op handhaving van de Wet personenvervoer 2000 en het Arbeidstijdenbesluit vervoer.

- Inspecties worden zoveel mogelijk uitgevoerd op basis van een risicoanalyse. Tijdens de inspectie wordt de naleving van de arbeidstijden gecontroleerd.
- Met betrekking tot de Wet personenvervoer 2000 worden de vergunningsgegevens en de chauffeurskaart gecontroleerd. Daarnaast worden rij- en kentekenbewijs gecontroleerd. Op basis van het kenteken van het gecontroleerde voertuig wordt gekeken naar onder andere de APK.
- Ook behoort globale beoordeling van de technische staat van het voertuig tot de inspectie.
- Bij controles kan gebruik worden gemaakt van een ANPR (Automatic Number Plate Recognition), op basis waarvan de inspecteur kan bepalen een voertuig al dan niet te controleren.
- Daarnaast voert de Inspectie Leefomgeving en Transport administratieve (bedrijfs)inspecties uit bij taxibedrijven. Deze onderzoeken richten zich voornamelijk op de naleving van de Wet personenvervoer 2000 en worden waar mogelijk uitgevoerd met of in overleg met andere handhavingpartners zoals de Nationale Politie, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna:SZW) en de Belastingdienst.
- Tot slot doet de Inspectie Leefomgeving en Transport nader onderzoek op basis van meldingen en/of incidenten, welke bijvoorbeeld kunnen leiden tot de schorsing en intrekking van een chauffeurskaart.

- **Toezicht door de Belastingdienst**

- Naast administratief toezicht achteraf op ingediende belastingaangiften, is de Belastingdienst aanwezig op standplaatsen en bij evenementen. Hierbij worden waarnemingen verricht en contact gelegd met de taxichauffeur. In voorkomende gevallen zullen foto-opnamen worden gemaakt. Er zullen gegevens worden opgenomen over onder andere de actualiteit en juistheid van vastlegging van

kilometers/ritten, taxameter en kasboek. Deze gegevens worden in een rapport aan de taxiondernemer bevestigd en kunnen van belang zijn voor een nader onderzoek.

- o Ook verricht de belastingdienst zichtwaarnemingen. Hierbij vindt geen contact plaats met de chauffeur. Ook deze gegevens kunnen op een later moment administratief worden beoordeeld bij een bedrijfsbezoek of boekenonderzoek.

Output toezicht en handhaving

Onderstaand wordt het aantal RvB's, ingetrokken LBO's, inspecties van ILT en strafrechtelijke vervolgingen door het OM weergegeven.

Aantal RvB's voor TTO-aangesloten chauffeurs

Tabel 3 geeft een overzicht van het aantal RvB's voor TTO-aangesloten chauffeurs dat is uitgeschreven door gemeentelijke handhavers tussen 2014-2017.

Daarnaast is per jaar opgenomen hoeveel RvB's op de Gouden Vijf hebben geleid tot een sanctie voor de chauffeur.

Tabel 1. Totaal aantal RvB's en aantal RvB's op de 'Gouden Vijf' dat tot sanctie heeft geleid.

	Aantal RvB's voor TTO-aangesloten chauffeurs	Aantal RvB's op de Gouden Vijf dat heeft geleid tot sanctie voor aangesloten chauffeurs
2014	843	440
2015	955	666
2016	873	428
2017 ²⁷	585	260

²⁷ Dit betreft nog niet de cijfers over geheel 2017.

²⁸ Gemeente Amsterdam (2017). Taximonitor 2016 en eerste helft 2017 en informatie backoffice handhaving.

De meest voorkomende RvB's in 2016 werden ten eerste uitgeschreven voor Hinder omgeving standplaats (410), Fouten in of ontbreken van daklicht (202), Standplaats niet gebruiken voor aanbieden vervoer (rusten, lunchen, voertuig verlaten) (41), Het overschrijden van het maximum aantal voertuigen op de standplaats (40) en voor het niet opvolgen van aanwijzingen van een ambtenaar of het hebben van een incorrecte houding, het bedreigen of het verwonden van een ambtenaar (42).

De gemeentelijke backoffice heeft naast het bovengenoemde reguliere toezicht op TTO's tussen 2013 en 2017 96 keer een handhavingstraject ingezet op de TTO's. Deze trajecten hebben 22 keer geleid tot acties gericht op concrete beperkende maatregelen voor de betreffende TTO. Vijf TTO-vergunningen zijn niet meer actief. Eind 2017 telt Amsterdam acht TTO's met vergunning.²⁸

Aantal door politie ingenomen lijnbusbaantheffingen voor zelfstandigen

In de Taximonitor van de gemeente Amsterdam is opgenomen dat in 2016 486 lijnbusbaantheffingen voor zelfstandigen door de politie zijn ingenomen wegens overtredingen op de lijnbusbaan. Deze chauffeurs zijn voor een bepaalde periode geschorst. Dat is een toename ten opzichte van 2015 van bijna 25%. Van de overige jaren zijn in de Taximonitor geen cijfers opgenomen.²⁹

Aantal inspecties door ILT

Het aantal inspecties door ILT is in de periode 2013-2016 afgenomen. Het aantal inspecties per jaar is weergegeven in tabel 2. In de Taximonitor 2015 wordt de sterke afname van het aantal inspecties in 2015 verklaard doordat een groot deel van de capaciteit van de ILT is opgegaan aan de introductie en de verplichte invoering van de Boordcomputer Taxi (BCT).³⁰ Daarnaast geeft ILT aan in 2016 te

²⁹ Gemeente Amsterdam (2017). Taximonitor 2016 en eerste helft 2017.

³⁰ Gemeente Amsterdam (2015). Taximonitor 2015.

hebben ingezet op de aanpak van de overlast die taxichauffeurs veroorzaakten op Schiphol alsmede de daarmee gepaard gaande praktijken zoals woekerprijzen.

Tabel 2. Aantal inspecties door ILT.

	Aantal inspecties door ILT
2013 (tweede helft)	760
2014	1.202
2015	149
2016	294

Aantal strafrechtelijke vervolgingen door het OM

Tot slot is het aantal strafrechtelijke vervolgingen nagenoeg gelijk gebleven. Alleen in 2016 is er een afname naar zeven vervolgingen in het jaar. Tabel 3 geeft het aantal strafrechtelijke vervolgingen per jaar weer.

Tabel 3. Aantal strafrechtelijke vervolgingen door het OM.

	Aantal strafrechtelijke vervolgingen door het OM
2013 (tweede helft)	13
2014	13
2015	13
2016	7

Samenwerking en prioritering

Bij de handhaving werkt de gemeente Amsterdam, zoals beschreven, samen met de politie/het OM, ILT en de Belastingdienst.³¹ Om deze samenwerking vorm te geven is een Handhavingsconvenant tussen bovenstaande partijen gesloten. Dit Handhavingsconvenant is in 2017 vernieuwd. Aan het vernieuwde convenant neemt de Belastingdienst niet meer deel.³² De samenwerking is als volgt ingericht:

- **Strategisch en operationeel overleg.** Het Programmteam Taxi draagt zorg voor de uitvoering van het handhavingsarrangement en voert hier regie op. Ten behoeve van de afstemming met de handhavingspartners wordt onderscheid gemaakt tussen een strategisch handhavingsplatform en een operationeel handhavingsplatform. Beide platforms worden georganiseerd en voorgezeten door het Programmteam Taxi.
 - **Strategisch handhavingsplatform.** Het strategisch handhavingsplatform bestaat uit vertegenwoordigers op managementniveau van alle handhavingspartners uit het handhavingsarrangement. Op het strategisch handhavingsplatform worden de gezamenlijke prioriteiten bepaald en wordt de samenwerking besproken.
 - **Operationeel handhavingsplatform.** Het operationeel handhavingsplatform bestaat uit vertegenwoordigers op uitvoerend niveau van alle handhavingspartners uit het handhavingsarrangement. Tijdens de overleggen van het operationeel handhavingsplatform wordt informatie en kennis uitgewisseld, en worden activiteiten op het gebied van toezicht en handhaving afgestemd. Voor de dagelijkse sturing wordt de afdeling Handhaving en Toezicht aangewezen als

³¹ De Belastingdienst nam deel aan de gezamenlijke controles op straat tot 1 januari 2017.

³² Gemeente Amsterdam (2017). Handhavingsconvenant Overheidsoptreden ten aanzien van het aanbieden van taxivervoer op standplaatsen en de openbare weg in Amsterdam,

verantwoordelijke voor de coördinatie op uitvoeringsniveau binnen de gemeente.

- **Gezamenlijke controles.** Bij het toezicht op straat worden gezamenlijke en gecombineerde controles uitgevoerd. Tijdens deze controles werkt de afdeling Handhaving en Toezicht samen met ILT, de Belastingdienst en de politie. Het primaire doel is het handhaven van overtredingen ten aanzien van de eerste lijn wetgeving van de partijen.
- **Het verzamelen en delen van informatie.** De verschillende partijen hebben daarnaast in het convenant afgesproken informatie over taxivervoer op de opstapmarkt te genereren en te analyseren voor zover dit nodig is en hiertoe onderling informatie uit te wisselen.

Prioriteiten en inzet van de gemeente, de politie en het OM op het gebied van toezicht en handhaving op de Amsterdamse taximarkt worden tot slot besproken en vastgesteld in de Driehoek.³³

2.5. Ontwikkelingen

In onderstaande paragrafen beschrijven wij de interne en externe ontwikkelingen in de evaluatieperiode 2013-2017. Ten eerste beschrijven wij de ontwikkelingen ten aanzien van de beoogde inrichting van het toezicht zoals beschreven in paragraaf 2.4. Daarna beschrijven wij externe ontwikkelingen op de (Amsterdamse) taximarkt.

³³ De Driehoek bestaat uit de burgemeester, de officier van justitie en het hoofd van het territoriale onderdeel van de regionale eenheid van de politie.

2.5.1. Interne ontwikkelingen

Het toezicht op TTO-niveau is de afgelopen vijf jaar deels op andere wijze uitgevoerd dan hoe het in het Handhavingsbeleid (beschreven in paragraaf 2.4) is vastgelegd. Ook de rol van sommige samenwerkingspartners is anders ingevuld dan beoogd in 2013.

- Het in paragraaf 2.4 beschreven handhavingsbeleid geeft aan dat er op drie manieren toezicht wordt gehouden op TTO-niveau: door middel van audits, kwartaalrapportages met managementinformatie en tot slot door extra vervolgaudits. Op de volgende punten wijkt de uitvoering af van de beoogde inrichting:
 - De audits zijn in de jaren 2013 tot en met 2016 jaarlijks door alle TTO's uitgevoerd op kosten van de gemeente. In 2017 zijn de audits niet uitgevoerd, omdat de gemeente wil dat de branche de kosten voor rekening neemt. Op dit moment is de gemeente hierover met de branche in gesprek.
 - De kwartaalrapportages met managementinformatie zijn tot 2015 opgevraagd. Eind december 2014 is door de gemeente aan de TTO's medegedeeld dat de kwartaalrapportages volgens de gemeente niet meer noodzakelijk zijn.
 - Tot slot zijn verschillende thematische inspecties uitgevoerd, naar onder andere de *track en trace* van de TTO's. Daarnaast zijn bij een aantal TTO's – naar aanleiding van signalen over slecht functioneren – gerichte inspecties uitgevoerd. Zo wordt bij TTO's onder andere onaangekondigd gecontroleerd of de spullen van geschorste chauffeurs daadwerkelijk zijn ingenomen en op kantoor aanwezig zijn.
 - Handhaving op niet bij een TTO aangesloten chauffeurs is geïntensiveerd. Er wordt meer informatie gestuurd gewerkt, waardoor

er meer wordt gehandhaafd op chauffeurs die zonder taxxivergunning vervoer aanbieden op de opstapmarkt.³⁴ Aanleiding hiervoor is onder meer de introductie van Uber, de daarmee samenhangende toename van het aantal LBO's voor zelfstandigen en de problematiek rondom snorders.

- Ook de rol van samenwerkingspartners is anders ingevuld dan de beoogde inrichting (beschreven in paragraaf 2.4). Zo is de Belastingdienst bijvoorbeeld vanaf 1 januari 2017 niet meer actief in gezamenlijke controles op straat en worden geen foto opnamen gemaakt.
- Het handhavingsarrangement liep daarnaast op 31 december 2016 af. Een nieuw handhavingsconvenant per 1 januari 2017, waaraan de Belastingdienst niet deelneemt, vervangt het oude handhavingsconvenant en handhavingsarrangement.
- De gemeente is nog niet toe aan fase 3 van de implementatie van de Taxiverordening. Een afbouw van gemeentelijke inzet (en budget) zoals beoogd met fase 3 (zie paragraaf 2.3) is nog niet ingezet. Er is nog geen sprake van afbouw van het tijdelijke Programmteam Taxi.³⁵

2.5.2. Externe ontwikkelingen

Toename aantal taxi's in Amsterdam

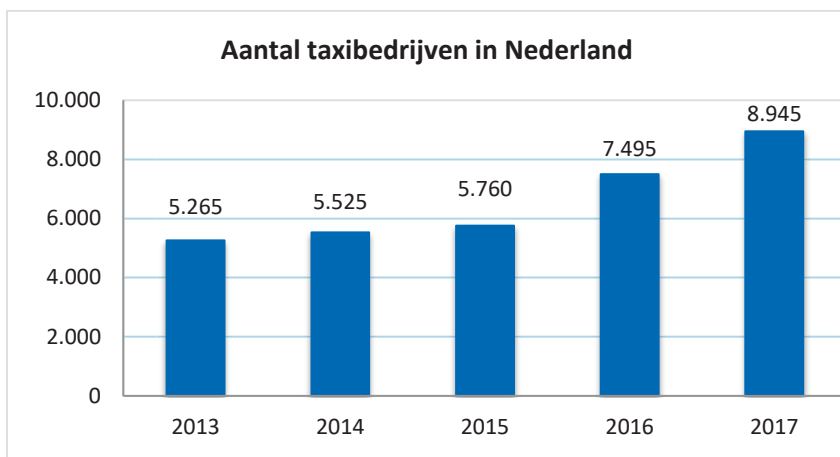
Het aantal taxibedrijven neemt toe

- Het aantal taxibedrijven in Nederland is de afgelopen jaren toegenomen. In figuur 4 is te zien dat het aantal taxibedrijven vanaf 2013 jaarlijks toeneemt. In 2017 waren er 8.945 taxibedrijven, wat een stijging van 70 procent is ten opzichte van 2013.³⁶

³⁴ Gemeente Amsterdam (2017). Bestuurlijke reactie motie 357.

³⁵ Zie voor verdere toelichting bevinding 9.

³⁶ CBS (2017). Bedrijven; bedrijfstakken/branches SBI. Vervoer per taxi. Aantallen zijn zowel voor straattaxi als voor contractvervoer.

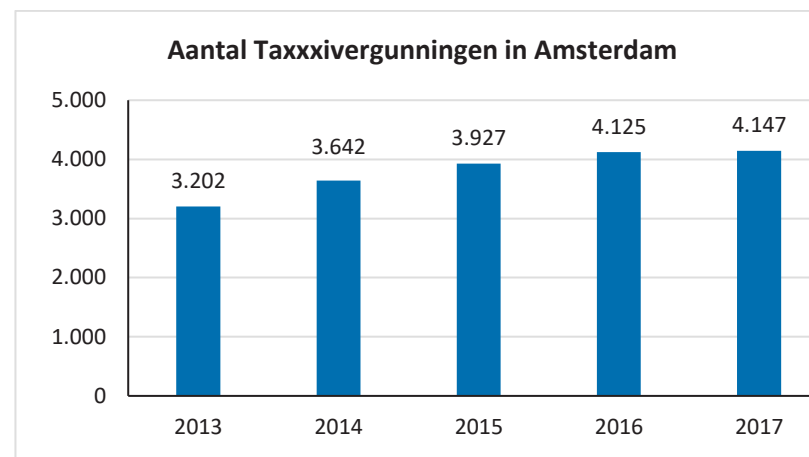


Figuur 2. Aantal taxibedrijven in Nederland gemeten in kwartaal 4 van de weergegeven jaren.³⁷

Het aantal TTO-chauffeurs op de Amsterdamse taximarkt is toegenomen

- Het aantal TTO-chauffeurs op de opstapmarkt in Amsterdam is de afgelopen vijf jaar gestegen. Het aantal geldige Taxxivergunningen is gestegen van 3.202 in 2013 naar 4.147 in 2017. De toename van het aantal chauffeurs op de opstapmarkt in Amsterdam is daarmee tussen 2013 en 2017 31 %.

³⁷ CBS (2017). Bedrijven; bedrijfstakken/branches SBI. Vervoer per taxi.

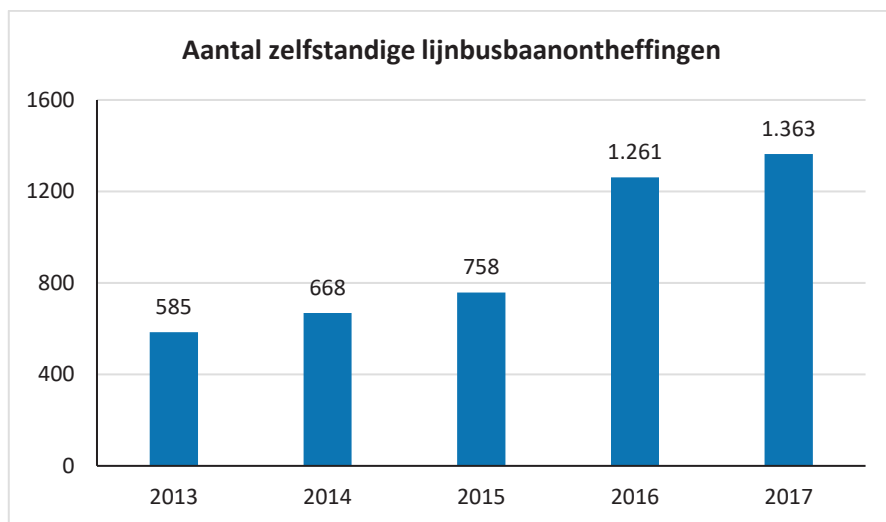


Figuur 3. Aantal geldige Taxxivergunningen in Amsterdam.³⁸ Cijfers van de gemeente Amsterdam.

Het aantal Lijnbusbaanonthefingen (LBO) voor zelfstandigen is toegenomen

- Dit betreft LBO's die niet zijn gekoppeld aan een Taxxivergunning. De betreffende chauffeur heeft dus geen vergunning voor de Amsterdamse opstapmarkt, maar mag wel besteld vervoer of contractvervoer uitvoeren. Vergeleken met 2013 is het aantal in 2017 met 133% gestegen (zie figuur 4).

³⁸ Gemeente Amsterdam (2017). Taximonitor 2016 en eerste helft 2017.



Figuur 4. Aantal zelfstandige lijnbusbaanontheffingen (LBO). Cijfers van de gemeente Amsterdam.³⁹

Het totaal aantal taxichauffeurs dat actief is op de bel- en bestelmarkt in Amsterdam is niet bekend.

- Het totaal aantal taxichauffeurs dat actief is op de bel- en bestelmarkt in Amsterdam is niet bekend. Naast het aantal chauffeurs met een taxxivergunning en het aantal chauffeurs met een zelfstandige LBO, zijn er namelijk ook een onbekend aantal chauffeurs actief op de bestelmarkt zonder zelfstandige LBO.
- Wel blijkt uit figuur 3 en 4 dat het aantal zelfstandige LBO's sneller groeit dan het aantal Taxxivergunningen. Dit is een indicatie dat het aantal chauffeurs op de markt voor besteld vervoer sneller groeit dan het aantal chauffeurs op de opstapmarkt.

³⁹ Gemeente Amsterdam (2017). Taximonitor 2016 en eerste helft 2017.

⁴⁰ Zie: <https://www.rtlnieuws.nl/economie/home/uber-komt-met-goedkope-variant-amsterdam-uberx>.

⁴¹ Zie: <https://www.uber.com/nl/ride/how-uber-works/>.

⁴² Zie: <https://www.taxipro.nl/ondernemen/2017/09/21/rechter-uberpop-blijft-verboden/>.

Toename besteld vervoer via mobiele applicaties

- Er is een opkomst van bedrijven die alleen via mobiele apps besteld vervoer aanbieden, zoals Uber en Abel. De exacte omvang van het aantal chauffeurs en klanten van deze apps is niet bekend.
- **Uber**
 - Uber is actief in meer dan 310 steden in 57 landen.⁴⁰ Uber biedt klanten de mogelijkheid om via de app een taxi te bestellen en de klant kan daarbij verschillende chauffeurs vergelijken op basis van recensies van voorgaande klanten. De klant ziet vooraf een ritprijsindicatie en de verwachte wachttijd. Na de rit worden de kosten automatisch afgeschreven van de creditcard van de klant.⁴¹
 - UberPop is de Uber-variant die het voor particulieren mogelijk maakte om zonder vergunning als taxi te opereren. In 2015 is het aanbieden van de dienst in Nederland verboden door de rechter.⁴²
 - Uber biedt twee vormen van taxivervoer aan in Nederland: UberX en UberBlack. UberX is een goedkopere variant, waarbij met kleinere auto's wordt gereden.⁴³ Beide varianten zijn in Nederland te gebruiken door chauffeurs die in het bezit zijn van een geldige landelijke taxivergunning van Kiwa. De Amsterdamse Taxxivergunning is niet nodig, aangezien Uber enkel besteld vervoer aanbiedt.⁴⁴
- **Abel**
 - Een andere mobiele applicatie die actief is geweest in Nederland is Abel. Abel biedt de mogelijkheid een stoel te reserveren in een taxi, waarna vervolgens andere mensen ook een plaats reserveren en de taxi gedeeld wordt. Per 2 december 2017 is deze dienst gestopt met

⁴³ Zie: <https://www.uber.com/nl/cities/amsterdam>.

⁴⁴ Zie: <https://www.uber.com/nl/drive/resources/vergunning/>.

het aanbieden van diensten in Amsterdam wegens “de hevige concurrentie en overcapaciteit in de Amsterdamse taximarkt”.⁴⁵

- **Mobiele applicaties van TTO's**

- Ook sommige TTO's introduceren apps. Zo heeft bijvoorbeeld TCA een eigen applicatie waarmee men taxi's van TCA kan bestellen.⁴⁶ Ook werkt de mobiele applicatie Taxify samen met de TTO Aemstel Taxi.⁴⁷

Verhuur instapklare taxi's verlaagt investeringskosten taxichauffeurs

- Er zijn taxiverhuurbedrijven die instapklare taxi's verhuren waarmee chauffeurs in het weekend kunnen rijden. Voorbeelden zijn taxi-verhuur.nl en taxileasing.nl.^{48,49} Deze voertuigen beschikken veelal over een boordcomputer, taximeter en kwitantieprinter. De verhuur van instapklare taxi's verlaagt de investeringskosten voor chauffeurs.

Markt in transitie

Chauffeurs werken op zowel de bestelmarkt als de opstapmarkt

- Binnen de straattaximarkt is er een scheiding tussen de bestelmarkt en de opstapmarkt (zie paragraaf 2.1 voor een beschrijving van de deelmarkten).
- Er is in de praktijk echter geen strikte scheiding tussen chauffeurs die op de bestelmarkt werken en chauffeurs die op de opstapmarkt werken. TTO-chauffeurs combineren werk op de opstapmarkt met werk op de bestelmarkt. Zo zijn er bijvoorbeeld chauffeurs die doordeweeks voor Uber rijden en in het weekend voor een TTO. Het is niet bekend hoe groot de overlap tussen beide markten is. Wel rijdt het grootste gedeelte van taxi's bij standplaatsen weg zonder klanten. Hierbij wordt aangenomen

dat deze taxi's een rit via de bestelmarkt hebben verworven. Uitzonderingen hierop zijn de standplaatsen bij stations en uitgaansgelegenheden tijdens weekendnachten.⁵⁰

Groei ritten bestelmarkt en daling ritten opstapmarkt

- Het gebruik van taxistandplaatsen en het aandeel taxi's dat op straat wordt aangehouden lijkt af te nemen. Het aantal ritten dat besteld wordt neemt daarentegen toe. Figuur 3 laat zien hoe het taxipanel van regelmatige taxigebruikers van de gemeente Amsterdam de laatste keer een taxi heeft genomen. Daarbij is het percentage dat via een standplaats een taxi neemt gedaald van 24% in 2013 naar 18% in 2017 en het percentage dat een taxi op straat heeft aangehouden gedaald van 16% in 2013 naar 10% in 2016. Dat betekent dat het aandeel van de opstapmarkt ten opzichte van de gehele taximarkt in deze steekproef gedaald is van 40% in 2013 naar 28% in 2017. Het aandeel van taxi's dat besteld is door te bellen of via een mobiele applicatie is in deze steekproef gestegen van 60% in 2013 naar 72% in 2017.

⁴⁵ Zie: <https://rideabel.com/>.

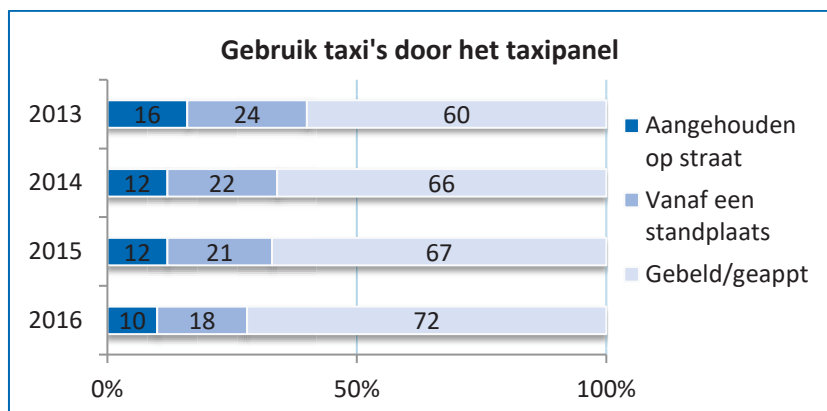
⁴⁶ Zie: <https://www.tcataxi.nl/organisatie/laatste-nieuws/nieuwsbericht/tca-lanceert-nieuwe-app.html>.

⁴⁷ Zie: <https://www.taxipro.nl/straattaxi/2015/01/22/nieuwe-taxi-app-taxify-nu-beschikbaar-in-amsterdam/>.

⁴⁸ Zie: <http://taxi-verhuur.nl/>.

⁴⁹ Zie: <https://www.taxileasing.nl/>.

⁵⁰ Gemeente Amsterdam (2017). Taximonitor 2016 en eerste helft 2017.



Figuur 3. Gebruik van taxi's door het taxipanel met regelmatige taxigebruikers.⁵¹ Cijfers van de gemeente Amsterdam.

Toenemende drukte in de binnenstad

Toenemende drukte in Amsterdam door toename inwoners en toerisme

- Het aantal inwoners in Amsterdam is de afgelopen vijf jaar ieder jaar gestegen. In totaal is de bevolking in Amsterdam in 2017 met 6,9% gestegen in vergelijking met 2012.
- Daarnaast is het toerisme in Amsterdam toegenomen tussen 2010 en 2016. Over 2017 zijn nog geen cijfers bekend, maar het OIS van de gemeente Amsterdam voorspelt wederom een groei. De toename van het toerisme in Amsterdam blijkt onder andere uit de statistieken over overnachtingen. Het aantal gasten en het aantal overnachtingen is in vijf jaar tijd met ongeveer 30% toegenomen.⁵² Daarbij zijn het aantal gasten en het aantal overnachtingen van het online accommodatieplatform

Airbnb niet inbegrepen, waardoor het daadwerkelijke aantal hoger kan liggen.⁵³

- Uit een onderzoek naar wereldwijde toerismegroei blijkt dat Amsterdam bij de top twintig procent hoort van steden waar de inwoners het meeste ongemak ervaren. Oorzaken daarvan zijn vooral de hoge dichtheid van het toerisme (aantal toeristen per vierkante kilometer) en de intensiteit van het toerisme (aantal toeristen per inwoner).⁵⁴

⁵¹ Gemeente Amsterdam (2017). Taximonitor 2016 en eerste helft 2017.

⁵² CBS (2017). Bevolking; ontwikkeling in gemeenten met 100.000 of meer inwoners.

⁵³ Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/36/steeds-meer-hotelovernachtingen>.

⁵⁴ McKinsey&Company en World Travel & Tourism Council (2017). Coping with success: Managing overcrowding in tourism destinations.

3. Waar staan we nu?

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de huidige stand van zaken van het taxistelsel. Ten eerste benoemen we wat goed gaat en wat beter kan op de door de gemeente Amsterdam geformuleerde doelen van het taxivervoer. Daarbij gaan we in op de gemeentelijke doelen (verkeers)veilig, betrouwbaar en duurzaam taxivervoer. We gaan in op wat er bereikt is, en wat (nog) niet bereikt is (3.1). Aansluitend geven we verklaringen voor wat (nog) niet goed gaat. We identificeren verklaringen op drie niveaus: 1) de TTO-systematiek, 2) de inrichting van het systeem en de werkwijze van de gemeente Amsterdam en 3) ontwikkelingen op de taximarkt. Voor zowel de resultaten als de verklaringen baseren we ons enerzijds op verzamelde feiten en cijfers, en anderzijds op de ingebrachte voorbeelden en percepties van de gesprekspartners.

3.1. Resultaten

3.1.1. Wat gaat goed?

Veiliger taxivervoer

Bevinding 1. Volgens veel gesprekspartners is het aantal (grote) misstanden beperkt gebleven sinds de inwerkingtreding van de Taxiverordening. Bij ernstige incidenten zijn TTO-chauffeurs daarnaast traceerbaar. Op grond van de beschikbare feiten en cijfers is het niet mogelijk om een objectief beeld te schetsen van de mate waarin de veiligheid is toegenomen.

⁵⁵ Zie hierover bijvoorbeeld: <https://www.volkskrant.nl/economie/taxi-oorlog~a574429/>.

- Het is om verschillende redenen niet goed mogelijk om een objectief beeld te schetsen van de toe- of afname van de veiligheid van het taxivervoer. In de eerste plaats is in de beleidsdocumenten in 2012 niet expliciet en specifiek gemaakt voor welke precieze veiligheidskwesties de taxiverordening een oplossing zou moeten zijn; veilig rijgedrag of bedreiging (vanuit het perspectief van de klant) of veiligheid voor de chauffeurs, of voor voetgangers en fietsers op straat? In de tweede plaats geven de beschikbaar cijfers over veiligheidsaspecten geen beeld van de mate waarin de veiligheid is toe- of afgenomen. Zo is op basis van de Taximonitor een stijging van het absolute aantal klachten met betrekking tot veiligheid te zien. Tegelijkertijd is het aantal klachten ten opzichte van het aantal ritten in Amsterdam beperkt. Ook de ontwikkeling van het aantal RvB's wordt door sommige gesprekspartners genoemd als mogelijke indicator voor de veiligheid. De vraag is echter wat 'hinder rondom standplaatsen' (meest relevante gouden regel met betrekking tot veiligheid) precies zegt over welk aspect van veiligheid. Maar vooral: een toe- of afname van het aantal RvB's wordt in belangrijke mate verklaard door de capaciteit, werkwijze en prioritering van handhaving, en valt dus niet zomaar te koppelen aan uitspraken over de veiligheid op straat of voor de klant.
- Volgens sommige gesprekspartners is het aantal ernstige incidenten op het gebied van openbare orde en veiligheid lager geworden sinds de inwerkingtreding van de Taxiverordening. Een indicatie voor een verbeterde veiligheid van een taxivervoer die is genoemd door gesprekspartners is onder andere de relatief rustig verlopen marktintroductie van Uber en het feit dat er geen taxi-oorlog meer is⁵⁵.
- Daarnaast is sinds 2014 binnen de gemeente Amsterdam niet meer de burgemeester, maar de wethouder Verkeer verantwoordelijk voor het taxidossier. Deze verschuiving van de bestuurlijke verantwoordelijkheid

binnen de gemeente wijst volgens gesprekspartners op een verschuiving van de vroegere problematiek van openbare orde en veiligheid naar problematiek op het gebied van verkeer en leefbaarheid.

- Het gebruik van een track and trace systeem is verplicht voor TTO's in Amsterdam. Met dit systeem wordt de locatie van taxichauffeurs bijgehouden en bewaard. Het gebruik van dit systeem draagt bij aan de traceerbaarheid van taxi's bij overtredingen en misstanden, de taxichauffeur is hiermee voor de overheid uit de anonimiteit gehaald. In de gesprekken komt naar voren dat het systeem (nog) niet in alle gevallen volledige dekking geeft (bijvoorbeeld door het wegvallen van het GPS-signaal). Aangegeven wordt dat het systeem voor opsporingsdoelinden voldoet.
- Een kanttekening bij bovengenoemde indicaties is dat er ook nog steeds beelden bestaan dat er nog altijd sprake is van intimiderende situaties rondom standplaatsen, belediging van reizigers en dat incidenten nog steeds voorkomen. Deze beelden zijn eveneens lastig te staven aan de hand van feiten en cijfers.

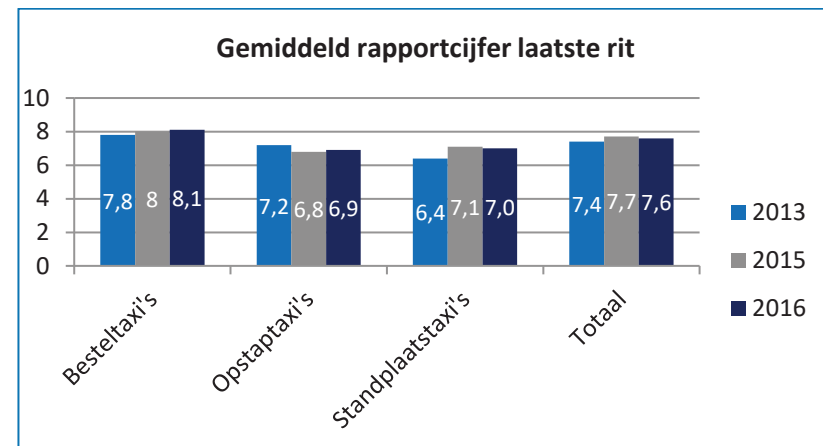
Betrouwbaarder taxivervoer

Bevinding 2. Uit panelonderzoek onder regelmatige taxigebruikers komt naar voren dat de laatst gemaakte rit gemiddeld met een ruime voldoende wordt beoordeeld. Opstaptaxi's scoren gemiddeld lager dan bestelde taxi's.

- Gemiddeld beoordeelde men de gemaakte rit bij de meting in 2016 met een 7,6.⁵⁶ Dat is vergelijkbaar met de vorige meting (7,7 in 2015). In de jaren daarvoor schommelde dit cijfer tussen de 7,2 en de 7,7.
- Opstaptaxi's krijgen gemiddeld een lager rapportcijfer dan bestelde taxi's. Taxi's die op straat werden aangehouden kregen in 2016 gemiddeld een

6,9. Taxi's die vanaf een standplaats vertrokken kregen een 7,0. Het gemiddelde rapportcijfer van de laatste bestelde rit komt uit op een 8,1.

- De waardering van de laatst gemaakte rit vanaf een standplaats is tussen 2013 en 2016 toegenomen (van 6,4 naar 7,0). Aangehouden taxi's scoorden in 2013 iets hoger dan in 2016 (van 7,2 naar 6,9).⁵⁷ Gezien de relatief kleine steekproef op de deelmarkten (N=18 voor aangehouden ritten en N=24 voor standplaatsritten) en de kleine verschillen in de waardering tussen de eerste en de laatste meting is het niet mogelijk om harde uitspraken over de ontwikkeling van de waardering te doen. Voorts kan het imago van de branche als geheel (zie paragraaf 3.2) een negatieve invloed hebben op de ritbeoordeling.



- In 2016 hebben 263 klanten een klacht ingediend bij het Landelijke Klachtenmeldpunt, met betrekking tot de gemaakte rit in Amsterdam.⁵⁸ Dit is een toename ten opzichte van eerdere jaren (111 in 2013, 115 in 2014 en 130 in 2015). In relatie tot het totaal aantal ritten in Amsterdam is

⁵⁶ Panel Taxigebruikers, 8^e meting. Gemeente Amsterdam Onderzoek, Informatie en Statistiek (2017).

⁵⁷ Cijfers eind 2017 zijn bij het verschijnen van dit rapport nog niet bekend.

⁵⁸ Naast deze klachten van het Landelijk Klachtenmeldpunt komen ook klachten binnen bij het Taxiteam en de backoffice Handhaving.

het aantal klachten in 2016 nog steeds relatief beperkt. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het lage aantal klachten ook kan samenhangen met de beperkte bekendheid van het meldpunt en de beperkte herkenbaarheid van taxichauffeurs voor gebruikers; klanten weten achteraf vaak niet meer bij wie ze in de taxi hebben gezeten (zie hiervoor paragraaf 3.1.2). Positief is dat de klachten veelal naar tevredenheid van de klant worden afgehandeld (85%).

Duurzamer taxivervoer

Bevinding 3. De gemeente Amsterdam hecht een groot belang aan duurzaam taxivervoer. Er zijn in de afgelopen periode door gemeente en taxibranche concrete stappen gezet om het taxivervoer te verduurzamen. Door middel van een convenant tussen de gemeente en de taxibranche is vastgelegd welke maatregelen en acties worden ingezet ter toename van het aantal schone taxi's in Amsterdam en een uitstootvrije taxibranche in 2025.

- In februari 2016 is het Convenant Schone taxi's voor Amsterdam afgesloten tussen de gemeente Amsterdam en de TTO's. De gemeente Amsterdam heeft hierin met de TTO's afspraken gemaakt over een uitstootvrije taxibranche in 2025. In het convenant staat dat de aanschaf van elektrische taxi's wordt gesubsidieerd en de gemeente gaat zorgen voor voldoende (snel)laadfaciliteiten. Schone taxi's krijgen voorrang of exclusieve toegang op de taxistandplaatsen. Tegelijkertijd worden vanaf 2018 de meest vervuilende dieseltaxi's geweerd met een milieuzone.
- De standplaatsen Leidseplein en Centraal Station zijn vanaf 8 januari 2018 enkel opengesteld voor schone taxi's. Voor het Leidseplein wordt alleen tijdelijk een uitzondering gemaakt voor de vrijdag- en zaterdagnacht tijdens de piekuren. De reden hiervoor is dat er op dit moment nog niet genoeg schone taxi's beschikbaar zijn om aan de vraag tijdens deze

piekuren te voldoen.⁵⁹ Overige taxistandplaatsen worden, in overleg met de TTO's, volgens een ingroeimodel richting 2025, uitstootvrije taxistandplaatsen.

- Een kanttekening is dat de opstapmarkt relatief een klein deel van het totale taxivervoer in de stad voor rekening neemt (zie paragraaf 2.5). Bedrijven die uitsluitend contractvervoer aanbieden of alleen op de bestelmarkt actief zijn, maken geen onderdeel uit van het convenant. Ook zijn de mogelijkheden voor de gemeente om prikkels tot vergroening te introduceren (zoals uitstootvrije standplaatsen) beperkter. Wel zal het convenant, gelet op de overlap tussen beide deelmarkten, ook een gunstig effect hebben op een flink deel van de bestelmarkt: chauffeurs die voor hun opstapwerk een schoon voertuig kiezen, zullen hun bestelde ritten daar ook in verzorgen.
- Het aantal elektrische taxi's is tussen 2015 en 2017 licht gestegen (van 250 naar 286).

3.1.2. Wat gaat (nog) niet goed?

Betrouwbaar taxivervoer

Bevinding 4. De gebruiker ondervindt (een neiging tot) ritweigeringen door chauffeurs en een beperkte keuzevrijheid

- Vanuit het oogpunt van de taxigebruiker is er nog altijd beperkte herkenbaarheid van TTO's. De gebruiker is voor de herkenbaarheid van een taxi met name afhankelijk van het daklicht met de naam van de TTO en een uniek nummer. Daarbij is het voor gebruikers lastig om de verschillende typen daklichten te herkennen. Niet in de laatste plaats doordat er sinds kort ook veel auto's met 'gewone' taxi-daklichten (van

⁵⁹ Zie: <https://www.amsterdam.nl/parkeren-verkeer/taxi/taxibranche/lpencs-schoon/>.

niet-TTO's) rondrijden. Zo blijkt uit recent imago onderzoek dat 42 van de ondervraagden geen enkele TTO kent, in 2014 was dit 45%⁶⁰

- In de tweede plaats is er nog steeds een informatieasymmetrie tussen chauffeur en klant. Vooraf heeft de klant geen informatie over de chauffeur en daarnaast blijkt uit *mysteryguesta*onderzoek dat de verplichte ritbon nauwelijks geschikt is als identificatiemiddel.
 - Op de ritbon (het ritbewijs) dient informatie over de rit en het taxibedrijf te staan, alsmede waar en hoe een klacht kan worden ingediend. In *mysteryguesta*onderzoek door OIS in 2016 werd slechts in 34% van de gevallen de ritbon door de chauffeur uit zichzelf aangeboden en daarvan is 78% volledig. Dat betekent dat slechts 27% van de passagiers, die over het algemeen niet weet dat hij een bon kan vragen, achteraf via de bon nog kan herleiden in welke taxi hij of zij zat. Uit *mysteryguesta*onderzoeken van handhaving en toezicht (2016) blijkt zelfs dat slechts 16% van de passagiers een chauffeur treft die uit zichzelf een ritbewijs aanbiedt.
- Er bestaan nog steeds sterke prikkels tot ritweigeren op de opstapmarkt. Daarbij geven chauffeurs aan: *“als je een uur hebt moeten wachten op een ritje, en het is er dan eentje voor 3 euro naar de Dam, om vervolgens weer voor een dik uur achteraan in de rij aan te kunnen sluiten, dan werkt dat ritweigeren, het vragen van een hoge prijs of omrijden in de hand”*.
- Reizigers voelen zich verplicht en/of worden nog steeds aangespoord om de eerste taxi te nemen. Er bestaat volgens gesprekspartners nog altijd een ongeschreven regel om reizigers naar de eerste taxi te verwijzen.

⁶⁰ Gemeente Amsterdam (OIS). Imago Amsterdamse taxi's 2016.

⁶¹ Imago Amsterdamse taxi's 2016, 7^e meting. Gemeente Amsterdam Onderzoek, Informatie en Statistiek (2017).

Bevinding 5. Uit onderzoek blijkt dat de waardering van de branche als geheel onvoldoende is.

- Hiervoor is aangegeven dat de waardering van de laatst gemaakte rit gemiddeld een ruime voldoende is. Er is echter een groot verschil in waardering van de laatst gemaakte rit en de taxibranche als geheel. Zelfs positieve ervaringen die men tijdens een rit opdoet leiden er blijkbaar niet toe dat mensen ook positief over de branche gaan denken: er lijkt sprake van een hardnekkig negatief imago waarbij het volgens gesprekspartners aannemelijk is dat de negatieve berichtgeving over de taxiwereld in het algemeen en de overlast die bewoners ervaren (zie volgende bevinding) een rol spelen.
- In 2016 bedraagt het rapportcijfer voor de branche als geheel door Amsterdammers een 5,4. Het rapportcijfer van de branche als geheel door makers van een bestelde rit bedraagt een 5,8. Makers van een opstaprit zijn het meest negatief over de branche als geheel. Zij geven een 4,9 als gemiddeld rapportcijfer (bij een rit vanaf een standplaats wordt gemiddeld een 5,2 gegeven, bij een aangehouden rit wordt gemiddeld een 4,4 gegeven).⁶¹

Overlast voor bewoners

Bevinding 6. Bewoners ervaren overlast die met de taximarkt samenhangt.

- Gesprekspartners geven aan dat bewoners problemen ervaren op het gebied van leefbaarheid in de binnenstad. Deze problemen hangen samen met de groei van het aantal inwoners en de groeiende toeristenstroom. Uit de buurtenquête 2016 (Stadsdeel Centrum) blijkt dat gemiddeld 20% van de inwoners van het stadsdeel overlast ondervindt van taxi's. In sommige buurten in het stadsdeel loopt dit op naar 40%⁶². Veel genoemd

⁶² Ombudsman Metropool Amsterdam. Feesten of Beesten? Amsterdam, 16 november 2016.

worden milieuproblemen (luchtkwaliteit), drukte en overlast als gevolg van het aantal taxi's en taxibewegingen (stapvoets rijdende taxi's) in de stad. Ook worden er problemen met de openbare orde rond standplaatsen ervaren. Zo was de meest voorkomende RvB in 2016 'hinder omgeving standplaats' en blijkt uit een rapport van de Ombudsman dat openbare orde problemen rond standplaatsen van invloed zijn op het veiligheidsgevoel van bewoners en gebruikers.⁶³

3.2. Verklaringen

De Taxiverordening (2012) had als doel een betrouwbare en veilige taximarkt tot stand te brengen. Daarnaast is, onder andere met het Convenant Schone Taxi's, beoogd om een duurzame taximarkt te realiseren.

Wat is daarvan bereikt? In de voorgaande paragraaf constateerden we dat op basis van beschikbare feiten en cijfers lastig objectief is vast te stellen of en in welke mate de taximarkt nu daadwerkelijk veiliger is geworden. Er zijn verschillende indicaties dat de taximarkt veiliger is geworden, maar niet iedereen onderschrijft dit beeld. Op het gebied van duurzaamheid tekenen de resultaten zich duidelijk af; het doel te komen tot meer duurzaam taxivervoer is onder andere door het convenant in gang gezet. Op het niveau van betrouwbaar taxivervoer zijn de beoogde resultaten tot op heden beperkt gebleven.

In onderstaande paragrafen geven wij een drietal verklaringen voor wat (nog) niet goed gaat. De verklaringen zijn in te delen in 1) effectiviteit van toezicht en handhaving, 2) prikkel tot het opbouwen van een goede reputatie ontbreekt en 3) contextuele ontwikkelingen op de taximarkt.

⁶³ Ombudsman Metropool Amsterdam. Feesten of Beesten? Amsterdam, 16 november 2016.

3.2.1. Effectiviteit toezicht en handhaving kan beter

Wij zien binnen het gekozen instrumentarium een aantal verklaringen voor wat er (nog) niet goed gaat. Deze verklaringen hebben betrekking op de beperkte effectiviteit van toezicht en handhaving, en het daarmee uitblijven van adequate zelfregulering door de branche binnen het TTO-systeem.

Bevinding 7. Er worden vraagtekens gezet bij de mate waarin de beleidsmatige focus van toezicht en handhaving op het niveau van de chauffeurs (Gouden Vijf RvB's) bijdraagt aan kwaliteit.

- Er bestaan zowel vanuit de gemeente als vanuit de branche vragen over de mate waarin de beleidsmatige keuze voor de vijf gouden regels een bijdrage levert aan de kwaliteit van het taxivervoer voor de klant. TTO's en gemeente hanteren uiteenlopende definities van kwaliteit. De vraag is daarbij ook voor welke 'kwaliteit' de Taxiverordening bedoeld is. Gaat het uitsluitend om de klantervaring (volgend uit de Wet Personenvervoer)? Gaat het om het (rij)gedrag in de stad? Of om het goed kunnen accommoderen van de grote hoeveelheden taxiritten op een vrijdagnacht zonder incidenten? Of gaat het om leefbaarheid voor bewoners? De verschillende perspectieven op 'kwaliteit' leiden er in de praktijk toe dat een TTO soms een sanctie moet opleggen aan een eigen chauffeur voor een 'overtreding' die de TTO zelf niet als overtreding ervaart. Bijvoorbeeld in geval van hinder rond standplaatsen is het volgens gesprekspartners vanwege de drukte nauwelijks mogelijk om een klant op een servicegerichte manier te laten uitstappen zonder een overtreding te begaan.
- 'Hinder omgeving standplaats', één van de Gouden Vijf RvB's waarop de meeste overtredingen worden gemaakt, wordt volgens TTO's ruim

uitgelegd door de medewerkers van handhaving. Daarbij is het begrip ‘omgeving’ door de gemeente in de Taxiverordening niet gedefinieerd.⁶⁴

- TTO's vinden de verplichte sancties bij de Gouden Vijf RvB's niet goed functioneren, waardoor de relatie met chauffeurs verslechtert. Daarnaast moeten TTO's chauffeurs op basis van de RvB's sanctioneren voor vergrijpen die zij niet zelf hebben vastgesteld.

Bevinding 8. Handhaving op TTO-niveau is, mede door het ontbreken van een expliciet normenkader, nog onvoldoende effectief. Het handhavingsbeleid focust in de praktijk nog vooral op individuele chauffeurs, zonder dat dit tot duidelijke kwaliteitseffecten voor de opstapmarkt leidt. Ondermaatse kwaliteit wordt niet van de markt geweerd.

- Het beeld van de meeste gesprekspartners is dat het toezicht- en handhavingsbeleid zich vooral focust op individuele chauffeurs en dat TTO's onvoldoende slagvaardig worden aangepakt. Zo bestaat bij de branche de indruk dat een aantal TTO's niet aan de *track and trace* verplichting voldoet, maar dat hier geen serieuze consequenties aan verbonden worden door de gemeente.
- In het handhavingsbeleid is op TTO-niveau een procedure geschetst van zeven stappen die uiteindelijk leiden tot het kwijtraken van de TTO-vergunning. Dit beleid is echter niet nader uitgewerkt. Dat wil zeggen, het beleid bevat geen formele normen waarop het functioneren van de TTO wordt beoordeeld. Gesprekspartners vanuit de branche geven aan dat het voor hen onduidelijk is op basis van welke criteria de procedure van zeven stappen tot het kwijtraken van de TTO-vergunning precies wordt doorlopen.
- De gemeente heeft intern wel een aantal indicatoren opgesteld, op basis waarvan een onderlinge vergelijking wordt gemaakt tussen de TTO's.⁶⁵ De

⁶⁴ Het betreft hier de verordening tot eind 2017, die object is van deze evaluatie. In die nieuwe verordening, die begin 2018 van kracht is geworden, is het begrip ‘omgeving’ nader gedefinieerd en uitgewerkt in concrete gebiedskaarten.

indicatoren en de daaraan gekoppelde oordelen over het functioneren van TTO's zijn echter niet in beleid vastgelegd en ook niet naar de TTO's gecommuniceerd. Daarmee blijft het voor TTO's onduidelijk wat de normen zijn voor ‘goed’ of ‘onvoldoende’ presteren, en op basis van welke criteria de prestaties leiden tot sancties binnen het Handhavingsbeleid.

- Tot slot is het handhavingsbeleid er op dit moment niet op ingericht om ondermaatse kwaliteit zoveel mogelijk van de opstapmarkt te weren. In de huidige situatie kunnen chauffeurs die door een TTO zouden worden weggestuurd bij een andere TTO weer aan de slag. Wanneer een TTO zijn vergunning zou verliezen, kunnen de aangesloten chauffeurs zich weer aansluiten bij een andere TTO. De TTO ervaart vanuit het huidige handhavingsbeleid weinig druk om slechte chauffeurs buiten de deur te houden.

Bevinding 9. Zelfregulering komt onvoldoende van de grond door beperkte prikkels voor TTO's. Door de wijze waarop het handhavingsinstrumentarium is ingericht, zijn de baten van extra chauffeurs voor een TTO groter dan de kosten en risico's van slecht presterende chauffeurs. Afbouw van de gemeentelijke inzet op toezicht en handhaving lijkt niet haalbaar.

- Een voorbeeld van het onvoldoende van de grond komen van zelfregulering is de gang van zaken rond het standplaatsmanagement. De gemeente is reeds twee jaar in gesprek met de taxibranche over het delen van de verantwoordelijkheid en kosten voor het standplaatsmanagement op de gemeentelijke taxistandplaatsen. De branche geeft echter aan dat zij dit niet als hun verantwoordelijkheid zien en daarom geen bijdrage willen leveren. Een recente verkenning naar aanknopingspunten voor een overeenkomst tussen gemeente en branche heeft geen oplossing geboden.⁶⁶

⁶⁵ Op basis van een gemiddelde score van alle TTO's op een indicator kent de gemeente een waardeoordeel toe aan een TTO (goed presterend, matig presterend etc.).

⁶⁶ Zie: Gemeente Amsterdam (2016). Bestuurlijke reactie verkenning standplaatsmanagement taxi's.

- TTO's hebben onvoldoende prikkels om chauffeurs aan te spreken. TTO's zijn financieel sterk gebaat bij zoveel mogelijk aangesloten chauffeurs en daartegenover worden slecht presterende TTO's volgens gesprekspartners onvoldoende streng aangepakt. Het loont dus niet om als TTO zelf streng te handhaven op de kwaliteit van de chauffeurs, omdat chauffeurs die zich door hun TTO te streng behandeld voelen, zullen overstappen naar een 'soepelere' TTO.
- Chauffeurs worden steeds minder afhankelijk van een TTO (zeker wanneer de TTO alleen toegang biedt tot de opstapmarkt). Dit beperkt de correctiemogelijkheden voor de TTO bij overtreding van de regels.
- Andersom geldt dat chauffeurs van een TTO nauwelijks binding met elkaar en met de TTO hebben. Veel chauffeurs rijden niet alleen op de opstapmarkt en redeneren daarnaast vooral vanuit individuele winstmaximalisatie. Op basis van deze evaluatie concluderen wij dat het veronderstelde mechanisme dat chauffeurs elkaar aanspreken wanneer zij merken dat het gedrag van een andere chauffeur onder de maat is, door de combinatie van bovengenoemde factoren onvoldoende werkt.
- Een afbouw van gemeentelijke inzet (en budget), zoals beoogd met fase 3, is volgens betrokkenen nog niet haalbaar. De gemeente zal volgens gesprekspartners moeten blijven inzetten op regulering, toezicht en handhaving op de taximarkt. Daarbij past volgens betrokkenen geen tijdelijk programmateam, maar een vaste plek in de organisatie met een vast budget.

Bevinding 10. Door onvoldoende cohesie, continuïteit in de aansturing en sturingsinformatie is de interne organisatie van de gemeente Amsterdam rond het taxidossier nog beperkt effectief.

- De inzet vanuit de gemeente is versnipperd over verschillende afdelingen; Handhaving, Backoffice, DBI en het Taxiteam. Werkzaamheden en rollen zijn niet altijd even goed afgebakend en op elkaar afgestemd en er zitten onvoldoende expliciete *feedbackloops* in het beleid en tussen de

afdelingen. Zo kan het gebeuren dat er een Taxxivergunning wordt uitgegeven door DBI, terwijl handhaving die net had ingetrokken.

- Daarnaast is er beperkte sturingsinformatie en worden voortgangsrapportages volgens gesprekspartners niet structureel gedeeld, besproken en geëvalueerd met de verschillende afdelingen; waar staan we? Wat is er op handhavingsniveau (op chauffeurs- en TTO-niveau) ondernomen? Welke sancties zijn genomen? Wat zijn de resultaten daarvan op de TTO-doelstellingen? Hoe vallen die vanuit de verschillende afdelingen te verklaren? En hoe kunnen we onze aanpak en de interne samenwerking op basis daarvan verbeteren? Ook is er nog beperkt informatie ter onderbouwing van de vermeende actuele problematiek op de taximarkt. Uit kentekenonderzoek volgen wel indicaties die de overlast op drukke uitgaansavonden in het centrum kunnen onderbouwen, maar beweringen over de toename van het aantal taxi's, het verdienmodel van chauffeurs, (vermeende) criminele activiteiten en de precieze verhouding tussen vraag en aanbod zijn nog niet goed met objectieve cijfers te staven.
- In het licht van de noodzakelijke gemeentelijke aandacht voor de taximarkt wordt door gesprekspartners ook benadrukt dat de regierol, monitoringsfunctie en slagkracht van de aanpak gebaat zou zijn bij continuïteit in de aansturing van het taxiteam. In een periode van zes jaar zijn er nu acht verschillende programmamanagers geweest.

Bevinding 11. Samenwerking met andere organisaties is volgens gesprekspartners van grote meerwaarde voor de effectiviteit van toezicht en handhaving, maar komt momenteel onvoldoende tot stand.

- Er is volgens gesprekspartners momenteel onvoldoende capaciteit bij de verschillende handhavingspartners. Bij aanvang van de taxiverordening was er een zelfstandig taxiteam van veertien handhavers vanuit de

gemeente.⁶⁷ Daarnaast waren minimaal twee handhavers vanuit ILT en één handhaver vanuit de Belastingdienst beschikbaar. De inzet is teruggeschroefd. Vanuit de gemeente werken nu nog zeven handhavers dedicated aan taxi. ILT heeft momenteel beperkte capaciteit voor handhaving (op straat) en op het illegaal aanbieden van vervoer op de opstapmarkt. Dit heeft volgens ILT te maken met een aangescherpte handhavingsstrategie en prioriteiten binnen ILT. De Belastingdienst zit momenteel niet meer in de samenwerking.

- Het delen van technieken, informatie en combineren van gegevens van de verschillende betrokken organisaties kan potentieel leiden tot effectievere handhaving. Dit komt echter volgens gesprekspartners momenteel nog onvoldoende van de grond. De mogelijkheden en verbeteringen worden volgens de gemeente Amsterdam verkend in samenspraak met alle betrokken partijen (gemeente, politie, ILT en ministerie).
 - Wanneer ILT bijvoorbeeld een chauffeurskaart intrekt, willen gemeente en politie daar direct een melding van krijgen zodat ook de Taxxiraamkaart kan worden ingenomen en er handhavend kan worden opgetreden. De informatie die de gemeente Amsterdam ontvangt van ILT is echter niet altijd *up-to-date*. De gemeente geeft aan dat momenteel wordt gezocht naar oplossingen.
 - ILT controleert (via KIWA) ten behoeve van de verlening van een landelijke vergunning of een chauffeur een VOG heeft. Dit wordt op basis van continue screening gecontroleerd. De continue screening is een dagelijks toets op signalen in het Justitieel Documentatie systeem (JDS) door Justis (onderdeel ministerie J&V). Wanneer uit die signalen blijkt dat op basis van nieuwe gegevens mogelijk geen VOG aan een taxichauffeur wordt afgegeven dan wordt er door Justis een melding gedaan bij ILT. KIWA stuurt vervolgens een brief naar de desbetreffende chauffeur, met daarin de vraag een nieuwe VOG te

overleggen aan KIWA. De *backoffice* van de gemeente Amsterdam beschikt niet over de actuele meldingen van voorgaande stap.

- Middels het Handhavingsconvenant kunnen de verschillende betrokken organisaties al vanaf de start van de Taxiverordening gegevens met elkaar uitwisselen. Dit kan potentieel leiden tot meer feiten en cijfers over de problemen die spelen op de taximarkt. Volgens verschillende gesprekspartners komt dit nog onvoldoende van de grond. Er bestaan volgens de gemeente nog verschillende barrières, zoals wettelijke kaders (Wet bescherming persoonsgegevens en de Wet op de politiegegevens) die een optimale gegevensuitwisseling kunnen beperken. De samenwerking tussen ILT met partners in Amsterdam is in 2017 geïntensiveerd. Het Handhavingsconvenant is nieuw leven ingeblazen.

3.2.2. Prikkel tot het opbouwen van een goede reputatie ontbreekt

Bevinding 12. Er zijn onvoldoende prikkels voor TTO's om zich te onderscheiden. Het reputatiemechanisme komt daardoor niet voldoende tot stand.

- Ten eerste is concurreren op basis van reputatie op sommige (belangrijke) standplaatsen niet mogelijk doordat de infrastructuur dit niet toelaat en reizigers de eerste taxi in de rij moeten nemen, zoals op het Leidseplein en in beperkte mate ook op het Centraal Station. Ook op standplaatsen waar het wel kan, gebeurt het volgens gesprekspartners niet.
- Ten tweede zijn de verschillende TTO's nog onvoldoende onderscheidend en onvoldoende herkenbaar op straat voor de klant. Zo blijkt uit recent imago onderzoek dat 42% van de ondervraagden geen enkele TTO kent, dat was in 2014 45%. Dit is onder andere te verklaren door de aard van de

⁶⁷ Cijfers zijn gebaseerd op informatie uit de gesprekken.

opstapmarkt in Amsterdam, die onder andere wordt gekenmerkt door toerisme en eenmalige gebruikers. Deze klanten zijn onvoldoende bekend met de TTO-systematiek en de verschillende TTO's.

Lastig aan deze verklaring is dat het een vicieuze cirkel betreft: zolang klanten TTO's niet herkennen, loont het niet om een goede reputatie op te bouwen. Hierdoor worden goede klantervaringen nauwelijks beloond en slechte ervaringen nauwelijks bestraft, en komen zij tot uitdrukking in een negatief beeld van de markt als geheel. Echter, zolang TTO's zich niet inspannen om herkenbaarder te worden en een goede reputatie op te bouwen, zullen klanten hen ook in de toekomst niet herkennen. Wel merken wij op dat bij de inrichting van de Taxiverordening er niet voor is gekozen om inspanning tot herkenbaarheid af te dwingen door middel van bijvoorbeeld een verplichte app, verplichte kleur van de auto's etc. Deze instrumenten zouden de vicieuze cirkel wellicht kunnen doorbreken.

3.2.3. Contextuele ontwikkelingen op de taximarkt

De taximarkt heeft in de afgelopen periode te maken gehad met een aantal contextuele ontwikkelingen, die naast de hiervoor beschreven verklaringen van invloed zijn op de gesignaleerde problemen in de taximarkt.

Bevinding 13. Het aantal taxi's in Amsterdam is toegenomen. Met name in het centrum leidt dit op uitgaansavonden tot overlast bij bewoners.

- De problemen op de taximarkt zijn (deels) verschoven. Bij de inrichting van de Taxiverordening waren de ervaren problemen met name gerelateerd aan openbare orde en veiligheid en de kwaliteit van het taxivervoer. Nu is er vooral sprake van problemen op het gebied van leefbaarheid, verkeersdruk, overlast voor bewoners, luchtkwaliteit en

⁶⁸ Resultaten Kentekenonderzoek Stadshart (2016).

⁶⁹ Een boete voor een overtreding die valt onder de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.

schaarse openbare ruimte (drukke op standplaatsen en beperkte instapmogelijkheden voor de bestelmarkt). Overlast ontstaat volgens gesprekspartners door gevaarlijk rijgedrag en verkeersovertredingen en door het grote aantal (leeg) rondrijdende taxi's door de binnenstad op drukke uitgaansavonden.

- Alle gesprekspartners geven aan dat de ervaren overlast is te verklaren doordat er momenteel teveel taxichauffeurs in Amsterdam actief zijn. Het aantal bij een TTO-aangesloten chauffeurs is in de afgelopen jaren fors toegenomen (zie paragraaf 2.5). De huidige infrastructuur kan dit aantal taxi's volgens gesprekspartners niet meer aan. Ook leidt het tot overlast voor bewoners. Dit beeld wordt gestaafd door kentekenonderzoek, waaruit overlast voor bewoners blijkt door hoge verkeersintensiteit in relatief smalle straatjes. Het merendeel van dit verkeer betreft doorgaand of rondjes rijdend verkeer en heeft geen bestemming in het gebied. Deze rondjes worden vooral s 'nachts gereden, met name door taxi's rond uitgaansgebieden.⁶⁸

Bevinding 14. Ongelijke handavingsregimes tussen opstap- en bestelmarkt, in combinatie met de toename van het aantal taxi's leiden tot frustratie onder TTO's (en TTO-chauffeurs) en maken handhaving minder effectief.

- Er wordt ongelijkheid tussen de regimes van enerzijds de bestel- en anderzijds de opstapmarkt ervaren. Er bestaan relatief zware sancties voor TTO-chauffeurs (schorsing) voor een overtreding waar een bestelmarkt-chauffeur een (Mulder)boete⁶⁹ voor krijgt. Bijvoorbeeld: een TTO-taxi kan voor een overtreding in de omgeving van een standplaats een RvB krijgen (met als mogelijke sanctie een week schorsing) Een niet-TTO taxi (bv. Uber) kan voor dezelfde overtreding slechts een Mulderboete (€ 90,-) worden opgelegd.⁷⁰

⁷⁰ Brief Gerson - Naar een betere taximarkt – 5 februari 2016 - Cie ID 29juni2016 - punt 27.

- Er bestaat daarnaast frustratie onder chauffeurs over de aandacht van handhaving op de TTO-chauffeurs terwijl de grootste problemen in de ogen van TTO's (en chauffeurs) ontstaan door het toenemende aantal taxi's en het illegale gebruik van de opstapmarkt door chauffeurs die actief zijn op de markt voor besteld vervoer en door particulieren zonder taxivergunning in voertuigen zonder taxikenteken (snorders). Het beeld bestaat bij de TTO's dat nu vooral op de 'makkelijk vast te stellen overtredingen' wordt gehandhaafd en niet op de 'serieuze' overtredingen (die lastiger vast te stellen zijn, zoals illegaal aanbieden van taxivervoer op de opstapmarkt). Uit cijfers en documenten van de gemeente blijkt dat de inzet op bestuursrechtelijk en strafrechtelijk aanpakken van deze overtredingen is vergroot.⁷¹ Zo blijkt uit interne gegevens van de gemeente Amsterdam dat er in 2017 door Handhaving en Toezicht 80 keer een last onder dwangsom is opgelegd voor het aanbieden van taxivervoer op de opstapmarkt door besteltaxi's, waar dat er in 2016 nog 16 waren. Echter, het illegaal aanbieden van vervoer op de opstapmarkt is volgens gesprekspartners lastig vast te stellen. De praktijk laat overigens zien dat in 2016 en 2017 nog altijd respectievelijk 873 en 585⁷² RvB's voor TTO-chauffeurs geschreven zijn.
- TTO's zijn van mening dat de hoeveelheid taxi's ervoor zorgt dat de in- en uitstapmogelijkheden in het centrum momenteel sterk tekort schieten. Dit maakt dat zij niet anders kunnen dan rondom de standplaatsen stoppen. "Met meer dan 1.000 TTO-chauffeurs op slechts 100 standplaatsen is dit onvermijdelijk". De bekeuringen worden daardoor steeds meer 'op de koop toegenomen', en missen daarmee hun effect.
- TTO's voelen zich steeds verder ontmoedigd om op kwaliteit te sturen door de groei van het aantal taxi's. Chauffeurs zeggen steeds meer te moeten vechten om een rit. Bovendien is het door de drukte volgens de

branche steeds moeilijker om géén overtreding te maken rondom standplaatsen.

⁷¹ Gemeente Amsterdam (2017). Bestuurlijke reactie motie 357.

⁷² Dit betreft nog niet het cijfer over geheel 2017.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1. Conclusies

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

In hoeverre is het huidige taxistelsel effectief om de doelen van (verkeers)veilig, duurzaam en betrouwbaar taxivervoer te behalen?

We formuleren onze conclusies op basis van documentenonderzoek (feiten en cijfers), percepties vanuit verschillende belanghebbenden zoals de gemeente, de taxibranche en diverse organisaties betrokken bij (de uitvoering van) het taxibeleid⁷³ en inzichten uit eerder door ons uitgevoerd onderzoek.⁷⁴

Om de conclusies in het juiste perspectief te plaatsen maken wij eerst een kanttekening. Er is weliswaar periodiek onderzoek naar de waardering onder Amsterdammers van de taximarkt en het taxivervoer en er zijn rapportages over overlast door taxiverkeer, maar er is slechts een beperkte beschikbaarheid van feiten en cijfers over de kwaliteit (doelbereik) en marktsituatie van de taxibranche. Er zijn verschillende beelden over de kwaliteit van de taxibranche en de huidige marktsituatie die onvoldoende met feiten en cijfers gestaafd kunnen

worden. Veel van de inzichten van belanghebbenden zijn ‘anekdotisch’ van aard. Deze beelden zijn gebaseerd op eigen ervaringen en ‘van horen zeggen’.

Met inachtneming van deze kanttekening zetten we hierna onze hoofdconclusies en deelconclusies uiteen.

Aanleiding taxiverordening

De probleemanalyse over de Amsterdamse opstapmarkt, zoals onder andere beschreven in de Hoofdlijnennotitie uit 2011, was als volgt: Er is sprake van te hoge tarieven en ritweigering, omrijdende chauffeurs, verkeersovertredingen en overlast door rijen wachtende taxi's. Chauffeurs hebben nauwelijks een prikkel goed werk te verrichten, omdat er op populaire standplaatsen geen sprake is van klantenbinding. De lage kwaliteit en relatief hoge tarieven op de Amsterdamse opstapmarkt waren aanleiding om een gemeentelijke taxiverordening op basis van verplichte groepsvorming in te voeren (Wp2000 art. 82b). Doel van de gemeente Amsterdam was een gemeentelijke opstapmarkt waar klanten op een veilige en betrouwbare manier vervoerd moeten worden.

De beoogde werking van de Taxiverordening was als volgt: klanten zouden de verschillende TTO's binnen de gemeente Amsterdam op de standplaatsen en op straat kunnen herkennen en op basis van de reputatie van de TTO's een keuze kunnen maken. Slecht presterende TTO's worden minder aantrekkelijk voor klanten en kunnen daarnaast door gemeentelijke handhaving van de Amsterdamse taximarkt worden geweerd. Het reputatiemechanisme en sanctionering van en via TTO's zouden aanzetten tot zelfregulering door de branche, waarmee de handhavinglasten van de gemeente Amsterdam zouden kunnen worden teruggedrongen.

⁷³ Zie bijlage 1 voor een overzicht van de in het kader van de evaluatie gesproken organisaties.

⁷⁴ KWINK groep (2017). Evaluatie gemeentelijke bevoegdheden kwaliteitssturing taximarkt.

Wat gaat er wel en niet goed?

Gegeven de problematiek op de opstapmarkt in Amsterdam in 2012 was het benutten van de gemeentelijke bevoegdheden om te sturen op de kwaliteit van het taxivervoer een begrijpelijke en potentieel effectieve oplossingsrichting. Anno 2017 zien wij de volgende resultaten van de taxiverordening op de beleidsdoelen van gemeente Amsterdam:

- **Veiligheid:** in hoeverre de veiligheid is toegenomen, is op basis van dit onderzoek niet objectief vast te stellen. In de eerste plaats is in 2012 niet specifiek gemaakt voor welke veiligheidskwesties de taxiverordening precies een oplossing zou moeten zijn. In de tweede plaats zijn er onvoldoende feiten en cijfers om hierover betrouwbare uitspraken te doen. We concluderen dat enerzijds het beeld leeft dat het aantal ernstige incidenten is afgenomen en de verbeterde veiligheid verder blijkt uit het feit dat er geen 'taxi-oorlog' meer is, en dat de toetreding van Uber tot de markt relatief rustig heeft plaatsgevonden. We concluderen verder dat er sinds de TTO-verordening verplichte track and trace systemen zijn die bij incidenten ingezet kunnen worden om betrokkenen te traceren. Daarnaast is sinds 2014 binnen de gemeente Amsterdam niet meer de burgemeester, maar de wethouder Verkeer verantwoordelijk voor het taxidossier. Deze verschuiving van de bestuurlijke verantwoordelijkheid binnen de gemeente wijst op een verschuiving van de vroegere problematiek van openbare orde en veiligheid naar problematiek op het gebied van verkeer en leefbaarheid. Anderzijds concluderen we dat er daarnaast ook nog percepties bestaan dat er nog altijd sprake is van intimiderende situaties rondom standplaatsen, belediging van reizigers, dat incidenten nog steeds voorkomen en dat de verkeersveiligheid in het centrum afneemt door de toenemende drukte.
- **Betrouwbaarheid:** we concluderen dat de Taxiverordening geen duidelijke verbetering van de kwaliteit van het taxivervoer op de opstapmarkt heeft opgeleverd. Uit panelonderzoek blijkt dat de laatst gemaakt rit op de opstapmarkt vanaf een standplaats tussen 2013 en 2016 is toegenomen

van een 6,4 naar een 7, maar dat de waardering van een aangehouden taxi is gezakt van een 7,2 naar een 6,9. Gezien de kleine steekproef en de relatief kleine verschillen tussen de beginperiode van de taxiverordening en nu, is het op basis van deze cijfers niet goed mogelijk om harde uitspraken over de waardering te doen. Wel concluderen we dat de herkenbaarheid voor klanten nog altijd beperkt is, de klant zowel voor- als achteraf nog altijd beperkte informatie heeft over de chauffeur en de gemaakte rit, en dat er nog altijd sprake is van (neiging tot) ritweigering.

- **Duurzaamheid:** er zijn concrete stappen gezet om het taxivervoer te verduurzamen. In een convenant tussen gemeente en taxibranche is vastgelegd welke maatregelen en acties worden ingezet ter toename van het aantal schone taxi's in Amsterdam en een uitstootvrije taxibranche in 2025. Zo staat er in het convenant dat de aanschaf van elektrische taxi's wordt gesubsidieerd en de gemeente gaat zorgen voor voldoende (snel)laadfaciliteiten. Schone taxi's krijgen voorrang of exclusieve toegang op de taxistandplaatsen. Het is aannemelijk dat de aanspreekbaarheid van de taxibranche, via de verplichte groepsvorming, aan de totstandkoming van de duurzaamheidsafspraken heeft bijgedragen.

Naast de resultaten op de beoogde doelen zien we nog twee belangrijke ontwikkelingen sinds de invoering van de taxiverordening.

- **Aanspreekbaarheid.** De Taxi-verordening heeft ertoe geleid dat chauffeurs op de opstapmarkt, via hun TTO, beter aanspreekbaar zijn voor de gemeente Amsterdam. Er vindt op reguliere basis overleg plaats tussen de gemeente en de TTO-bestuurders, bijvoorbeeld rondom wijzigingen op standplaatsen. De gemeente staat daarmee meer in contact met de opstapmarkt dan voor de Taxiverordening.
- **Overlast als nieuw probleem.** Bewoners in de binnenstad ervaren in toenemende mate overlast op het gebied van leefbaarheid. Deze problemen hangen samen met de groei van het aantal inwoners en de groeiende toeristenstroom. Het gaat daarbij om milieuproblemen

(luchtkwaliteit) en drukte en overlast als gevolg van het aantal taxi's en taxibewegingen (stapvoets rijdende taxi's) in de stad.

Verklaringen

Op basis van dit onderzoek zien wij drie verklaringen voor de (uitgebleven) resultaten anno 2017.

- **Er zijn verbetermogelijkheden in de effectiviteit van handhaving en toezicht op de opstapmarkt.**

- Handhaving op TTO-niveau is, mede door het ontbreken van een expliciet normenkader, nog onvoldoende effectief. Het handhavingsbeleid focust in de praktijk nog vooral op individuele chauffeurs.
- Daarbij bestaat twijfel over de inhoudelijke focus van toezicht en handhaving op het niveau van de chauffeurs (Gouden Vijf RvB's). Handhaving leidt er op dit moment niet toe dat chauffeurs die ondermaatse kwaliteit leveren van de markt worden geweerd.
- Zelfregulering komt onvoldoende van de grond door het ontbreken van prikkels voor TTO's. Door de beperkte effectiviteit van het handhavingsbeleid zijn de baten (inkomsten) van extra chauffeurs voor een TTO groter dan de kosten en risico's van slecht presterende chauffeurs. Wij concluderen daarom dat het aannemelijk is dat toezicht en handhaving van de gemeente op de opstapmarkt noodzakelijk blijft en vooral effectiever moet worden.
- Met betrekking tot de interne organisatie concluderen we dat beperkte interne cohesie, onvoldoende continuïteit in de aansturing en onvoldoende sturingsinformatie de aanpak van het taxiprogramma nog beperkt effectief maken.
- Samenwerking met andere organisaties is volgens gesprekspartners van grote meerwaarde voor de effectiviteit van toezicht en handhaving, maar komt momenteel onvoldoende tot stand.

- **Prikkel tot het opbouwen van een goede reputatie ontbreekt.**

- Er zijn onvoldoende prikkels voor TTO's om zich te onderscheiden. Het reputatiemechanisme komt daardoor niet voldoende tot stand.
- Lastig aan deze verklaring is dat het een vicieuze cirkel betreft: zolang klanten TTO's niet herkennen, loont het niet om een goede reputatie op te bouwen. Echter, zolang TTO's zich niet meer inspanssen herkenbaarder te worden en een goede reputatie op te bouwen, zullen klanten hen ook in de toekomst niet herkennen.

- **Contextuele ontwikkelingen.**

- Het aantal taxi's in Amsterdam is toegenomen, waarbij het relatieve aandeel van besteld vervoer ten opzichte van de opstapmarkt is vergroot door het gebruik van mobiele applicaties.
- Door de toename van het aantal taxi's is overlast voor bewoners en verkeershinder in met name het centrum ontstaan.
- Ongelijke handhavingsregimes tussen de opstap- en bestelmarkt, in combinatie met de toename van het aantal taxi's leiden daarnaast tot frustratie onder TTO's (en TTO-chauffeurs) en maken handhaving minder effectief.
- Het grote aantal taxi's leidt ertoe dat het volgens taxichauffeurs door drukte rondom standplaatsen steeds lastiger wordt om géén overtreding te maken.
- Er heerst frustratie onder chauffeurs over de in hun ogen relatief grote handhavingsaandacht op relatief kleine overtredingen door TTO-chauffeurs, terwijl grote problemen, zoals illegale opstappraktijken, onvoldoende (kunnen) worden aangepakt.

4.2. Aanbevelingen

De conclusies laten in onze ogen zien dat er binnen de huidige bevoegdheden van de gemeente Amsterdam mogelijkheden zijn om de effectiviteit van de TTO-systematiek te vergroten. De aanpassingen zoals voorgesteld in aanbeveling 1 zullen naar verwachting bijdragen aan een verdere verbetering van de betrouwbaarheid van het taxivervoer door belangrijke voorwaarden voor de werking van de TTO-systematiek te versterken (zelfregulering en afrekenbaarheid van slecht functionerende TTO's).

Aanbeveling 1. Verbeter de TTO-systematiek binnen de huidige bevoegdheden door:

- **TTO's sterker prikkelen tot zelfregulering:**
 - Scherper sturen op ketenafspraken door TTO's sterker aansprakelijk te houden voor het gedrag van aangesloten chauffeurs. Dit vraagt in de eerste plaats om een helder normenkader voor het functioneren van de TTO's (zoals genoemd op pagina 25).
 - Een uitgewerkt en aan de branche gecommuniceerd normenkader stelt de gemeente in staat om TTO's te sanctioneren wanneer normen worden overschreden. De expliciete koppeling van sancties aan overtreding van normen en het daadwerkelijk toepassen van die sancties op TTO-niveau zal eraan bijdragen dat TTO's hun chauffeurs sterker zullen gaan aanspreken dan wel schorsen.
 - Goed presterende TTO's en aangesloten chauffeurs belonen. Bijvoorbeeld door bij excellent functioneren de jaarlijkse kosten voor de TTO-vergunning te reduceren of kwijt te schelden.
- **Samenwerking binnen de gemeente en tussen de verschillende organisaties verantwoordelijk voor toezicht en handhaving verbeteren:**
 - Verbeter de interne samenwerking en afstemming tussen betrokken afdelingen binnen de gemeente. Managementinformatie over activiteiten en resultaten op het gebied van handhaving en

sanctionering op chauffeurs- en TTO-niveau op structurele basis delen en bespreken. Op basis hiervan kan de aanpak worden bijgesteld. Verbeter de samenwerking tussen de overheidspartners op het gebied van informatie-uitwisseling (bijvoorbeeld tussen ILT/KIWA en de gemeente/politie) en het gezamenlijk verkennen van technologische mogelijkheden in het toezicht.

Deze aanpassingen van de TTO-systematiek zijn echter geen oplossingen voor de ervaren overlast, leefbaarheidsproblemen en verkeershinder – voortkomend uit het toenemende aantal taxi's. Het TTO-systeem is ook niet bedoeld om deze problematiek te ondervangen. Dit betekent niet dat het TTO-systeem moet worden afgeschaft. Het principe van verplichte groepsvorming zal vanwege de marktstructuur (met veel zzp'ers) de komende tijd van toegevoegde waarde blijven. De aanspreekbaarheid en dialoog met de branche, duidelijke resultaten van de TTO-systematiek, blijven ook in de toekomst van belang. Bovendien ligt een beter alternatief nog niet op de planken.

Wel verwachten wij dat op termijn, met het kleiner worden van de opstapmarkt, de rol en relevantie van de TTO-systematiek langzaam zal verdwijnen. Daar komt bij dat er nieuwe problemen zijn ontstaan (overlast en leefbaarheidsproblemen) waarvoor de TTO -systematiek geen oplossing biedt. Om die problemen het hoofd te bieden achten wij een integrale benadering van de problematiek op de Amsterdamse straattaximarkt (en dus bevoegdheden voor de gemeente op de bestelmarkt) op termijn noodzakelijk. Hiertoe formuleren we de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 2. We bevelen de gemeente Amsterdam aan om op basis van feiten en cijfers tot een nieuwe probleemanalyse te komen, en op basis daarvan een nieuwe beleidsvisie te formuleren.

- De basis voor iedere oplossingsrichting is de vraag welk probleem opgelost dient te worden. Op grond van dit onderzoek blijkt dat er beperkt

informatie beschikbaar is ter onderbouwing van de vermeende actuele problematiek op de taximarkt. Weliswaar onderbouwt kentekenonderzoek de overlastmeldingen op drukke uitgaansavonden in het centrum en zijn het aantal geldige taxxivergunningen en zelfstandige lijnbusbaanonthefingen en het bezoek aan Amsterdam significant gestegen, maar het precieze aantal taxi's, het verdienmodel van chauffeurs en de precieze verhouding tussen vraag en aanbod zijn nog niet goed met objectieve cijfers te staven. Een nadere onderbouwing met feiten en cijfers is van belang, omdat de probleemanalyses van verschillende belanghebbenden en genoemde oplossingen op dit moment vooral zijn terug te herleiden naar de belangen van deze partijen in de taxibranche.

- De analyse van de actuele problemen en relevante ontwikkelingen kan aanleiding geven tot het formuleren van herijkte doelen en nieuw beleid. Op grond van dit onderzoek is het wat ons betreft evident dat de problemen en uitdagingen voor de toekomst anders zijn dan die bij aanvang van de Taxiverordening. Ook is de marktsituatie inmiddels veranderd. Dit kan invloed hebben op het beleid. Het is van belang om hierover duidelijkheid te verschaffen richting belanghebbenden en om belanghebbenden te betrekken bij de visievorming. Een integrale visie van de gemeente op de (toekomst van de) taximarkt wordt door verschillende belanghebbenden gemist.

Aanbeveling 3. We bevelen aan om voor de langere termijn (en buiten de kaders van de Amsterdamse bevoegdheden) de volgende oplossingsrichtingen te verkennen.

Om adequaat te kunnen inspelen op de nieuw ontstane problemen rond drukte, openbare orde en leefbaarheid heeft Amsterdam (aanvullende) bevoegdheden nodig om op de straattaximarkt als geheel kunnen sturen, dus niet alleen op de opstapmarkt, maar ook op de bestelmarkt. Daarbij is dus nadrukkelijk niet de

kwaliteit van het taxivervoer het motief maar vormen de bereikbaarheid, verkeersoverlast en leefbaarheid de argumenten.

Om vervolgens specifieke regels te kunnen stellen aan de straattaximarkt in Amsterdam, die gericht zijn op het verbeteren van leefbaarheid en bereikbaarheid en terugdringen van (verkeers)overlast, ligt het in onze ogen voor de hand om hiertoe één Amsterdamse Taxxivergunning in te voeren.

Een integrale vergunning, voor zowel opstap- als bestelmarkt, biedt de mogelijkheid om via extra (kwaliteits- of financiële) drempels de capaciteit op de Amsterdamse taximarkt te managen dan wel beperken. Daarnaast speelt deze oplossingsrichting in op de beperkte mogelijkheden voor handhaving op illegaal aanbod op de opstapmarkt en het ongenoegen over de ongelijke regimes tussen beide markten.

We noemen hierna een aantal aspecten waarvan onderzocht kan worden of ze in zo'n integrale vergunning een plek zouden kunnen krijgen. Deze aspecten kunnen los van elkaar worden afgewogen, maar zijn alleen effectief voor de geschetste problematiek als ze gekoppeld worden aan integrale vergunning voor de gehele straattaximarkt.

- Alle Amsterdamse chauffeurs die in het bezit zijn van een Taxxivergunning duidelijk herkenbaar maken met bijvoorbeeld een speciaal daklicht met nummer en Amsterdams logo, zodat handhaving gemakkelijk illegale taxi's (zonder Amsterdamse taxxivergunning) kan herkennen.
- Herkenbaarheid en informatie over klantwaardering voor reizigers verbeteren met een verplichte digitale tool voor alle taxichauffeurs in Amsterdam, waarmee reizigers hun rit kunnen waarderen (analoog aan de app van Uber).
- Technisch volumebeleid. Verplichting tot beschikbaar stellen GPS gegevens (bijvoorbeeld door gebruik van een app). Op basis van GPS-

gegevens zou het mogelijk moeten zijn om delen van Amsterdam voor chauffeurs af te sluiten op momenten dat er teveel (lege) taxi's rondrijden.

- '*Costs of exit and cost of entry*' verhogen door individuele chauffeurs bij aanvraag van een Taxxivergunning een borg te laten inleggen die ze – met rente – terugkrijgen wanneer ze hun Taxxivergunning inleveren en binnen de overtredingsnormen zijn gebleven. Deze maatregel draagt bij aan de nalevingsbereidheid van chauffeurs en zal een dempend effect hebben op de toename van het aantal taxi's.
- Door bijvoorbeeld strenge duurzaamheidseisen aan deze vergunning te koppelen kunnen ook met de branche als geheel (in plaats van alleen met de TTO's) afspraken over verduurzaming gemaakt worden.

Bijlage 1.

Gesprekspartners

In onderstaande tabel zijn de organisaties opgenomen waarmee in het kader van deze evaluatie is gesproken. De gesprekken zijn gevoerd in december 2017 en januari 2018.

	Organisatie
1	Gemeente Amsterdam - Programmteam Taxi
2	Gemeente Amsterdam – Openbare Orde en Veiligheid (OOV)
3	Gemeente Amsterdam – Onderzoek, Informatie en Statistiek (OIS)
4	Gemeente Amsterdam – Handhaving en Toezicht
5	Gemeente Amsterdam - Dienst basisinformatie en vergunningsverlening
6	TTO's - Taxi direct, Taxistad, Aemstel Taxi Take a Taxi, TCA, TCS, Staxi en Taxi Electric
7	Politie Amsterdam
8	Uber

9	Openbaar Ministerie (OM)
10	Rover
11	KNV Taxi
12	ILT
13	Stadsdeel Centrum
14	Stadsdeel West
15	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Bijlage 2. Taken en verantwoordelijkheden Taxistelsel Amsterdam

Deze bijlage biedt per partij een overzicht van de verantwoordelijkheden per partij binnen het Amsterdamse taxistelsel. De relatie tussen deze partijen en de rol in de verschillende processen – vergunningsverlening, toezicht en handhaving – wordt schematisch weergegeven in figuur 2 en toegelicht in paragraaf 2.3. Het overzicht in deze bijlage biedt per partij achtergrond over taken en verantwoordelijkheden.

Ten eerste worden de verschillende betrokken partijen binnen de gemeente Amsterdam toegelicht. Vervolgens worden de taken en verantwoordelijkheden van derden beschreven.

De gemeente Amsterdam

- **Programmateam Taxi**

Het Programmateam Taxi is een team dat bestaat uit zowel de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV) als de afdeling Verkeer en Openbare Ruimte (V&OR). Het Programmateam Taxi is gemandateerd als beheerder

van de Taxiverordening en de tram/busbaan voorschriften. Het programmteam heeft een aantal taken:

- Opdrachtgever vergunningenproces en uitgeven TTO-vergunningen;
 - Opdrachtgever gemeentelijk toezicht op Taxxivergunning;
 - Uitvoerder gemeentelijk toezicht op TTO-vergunning (audits en inspecties);
 - Actief monitoren klachtenafhandeling TTO's;
 - Inhoudelijke beoordeling vergunningverlening en voorbereiding handhavingsbesluiten;
 - Opdrachtgever bezwaar/beroep;
 - Ketenregie handhavingsarrangement;
 - Evalueren en monitoren van beleid, beleidsontwikkeling en communicatie.
- **Backoffice Handhaving (onderdeel Programmateam Taxi)**
 - Voor de behandeling van de te weigeren, te schorsen of in te trekken Taxxivi- en TTO-vergunningen, is bij de gemeente een 'backoffice' ingericht. De *backoffice* is verantwoordelijk voor de voorbereiding van de handhavingsbesluiten, zoals schorsing, intrekking en het opleggen van een last onder bestuursdwang dan wel een dwangsom.
 - **Afdeling Handhaving en Toezicht**

De afdeling Handhaving en Toezicht is aangewezen als bestuurlijk toezichthouder. Handhaving en Toezicht heeft een aantal taken:

 - Toezicht en handhaving niet-aangesloten taxichauffeurs;
 - Controle en handhaving van de Taxivergunning en de daaraan verbonden voorwaarden en voorschriften;
 - Handhaven verkeersvoorschriften;
 - Rapporteren over de eigen inzet aan het Programmateam Taxi;
 - Getuigen in bezwaar/rechterlijke zaken.
 - **Dienst Basisinformatie**

De Dienst Basisinformatie is belast met het vergunningsproces binnen de gemeente Amsterdam. Taken in het kader van de Taxiverordening zijn:

- Uitgifte, schorsing en intrekking van de Taxxxivergunning (inclusief Taxxxiraamkaart en *key-card*);
- Administratieve periodieke toetsing van TTO-vergunning en Taxxxivergunning.

- **Stadsdelen**

De Stadsdelen zijn aangewezen als bestuurlijk toezichthouder. De Stadsdelen zijn belast met de (fysieke) inrichting van standplaatsen en het ondersteunen van het gemeentelijk toezicht door Handhaving en Toezicht. Ze hebben daarbij de volgende taken:

- Signaleren en tegengaan overlast op en rond standplaatsen onder regie van en met rapportage aan Handhaving en Toezicht.

Overige betrokken partijen

- **Belastingdienst**

De Belastingdienst is aangewezen als toezichthouder in het kader van de Algemene wet inzake Rijksbelasting. De taken van de Belastingdienst zijn:

- Voorlichting aan starters (bezoek, brief, taxiboekje);
- Waarnemingen ter plaatse (met of zonder contact);
- Bedrijfsbezoeken, boekenonderzoeken;
- Strafrechtelijke onderzoeken;
- Samenwerking met ILT (voorlichting, onderzoeken, gegevensuitwisseling);
- Bevorderen fiscale Handhavingsarrangement compliance en verminderen toezichtlast (o.a. door afsluiten van convenanten met TTO's en afspraken met gemeente en ILT)

- **ILT (en Kiwa)**

ILT is aangewezen als toezichthouder (bestuursrechtelijk) en is daarnaast belast met opsporing (strafrechtelijk). De taken van de ILT zijn:

- Uitgifte en intrekking van de landelijke ondernemersvergunning en de chauffeurskaart en alle andere boordcomputerkaarten⁷⁵ (gemandateerd aan Kiwa);
- Handhaven van de Wet personenvervoer 2000 c.a, het Arbeidstijdenbesluit vervoer en andere (nationale) voorschriften op het gebied van personenvervoer over de weg (bijv. regels over ondernemersvergunning, chauffeurskaart, taxameter, boordcomputer, rij- en rusttijden, etc.);
- ILT voert in dit kader wegininspecties, bedrijfsinspecties en 'digitale' inspecties uit en zorgt voor voorlichting en het coördineren van integrale acties;
- Kiwa is daarnaast belast met de behandeling van vergunningsaanvragen, ontheffingen, boordcomputerkaarten en het intrekken van vergunningen bij het niet meer voldoen aan vereisten voor het verkrijgen van die vergunningen;
- Tot slot is het Ministerie van Veiligheid & Justitie (Centraal Orgaan Verklaring omtrent Gedrag) verantwoordelijk voor de screening van taxichauffeurs.

- **Politie**

De politie is aangewezen als toezichthouder LBO, gemandateerd om te handhaven op basis van de Taxxxiverordering en algemeen opsporingsambtenaar. Taken van de politie zijn:

- Handhaving van de openbare orde;
- Handhaving van de tram- en busbaanonthefing;
- Handhaving van verkeersovertredingen;
- Handhaving economische delicten (niet- aangeslotenen);

⁷⁵ De boordcomputer wordt gebruikt door middel van boordcomputerkaarten (smartcards). Elke gebruikersgroep heeft zijn eigen boordcomputerkaart. Zie voor meer informatie: <https://diensten.kiwa.nl/vergunningen/boordcomputer-taxi>.

- Opsporen strafbare feiten.
- **OM**
Het OM geeft tot slot leiding aan opsporingsonderzoek. Taken van het OM zijn:
 - Opsporen en vervolgen van strafbare feiten;
 - Op grond van (Aanwijzing) Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens verstrekken van strafvorderlijke gegevens aan bevoegd gezag over taxichauffeurs ten behoeve van het nemen van bestuursrechtelijke maatregelen;
- **Landelijk klachtenmeldpunt**⁷⁶
 - Het landelijk klachtenmeldpunt wordt beheert door de Stichting Landelijk Klachtenmeldpunt Taxivervoer. Klanten kunnen hier een klacht indienen over een taxirit. Het klachtenmeldpunt oordeelt zelf niet of de klacht gegrond of ongegrond is. Dat doet de ondernemer of eventueel een klachtencommissie waar de ondernemer zijn klachtenregeling georganiseerd heeft.

⁷⁶ Zie: www.taxiklacht.nl

Bijlage 3. Handhaving Taxiverordening

Bestuursrechtelijke handhaving

Ten eerste kan het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amsterdam bestuursrechtelijk optreden. Het heeft daarbij beschikking over reparatorische sancties (herstelsancties) en punitieve sancties. De herstelsancties zijn erop gericht de overtreding ongedaan te maken of herhaling te voorkomen. Punitieve sancties zijn erop gericht de overtreder te straffen. De last onder bestuursdwang, de last onder dwangsom en het intrekken van de vergunning zijn vormen van herstelsancties. De punitieve sancties zijn de bestuurlijke boete (voor handhaving van de Taxiverordening is deze niet van toepassing) en in sommige gevallen ook de intrekking van de vergunning. In het Handhavingsbeleid heeft de gemeente de strategie voor bestuursrechtelijke handhaving nader uitgewerkt.

Strafrechtelijke handhaving

Overtreding van de artikelen 2.3, eerste lid, 2.4 en 2.15 van de Taxiverordening Amsterdam 2012 is daarnaast ingevolge het bepaalde in artikel 1, vierde lid van de Wet op de Economische Delicten (WED) strafbaar gesteld. Artikel 2.3 eerste lid betreft het zonder geldige vergunning van het college (Taxxivergunning) op de in bijlage I van de verordening aangegeven delen van de openbare weg aanbieden van taxivervoer. Artikel 2.4 betreft het zonder toestemming van het college het Amsterdamse Taxxilogo, in, op of aan het voertuig te gebruiken. Artikel 2.15 betreft ten slotte het ter inzage afgeven van het bewijs van de Taxxivergunning

⁷⁷ Zie bijlage 1 van de Taxiverordening voor een overzicht van de gebieden waar het college op basis van artikel 2.8 nadere eisen kan stellen.

(Taxxiraamkaart) en de bijbehorende *keycard* op eerste vordering door een ambtenaar in functie of een andere door het college aangewezen persoon, die in opdracht van het college werkzaamheden verricht met het doel de kwaliteit van taxivervoer te bevorderen.

De (bestuursrechtelijke) toezichthouders die zijn beëdigd als (strafrechtelijk) buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) zijn belast met de opsporing van deze strafbare feiten en kunnen (eventueel samen met de politie) een procesverbaal opmaken en deze doorzenden aan de officier van justitie. De handhavingsstrategie gaat er overigens van uit dat zowel het bestuur(srechtelijke) handhavingstraject als het strafrechtelijke traject naast elkaar als reactie op een overtreding worden gevolgd.

Privaatrechtelijke handhaving

Tot slot is er mogelijkheid tot privaatrechtelijke handhaving van de Taxiverordening. Ingevolge artikel 2.8 van de Taxiverordening moet een TTO, voor zover de TTO aangeslotenen taxivervoer wil laten aanbieden op bepaalde, in de verordening bepaalde, gebieden een overeenkomst met het college afsluiten.⁷⁷ Niet naleven van de hieraan gestelde voorwaarden kan leiden tot aanpassing of beëindiging van deze overeenkomst hetgeen betekent dat aangeslotenen bij de TTO geen of nog slechts gedeeltelijk taxivervoer in Amsterdam aan mogen bieden.

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

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