

Vergaderjaar 2017–2018

31 521

Taxibeleid

Nr. 104

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 januari 2018

Met deze brief deel ik mijn inzet in het taxibeleid met uw Kamer. Ik constateer dat de markt de eerder geboden ruimte door het aanpassen van de taxiregelgeving op 1 januari 2016 volop benut¹. Verder aanpassen van regelgeving is in beperkte mate wenselijk. Taxiregelgeving blijft noodzakelijk om de basiskwaliteit in het taxivervoer voor de reiziger te garanderen. In de bijlage bij deze brief informeer ik u over de handhaving met de boordcomputer taxi (BCT) zoals aangekondigd door mijn ambtsvoorganger².

Taxibeleid

Centraal in het taxibeleid staat het optimaliseren van de deur tot deur reis voor de reiziger. Als flexibele en vraaggestuurde modaliteit levert taxivervoer daar een belangrijke bijdrage aan. Onder invloed van de opkomst van de deeleconomie, digitale platformen, en het gebruik van apps, is de markt voor personenvervoer inclusief taxivervoer volop in ontwikkeling. Nieuwe diensten en innovatieve vervoersconcepten doen hun intrede («mobility as a service» bijvoorbeeld). Dat biedt kansen voor het taxivervoer. Bijvoorbeeld om in te spelen op de toenemende vergrijzing, het afnemend autobezit onder jongeren, duurzaamheid en het streven naar meer vraaggestuurd OV.

De taxiregelgeving, gericht op bescherming van de reiziger, mag deze ontwikkelingen niet in de weg staan. Dat is ook niet het geval zo luidde een conclusie uit de evaluatie van het taxibeleid in 2015: er is sprake van een robuust kader dat niet onnodig belemmerend werkt voor nieuwe diensten en innovaties³. Betere regelgeving, minder regeldruk en een verbeterde markttoegang waren niettemin mogelijk, zo werd in genoemde

¹ Stcrt. 2015, nr. 44664.

² Kamerstuk 31 521, nr. 102.

³ Kamerstuk 31 521, nr. 88.

evaluatie vastgesteld, zonder afbreuk te doen aan de noodzakelijke bescherming van de reiziger. Daarom is op 1 januari 2016 de taxiregeling vereenvoudigd⁴. Hierdoor is meer ruimte gecreëerd voor de markt en een jaarlijkse lastenreductie van € 10 miljoen gerealiseerd. Twee samenhangende marktontwikkelingen sinds 2015 springen in het oog en bepalen mijn inzet op dit punt: de groei van het aanbod in het straattaxi- vervoer en de digitalisering door de snelle opmars in het gebruik van apps door reizigers.

Marktontwikkelingen

De groei in het straattaxivervoer is mede het gevolg van de hierboven genoemde vereenvoudiging van de taxiregeling maar vooral van de aantrekkelijke economie en de sterke groei van het toerisme. De groei is met name zichtbaar in de Randstad waar het straattaxivervoer het meest prominent is, in het bijzonder Amsterdam⁵. In deze stad concentreert zich ook de activiteit van het platform Uber dat een extra aanbod genereert aan zelfstandige taxichauffeurs. Volgens de gemeente Amsterdam wordt de meerderheid van de taxiriten in de gemeente inmiddels via een app besteld.

Meer aanbod in het straattaxivervoer betekent meer keuze voor de reiziger. Ook is sprake van meer prijsdifferentiatie. De digitalisering maakt het voor de reiziger beter mogelijk en gemakkelijker om van een taxi gebruik te maken, te betalen voor het vervoer en om een geïnformeerde keuze te maken over de geboden kwaliteit. Dat prikkelt ondernemers om zich te onderscheiden van concurrenten. Het ontsluiten van reisinformatie in combinatie met andere vervoersdiensten en de ontwikkeling van nieuwe diensten wordt door deze digitalisering ook gestimuleerd.

Naast deze positieve effecten voor de reiziger is er ook sprake van een toenemende druk op de markt. Die druk kan leiden tot overlast voor de reiziger. Dat is bijvoorbeeld – maar zeker niet uitsluitend – zichtbaar in de gemeente Amsterdam. De kwaliteitsmonitor taxivervoer van de gemeente Amsterdam brengt dit in beeld. De waardering van de kwaliteit van taxivervoer in die gemeente is in 2016 gedaald⁶. Te dure ritten, gebrek aan stratenkennis en slechte service werden als belangrijkste klachten genoemd. Ook is het aantal geweigerde taxiriten toegenomen. Behalve voor de reiziger kan de oplopende marktspanning ook tot overlast voor de omgeving leiden. Bijvoorbeeld geluidsoverlast voor omwonenden of verkeershinder voor medeweggebruikers.

Inzet

Tegen bovenstaande achtergrond zie ik nog enkele mogelijkheden voor vereenvoudiging van de taxiregeling zonder de marktspanning verder te vergroten. Daarnaast wordt ingezet op betere monitoring van de taximarkt en samenwerking met gemeenten inzake taxivervoer en een effectievere handhaving.

Vereenvoudiging taxiregeling

Verdere vereenvoudiging zonder de marktspanning te vergroten is mogelijk. In lijn met het Regeerakkoord kan dat door het terugdringen van onnodige lastendruk voor de sector en maatregelen te nemen die bijdragen aan de mogelijkheden voor het flexibel en het vraaggericht

⁴ Zie noot 1.

⁵ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/43/aantal-kleine-taxibedrijven-blijft-groeien>

⁶ <https://www.amsterdam.nl/parkeren-verkeer/taxi/taxibranche/taximonitor/>

inrichten van vervoer. Ik kom tot de volgende mogelijkheden (een nadere toelichting is in de bijlage opgenomen):

1. Het schrappen van de plicht voor taxichauffeurs de Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) iedere vijf jaar te vernieuwen. Taxichauffeurs worden continue gescreend op gepleegde strafbare feiten.
2. Het afschaffen van de communautaire vergunningplicht voor de inzet van taxi's voor OV. Taxiondernemers en -chauffeurs voldoen al aan de taxiregelgeving en de daarvoor geldende beroepseisen.
3. Verdere flexibilisering van de taxi- en OV regelgeving door opname van vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheden in verband met nieuwe mobiliteitsconcepten en het voorkomen van stapeling van regels. Als nut en noodzaak wordt aangetoond kunnen deze mogelijkheden in de toekomst worden ingeroepen.

Monitoring taximarkt

Ten behoeve van de toekomstige beleidsontwikkeling is beter inzicht in de ontwikkelingen op de markt voor taxivervoer gewenst. Cijfers hierover zijn niet goed beschikbaar, versnipperd of verouderd. Zo is het van belang de omvang en het effect van de eerder beschreven digitale transitie nauwgezet te volgen. Ik laat daarom een taximonitor ontwikkelen.

Samenwerking gemeenten

Nauwe samenwerking tussen Rijk en gemeenten is noodzakelijk om de kwaliteit van het taxivervoer voor de reiziger effectief te borgen. De mogelijkheid voor gemeenten om het straattaxivervoer te reguleren op basis van de Wet personenvervoer 2000 (WP) is namelijk toegesneden op de opstapmarkt terwijl het taxiaanbod vooral groeit in de bestelmarkt. Op dit deel van de markt voor straattaxivervoer zijn alleen de landelijke taxiregels van toepassing. Mijn ministerie kan gemeenten helpen door middel van advies en het leveren van expertise over de juridische kaders en de inzet van instrumenten ter bevordering van de kwaliteit van taxivervoer.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de aanpak van eventueel door taxi's veroorzaakte overlast voor de omgeving. De gemeenten kunnen daarbij een beroep doen op hun bevoegdheden vanuit andere opgaven en aanwenden voor de regulering van het straattaxivervoer. Bijvoorbeeld duurzaamheid, openbare orde en bereikbaarheid. De effectiviteit van deze integrale benadering door Rijk en gemeente is aangetoond door de aanpak van de taxironselaars op Schiphol. Het bestaande overleg met gemeenten wordt geïntensiveerd en uitgebreid.

Effectievere handhaving

Uiteraard zijn de taxichauffeurs en de sector primair verantwoordelijk voor het leveren van kwalitatief goed taxivervoer aan de reiziger. Taxichauffeurs dienen zich te gedragen en zich aan de regels te houden. Onbehoorlijk gedrag en het overtreden van regels moet worden aangepakt. Ook om oneerlijke concurrentie ten nadele van taxiondernemers die zich aan wel de regels houden en kwaliteit bieden aan de reiziger, tegen te gaan.

De ILT staat daarom in nauw contact met andere handhavende diensten, bijvoorbeeld gemeentelijke handhavingdiensten, nationale politie, Belastingdienst en Koninklijke Marechaussee. Zoals eerder vermeld is de ILT als resultaat daarvan meer zichtbaar en aanwezig in bijvoorbeeld

Amsterdam en op Schiphol⁷. Daarnaast worden in overleg tussen handhavende instanties maatregelen uitgewerkt om chauffeurs die overtredingen begaan effectiever te weren van de taximarkt. Bijvoorbeeld door informatie over geschorste of ingetrokken chauffeurskaarten te delen met handhavende instanties⁸. Of het opleggen van een Last Onder Dwangsom als een ingetrokken chauffeurskaart niet wordt ingeleverd.

Conclusie

Mijn inzet in het taxibeleid is afgestemd op de huidige marktontwikkelingen. Die ontwikkelingen laten zien dat de eerder geboden ruimte volop wordt benut. De markt voor straattaxivervoer groeit en digitaliseert. Dat is positief. Het is aan de sector die ruimte verder te benutten en in te spelen op de ontwikkelingen in de markt voor personenvervoer. Als flexibele vraaggestuurde modaliteit heeft het taxivervoer daarbij een uitstekende uitgangspositie.

Tegelijkertijd ben ik behoedzaam vanwege de oplopende marktspanning. Het is van belang die spanning niet onnodig te vergroten en de vinger aan de pols te houden. Betere monitoring van de taximarkt helpt daar bij. Ook om op langere termijn te kunnen bepalen of marktontwikkelingen aanleiding geven voor aanpassingen in de regelgeving. Samen met gemeenten en handhavinginstanties wordt gewerkt aan het effectief aanpakken van taxiondernemers en -chauffeurs die de taxiregelgeving niet naleven en overlast veroorzaken.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

⁷ Kamerstuk 31 521, nr. 102.

⁸ Kamerstuk 31 521, nr. 102.

Bijlage

Evaluatie Boordcomputer taxi (BCT)

De evaluatie van de BCT is opgedeeld in een nul- en een éénmeting. In mei 2017 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van de nulmeting⁹. In de tweede helft van 2018 vindt de éénmeting plaats. In genoemde Kamerbrief staat dat ik uw Kamer nader zou informeren over de aanpak van de storingen die zich voordoen bij het handhaven op de BCT, de voortgang van het onderzoek naar de beveiligingseisen van de BCT en de handhavingpilot.

1. Aanpak storingen in handhaving

Naar aanleiding van de evaluatie van de BCT heeft mijn ambtsvoorganger gemeld dat er storingen optreden bij het uitlezen van de BCT bij een controle op straat en dat het verhelpen van deze storingen van belang is voor het functioneren van de BCT. Er is daarom veel aandacht besteed aan het oplossen van de knelpunten. Daarvoor zijn in de eerste drie maanden van 2017 alle storingen in beeld gebracht en in onderling overleg tussen betrokken experts toebedeeld aan de BCT fabrikanten en de ILT. Inmiddels hebben twee van de drie fabrikanten een aanpassing in de software van de BCT gecertificeerd en uitgerold. De ILT heeft de uitleessoftware herzien.

Op basis van de eerste ervaringen kan worden geconstateerd dat er sprake is van een aanzienlijke verbetering. Een belangrijk deel van de knelpunten is opgelost, maar helaas gaat het uitlezen van de BCT's nog niet in alle gevallen foutloos.

Vooraf indien de meest recente softwareversie wordt gebruikt, wordt er een aanmerkelijke verbetering geconstateerd. Een belangrijke oorzaak van de foutmeldingen komt doordat chauffeurs en ondernemers vaak nog oude softwareversies gebruiken. Er zou derhalve een verdere verbetering kunnen worden bereikt, indien alle betrokkenen gebruik zouden maken van de meest actuele softwareversies. Het overleg met de fabrikanten om de storingen op te lossen, wordt onverkort voortgezet om verdere verbetering te bewerkstelligen.

2. Voortgang naar het onderzoek naar de beveiligingseisen

Eén van de aanbevelingen uit de nulmeting luidde te onderzoeken of de beveiligingseisen zouden kunnen worden aangepast. De beveiligingseisen zouden mogelijk te hoog zijn. Uit besprekingen met experts binnen en buiten mijn ministerie blijkt dat de beveiligingseisen van de BCT niet te hoog of te streng zijn. De beveiligingseisen voldoen aan de gangbare en internationaal geaccepteerde beveiligingseisen die minimaal noodzakelijk zijn voor het betrouwbaar uitwisselen van informatie tussen overheid en onder toezicht gestelde. Wel wordt de komende maanden nader onderzocht of er voor de certificaatuitgifte alternatieven mogelijk zijn die zorgen voor minder wijzigingen op het systeem, waardoor de administratieve en financiële lasten voor de taxibranche mogelijk verlaagd kunnen worden. KIWA geeft de voor de bediening van de BCT benodigde kaarten uit. Ten behoeve van de certificaatuitgifte is KIWA recentelijk gehercertificeerd. De bedoeling is dat alle stappen rondom dit proces in het voorjaar zijn afgerond.

⁹ Kamerstuk 31 521, nr. 102.

3. Handhavingpilot

In de nulmeting is geconcludeerd dat een effectieve en efficiënte handhaving cruciaal is voor het verbeteren van het doelbereik van de BCT en het succes ervan. Ook kwam naar voren dat de ervaren pakkans door taxichauffeurs en -ondernemers als gering wordt ervaren. De ILT wil daarom haar strategie op de handhaving van de arbeids- en rusttijden aanpassen.

Tot nu toe vindt deze controle plaats door middel van straatcontroles en bedrijfsinspecties. Vooral de straatcontroles zijn erg arbeidsintensief en zijn ook belastend voor de taxichauffeurs. Door taxiondernemers te vragen hun administratiegegevens aan de ILT beschikbaar te stellen, is het mogelijk om het aantal controles aanzienlijk te verhogen. Daarnaast zal de effectiviteit van de controles sterk verhoogd worden, waardoor de ervaren pakkans door ondernemers en chauffeurs zal toenemen. Om te onderzoeken of dit een reële mogelijkheid is, is de ILT in het najaar van 2017 met een pilot gestart.

Pilot

In de pilot zijn twintig taxibedrijven geselecteerd. Tien bedrijven op basis van vrijwilligheid en tien willekeurig geselecteerde bedrijven. Deze bedrijven is gevraagd van al hun chauffeurs, over een vastgestelde periode van 28 dagen, alle BCT bestanden over te dragen aan de ILT. Deze gegevens worden nu geanalyseerd en beoordeeld. Op basis van deze analyse kunnen nadere bedrijfsinspecties worden gehouden.

Daarnaast wordt, mede om de zichtbaarheid op straat te verhogen, bij straatcontroles een snelle check uitgevoerd op de arbeids- en rusttijden en wordt data over de taxibedrijven verzameld. Dit levert naast de bovengenoemde analyse veel informatie op om nog meer risico-gestuurd te kunnen inspecteren en leidt tot een groter aantal op straat gecontroleerde taxi's.

Deze aanpak sluit ook aan op de nieuwe koers die door de ILT is ingezet, waarbij meer risicogericht en met behulp van data wordt gecontroleerd.

Over de resultaten van deze pilot wil ik u graag nader informeren als de resultaten van de éénmeting beschikbaar zijn. Daarbij zal ook worden ingegaan op de mogelijkheid om deze nieuwe werkwijze voor de gehele sector in te voeren en welke consequenties hieraan verbonden zijn. Deze maatregelen zullen de door taxichauffeurs en -ondernemers ervaren pakkans moeten vergroten.

Nadere toelichting op mogelijkheden voor vereenvoudiging

Hieronder wordt een nadere toelichting gegeven op de drie mogelijkheden voor vereenvoudiging van de taxiregeling. Daarbij komen ook twee onderzochte mogelijkheden aan de orde die niet leiden tot vereenvoudiging.

1. Het schrappen van de plicht voor taxichauffeurs de Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) iedere vijf jaar te vernieuwen

Deze mogelijkheid voor vereenvoudiging, eerder aangekondigd in 2015, kan zonder gevolgen voor de reiziger worden doorgevoerd¹⁰. De taxichauffeur blijft ook na het schrappen van genoemde plicht voldoen

¹⁰ Kamerstuk 31 521, nr. 88.

aan de in de wetgeving vastgelegde betrouwbaarheidseis. Iedere taxichauffeur wordt namelijk na de initiële aanvraag van een VOG continue gescreend. Dat betekent dat een taxichauffeur dagelijks wordt gecontroleerd op mogelijk gepleegde strafbare feiten. De verplichting iedere vijf jaar opnieuw een VOG aan te vragen is daarmee overbodig. De maatregel levert de sector een besparing op van circa € 400.000.

2. Afschaffen van de communautaire vergunningplicht voor de inzet van taxi's voor OV

Nieuwe vervoersdiensten zijn niet alleen iets van de toekomst. Al langer is er sprake van initiatieven die zich bewegen op het grensvlak tussen taxi en OV. Daarbij wordt vaak OV verricht door taxiondernemers met taxivoertuigen. Vanuit de regelgeving is in dat geval een communautaire vergunning vereist. De eis van een communautaire vergunning is belastend voor de taxiondernemer en niet van toegevoegde waarde voor de reiziger. Het doorvoeren van deze vereenvoudiging zal een lastenbesparing opleveren die op dit moment nog niet goed is te bepalen. De communautaire vergunning vindt zijn oorsprong in de Europese Verordening 1071/2009. Deze Verordening staat de vereenvoudiging niet in de weg.

3. Verdere flexibilisering taxiregelgeving

Er zijn juridische mogelijkheden om het Besluit personenvervoer 2000 (Bp2000) op het punt van daarin opgenomen taxi- en OV regelgeving nog flexibeler in te richten. Dit is relevant omdat de scheidslijnen tussen de verschillende vervoerstypen zoals taxivervoer en OV steeds meer in elkaar gaan overlopen, en ook nieuwe mobiliteitsconcepten zoals «mobility as a service» zich aandienen. Eventuele stapeling van eisen, vergelijkbaar met de communautaire vergunning onder punt 2 hierboven, kan dan relatief makkelijk worden voorkomen. Tegen die achtergrond wordt het Bp2000 aangevuld met een toegesneden vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheid, met een bevoegdheid om daaraan nadere voorwaarden en voorschriften te stellen.

4. Het eventueel schrappen van de VOG eis voor taxiondernemers waarmee ook de ondernemersvergunning taxivervoer komt te vervallen

Deze mogelijkheid voor vereenvoudiging, aangekondigd in 2015, zou nader worden onderzocht¹¹. Uit cijfers van de dienst Justis van het Ministerie van Justitie en Veiligheid over de jaren 2012 tot en met 2016 blijkt dat de VOG voor taxiondernemers gemiddeld vijftig maal per jaar wordt geweigerd. Gronden van weigering kunnen te maken hebben met machtsmisbruik richting eventuele werknemers, valsheid in geschrifte of fraude. Het percentage weigeringen varieert over genoemde jaren maar is ca. twee maal zo hoog in vergelijking met gemiddelde percentage geweigerde VOG's. De VOG voor taxiondernemers heeft daarmee bestaansrecht. Het is niet wenselijk deze plicht te schrappen. Ondernemers moeten blijven voldoen aan de betrouwbaarheidseis vastgelegd in de wetgeving. De ondernemersvergunning voor taxivervoer waarvoor een VOG voor taxiondernemers is vereist, blijft daarom ook gehandhaafd.

Tegen de achtergrond van de spanning op de taximarkt is het loslaten van de VOG voor taxiondernemers en de ondernemersvergunning ook niet wenselijk. Die spanning zou onnodig worden opgevoerd. De vergunning is bovendien een voor handhavingdoeleinden belangrijk controlemiddel

¹¹ Kamerstuk 31 521, nr. 88.

en instrument om in geval van crimineel gedrag de toegang van een ondernemer tot de taximarkt te weigeren. Instandhouding van de ondernemersvergunning biedt voorts mogelijkheden voor toepassing van de Wet bevordering integriteitbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet bibob). De ondernemersvergunning heeft daarnaast een nuttige registerfunctie. De vergunning wordt gecontroleerd tijdens straatcontroles, bij een verzoek tot het verstrekken van blauwe nummerplaten en de ondernemerskaart voor de boordcomputer taxi.

5. Doorlichten van het vakbekwaamheidsexamen voor taxichauffeurs

Het contact tussen taxichauffeur en reiziger is van bepalende invloed op de kwaliteit van het taxivervoer. Omdat die kwaliteit tekortschoot en de sector niet in staat was hier zelf in te voorzien is in 2004 een landelijk vakbekwaamheidsexamen voor de taxichauffeur als eis in de regelgeving opgenomen. Daarnaast zijn in de regelgeving de onderwerpen benoemd waar het examen over moet gaan en staat het CBR genoemd als uitvoerder van het examen. Voor de invulling van het examen is expertise vanuit de sector, sociale partners en de ILT samengebracht in het zogeheten college van deskundigen. Dit college is verantwoordelijk voor het examen.

In 2017 is het examen doorgelicht door CINOP (centrum voor innovatie van opleidingen). Centraal in de doorlichting stonden de vragen in hoeverre het examen nog voldoet om de gewenste kwaliteit te borgen en of het mogelijk effectiever kan. De doorlichting is begeleid door een stuurgroep met vertegenwoordigers van FNV, CNV, Sociaal Fonds Taxi, KNV, ZZP Nederland en Rover. De rapportage van CINOP is als bijlage¹² opgenomen bij deze brief.

Alle partijen zijn het er over eens dat het examen van toegevoegde waarde is voor de kwaliteit van het taxivervoer voor de reiziger. Wijzigingen in regelgeving zijn niet nodig om het examen die toegevoegde waarde te laten behouden of effectiever te laten zijn. Wat betreft de uitvoering en invulling van het examen zal het college van deskundigen gevraagd om de uitkomsten van de doorlichting vanuit hun expertise te beoordelen en waar nuttig wijzigingen in het examen door te voeren.

¹² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl