

Evaluatie taxibeleid 's-Hertogenbosch

7 / 06 / 2019

Auteurs: Rogier van Schelven

Sietse Compagner

Status: Definitief rapport



KWINK
GROEP

Inhoud

1. Inleiding	3	6. Conclusies en aanbevelingen	28
1.1. Aanleiding voor dit onderzoek	3	6.1. Conclusie	28
1.2. Aanpak	3	6.2. Beleidsopties	30
1.3. Leeswijzer	4	6.3. Reflectie op de beleidsopties	35
2. Achtergrond: inrichting taxiverordening	5	Bijlage I: lijst met gesprekspartners	36
2.1. Situatie opstapmarkt voor de Taxiverordening	5	Bijlage II: lijst met geraadpleegde bronnen	37
2.2. Verordening Kwaliteitskeurmerk Straattaxi's 's-Hertogenbosch 2015	6	Bijlage III: Verbetermogelijkheden	38
2.3. Ontwikkelingen	8		
3. Invulling in de praktijk	11		
3.1. Rol SBK	11		
3.2. Standplaatsen	14		
4. Kwaliteit en het keurmerk	16		
4.1. Kwaliteit van het Bossche taxivervoer	16		
4.2. De rol van het SBK-keurmerk	20		
5. Toezicht en handhaving	23		
5.1. Invulling toezicht en handhaving op de opstapmarkt	23		
5.2. Effectiviteit toezicht en handhaving	25		

1. Inleiding

Per 1 januari 2016 is de Taxiverordening gemeente 's-Hertogenbosch formeel in werking getreden. Vanaf dat moment heeft elke taxichauffeur een Bossche Taxivergunning (BTx-vergunning) nodig om straattaxivervoer aan te bieden en van een taxistandplaats gebruik te maken binnen de gemeente 's-Hertogenbosch.¹ Dit onderzoek heeft als doel het lokale taxibeleid in 's-Hertogenbosch te evalueren. De evaluatie vindt plaats mede naar aanleiding van een taxistaking in januari 2019, ontstaan na een conflict tussen handhavers en enkele taxichauffeurs.²

Dit onderzoek heeft als doel de volgende vraag te beantwoorden: ***In hoeverre is het taxibeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch effectief om de doelen van structureel hoogwaardig, betrouwbaar taxivervoer te bevorderen dat past bij een gastvrije stad? Wat gaat goed en wat kan beter?***

Onderliggende vraag is in hoeverre de gewenste kwaliteitsverbetering op de Bossche opstapmarkt is gerealiseerd. Dit onderzoek gaat specifiek over de opstapmarkt. De bel- en bestelmarkt en contractvervoer door taxi's vallen buiten de scope van dit onderzoek.

1.1. Aanleiding voor dit onderzoek

¹ Verordening Kwaliteitskeurmerk Straattaxi's 's-Hertogenbosch artikel 2.1 en 2.2.

² In de media is over de staking en het conflict dat aanleiding tot de staking gaf gerapporteerd. Zie onder andere <https://www.taxipro.nl/straattaxi/2019/01/14/taxistaking-den-bosch-na-ruzie-met-handhaver/> en <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/2916379/Massale-taxistaking-in-Den-Bosch-na-conflict-handhavers-wethouder-gaat-diep-in-de-nacht-gesprek-aan>.

Op 15 december 2015 heeft de gemeenteraad de Verordening Kwaliteitskeurmerk Straattaxi's 's-Hertogenbosch vastgesteld, mede met het oog op het Jeroen Boschjaar in 2016. De verordening heeft als doel *“structureel hoogwaardig, betrouwbaar taxivervoer te bevorderen, dat past bij de gastvrijheid van onze stad”*. Aanleiding voor de invoering van een Bosch Taxikeurmerk was de *“uiterst zorgelijke kwaliteit van het Bossche straattaxivervoer”*.³ Door verschillende partijen werd geconstateerd dat de kwaliteit van het straattaxivervoer in 's-Hertogenbosch beneden de maat was; er was bijvoorbeeld sprake van weigering van korte ritten en het hanteren van onjuiste tarieven door chauffeurs. Een eerder initiatief om op basis van een convenant tussen de gemeente, de taxibranchen en handhavende partijen (ILT en politie) de kwaliteit van de straattaximarkt te verbeteren was niet succesvol. Tijdens een tussenevaluatie (een jaar na inwerkingtreding van het convenant) is geconstateerd dat de taxibranchen niet in staat bleek om op vrijwillige basis een kwaliteitsslag te maken.

1.2. Aanpak

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag is ten eerste een **documentenstudie** uitgevoerd. Onder andere de verordening en onderliggende documenten, zoals het normen en waardenprotocol en het sanctieprotocol, zijn geraadpleegd. Daarnaast zijn de relevante feiten en cijfers ten aanzien van de kwaliteit op de opstapmarkt (en het toezicht daarop) opgevraagd bij de gemeente en bij de Stichting Bossche Kwaliteitstaxi (hierna: SBK) en bestudeerd. In maart en april zijn **interviews** gevoerd met stakeholders van het taxibeleid in 's-Hertogenbosch. Zo zijn er verschillende gesprekken gevoerd met de taxibranchen (onder andere de

³ De aanleiding voor de taxiverordening, evenals het doel ervan, zijn gebaseerd op het raadsvoorstel: 'Vaststellen van de Verordening Kwaliteitskeurmerk Straattaxi's 's-Hertogenbosch 2015', 3 februari 2015. Pagina 2.

SBK- klankbordgroep en gesprekken met individuele chauffeurs), met de SBK, met de gemeente (zowel de afdeling beleid, handhaving als ruimtelijke ordening), met de politie, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), omwonenden van standplaatsen en vertegenwoordigers vanuit de horeca. Tot slot is een **enquête onder taxigebruikers** uitgezet door de gemeente 's-Hertogenbosch. In totaal hebben 380 taxiklanten de vragenlijst volledig ingevuld. Aan de respondenten is allereerst gevraagd op welke wijze zij de laatste keer een taxi hebben genomen. Ongeveer de helft van de respondenten heeft een taxi genomen vanaf een standplaats (51%). Vier op de tien respondenten heeft een taxi besteld (41%). Weinig respondenten geven aan een taxi te hebben aangehouden op straat (4%). Vier procent van de respondenten geeft aan op een andere manier een taxi te hebben genomen. Hierbij geven de meeste respondenten aan gebruik te hebben gemaakt van een deeltaxi, regiotaxi, zonetaxi of ziekenvervoer.⁴

In bijlagen I en II is een overzicht van de gesprekspartners en gebruikte bronnen opgenomen.

Dit onderzoek is begeleid door een **klankbordgroep** bestaande uit het bestuur en secretariaat van SBK, de gemeente en chauffeurs. De klankbordgroep is op drie momenten betrokken. Tijdens een startbijeenkomst is de onderzoeksaanpak afgestemd met de klankbordgroep. Vervolgens zijn de conceptbevindingen getoetst bij de klankbordgroep. Tot slot zijn de conclusies en aanbevelingen besproken.

1.3. Leeswijzer

Als achtergrond bij onze bevindingen zetten we in hoofdstuk 2 ten eerste de **inrichting en ontwikkeling van de Taxiverordening** uiteen. In dit hoofdstuk

worden het beoogde functioneren van de verordening en de gewenste effecten 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 gaan we in op de **invulling van de taxiverordening in de praktijk**. Hierbij beschrijven we de rol van de SBK en de manier waarop de stichting hier invulling aan geeft. In hoofdstuk 4 behandelen we de **kwaliteit van het Bossche taxivervoer en de rol van het SBK-keurmerk**. In hoofdstuk 5 komen de bevindingen over **toezicht en handhaving op de taximarkt** aan de orde. Hoofdstuk 6 bevat de **conclusies en aanbevelingen**.

⁴ Bron: Klanttevredenheidsonderzoek taxivervoer 's-Hertogenbosch. Gemeente 's-Hertogenbosch Afdeling Onderzoek & Statistiek Mei 2019.

2. Achtergrond: inrichting taxiverordening

De Verordening Kwaliteitskeurmerk Straattaxi's 's-Hertogenbosch (hierna: de Taxiverordening) is op 15 december 2015 door de gemeenteraad vastgesteld en per januari 2016 formeel 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 evaluatieperiode (2016-2019). In hoofdstuk 3, 4 en 5 beschrijven wij vervolgens de werking van de Taxiverordening in de praktijk.

2.1. Situatie opstapmarkt voor de Taxiverordening

Liberalisering van de taximarkt

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 de verwachting dat de geliberaliseerde markt zich zou ontwikkelen tot een markt gekenmerkt door volledige mededinging (concurrentie op basis van prijs/kwaliteit). Vooral op de standplaatsen bleef na de liberalisering in 2000 de gehoopte kwaliteitsverbetering van het taxivervoer uit. 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 moeilijk klachten indienen, terwijl er voor chauffeurs een blijvende aanloop van klanten is.

Convenant met de branche in 2011

Vooruitlopend op de ontwikkelingen rondom de gemeentelijke bevoegdheden vanuit de Wet personenvervoer 2000 om gemeenten bevoegdheden te geven om te sturen op de kwaliteit van het taxivervoer op de opstapmarkt, heeft de taxibranche in 's-Hertogenbosch in 2011 een eigen keurmerk ingevoerd. De Bossche taxibrancheorganisatie TaxiNL, de gemeente 's-Hertogenbosch, de politie en de ILT (destijds Inspectie Verkeer en Waterstaat) waren met elkaar in een convenant overeengekomen dat alleen taxi's met een nieuw keurmerk in 's-Hertogenbosch een vergunning kregen voor speciale taxistandplaatsen. Via het convenant werden aanvullende kwaliteitseisen gesteld aan de taxiondernemers, zoals kennis van de stad en regio. De Bossche branchevereniging TaxiNL bewaakte deze kwaliteitseisen. Voor het bewaken van de kwaliteitseisen was een onafhankelijke auditcommissie ingesteld. Deze commissie kon adviseren het keurmerk af te nemen als een ondernemer niet aan de eisen voldeed of teveel overtredingen maakte. Gemeente, politie en ILT bleven verantwoordelijk voor het toezicht op de taxibranche. Een jaar na het afsluiten van het convenant is in een tussenevaluatie geconcludeerd dat de gewenste kwaliteitsverbetering uitbleef. Geconstateerd werd dat het ontbrak aan intrinsieke motivatie in de branche om de kwaliteit naar een hoger plan te tillen.⁵

⁵ Bron: gemeente 's-Hertogenbosch. Brief aan het bestuur van TaxiNL, 8 november 2012.

Gemeentelijke bevoegdheden vanuit de Wp2000

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.⁶ Artikel 82a van de Wp2000 stelt gemeenten in staat een lokale taxiverordening op te stellen, bijvoorbeeld door eisen te stellen aan de herkenbaarheid van taxi's of de kwalificaties van bestuurders van taxi's.

In december 2015 is de gemeente 's-Hertogenbosch overgegaan tot het instellen van aanvullend gemeentelijk beleid om te sturen op de kwaliteit van het taxivervoer, met het vaststellen van de Taxiverordening door de gemeenteraad.

2.2. Verordening Kwaliteitskeurmerk Straattaxi's 's-Hertogenbosch 2015

Aanleiding voor de invoering van een Bosch Taxikeurmerk in 2015 was de "uiterst zorgelijke kwaliteit van het Bossche straattaxivervoer".⁷ Door verschillende partijen werd geconstateerd dat de kwaliteit van het straattaxivervoer in 's-Hertogenbosch beneden de maat was; er was bijvoorbeeld sprake van weigering van korte ritten en het hanteren van onjuiste tarieven door chauffeurs.

De taxiverordening schrijft voor dat alleen taxiondernemingen en hieraan verbonden chauffeurs in het bezit van een BTx-vergunning taxivervoer mogen aanbieden op de taxistandplaatsen binnen de gemeente 's-Hertogenbosch (artikel 2.2 van de verordening). De toelatingseisen voor taxiondernemingen en verbonden chauffeurs, vastgelegd in artikel 2.3 van de verordening, zijn als volgt:

- De taxionderneming en verbonden chauffeurs dienen zich in het jaar voorafgaand aan het indienen van de aanvraag zodanig gedragen te hebben dat de kwaliteit van het taxivervoer niet wordt aangetast;
- De taxionderneming beschikt over een BTx-certificaat (uitgegeven door de Stichting Bossche Kwaliteitstaxi). Onderliggende eisen voor het certificaat zijn:
 - De chauffeur van de onderneming beschikt over een geldige chauffeurskaart;
 - De chauffeur van de taxionderneming beschikt over een certificaat Levensreddend handelen;
 - De chauffeur van de taxionderneming beschikt over een certificaat Stadskennis 's-Hertogenbosch;
 - De chauffeur heeft de workshop Gastheerschap, Veiligheid, Weerbaarheid en Integriteit (GVWI) gevolgd en een mondeling examen afgelegd;
 - De chauffeur ondertekent het normen- en waarden protocol Stichting Bossche Kwaliteitstaxi (SBK)⁸;
- De taxionderneming maakt gebruik van een daklicht dat voldoet aan de door het college te stellen eisen;
- De taxionderneming beschikt over een klachtenreglement dat minimaal voldoet aan de door het college te stellen eisen en is vastgesteld door een door het college aangewezen certificerend orgaan;
- De taxionderneming is aangesloten bij de landelijke geschillencommissie of heeft een eigen geschillencommissie (welke minimaal voldoet aan bepalingen als bedoeld in artikel 77 van de Wp2000).

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

⁷ Bron: Raadsvoorstel: 'Vaststellen van de Verordening Kwaliteitskeurmerk Straattaxi's 's-Hertogenbosch 2015', 3 februari 2015.

⁸ Het Normen en waardenprotocol bevat 24 kwaliteitsregels voor chauffeurs. Zie: https://www.sbkstaxi.nl/sites/default/files/attachments/normen_en_waardenprotocol_sbk_2015.pdf.

Rol Stichting Bossche Kwaliteitstaxi (SBK)

De raad heeft ervoor gekozen om de uitvoering van de certificering van straattaxi's op te dragen aan de SBK. De SBK is door het college van B&W aangesteld als onafhankelijk orgaan, met als doel het bevorderen en bewaken van de kwaliteit van het Bossche taxivervoer, in het bijzonder de opstapmarkt.⁹ De stichting bestaat uit drie bestuursleden,¹⁰ een secretaris en een klankbordgroep van vier SBK-chauffeurs. De SBK heeft geen werknemers in dienst.¹¹ Het doel van de SBK is uitgewerkt in verschillende taken, vastgelegd in bijlage II van het raadsvoorstel *Vaststellen van de Verordening Kwaliteitskeurmerk Straattaxi's 's-Hertogenbosch 2015* van 3 februari 2015:

- In samenwerking met overheidspartijen ontwikkelen van certificeringsvereisten;
- Het bevorderen en faciliteren van bedrijven die willen voldoen aan het keurmerk (normstelling, trainingen en toetsing);
- Het afgeven van certificaten aan bedrijven die aantoonbaar voldoen aan de keurmerkeisen;
- Het bijhouden van het klachtenreglement;
- Het monitoren van de voortgang en periodiek controleren of nog aan de keuringseisen wordt voldaan;
- Het intrekken van certificaten van bedrijven die niet meer voldoen aan de keurmerkeisen.

In paragraaf 3.1 gaan we nader in op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze taken.

Toezicht en handhaving

⁹ Bron: Uitwerking Businessmodel Stichting Kwaliteitsbevordering Bossche Taxi's.

¹⁰ Bron: Raadsvoorstel 'Benoemen van drie bestuursleden voor de Stichting Verbetering Kwaliteit Taxi's 's-Hertogenbosch' van 19 mei 2015.

¹¹ Bron: Jaarverslag 2016/2017 en Jaarverslag 2018 van de SBK.

¹² Zie:

https://www.sbk taxi.nl/sites/default/files/attachments/normen_en_waardenprotocol_sbk_2015.pdf

Ter bevordering van de kwaliteit van het taxivervoer stelt de SBK verschillende bovenwettelijke eisen aan chauffeurs in de vorm van een normen- en waardenprotocol. Dit protocol schrijft regels voor met betrekking tot het gedrag van chauffeurs jegens de klant, het voertuig en het gedrag van chauffeurs. Voor de uitreiking van het certificaat ondertekent de chauffeur een overeenkomst met de SBK, waarmee hij instemt met naleving van het normen- en waardenprotocol.¹²

Om te kunnen handhaven op de eisen in het normen- en waardenprotocol heeft het bestuur van de SBK tevens een sanctiereglement vastgesteld.¹³ Dit reglement is in juli 2017 ter kennisneming aangeboden aan het college.¹⁴ Het sanctiereglement bevat de wijze waarop opvolging wordt gegeven wanneer chauffeurs niet handelen volgens het normen- en waardenprotocol. Het sanctiereglement gaat uit van een 'three strikes out' principe. Na een eerste overtreding volgt een waarschuwing, bij de tweede keer volgt een formele schriftelijke aanzegging, waarin de consequenties van een volgende overtreding worden aangegeven. Bij de derde keer volgt een sanctie. De sanctie is afhankelijk van het aantal en de zwaarte van de geconstateerde overtredingen. Er zijn twee typen sancties te onderscheiden: schorsing en intrekking van het certificaat. Schorsing is een tijdelijke maatregel, intrekking is definitief.

Bij schorsing of intrekking van het certificaat moet het bestuur van de SBK de gemeente adviseren de BTx-vergunning van chauffeurs te schorsen of in te trekken. De gemeente maakt daarin zijn eigen afweging, op grond van de uitvoeringsregels.¹⁵ De gemeente toetst het advies van de SBK op zorgvuldigheid en inhoudelijke motivering. Op grond van artikel 3.2 van de taxiverordening heeft het college van B&W de volgende sanctiemogelijkheden:

¹³ Zie: Sanctiereglement Kwaliteitszorg.

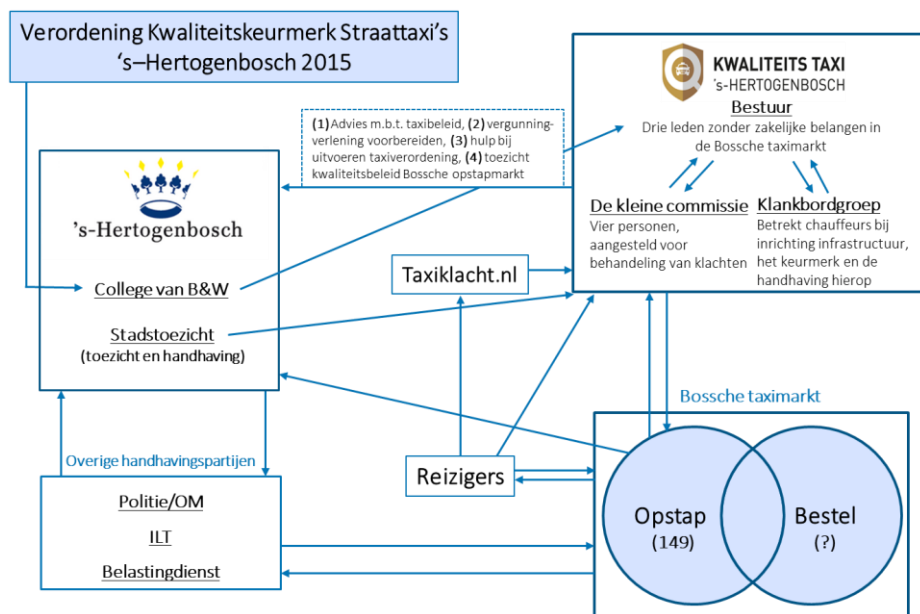
¹⁴ Bron: B&W voorstel: Het vaststellen van de uitvoeringsregels handhaving kwaliteit straattaxivervoer (12-7-2017).

¹⁵ Zie: Uitvoeringsregels handhaving kwaliteit straattaxivervoer.

- Een waarschuwing
- Een geldboete
- Schorsing van de taxivergunning
- Intrekking van de taxivergunning

Betrokken partijen

Binnen de gemeente 's-Hertogenbosch zijn verschillende partijen betrokken bij de certificering, vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van de Taxiverordening. Daarnaast zijn er een aantal landelijke partijen met een rol binnen het Bossche taxibeleid. Een schematisch overzicht van de verschillende partijen die actief zijn op de Bossche taximarkt en de wijze waarop zij zich tot elkaar verhouden is weergegeven in figuur 1.



Figuur 1. Schematisch overzicht van de verschillende partijen op de Bossche taximarkt. De kleine commissie is inmiddels opgeheven maar maakte tijdelijk deel uit van de SBK.

De SBK heeft zelf geen toezichthouders die op straat controleren. Voor signalering is de stichting afhankelijk van de afdeling Stadtoezicht van de gemeente 's-Hertogenbosch, de input (klachten) van taxiklanten (bijvoorbeeld via taxiklacht.nl) en de resultaten van de mystery guest onderzoeken. Daarnaast houden de ILT en de politie toezicht vanuit hun bevoegdheden. Formeel is de Belastingdienst ook een partij die toezicht houdt op de taximarkt. Aangegeven wordt dat de Belastingdienst in 's-Hertogenbosch – in verband met de beschikbare capaciteit – niet meer meewerkt aan het toezicht op straat.

2.3. Ontwikkelingen

In deze paragraaf worden enkele belangrijke ontwikkelingen met betrekking tot de taximarkt besproken.

Invoering van de Wp2000

Met de invoering van de Wet personenvervoer2000 (Wp2000) is de Nederlandse taximarkt per 1 januari 2000 geliberaliseerd. De belangrijkste gevolgen van de invoering van de Wp2000 voor de taximarkt waren het opheffen van de capaciteitsbeperking op vergunningen en het vrijgeven van de tarieven voor taxivervoer, al bleef een landelijk maximumtarief bestaan. In de periode na de liberalisering leek de beoogde toename van concurrentie uit te blijven. Ondanks het grotere aantal chauffeurs, stegen de – vrijgegeven – taxitarieven en bleef de kwaliteit van taxiriten in de ogen van de consument ongewijzigd. Als reactie op deze ontwikkelingen werd in 2004 een landelijk chauffeursexamen ingevoerd, waarin eisen werden gesteld aan de stratenkennis en vakbekwaamheid van chauffeurs.

Wijziging van de Wp2000

In reactie op problematiek op de straattaximarkt is in 2011 een wijziging van de Wp2000 doorgevoerd. 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.¹⁶ Gemeenten kunnen daardoor zelf kwaliteitsregels opstellen, afgestemd op de situatie binnen de eigen gemeente. Bijvoorbeeld door eisen te stellen aan de herkenbaarheid van taxi's of de kwalificaties van bestuurders van taxi's. Zeven grote gemeenten kregen middels deze verordening de mogelijkheid chauffeurs te verplichten zich aan te sluiten bij een zogenaamde Toegelaten Taxi Organisatie (TTO). 's-Hertogenbosch behoort niet tot deze gemeenten.

Verdere liberalisering

Per 1 januari 2016 is de landelijke regelgeving voor de taximarkt verder versoepeld met het laten vervallen van de vakbekwaamheidseis voor de ondernemersvergunning taxi. Het doel was een betere aansluiting van de taximarkt op technologische ontwikkelingen door het schrappen van overbodige regels en administratieve lasten voor chauffeurs.

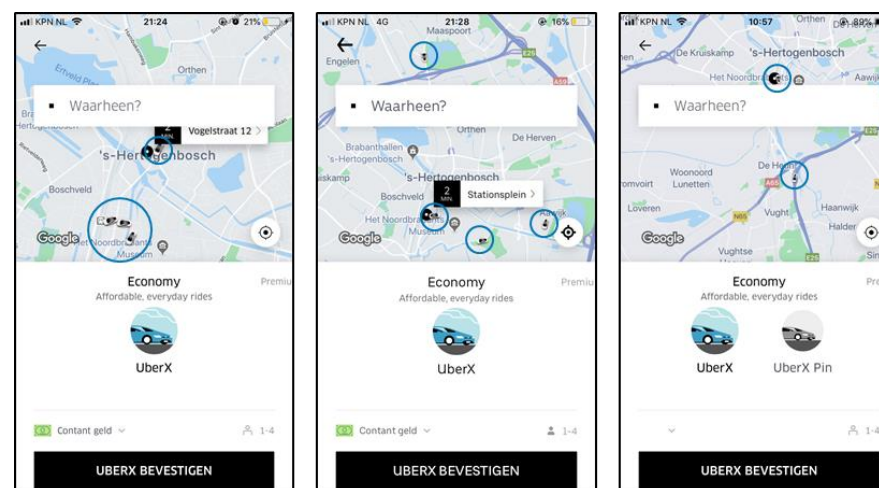
Initiatieven voor duurzaam taxivervoer

In januari 2019 diende GroenLinks een motie in met betrekking tot duurzaam taxivervoer bij de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch.¹⁷ In deze – aanvaarde – motie wordt voorgesteld in samenwerking met de taxibranche de mogelijkheden voor emissieloos taxivervoer te verkennen. GroenLinks geeft bij het indienen van deze motie aan dat verschillende steden stappen zetten om de taxibranche te verduurzamen en dat er in het OV ook stappen gezet worden om over te gaan tot emissieloos rijden.

Toename besteld vervoer via digitale platformen

Er is een opkomst van bedrijven die alleen via digitale platformen besteld vervoer aanbieden, zoals Uber en ViaVan. De exacte omvang van het aantal chauffeurs en klanten van deze apps is niet bekend. Online taxiplatform Uber is sinds 2012 actief in Nederland en voornamelijk actief in de grote steden. Gegevens in de Uber-app, weergegeven in figuur 2, laten zien dat deze taxidienst in beperkte

mate actief is in 's-Hertogenbosch. Het precieze aantal Uberchauffeurs in 's-Hertogenbosch is niet vast te stellen zonder informatie van Uber zelf. Ook kan het aantal actieve chauffeurs fluctueren, omdat chauffeurs van de dienst in meerdere steden kunnen opereren en dus niet uitsluitend aan 's-Hertogenbosch gebonden zijn. Ritten die tot stand komen via Uber zijn onderdeel van de bel- en bestelmarkt, niet de opstapmarkt. Hiermee valt deze vorm van taxivervoer buiten de reikwijdte van de Bossche taxiverordening. Wel dienen chauffeurs van Uber in het bezit te zijn van een geldige landelijke taxivergunning.



Figuur 2. Drie schermafbeeldingen van de Uber-app, gemaakt op respectievelijk zaterdag 2 maart 2019 om 21:24, zondag 3 maart 2019 om 21:28 (carnaval) en dinsdag 19 maart om 10:57. Afbeeldingen laten beschikbare taxi's zien op moment van boeken, weergegeven als auto's op de kaart. De afbeeldingen laten respectievelijk vier, vier en twee taxi's zien. De Uber-app laat enkel chauffeurs zien die op het moment zelf beschikbaar zijn. Chauffeurs die reeds een klant vervoeren of niet aan het werk zijn worden niet weergegeven.

Pilot met taxihosts op de Visstraat

In december 2018 heeft de gemeente 's-Hertogenbosch subsidie verleend aan de SBK voor de begeleiding van taxi's in de nachtelijke uitgaansuren in de Visstraat

¹⁶ Staatsblad. Wet van 26 mei 2011 tot wijziging van de Wet personenvervoer 2000, houdende regels ter bevordering van de kwaliteit in het taxivervoer.

¹⁷ Motie vreemd aan de orde van de dag 'Samen naar schoon taxivervoer'. GroenLinks, 29 januari 2019.

door stewards (taxihosts). Deze stewards hebben als taak de veiligheid in de openbare ruimte te waarborgen. De gehele pilot omvat dertien zaterdagen waarop de hosts actief zullen zijn op de standplaatsen. Op het moment van schrijven hebben er twee pilotmomenten plaatsgevonden, op 4 en 11 mei. De eerste reacties op de pilots vanuit het SBK bestuur zijn positief.

3. Invulling in de praktijk

3.1. Rol SBK

Bevinding 1. Na het vaststellen van de Taxiverordening is een voortvarende start gemaakt met de invulling van de Taxiverordening in de praktijk. Mede vanwege het Jeroen Bosch jaar was er extra financiering, capaciteit en bestuurlijk draagvlak beschikbaar om het taxikeurmerk en de organisatie daaromheen op te zetten.

- De uitvoering van de certificering en het toezicht op het kwaliteitsbeleid is opgedragen aan de onafhankelijke Stichting Bossche Kwaliteitstaxi.
- In 2015 en 2016 heeft de stichting veel inspanningen geleverd om het keurmerk ingevoerd te krijgen (invulling van de voorwaarden, draagvlak creëren onder chauffeurs, afronden certificeringstrajecten, instellen klankbordgroep, monitoring en klachtafhandeling). Daarnaast heeft de stichting de verdere uitwerking van de verordening in een normen- en waardenprotocol en een sanctieprotocol op zich genomen.

Bevinding 2. De Taxiverordening en de oprichting van de SBK hebben een belangrijke rol gespeeld in het uit de anonimiteit halen van de chauffeurs op de opstapmarkt. Door de invoering van het keurmerk zijn alle chauffeurs die actief zijn op de Bossche opstapmarkt geregistreerd bij de SBK. De SBK vormt tevens een kanaal via welke de gemeente signalen kan opvangen over ontwikkelingen op de taximarkt.

- De gemeente geeft aan dat er voor de invoering van de Taxiverordening geen zicht was op de chauffeurs die taxivervoer aanboden op de Bossche opstapmarkt. Chauffeurs opereerden in relatieve anonimiteit. Door de invoering van de keurmerkplicht is bekend hoeveel chauffeurs er actief zijn op de opstapmarkt en welke chauffeurs dit zijn. Deze registratie maakt het tevens mogelijk om meldingen van ongewenst gedrag te koppelen aan een specifieke chauffeur.
- De SBK stelt de gemeente in staat signalen op te vangen vanuit de opstapmarkt. In gesprekken worden verschillende kanalen genoemd via welke de SBK in contact staat met de Bossche taxichauffeurs.
 - De klankbordgroep van de SBK fungeert naar eigen zeggen als ‘ogen en oren’ van de SBK op straat en is zodoende in staat signalen uit de taxibranche te bespreken met het bestuur van de SBK.
 - Leden van de klankbordgroep worden geraadpleegd bij de organisatie van grote evenementen in de gemeente (zoals carnaval), om daar de Bossche taxichauffeurs te vertegenwoordigen.
 - De SBK organiseert jaarlijkse bijeenkomsten voor alle bij de SBK aangesloten chauffeurs. Tijdens deze bijeenkomsten worden SBK-chauffeurs geïnformeerd over ontwikkelingen in het straattaxivervoer en de activiteiten van de SBK. De SBK geeft aan dat er bij deze bijeenkomsten doorgaans ongeveer vijftig SBK-chauffeurs aanwezig zijn.

Bevinding 3. De SBK heeft zich voornamelijk gericht op de certificering van chauffeurs. Aan activiteiten zoals het monitoren van de kwaliteit van het taxivervoer, het bijhouden van signalen, het verwerken van klachten en het sanctioneren van chauffeurs die zich niet aan het normen- en waardenprotocol houden wordt momenteel in beperkte mate uitvoering gegeven.

- De taken van de SBK en de manier waarop de stichting invulling geeft aan deze taken zijn opgenomen in de tabel in figuur 3. Uit de tabel blijkt dat de SBK niet aan alle van de aan de stichting toegewezen taken invulling geeft:

- Klachten die worden ingediend via de SBK worden geregistreerd, ook geeft de SBK aan chauffeurs aan te spreken wanneer er een klacht wordt ingediend. Zo zijn er in 2017 en 2018 in totaal twintig klachten ingediend door chauffeurs en klanten.¹⁸
- De SBK gaat niet over tot sanctiëring bij overtredingen van het normen- en waardenprotocol door chauffeurs. In februari 2017 is een sanctiereglement in het leven geroepen dat sancties koppelt aan overtredingen van het protocol. De SBK geeft echter aan dat chauffeurs moeilijk te sanctioneren zijn, omdat de bewijsvoering in veel gevallen niet rond te krijgen is. Dit is ook de belangrijkste reden dat de kleine commissie, in het leven geroepen voor de bemiddeling van klachten tussen chauffeurs, inmiddels is opgeheven.

Taak SBK	Invulling
In samenwerking met overheidspartijen ontwikkelen van certificeringsvereisten.	<p>Certificeringseisen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voldoen aan landelijke vereisten WP2000 (chauffeurspas) • Deelcertificaat: stad- en stratenkennis • Deelcertificaat GVWI (gastvrijheid, veiligheid, weerbaarheid, integriteit) • Deelcertificaat levensreddend handelen • Onderscheidend daklicht en goed zichtbaar parknummer <p>Totstandkoming. Certificeringseisen zijn opgesteld tijdens de totstandkoming van de taxiverordening in 2015. Hiervoor is een klankbordgroep opgesteld met vertegenwoordigers van de politie, ILT, de gemeente en de taxibranche. Het SBK-bestuur is aangesteld nadat de certificeringseisen waren opgesteld. Het certificaat is 5 jaar geldig.</p>

Bevorderen en faciliteren van bedrijven die willen voldoen aan het keurmerk, waaronder normstelling, het (laten) verzorgen van cursussen en trainingen, evenals toetsing ten behoeve van certificering.	<p>Normstelling. De SBK kent een normen en -waardenprotocol met 24 gedragsregels.¹⁹ Aanvullend heeft de SBK een sanctiereglement opgesteld dat sancties verbindt aan overtredingen van het normen- en waardenprotocol.</p> <p>Cursussen, training en toetsing. De SBK organiseert verschillende cursussen voor chauffeurs als onderdeel van het certificeringsproces. Bij goed gevolg wordt een deelcertificaat uitgereikt. Voor de cursus gastvrijheid geldt een terugplicht en voor de cursus levensreddend handelen dient elke twee jaar een opfriscursus gevolgd te worden.</p>
Afgeven van certificaten aan bedrijven die aantoonbaar voldoen aan de keurmerkeisen.	<p>BTx-certificaat. SBK reikt een certificaat uit waaruit blijkt dat de betrokken taxichauffeur aan de gestelde kwaliteitseisen voldoet (zie certificeringsvereisten). Het certificaat is een voorwaarde om een BTx-vergunning te verkrijgen (een namens het college uitgereikte vergunning waarmee binnen gemeente op de openbare weg taxivervoer mag worden aangeboden).</p>
Bijhouden van het klachtenreglement.	<p>Klachten / signalen verzamelen. De SBK verzamelt klachten van klanten en van chauffeurs onder elkaar. Klanten kunnen een klacht indienen via het landelijke platform Taxiklacht.nl of via de website van de SBK. Verder komen er signalen binnen in de vorm van handavingsrapporten, opgesteld door handhaving. Tot slot kunnen de resultaten van de mystery guest onderzoeken als input worden gezien.</p> <p>Klachten registreren. De binnengekomen klachten worden door de SBK geregistreerd. De SBK geeft echter aan sinds enige tijd geen handavingsrapportages en resultaten uit de mystery guest onderzoeken meer te ontvangen.</p> <p>Klachten opvolgen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Klachten van chauffeurs onderling werden voorheen behandeld door de kleine commissie van de SBK. Deze commissie is inmiddels opgeheven. Reden: geen mogelijkheid tot waarheidsvinding. In de praktijk bleek de bewijslast moeilijk rond te krijgen waardoor er geen sprake kon zijn van sanctiëring. Daarbij paste de vergoeding niet langer binnen het budget van SBK.

¹⁸ Een overzicht van de door SBK verzamelde klachten wordt gegeven in figuur 4 in hoofdstuk 4 van deze rapportage.

¹⁹ Bron: Normen- en waardenprotocol Stichting Bossche Kwaliteitstaxi's (SBK). https://www.sbktaxi.nl/sites/default/files/attachments/normen_en_waardenprotocol_sbk_2015.pdf

	<ul style="list-style-type: none"> Aan de signalen van mystery guest onderzoeken en rapporten van handhavers wordt in de praktijk geen opvolging gegeven.
Het monitoren van de voortgang en periodiek controleren of nog aan de keuringseisen wordt voldaan.	<p>Monitoren van de voortgang. Het kwaliteitsniveau wordt gemeten aan de hand van het mystery guest onderzoek. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van dit onderzoek is begin 2018 overgenomen door de gemeente 's-Hertogenbosch.</p> <p>Periodiek controleren of nog aan keuringseisen wordt voldaan. De SBK voert administratieve controles uit. Gecontroleerd wordt of chauffeurs de kwaliteitsbijdrage hebben betaald en of de opfriscursussen (gastvrijheid en levensreddend handelen) worden gevolgd.²⁰</p>
Het intrekken van certificaten van bedrijven die niet meer voldoen aan de keurmerkeisen.	<p>Procedure. De SBK heeft de mogelijkheid tot intrekking of schorsing van het BTx-certificaat. Met schorsing of intrekking van het certificaat vervalt ook de rechtsgrond voor een BTx-vergunning. Op basis van de intrekking of schorsing van een certificaat kan de SBK de gemeente adviseren de BTx-vergunning van de certificaathouder te schorsen of in te trekken.²¹ Schorsing of intrekking van deze vergunning is een bestuursrechtelijke handeling voorbehouden aan het college van B&W en vereist een aparte toets van de gemeente.</p> <p>BTx-certificaat. De SBK heeft enkele certificaten ingetrokken vanwege het niet betalen van de kwaliteitsbijdrage of het niet volgen van een verplichte (opfris)cursus.</p>

Figuur 3. Overzicht van de taken van de SBK, en de manier waarop de stichting hier invulling aan geeft.

Bevinding 4. Er is bij belanghebbenden onduidelijkheid over de rol- en taakverdeling tussen de SBK en de gemeente. Hoewel de taken van de SBK duidelijk zijn geformuleerd is er door verschuivingen in de uitvoering van deze taken tussen gemeente en SBK onduidelijkheid ontstaan over wie waarvoor

²⁰ Aanvullend voerde de gemeente in 2019 een controle uit van de geregistreerde kentekens van BTx-vergunninghouders, waarbij onder andere is gekeken naar de verzekeringen gekoppeld aan de opgegeven kentekens. Zie figuur 8 in paragraaf 4.2 voor een samenvatting van de uitkomsten van deze controle.

verantwoordelijk is. Een gevolg van deze onduidelijkheid is dat het voor chauffeurs niet duidelijk is tot welke partij zij zich moeten richten.

- De gemeente geeft aan dat de rolverdeling tussen de SBK en de gemeente bij de oprichting van de SBK duidelijk is opgesteld. In de jaren na de oprichting van de SBK zijn er echter verschillende taken van de stichting overgenomen door de gemeente. De werkafspraken bleven echter ongewijzigd, hierdoor ontstond onduidelijkheid over de rolverdeling. Ook wordt vanuit chauffeurs veel genoemd dat er voor hen momenteel geen duidelijk aanspreekpunt is.

Bevinding 5. Er lijkt er geen structurele uitwisseling van informatie plaats te vinden tussen de SBK en de gemeente. Het is niet duidelijk welke informatie er gedeeld wordt (of gedeeld zou moeten worden), met welke frequentie en hoe hieraan opvolging wordt gegeven.

- Er zijn geen heldere afspraken gemaakt over het delen van informatie tussen de gemeente en de SBK. Uit de gesprekken blijkt dat er onduidelijkheid heerst over welke informatie wel of niet is gedeeld en gedeeld zou (moeten) worden:
 - De SBK geeft aan geen resultaten van de mystery guest onderzoeken meer te ontvangen, terwijl de gemeente zegt deze wel verstuurd te hebben.
 - De SBK geeft aan sinds enige tijd geen handavingsrapportages meer te ontvangen. De afdeling stadstoezicht geeft echter aan geen respons te krijgen wanneer deze rapportages wel verstuurd worden. Hierdoor neemt de bereidheid onder handhavers om de rapportages te delen af.

Bevinding 6. De klankbordgroep van de SBK is een belangrijk orgaan in de communicatie tussen de gemeente, de SBK en de chauffeurs. Vanuit chauffeurs

²¹ Bron: B&W-voorstel 'Het vaststellen van de uitvoeringsregels handhaving kwaliteit straattaxivervoer' van 12 juli 2017

worden kanttekeningen geplaatst bij de samenstelling van de klankbordgroep. De klankbordgroep van de SBK wordt betrokken bij overleggen die betrekking hebben op de taximarkt, bijvoorbeeld de organisatie van het taxivervoer omtrent grote evenementen. Het contact tussen de gemeente en de klankbordgroep verloopt goed. De terugkoppeling en communicatie van afspraken is nog voor verbetering vatbaar.

- De klankbordgroep functioneert als de ‘ogen en oren’ van de SBK op straat. Ze adviseren het bestuur over de infrastructuur, het keurmerk en de handhaving daarop. De leden van de klankbordgroep kunnen aangeven wat er speelt onder taxichauffeurs. Vanuit chauffeurs wordt een kanttekening geplaatst bij de samenstelling van de klankbordgroep. Aangegeven dat de klankbordgroep momenteel geen chauffeurs bevat die met name werkzaam zijn op de standplaats Visstraat of de standplaats bij het station. Vanuit de gemeente wordt aangegeven dat iedere chauffeur zich kan opgeven als lid van de klankbordgroep. Een chauffeur kan zich aanmelden tijdens jaarlijkse bijeenkomsten van de SBK, de chauffeurs die aanwezig zijn bij de bijeenkomst besluiten dan of de chauffeur die zich aanmeldt kan toetreden tot de klankbordgroep.²²
- De klankbordgroep van de SBK is vertegenwoordigd bij overleggen omtrent de organisatie van grote evenementen in 's-Hertogenbosch (zoals carnaval). Onderwerpen die besproken worden zijn onder andere de inrichting van tijdelijke standplaatsen in de buurt van het evenement. Vanuit de klankbordgroep wordt aangegeven dat het contact met de gemeente goed verloopt. Wel wordt opgemerkt dat er in hun ogen bij de organisatie van evenementen weinig prioriteit is voor taxi's. Ook worden afspraken gemaakt met de gemeente in hun ogen niet altijd helder teruggekoppeld en gecommuniceerd naar bijvoorbeeld handhavers, waardoor deze niet op de hoogte zijn van gemaakte (tijdelijke) afspraken.

²² Ook plaatste de SBK in november 2017 een 'vacature' voor een nieuw lid van de klankbordgroep: <https://www.sbk taxi.nl/actueel/gezocht-nieuw-lid-klankbordgroep>

3.2. Standplaatsen

Bevinding 7. De mogelijkheden voor de inrichting van standplaatsen in 's-Hertogenbosch zijn beperkt. De publieke ruimte is schaars, met name in de historische binnenstad. Ook dienen er bij de keuze voor de inrichting van standplaatsen naast de wensen van chauffeurs (publieke) belangen te worden meegewogen, zoals de doorstroming van het verkeer en de belangen van omwonenden en horecabedrijven. Ook speelt de inrichting van toezicht en handhaving een rol in beslissingen omtrent de (her)inrichting van standplaatsen.

- De gemeente geeft aan dat 's-Hertogenbosch drie belangrijke opstapplaatsen telt, met in totaal ongeveer dertig plaatsen.²³
 - De Parade: acht tot zestien plaatsen (bij een dubbele rij taxi's).
 - De Visstraat: ongeveer zes tot 12 plaatsen. Deze standplaats is alleen geopend op vrijdag- en zaterdagavond tussen 23:00 en 05:00.
 - Station: ongeveer tien plaatsen. Deze standplaats heeft een bufferzone, hier kunnen wachtende taxi's plaatsnemen wanneer de standplaats vol is. In deze bufferzone is ruimte voor ongeveer tien taxi's.
 - Daarnaast worden de Hinthamerstraat en de St. Josephstraat genoemd. Deze standplaatsen zijn kleiner, wachtende taxi's staan geparkeerd op de rijbaan.
- De gemeente geeft aan dat het vanuit een handhavingsperspectief wenselijk is dat opstapplaatsen zich in het centrum van de stad bevinden. De concentratie van opstapplaatsen nabij uitgaansgelegenheden in het centrum betekent dat handhavers in een kleiner gebied kunnen opereren. Hierdoor kan toezicht en handhaving efficiënter plaatsvinden. Ook hoeft het uitgaanspubliek zich niet door de stad te verplaatsen om gebruik te maken van een opstapplaats, waardoor overlast wordt beperkt.

²³ Het totale aantal standplaatsen is niet precies vast te stellen. Het aantal standplaatsen varieert aan de hand van de manier waarop taxi's parkeren en het tijdstip.

- De inrichting van standplaatsen is een belangrijk instrument in het aanpakken van deze lokale overlast voor omwonenden, bijvoorbeeld door wachtende chauffeurs te verplaatsen door de plaatsing van elektrische parkeerpalen.
 - Omwonenden geven aan dat het uitgaanspubliek dat gebruik maakt van taxi's de belangrijkste bron is van overlast op standplaatsen. Een vertegenwoordiger van omwonenden van de Visstraat geeft verder aan dat de overlast voor een deel ook van de chauffeurs zelf komt, door draaiende motoren en het afspelen van muziek.
 - Een herinrichting van een standplaats leidt volgens omwonenden echter niet tot een afname van overlast, maar tot een verplaatsing.
 - Omwonenden geven aan dat het contact met de gemeente omtrent de inrichting van de standplaatsen goed is. De gemeente gaat goed om met de aangedragen klachten of suggesties.
- Vanuit de taxibranche wordt aangegeven dat het aantal standplaatsen te beperkt is om de gehele Bossche opstapmarkt op piekmomenten te faciliteren. Chauffeurs geven aan dat zij regelmatig 'rondjes' moeten rijden om een plek op de standplaats te kunnen vinden. Ook geven Chauffeur aan behoefte te hebben aan aanvullende voorzieningen op de standplaatsen. Zaken die veel worden genoemd zijn sanitaire voorzieningen (met name bij het Centraal Station) en beschutte (zit)plaatsen waar chauffeurs kunnen wachten buiten hun taxi's. De gemeente geeft aan deze signalen te herkennen en vanuit haar positie een meervoudige afweging te moeten maken over de inrichting van standplaatsen in de publieke ruimte. De historische binnenstad van 's-Hertogenbosch is compact opgezet en biedt daarmee weinig ruimte voor de inrichting van standplaatsen. Daarbij wordt de publieke ruimte gebruikt voor verschillende doeleinden zoals wonen, werken, recreëren et cetera. Met name vanuit bewoners is er bij plaatsing of herinrichtingen van standplaatsen sprake geweest van weerstand. De standplaatsen vormen een potentiële bron van overlast voor omwonenden, voornamelijk tijdens nachtelijke uren. Op grond van dit onderzoek is niet feitelijk vast te stellen

of aantal taxistandplaatsen past bij de omvang van de Bossche opstapmarkt. Geconstateerd kan worden dat er verschillen zijn in de perspectieven over het gewenste aantal standplaatsen, de locatie van deze standplaatsen en de openingstijden.

4. Kwaliteit en het keurmerk

In dit hoofdstuk worden de signalen over de kwaliteit van het taxivervoer op de Bossche taximarkt beschreven. Dit hoofdstuk is ingedeeld aan de hand van de belangrijkste bevindingen en verdeeld in twee paragrafen. Paragraaf 3.1 behandelt de kwaliteit van het Bossche taxivervoer in het algemeen en paragraaf 3.2 gaat in op het SBK-keurmerk. De bevindingen zijn gebaseerd op beschikbare feiten en cijfers, en op gesprekken met betrokken partijen. Een overzicht van de gesprekspartners en gebruikte bronnen is opgenomen in bijlage I en II.

4.1. Kwaliteit van het Bossche taxivervoer

Bevinding 8. Er zijn over de afgelopen jaren weinig signalen gedocumenteerd over de kwaliteit van het taxivervoer vanuit chauffeurs, klanten en handhavers. Er zijn in zeer beperkte mate klachten over het taxivervoer in 's-Hertogenbosch ingediend door klanten en chauffeurs.

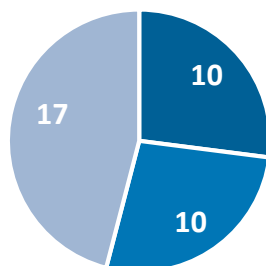
- De SBK heeft als doel om de kwaliteit van het Bossche taxivervoer te bevorderen en bewaken. SBK heeft zelf geen toezichthouders die op straat controleren en is voor de signalering afhankelijk van signalen van anderen. Er zijn verschillende mogelijke bronnen van signalen over de kwaliteit van

de taximarkt: klachten van klanten, klachten van taxichauffeurs en waarnemingen van handhavers.

- In figuur 4 is een overzicht opgenomen van de signalen die de SBK heeft ontvangen in 2017 en 2018. Hieruit kan het volgende worden afgeleid:
 - Er komen weinig klachten binnen van klanten. Een mogelijke verklaring die wordt gegeven in gesprekken met de SBK en de gemeente is dat klanten onvoldoende bekend zijn met de mogelijkheid een klacht in te dienen.²⁴ Ook wordt aangegeven dat het voor klanten niet duidelijk is hoe er opvolging wordt gegeven aan hun klacht.
 - Er komen weinig klachten binnen van chauffeurs. Gesprekspartners geven aan dat de bereidheid van een chauffeur om een klacht in te dienen over een andere chauffeur laag is. Als voornaamste reden wordt genoemd dat het klagen over andere chauffeurs leidt tot onderlinge spanningen. Daarbij geeft een aantal chauffeurs, die een klacht hebben ingediend, aan dat hieraan in hun ogen onvoldoende opvolging is gegeven.
 - Er komen weinig meldingen vanuit stadstoezicht binnen bij de SBK. De gemeente geeft aan dat er meer signalen worden verzameld (zie ook hoofdstuk 5) maar dat de meldingen van handhavers niet structureel worden doorgestuurd naar de SBK. Als reden hiervoor noemt stadstoezicht het gebrek aan opvolging van de klachten door de SBK. Ook is het afhankelijk van individuele handhavers of gemaakte meldingen gedeeld worden met de SBK.

²⁴ Taxiklanten kunnen onder andere een klacht indienen via de Stichting Landelijk Klachtenmeldpunt Taxivervoer (www.taxiklacht.nl).

- klachten van klanten
- klachten van andere chauffeurs
- meldingen van handhavers



Figuur 4. Overzicht van alle signalen met betrekking tot de taximarkt in 2017 en 2018 vanuit klanten, chauffeurs en handhavers, verzameld door de SBK.

Bevinding 9. Alle gesprekspartners geven aan dat de kwaliteit van de opstapmarkt in 's-Hertogenbosch niet merkbaar is verbeterd sinds het invoeren van de taxiverordening in 2016. Ritweigering, het rekenen van onjuiste tarieven, geen vrije keuze op de standplaats en bejegening van klanten worden genoemd als belangrijkste aandachtspunten. Dit beeld wordt bevestigd door beschikbare cijfers over de kwaliteit van het taxivervoer in de jaren 2016-2019, verzameld aan de hand van mystery guest onderzoeken en een enquête onder taxiklanten.

- Alle gesprekspartners geven aan dat de kwaliteit op de opstapmarkt – met name tijdens de piekdruk – onvoldoende is. Specifieke problemen die veel genoemd worden zijn ritweigering, het hanteren van onjuiste tarieven, geen vrije keuze op de standplaats, onrust (en overlast) op de Visstraat standplaats, capaciteitstekort tijdens daluren en evenementen (piekdruk) en het niet voldoen aan randvoorwaarden voor het aanbieden van betrouwbaar taxivervoer (zoals de juiste verzekering). Op grond van de feiten en cijfers is niet vast te stellen of er sprake is van een ontwikkeling (in positieve dan wel negatieve zin) ten opzichte van voor het huidige taxibeleid in 's-Hertogenbosch. Wel geven nagenoeg alle gesprekspartners aan dat in hun ogen de kwaliteit van de Bossche

opstapmarkt niet merkbaar is verbeterd sinds het invoeren van de taxiverordening in 2016.

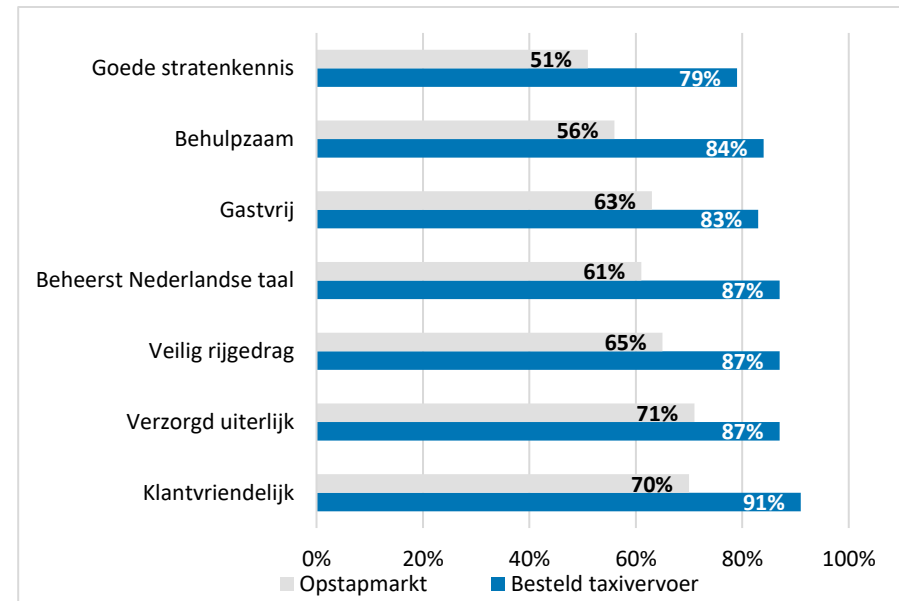
- De gemeente en de taxichauffeurs verschillen op sommige punten van inzicht in de normen en waarden die zouden moeten gelden op de taxistandplaatsen. De gemeente gaat uit van het principe van vrije keuze voor de klant, omdat dit concurrentie tussen chauffeurs (met als resultaat een betere prijs-kwaliteitverhouding voor de consument) bevordert, terwijl chauffeurs de norm hanteren dat de voorste taxi in de rij recht heeft op de eerstvolgende rit. Vanuit de chauffeurs wordt aangegeven dat het doorverwijzen van klanten naar de voorste taxi een belangrijke ongeschreven regel is. De verklaring die hiervoor wordt gegeven is dat iedere chauffeur op deze manier verzekerd is van een rit, zolang deze maar op zijn beurt wacht.
- Het oordeel van gesprekspartners over de kwaliteit van het taxivervoer op de opstapmarkt is in lijn met de uitkomsten van een klanttevredenheidsonderzoek, uitgevoerd door de gemeente in mei 2019.²⁵
 - Het onderzoek laat een verschil in klantervaring zien tussen de opstapmarkt (standplaats / aangehouden op straat) en besteld taxivervoer (bellen/sms/app/internet).²⁶ Klanten die gebruik maakten van de opstapmarkt beoordeelden hun laatste rit gemiddeld met een 6,8. De taxibranche in zijn geheel beoordelen zij gemiddeld met een 6,1. Klanten die gebruik maken van besteld taxivervoer zijn meer tevreden. Zij beoordelen hun laatste rit en de branche in zijn geheel met respectievelijk een 7,9 en een 6,8.
 - Ritweigering en het ontbreken van vrije keuze voor de klant komt veel voor; 47% van de respondenten gaf aan bij hun laatste rit niet vrij een taxi te kunnen kiezen. De fysieke inrichting van de standplaats liet dit

²⁵ Enquête met een respons van 380 respondenten. Respondenten hebben allen in de laatste drie maanden een taxi hebben genomen in de gemeente 's-Hertogenbosch. In de enquête is onderscheid gemaakt tussen de opstapmarkt en overige vormen van taxivervoer.

²⁶ De term 'besteld taxivervoer' omvat in de context van dit onderzoek niet uitsluitend de bestelmarkt, maar ook respondenten die aangaven gebruik te maken van een andere vorm van taxivervoer, zoals ziekenvervoer of een zonetaxi. Dit betreft echter een klein deel van de respondenten (4% maakte gebruik van taxivervoer anders dan de opstap- of bestelmarkt).

niet toe, chauffeurs gaven aan de klant niet mee te kunnen nemen of verwezen de klant door naar een andere chauffeur. Verder geeft 18% van de respondenten die gebruik maakten van de opstapmarkt aan dat hen in het afgelopen jaar een rit geweigerd is.

In de ervaringen van respondenten is een verschil merkbaar tussen de opstapmarkt en besteld taxivervoer. Dit geldt voor verschillende aspecten, zoals de behulpzaamheid en klantvriendelijkheid van de chauffeurs. Ook gaf 10% van de respondenten die gebruik maakte van de opstapmarkt aan zich onveilig te voelen in de taxi, ten opzichte van 2% van de respondenten die gebruikt maakten van overige vormen van taxivervoer. Een beoordeling van taxichauffeurs op basis van verschillende aspecten is weergegeven in figuur 5.



Figuur 5. Beoordeling van taxichauffeurs in de gemeente 's-Hertogenbosch op basis van verschillende aspecten (n=380). Percentages geven aan welk deel van de respondenten vindt dat de chauffeur aan de genoemde eigenschap voldoet. Er is onderscheid gemaakt tussen respondenten die gebruik maakten van de opstapmarkt (n=208) en respondenten die gebruik maakten van de bestelmarkt of van contractvervoer (n=172).

- De beelden en ervaring van gesprekspartners over de (ontwikkeling van de) kwaliteit op de opstapmarkt worden deels bevestigd door de resultaten van periodiek uitgevoerde 'mystery guest' onderzoeken. Deze onderzoeken zijn in 2016 door de SBK geïnitieerd om de kwaliteit van het Bossche taxivervoer te monitoren.²⁷ Bij deze onderzoeken maken anonieme onderzoekers gebruik van verschillende taxi's, om de ritten naderhand te beoordelen. De ritten worden beoordeeld aan de hand van vijf criteria met onderliggende kenmerken die overeenkomen met de

²⁷ Het mystery guest onderzoek wordt sinds begin 2018 uitgevoerd in opdracht van de gemeente 's-Hertogenbosch.

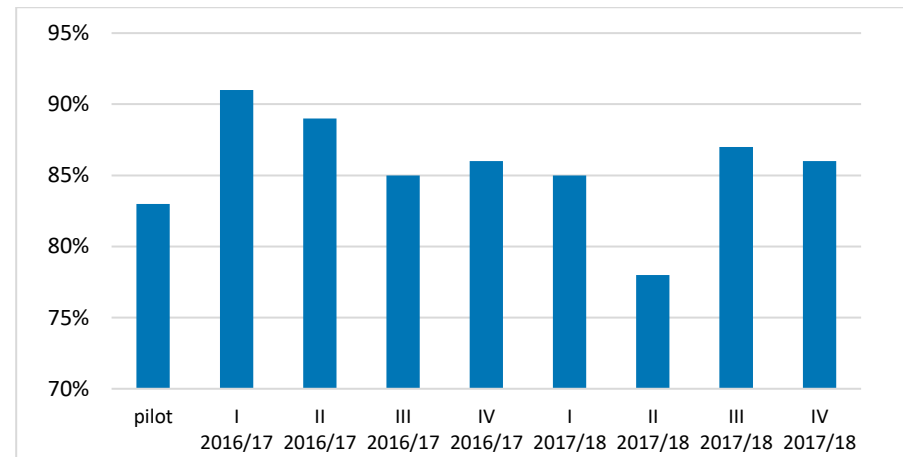
bepalingen uit het normen en waardenprotocol, de scores worden weergegeven in percentages. Het mystery guest onderzoek bestaat uit 4 metingen per jaar, waarbij iedere meting bestaat uit 25 taxiriten.

- De belangrijkste cijfers uit het mystery guest onderzoek zijn samengevat in figuur 6 en 7. Deze scores laten op het eerste gezicht een positief en redelijk constant beeld zien. Gemiddeld scoren de ritten boven de norm van 80% die gehanteerd wordt, al vormen bejegening en de standplaats/taxikeuze hierop een uitzondering. Verder variëren de scores weinig tussen de verschillende metingen, met uitzondering van de lagere scores tijdens piekmomenten.²⁸
- In aanvulling op de scores gegeven door de mystery guests kunnen er nog enkele andere zaken worden afgeleid uit de mystery guest onderzoeken.
 - Geweigerde ritten zijn (logischerwijs) niet meegenomen in de scores in figuur 6 en 7. Echter, vanuit het perspectief van de klant is ritweigering een grote ergernis. In de laatste twee metingen in de periode 2017/18 is het aantal geweigerde ritten wel apart bijgehouden. Er werden 18 ritweigeringen geteld tegenover 50 gereden ritten, een weigeringspercentage van 26%.²⁹ Dit strookt met het beeld uit de interviews dat er veel ritweigering van – met name – korte ritten plaatsvindt.
 - De verschillende criteria aan de hand waarvan chauffeurs beoordeeld worden krijgen een gelijke waarde toegekend in de berekening van de totaalscore, terwijl bepaalde kenmerken (zoals ritweigering) wellicht een grotere impact hebben op de beleving van kwaliteit vanuit klantperspectief dan andere kenmerken. Een ongewogen gemiddelde van de vijf criteria is dus niet noodzakelijk een realistische weergave van de kwaliteit van het taxivervoer.

²⁸ Meting II in periode 2017/18 is uitgevoerd tijdens piekmomenten, namelijk het carnavals- en paasweekend.

Periode	Standplaats /Taxikeuze	Bejegening	Taxirit	Afhandeling	Fysieke kenmerken	Totaalscore
2016/2017	90%	77%	92%	81%	96%	87%
2017/2018	72%	74%	92%	85%	93%	84%

Figuur 6. De bovenstaande tabel bevat de resultaten van de mystery guest onderzoeken uitgevoerd in de periode 2016-2018. In de periodes 2016/2017 en 2017/2018 zijn respectievelijk 113 en 100 ritten beoordeeld, verspreid over in totaal 9 metingen, inclusief een pilotmeting van 13 ritten. De chauffeurs worden beoordeeld aan de hand van vijf criteria en er wordt een norm van 80% gehanteerd.



Figuur 7. Overzicht van de totaalscores per meting van de mystery guest onderzoeken uitgevoerd in de periodes 2016-2017 en 2017-2018. De meting in periode II 2017/18 is uitgevoerd tijdens piekmomenten, specifiek het carnavals- en paasweekend van 2018.

Bevinding 10. Tijdens grote evenementen, met name carnaval, wordt er een capaciteitstekort ervaren.

- Zowel de chauffeurs als de gemeente geven in gesprekken aan dat er onvoldoende SBK-taxi's beschikbaar zijn tijdens piekmomenten, met name carnaval. Door het capaciteitstekort ontstaat er een gat dat wordt

²⁹ De mystery guests maken vooral korte ritten, met een ritprijs tussen tien en vijftien euro. Deze ritten vormen hiermee een afspiegeling van typische stadsritten. Het weigeringspercentage is daarmee niet representatief voor langere ritten, die minder snel geweigerd zullen worden.

opgevuld door chauffeurs van buiten de stad (zonder BTx-vergunning). De gemeente en de chauffeurs geven aan dat extra chauffeurs zijn nodig om aan de hogere vraag te voldoen. Daarbij is het ook vanuit het oogpunt van andere publieke belangen zoals openbare orde en veiligheid wenselijk dat bijvoorbeeld horecagasten in de nacht snel een taxi kunnen nemen. Vanuit de chauffeurs wordt aangegeven dat de toestroom van chauffeurs zonder BTx-vergunning in hun ogen onvoldoende wordt gereguleerd. Chauffeurs van buitenaf mogen geen werk verrichten op de opstapmarkt in 's-Hertogenbosch maar controle hierop is ingewikkeld. Bovendien is het voor klanten lastig om taxi's met en zonder BTx-vergunning te onderscheiden. Het is niet duidelijk hoeveel chauffeurs van buitenaf tijdens carnaval actief zijn in 's-Hertogenbosch. Inschattingen vanuit de gemeente, SBK en chauffeurs lopen uiteen.

- Vanuit de horeca wordt aangegeven dat zij ook een tekort aan opstaptaxi's ervaren tijdens de daluren. Bijvoorbeeld op doordeweekse dagen tijdens kantooruren, om hotelgasten te vervoeren. Chauffeurs geven aan dat er tijdens daluren te weinig vraag is voor taxivervoer vanaf standplaatsen.

Bevinding 11. Het uitblijven van een kwaliteitsverbetering van het taxivervoer heeft in de ogen van belanghebbenden geleid tot een afname van het vertrouwen van klanten en een slecht imago van de taximarkt in zijn geheel. Vanuit de horecabranche wordt dit beeld bevestigd. Cijfers om dit beeld te bevestigen (of te ontcrachten) zijn niet beschikbaar.

- Chauffeurs geven aan te ervaren dat taxivervoer in zijn geheel meer gemeden wordt.
- Dit beeld wordt bevestigd in gesprekken met de horecabranche. Er zijn signalen dat (horeca)bedrijven zakelijk vervoer, vervoer rondom evenementen en vervoer van gasten in toenemende mate zelf organiseren omdat er onvoldoende vertrouwen is in de kwaliteit van de opstapmarkt. Zo is aangegeven dat de Brabanthallen (eigen terrein) contracten met vervoerders afsluit voor het vervoeren van gasten van evenementen. Ook

zijn er voorbeelden van hotels in 's-Hertogenbosch die een eigen 'shuttlebus' inzetten voor het vervoer van gasten.

- *Aanvullende beelden vanuit klantperspectief volgen nog uit de enquête.*

4.2. De rol van het SBK-keurmerk

Bevinding 12. De BTx-vergunning kan een rol spelen bij het maken van afspraken tussen gemeente en taxibranche (bijvoorbeeld over kwaliteitsverbetering). Het keurmerk heeft waarde voor aangesloten chauffeurs omdat het exclusieve toegang biedt tot de Bossche opstapmarkt. Als tegenprestatie voor deze exclusiviteit kan de gemeente voorwaarden stellen aan het taxivervoer.

- De gemeente geeft aan dat het vooruitzicht op een keurmerk – met de bijbehorende exclusieve toegang tot de Bossche opstapmarkt – een belangrijke rol heeft gespeeld in het maken van afspraken met de taxibranche. In gesprekken met de branche kan de gemeente het keurmerk aanbieden in ruil voor medewerking van chauffeurs in het opzetten van het keurmerk.
- Bij de waarde van de exclusieve toegang tot de opstapmarkt worden vanuit de branche kanttekeningen geplaatst. De waarde van het keurmerk is lager voor chauffeurs die veel bestelritten rijden. Zij zijn minder afhankelijk van de opstapmarkt. Aangegeven wordt dat juist de chauffeurs die een goede kwaliteit leveren daarmee minder afhankelijk zijn van het keurmerk. Ook wordt aangegeven dat met grote evenementen zoals carnaval chauffeurs van buiten (zonder BTx-vergunning) zich wel op de opstapmarkt begeven (terwijl dit niet is toegestaan). Tot slot maakt de komst van digitale platformen zoals Uber dat belang van de opstapmarkt voor klanten in de toekomst af zal nemen (zie paragraaf 2.3).

Bevinding 13. Het SBK-keurmerk functioneert onvoldoende als drempel voor ongeschikte chauffeurs. De certificeringseisen worden niet als voldoende streng ervaren terwijl verschillende randvoorwaarden voor kwalitatief hoogwaardig

en veilig taxivervoer niet gecontroleerd worden bij uitreiking van een certificaat.

- Zowel de chauffeurs als de gemeente geven in gesprekken aan dat de certificeringseisen in de huidige vorm onvoldoende functioneren als drempel om toe te treden tot de opstapmarkt in 's-Hertogenbosch. Zo geven chauffeurs aan dat men niet snel zakt voor de verplichte cursussen, en dat het voldoen aan certificeringseisen niet leidt tot gedragsverandering bij chauffeurs. Het onderscheidend vermogen ten opzichte van chauffeurs die geen BTx-certificaat / vergunning hebben is hiermee beperkt.
- Bij het uitgeven van het certificaat controleert de SBK niet op randvoorwaarden voor kwalitatief en veilig taxivervoer, zoals de WA- en inzittendenverzekering³⁰ of de registratie van een apk-gekeurde taxi. Hoewel controle op deze zaken niet expliciet genoemd worden in de Taxiverordening, heeft het ontbreken van een dergelijke controle tot gevolg dat chauffeurs kunnen beschikken over een BTx-keurmerk – en daarmee een BTx-vergunning – zonder dat zij voldoen aan deze basisvoorwaarden voor veilig taxivervoer. De BTx-vergunning wordt vervolgens jaarlijks verlengd. Hierbij vindt geen controle plaats op de gegevens van de vergunninghoudende chauffeurs, zoals het geregistreerde kenteken.
- In een controle van de geregistreerde gegevens van BTx-vergunde chauffeurs, uitgevoerd door de gemeente Den Bosch in maart en april 2019, kwam een aantal zaken naar voren:
 - Slechts 40% van de geregistreerde kentekens lijkt te voldoen aan alle gecontroleerde eisen (geregistreerd als taxi, juiste verzekeringen en apk-gekeurd).
 - Een groot deel van de geregistreerde voertuigen voldoet niet aan één of meer van de gecontroleerde eisen:

- Er zijn 39 voertuigen waarvan de kentekengegevens niet (meer) kloppen of niet bekend zijn.
- Een deel van de geregistreerde voertuigen is niet langer geregistreerd bij de RDW of is geëxporteerd.
- Een deel van de geregistreerde voertuigen is niet WA-verzekerd, of beschikt niet over een inzittendenverzekering.
- Van een deel van de geregistreerde voertuigen is de apk verlopen.

De uitkomsten van de controle zijn samengevat in figuur 8. Overkoepelend kan enerzijds worden geconstateerd dat de registratie van gegevens te wensen overlaat. Anderzijds geven de uitkomsten van deze controle aanleiding om verder onderzoek te doen naar hoeveel taxi's daadwerkelijk niet voldoen aan bijvoorbeeld de verzekeringseisen.

Melding naar aanleiding van controle kenteken (149 kentekens nagetrokken)	Aantal waarnemingen	Aandeel van totaal (%)
Voertuig voldoet aan de gecontroleerde eisen (geregistreerd als taxi, juiste verzekeringen en apk-gekeurd)	59	40%
Voertuig voldoet niet aan de eisen:		
<i>Voertuig niet geregistreerd als taxi</i>	23	15%
<i>Voertuig niet geregistreerd bij de RDW of geëxporteerd</i>	24	16%
<i>Apk voertuig verlopen</i>	16	11%
<i>WA- en/of inzittendenverzekering ontbreekt</i>	24	16%
<i>Kenteken niet juist / niet bekend</i>	39	26%

³⁰ Noot: Met ingang van 2019 is het moeilijker en duurder geworden om een taxi verzekerd te krijgen. Onder andere Centraal Beheer en Avéro Achmea maken hun voorwaarden strenger en verhogen de

premies. Zie: <https://www.taxipro.nl/ondernemen/2018/11/29/taxi-verzekeren-wordt-nog-lastiger-en-duurder/>

Figuur 8. Samenvatting van de resultaten van een controle door de gemeente 's Hertogenbosch in maart en april 2019. De controle is uitgevoerd op de kentekens opgegeven door chauffeurs met een BTx-vergunning. Deze gegevens worden bijgehouden door de SBK. De waarnemingen en percentages in de bovenstaande tabel zijn niet cumulatief; er kunnen meerdere meldingen gelden voor hetzelfde kenteken. Noot: de cijfers in de tabel zijn niet noodzakelijkerwijs representatief voor de daadwerkelijke situatie 'op straat'. Zo kunnen chauffeurs bijvoorbeeld wel degelijk beschikken over de juiste verzekeringen omdat zij bijvoorbeeld van voertuig zijn gewisseld (met de juiste verzekering) maar dit niet is gewijzigd in de registratie.

Bevinding 14. Chauffeurs geven aan in de praktijk niet te ervaren dat klanten het SBK -keurmerk zien als een 'kwaliteitsstempel'. Het keurmerk wordt hierdoor door chauffeurs niet als meerwaarde gezien.

- SBK-taxi's zijn voor klanten niet duidelijk als zodanig herkenbaar, hierdoor is er geen sprake van onderscheidend vermogen richting klanten.

5. Toezicht en handhaving

In dit hoofdstuk worden de invulling en de effecten van toezicht en handhaving op de Bossche opstapmarkt beschreven.

5.1. Invulling toezicht en handhaving op de opstapmarkt

Bevinding 15. De afdeling Stadstoezicht van de gemeente is de primaire handhaver op de Bossche opstapmarkt. De opstapmarkt heeft een relatief grote rol binnen het takenpakket van de handhavers van de gemeente.

- Gemeentelijke handhavers controleren wekelijks specifiek op taxi's, op vrijdag- en zaterdagavond. Op overige dagen wordt er niet specifiek gehandhaafd op taxi's en zijn opstapplaatsen onderdeel van het reguliere stadstoezicht. Stadstoezicht geeft aan dat er relatief veel handhavingscapaciteit naar de opstapmarkt gaat. In de maanden januari tot en met april was de inzet in totaal 135,5 uur, verspreid over 17 weekenden (gemiddeld bijna 8 uur per weekend).³¹ De handavingsinzet kan echter wel per maand variëren. Zo telde maart ruim 68 uur en april slecht 9 uur. Redenen voor deze variatie kunnen grote evenementen zijn (carnaval vond bijvoorbeeld plaats in maart), of het verleggen van prioriteiten (Stadstoezicht geeft aan dat er in april meer prioriteit is

³¹ Bron: Afdeling Stadstoezicht gemeente 's-Hertogenbosch: overzicht van de handavingsinzet in de maanden januari, februari, maart en april.

gegeven aan controles op de Drank- en Horecawet). Handhaving op de opstapmarkt vindt op drie manieren plaats:

- Tijdscontroles op standplaatsen. Bepaalde standplaatsen zijn gesloten op aangewezen tijdstippen. Zo is de standplaats Visstraat enkel toegankelijk voor chauffeurs op vrijdag- en zaterdagavond vanaf 23:00.
- Gedrag van taxichauffeurs. Hieronder valt controle op het roken op standplaatsen, of verkeersovertredingen.
- Fuiken. Periodiek zetten handhavers fuiken op, waar ze alle chauffeurs volledig controleren. Hierbij wordt onder andere gelet op de aanwezigheid van een keurmerk.
- Andere partijen die betrokken zijn bij toezicht en handhaving op de Bossche opstapmarkt zijn de politie en de ILT:
 - De afdeling Stadstoezicht geeft aan dat de opstapmarkt geen kerntaak is van de politie. Dit betekent dat er geen capaciteit is gewijd aan toezicht en handhaving op de opstapmarkt. De politie beaamt dit en geeft aan dat haar betrokkenheid vooral ondersteunend is; agenten treden op wanneer zij overtredingen signaleren maar controleren niet specifiek op de taximarkt.
 - De fysieke aanwezigheid van de ILT op de opstapmarkt uit zich in periodieke controles, zoals controles op snorders tijdens carnaval. Vanuit verschillende belanghebbenden wordt echter aangegeven dat de ILT beperkt zichtbaar is in 's-Hertogenbosch. Dit sluit aan bij het beeld uit andere onderzoeken dat ILT momenteel beperkt capaciteit heeft voor handhaving op straat. ILT geeft zelf aan te sturen op een verschuiving naar meer administratieve controles, zoals het uitlezen van data uit boordcomputers.

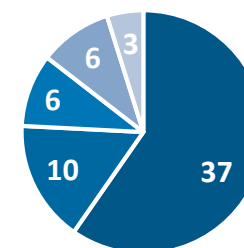
Bevinding 16. De opbrengsten en inzichten vanuit toezicht en handavingsactiviteiten op de opstapmarkt worden niet eenduidig

geregistreerd. Hierdoor ontbreekt het aan een volledig inzicht van de signalen over de looptijd van de taxiverordening en wordt sanctionering bemoeilijkt.

- Signalen met betrekking tot de taximarkt worden verzameld door verschillende handhavingsdiensten doordat verantwoordelijkheden belegd zijn bij verschillende diensten. Zo controleert de ILT bijvoorbeeld op chauffeurspassen, terwijl de politie verantwoordelijk is voor controle op verzekeringen. Handhavingsdiensten delen echter beperkt informatie met elkaar. Diensten worden hierin beperkt door (privacy)wetgeving of het ontbreken van protocol voor het delen van signalen.
 - De ILT geeft bijvoorbeeld aan uit privacyoverwegingen geen melding te kunnen maken bij Stadstoezicht wanneer de inspectie overgaat tot de schorsing van een chauffeur die actief is in de gemeente 's-Hertogenbosch. De gemeente ontvangt hierdoor geen signaal dat nodig is om over te gaan tot de intrekking of schorsing van een BTx-vergunning.
 - De politie geeft aan incidenteel signalen die betrekking hebben op de taximarkt te delen met Stadstoezicht. Deze signalen, die onder andere betrekking hebben op verkeersovertredingen, worden echter niet structureel gedeeld. Of signalen gedeeld worden hangt af van het oordeel van de individuele agent.
- Ook binnen de primaire handhavingsdienst op de Bossche taximarkt, Stadstoezicht, worden signalen niet eenduidig geregistreerd. Figuur 9 en 10 geven respectievelijk het aantal geschorste of ingetrokken vergunningen en het aantal opgestelde handhavingsrapportages in de periode 2016-2019 weer.
 - De gemeente heeft in totaal 62 vergunningen geschorst of ingetrokken. Een deel van de intrekkingen is het gevolg van natuurlijk verloop; chauffeurs die uit zichzelf besluiten te stoppen en hun vergunning niet verlengen. Van het merendeel is de aanleiding voor de intrekking echter niet bekend.
 - Voor zover bekend zijn er veertien handhavingsrapportages opgesteld, dit is echter geen realistische afspiegeling van het werkelijke aantal

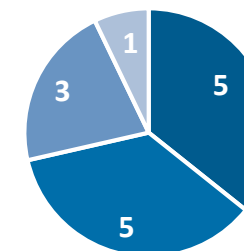
meldingen. Tot eind 2018 werden handhavingsrapportages met betrekking tot de taximarkt niet consequent onder deze noemer bijgehouden. Daarnaast maken individuele handhavers niet van alle incidenten een rapportage op. Vanuit Stadstoezicht wordt aangegeven dat een belangrijke factor hierin is dat het registratiesysteem niet gebruiksvriendelijk is. Dit systeem is eind 2018 vervangen door een nieuw, meer gebruiksvriendelijk systeem.

- Onbekend
- Niet meer werkzaam als chauffeur
- Taxibedrijf failliet
- Niet volgen verplicht onderdeel (schorsing)
- Niet betaald



Figuur 9. Aantal geschorste of ingetrokken vergunningen, en de reden voor schorsing of intrekking. In totaal heeft de gemeente 62 vergunningen geschorst of ingetrokken sinds januari 2016.

- Roken in de taxi
- Verkeersovertreding
- Overtreding keurmerk
- Onbemande taxi op standplaats



Figuur 10. Handhavingsrapportages met betrekking tot de Bossche taximarkt, opgesteld door handhavers van de gemeente in de periode 2016-2019. Het aantal rapportages is echter niet gelijk aan alle rapportages met betrekking tot de taximarkt. Rapportages met betrekking tot de taximarkt werden tot eind 2018 niet als zodanig geregistreerd en zijn dus niet allen te herleiden.

Bevinding 17. Er zijn signalen dat toezicht en handhaving op de opstapmarkt door de gemeente nu meer gestructureerd plaatsvindt. Het einde van 2018 lijkt hierin een omslagpunt te zijn. Zo zijn er aanpassingen gedaan in het bijhouden van overtredingen door taxichauffeurs en is de afdeling Stadstoezicht meer betrokken bij de opstapmarkt door middel van gesprekken met chauffeurs.

- Uit gesprekken met Stadstoezicht over toezicht en handhaving op de opstapmarkt komt naar voren dat er aan het einde van 2018 enkele wijzigingen zijn doorgevoerd die het toezicht en de handhaving meer structureren.
 - Eind 2018 is er een nieuw systeem in werking getreden dat het voor handhavers makkelijker maakt meldingen te registreren.
 - Meldingen van handhavers die betrekking hebben tot taxi's worden sinds eind 2018 als zodanig geregistreerd. Op deze manier zijn signalen over de opstapmarkt gemakkelijker te achterhalen.
 - De afdeling Stadstoezicht geeft aan corrigerende gesprekken te voeren met chauffeurs die meerdere overtredingen hebben begaan. Sinds eind 2018 zijn er ongeveer tien van dergelijke gesprekken gevoerd. Stadstoezicht geeft aan dat deze gesprekken in twee of drie gevallen geleid hebben tot schorsing van de BTx-vergunning van de betreffende chauffeur.

5.2. Effectiviteit toezicht en handhaving

Bevinding 18. Handhavers kunnen uitsluitend handhavend optreden tegen overtredingen van de wet door chauffeurs, niet tegen overtredingen van het normen- en waardenprotocol. Handhavers zijn wel in staat overtredingen van dit protocol te signaleren, maar geven aan dat veel van deze overtredingen buiten hun zicht plaatsvinden.

³² Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken. Bron: https://www.kcwj.nl/sites/default/files/Tafel_van_Elf_veelzijdig_instrument.pdf

- Het normen- en waardenprotocol is bovenwettelijk en daarmee niet handhaafbaar door handhavers van de gemeente. De handhavers kunnen alleen optreden wanneer een chauffeur de wet overtreedt. Het kan wel voorkomen dat de chauffeur zowel de wet als het protocol overtreedt, bijvoorbeeld wanneer deze rookt in de taxi of een verkeersovertreding begaat.
- De gemeente geeft aan dat het voor handhavers moeilijk is gedrag van chauffeurs dat in strijd is met het normen- en waardenprotocol te signaleren. Het kan gaan om zaken als het weigeren van (korte) ritten vinden veelal plaats wanneer handhavers niet aanwezig zijn. Ook is een deel van de overtredingen niet waar te nemen omdat deze zich tijdens de taxirit afspelen. Hij bij gaat het om overtredingen als het vragen om fooi aan passagiers, of het niet rijden van de kortste route.

Bevinding 19. De effectiviteit van toezicht en handhaving kan beter. Chauffeurs zijn niet geneigd de regels in het normen- en waardenprotocol van de SBK na te leven. De kans dat overtredingen van het protocol gemeld worden bij de SBK en worden opgevolgd met sancties wordt gezien als laag.

- De effectiviteit van handhaving op de kwaliteit van het taxivervoer is uitgewerkt in de tabel in figuur 11. Deze tabel is een invulling van de Tafel van Elf, een opsomming van factoren die belangrijk zijn voor de naleving van regels. Aan de hand van deze factoren worden de sterke en zwakke kanten van handhaving en naleving in kaart gebracht.³² In de eerste kolom van de tabel zijn verschillende toezichtdimensies opgenomen, met een korte beschrijving. De tweede kolom geeft aan hoe de Bossche taximarkt beoordeeld wordt op iedere dimensie, aan de hand van een hoog-midden-laag score. In de laatste kolom is een korte toelichting op deze score opgenomen.
- Het algemene beeld dat naar voren komt in figuur 11 is dat de chauffeurs bekend zijn met de regels, maar (intrinsiek) weinig prikkels ervaren om

deze regels na te leven. Ook hanteren chauffeurs op sommige vlakken andere normen dan de gemeente, bijvoorbeeld met het oog op doorverwijzing. Daarbij stellen we vast dat de detectiekans, sanctiekans en sanctie-ernst laag scoren. Dit maakt dat het huidige systeem van toezicht en handhaving voor verbetering vatbaar is.

Toezichtdimensie	Score	Toelichting score
Kennis van regels. Bekendheid met en duidelijkheid van de regels voor chauffeurs.	Hoog	Chauffeurs dienen het normen en waardenprotocol te ondertekenen om het BTx-certificaat te verkrijgen. Hierin staan de 24 gedragsregels genoemd.
Kosten en baten. Voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van regels volgen, uitgedrukt in tijd, geld & moeite.	Laag	Het overtreden / naleven van de regels brengt geen gewichtige kosten of baten in tijd, geld of moeite mee voor chauffeurs.
Mate van acceptatie. Mate waarin chauffeurs de regels acceptabel vinden.	Midden	De regels in het normen- en waardenkader zijn algemene gedragsregels, die door een groot deel van de chauffeurs geaccepteerd worden.
Normgetrouwheid doelgroep. Mate van bereidheid van de chauffeurs om zich te conformeren aan het gezag van de gemeente (of SBK).	Laag	<ul style="list-style-type: none"> Er zijn verschillende signalen dat chauffeurs zich niet normgetrouw opstellen. Zo blijkt uit mystery guest onderzoek dat korte ritten worden geweigerd en er geen vrije keuze voor reizigers op de standplaats is (chauffeurs verwijzen door naar de voorste taxi, tegen de regels van het normen- en waardenprotocol in). Ook uit gesprekken met chauffeurs en handhaving komen kritische geluiden over gedragingen van chauffeurs naar voren. Aangegeven wordt dat door prevalentie van het korte-termijn ondernemersbelang in de

		opstapmarkt de prikkels om niet normgetrouw gedrag te vertonen sterk aanwezig zijn. De opstapmarkt (die voor een groot deel uit zzp'ers bestaat) heeft voor chauffeurs onvoldoende prikkels om zich te onderscheiden op kwaliteit (mini-monopolie op de standplaats / weinig kans op herhalingsaankopen / beperkte herkenbaarheid voor klanten van SBK-chauffeurs / et cetera). De gewenste naleving van het normen en waardenprotocol blijft daardoor uit.
Maatschappelijke controle. Door chauffeurs ingeschatte kans op positieve of negatieve sanctionering door klanten.	Laag	De maatschappelijke controle is gering. Klanten kunnen een klacht indienen bij het landelijke klachtenmeldpunt of bij SBK. In de praktijk wordt hier nauwelijks gebruik van gemaakt. Daarbij is de kans op positieve sanctionering (bijvoorbeeld in de vorm van herhalingsaankopen op de opstapmarkt gering).
Meldingskans. Door chauffeurs ingeschatte kans dat een door klanten geconstateerde overtreding wordt gemeld.	Laag	<ul style="list-style-type: none"> De kans dat een klant een klacht indient is zeer klein. Chauffeurs konden ook onderling een klacht indienen maar zijn hier terughoudend in. Bovendien is de 'kleine commissie' die deze klachten moet afhandelen opgeheven.
Controlekans. Door chauffeurs ingeschatte kans dat hij gecontroleerd wordt.	Midden	<ul style="list-style-type: none"> In het weekend en met evenementen (carnaval) wordt er door het handhavingsteam intensiever gecontroleerd. De opstapmarkt concentreert zich rond een beperkt aantal standplaatsen in de stad waardoor de controlekans groot is. Nuance hierbij is dat de ervaren controlekans op de gedragsregels in het normen en waardenprotocol als laag wordt ervaren omdat deze over het algemeen lastig zijn waar te nemen voor de handhavers. Er wordt ieder kwartaal een mystery guest onderzoek aan de hand van 25 ritten (op 150 chauffeurs). Met

		carnaval worden er extra mystery guest onderzoeken uitgevoerd.			
Detectiekans. Door chauffeurs ingeschatte kans op constatering van overtreding wanneer gecontroleerd wordt.	Laag	<p>Adequate detectie is afhankelijk van de signalering door Stadstoezicht, politie, ILT alsmede van klachten van klanten en chauffeurs en de mystery guest onderzoeken.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er zijn nauwelijks klachten vanuit klanten / chauffeurs, de detectiekans is op dit vlak dus laag. • De uitkomsten van de mystery guest onderzoeken worden (nog) niet gebruikt voor detectie / sanctionering. • In de periode 2016-2019 zijn er – voor zover bekend – 14 handavingsrapporten gemaakt, een gering aantal. Kanttekening is dat dit niet goed is bijgehouden en het totale aantal dus niet bekend is. • Aangegeven wordt dat het Normen en Waardenprotocol bestaat uit bovenwettelijke eisen en zodoende in formele zin niet handhaafbaar is voor de afdeling Stadstoezicht van de gemeente. • Chauffeurs geven aan dat de detectiekans in hun ogen laag is. 			<p>derde keer volgt een sanctie (afhankelijk van zwaarte overtreding).³³ We constateren dat er in de praktijk geen waarschuwingen / aanzeggingen / sancties zijn gegeven.</p> <ul style="list-style-type: none"> • De SBK geeft aan in de praktijk gesprekken te voeren met chauffeurs die overtredingen hebben begaan. Er is niet bekend hoeveel gesprekken zijn gevoerd. • De afdeling Stadstoezicht voert sinds enige tijd ook corrigerende gesprekken met chauffeurs die meerdere overtredingen hebben begaan. Sinds eind 2018 zijn er ongeveer tien van dergelijke gesprekken gevoerd. Stadstoezicht geeft aan dat deze gesprekken in twee of drie gevallen geleid hebben tot schorsing van de BTx-vergunning van de betreffende chauffeur.
Sanctiekans. Door chauffeurs ingeschatte kans op sanctie indien na controle een overtreding wordt geconstateerd.	Laag	<p>De sanctiekans is laag.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tot op heden zijn er in zeer beperkte mate sancties uitgedeeld. • Klachten in behandeling genomen door de 'kleine commissie' hadden in de praktijk geen sanctie tot gevolg omdat het bewijs vaak lastig was rond te krijgen. 			
Sanctie-ernst. De hoogte en soort sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging.	Laag	<p>De sanctie-ernst is laag:</p> <ul style="list-style-type: none"> • SBK gaat uit van een 'three strikes out' principe: na de eerste overtreding volgt een waarschuwing, bij de tweede volgt een formele schriftelijke aanzegging waarin de consequenties van een volgende overtreding worden aangegeven. Bij de 			

Figuur 11. De Tafel van Elf, de verschillende dimensies zijn ingevuld met het oog op de situatie op de Bossche taximarkt.

³³ Bron: B&W-voorstel. Het vaststellen van de uitvoeringsregels handhaving kwaliteit straattaxivervoer (12-7-2017)

6. Conclusies en aanbevelingen

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

In hoeverre is het taxibeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch effectief om de doelen van structureel hoogwaardig, betrouwbaar taxivervoer te bevorderen dat past bij een gastvrije stad? Wat gaat goed en wat kan beter?

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

Om de conclusies in het juiste perspectief te plaatsen maken wij eerst een kanttekening.

Er is weliswaar periodiek mystery guest onderzoek naar de (klant)waardering van de taximarkt en het taxivervoer maar er is slechts een beperkte beschikbaarheid van feiten en cijfers over de kwaliteit van de taxibranche. Er zijn verschillende beelden over de kwaliteit van de taxibranche die onvoldoende met feiten en cijfers gestaafd kunnen worden. Veel van de inzichten van belanghebbenden zijn anekdotisch van aard. Deze beelden zijn gebaseerd op persoonlijke ervaringen en

‘van horen zeggen’. Ook is er geen nulmeting op grond waarvan de resultaten door de tijd vergeleken kunnen worden.

6.1. Conclusie

We concluderen dat de Taxiverordening Kwaliteitskeurmerk Straattaxi's 's-Hertogenbosch – ondanks een voortvarende start in 2016 – geen wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan het bevorderen van structureel hoogwaardig, betrouwbaar taxivervoer dat past bij een gastvrije stad. Feitelijke resultaten zijn uitgebleven en ook belanghebbenden ervaren geen verbetering in de kwaliteit van het taxivervoer op de opstapmarkt. In het huidige systeem bestaan onvoldoende prikkels voor kwaliteitsverbetering.

- De keuze voor de verordening paste logisch bij de toenmalige problemen. Gegeven de problematiek op de Bossche taximarkt³⁴ en eerdere pogingen om daar grip op te krijgen (via bijvoorbeeld een convenant tussen de gemeente, toezichthouders en de taxibranche) was het benutten van de gemeentelijke bevoegdheden om te sturen op de kwaliteit van het taxivervoer middels een gemeentelijke verordening met een taxikeurmerk een logische en potentieel effectieve oplossingsrichting. Ook maakt een kwaliteitskeurmerk vanuit de branche de taxichauffeurs mede verantwoordelijk voor het bereiken van het gewenste doel. Vanwege het Jeroen Bosch jaar was er extra financiering, capaciteit en bestuurlijk draagvlak beschikbaar om het taxikeurmerk en de organisatie daaromheen op te zetten.
- Na een voortvarende start in het Jeroen Bosch jaar 2016 blijft de gewenste kwaliteitsverbetering op de opstapmarkt uit.
 - Alle gesprekspartners geven aan dat de kwaliteit op de opstapmarkt – met name tijdens de piekdrukke – onvoldoende is. Specifieke

³⁴ Aanleiding voor de invoering van een Bosch Taxikeurmerk was de “uiterst zorgelijke kwaliteit van het Bossche straattaxivervoer”. Door verschillende partijen werd geconstateerd dat de kwaliteit van

het straattaxivervoer in 's-Hertogenbosch beneden de maat was; er was bijvoorbeeld sprake van weigering van korte ritten of het hanteren van onjuiste tarieven door chauffeurs.

- problemen die veel genoemd worden zijn ritweigering, het hanteren van onjuiste tarieven, onrust (en overlast) op de Visstraat standplaats, capaciteitstekort tijdens evenementen het niet voldoen aan randvoorwaarden voor het aanbieden van betrouwbaar taxivervoer (zoals de juiste verzekering).
- Uit de resultaten van de mystery guest onderzoeken blijkt dat de kwaliteit van het taxivervoer (vanuit het perspectief van de klant) over het algemeen boven de norm van 80% scoort. Wel leggen de mystery guest onderzoeken een aantal belangrijke problemen bloot: ritweigering komt veel voor (26% van de mystery guest-ritten), klanten worden soms beperkt in hun vrije keuze op de standplaats, bejegeningen van klanten scoort onder de norm en tijdens carnaval zijn de overall scores lager (net onder de norm van 80%).
 - Uit een klanttevredenheidsonderzoek (enquête) uitgevoerd door de gemeente 's-Hertogenbosch in mei 2019 blijkt de opstapmarkt op het gebied van klantervaring minder goed scoort dan de besteld taxivervoer. De Bossche taxibranche krijgt gemiddeld een 6,1 van klanten die gebruik maken van de opstapmarkt. Klanten die gebruik maken van besteld taxivervoer waarderen dezelfde taxibranche met gemiddeld een 6,8. Verder beoordelen klanten die gebruik maken van de opstapmarkt hun laatste genomen rit gemiddeld met een 6,8. Klanten die gebruik maakten van overige vormen van taxivervoer gaven hun laatste rit gemiddeld een 7,9. Uit het klanttevredenheidsonderzoek blijkt verder – in lijn met het mystery guest onderzoek en de interviews – dat ritweigering en het ontbreken van keuzevrijheid regelmatig voorkomen.

Voor het uitblijven van de gewenste verbetering van de kwaliteit op de opstapmarkt zien we een aantal verklaringen:

³⁵ Zie bijvoorbeeld de uitkomsten van de evaluatie van het Amsterdamse taxistelsel (TTO-systeem op grond van artikel 82b). KWINK groep, 2017 (via: <https://www.amsterdam.nl/parkeren-verkeer/taxi/chauffeurs/taxistelsel/>).

- Allereerst is er een prevalentie van het kortetermijn ondernemersbelang in de taxibranche. We stellen vast dat er op de opstapmarkt (die voor een groot deel uit zzp'ers bestaat) voor chauffeurs onvoldoende prikkels bestaan om zich te onderscheiden op kwaliteit (er is sprake van een 'mini-monopolie' van de voorste chauffeur op de standplaats / er is weinig kans op herhalingsaankopen, SBK-chauffeurs zijn beperkt herkenbaar voor klanten et cetera). De gewenste zelfregulering (en daarmee kwaliteitsverbetering) via het Bossche keurmerk blijft daardoor uit. Dit blijkt overigens ook uit de ervaringen in andere steden met een taxiverordening op grond van artikel 82 a, of b (TTO-systeem). Ondanks de inspanningen van gemeenten blijkt het in de praktijk lastig om grip te krijgen op de gewenste kwaliteitsverbetering in de opstapmarkt.³⁵
- De certificeringseisen (bijvoorbeeld de verplichte examens) zijn laagdrempelig, met als gevolg dat het keurmerk beperkt onderscheidend is tegenover niet-keurmerk taxi's. Daarbij zijn in de afgelopen jaren de landelijke eisen voor het verkrijgen van een chauffeurspas en ondernemersvergunning verlaagd (bijvoorbeeld de afschaffing van de vakbekwaamheidseis voor de ondernemersvergunning) waarmee de toetredingsdrempel voor chauffeurs (zzp'ers) tot de opstapmarkt verder is verlaagd.
- Er zijn verbetermogelijkheden in de effectiviteit van toezicht en handhaving in de opstapmarkt in 's-Hertogenbosch (zie paragraaf 5.2 voor een uitgebreide toelichting). Adequate detectie is afhankelijk van de signalering door Stadstoezicht, de Politie, de ILT alsmede van klachten van klanten en chauffeurs en de mystery guest onderzoeken. De handhaving en naleving van het normen- en waardenprotocol door chauffeurs kent een aantal zwakke plekken. Zo is de maatschappelijke controle laag (klanten zijn niet geneigd te klagen). Ook de detectiekans en sanctiekans zijn laag. Het normen- en waardenprotocol bestaat uit bovenwettelijke

eisen en is zodoende in formele zin niet handhaafbaar voor de afdeling Stadstoezicht van de gemeente. Er zijn weinig handhavingsrapportages beschikbaar en er zijn weinig sancties opgelegd.

Tot slot constateren we dat de taxiverordening ook een aantal verbeteringen heeft opgeleverd. Met name waar het gaat om de communicatie tussen de gemeente en de taxibranche:

- Chauffeurs op de opstapmarkt zijn door het vergunningensysteem uit de anonimiteit gehaald.
- De dialoog met en aanspreekbaarheid van de branche is door de Taxiverordening verbeterd. Via onder andere het bestuur van de SBK en de klankbordgroep is er communicatie tussen gemeente en de branche over het taxibeleid en de rol van de taxi tijdens grote evenementen.
- Het keurmerk (en de certificeringseisen) hebben ertoe geleid dat enkele ongeschikte chauffeurs hebben besloten om niet meer actief te zijn op de Bossche taximarkt.

6.2. Beleidsopties

De conclusies van dit onderzoek geven aanleiding om een bestuurlijke keuze te maken over de vormgeving van het Bossche taxibeleid. Een logisch moment om eventuele wijzigingen in de Taxiverordening in te laten gaan is vijf jaar na de start van de verordening omdat de eerste BTx-certificaten dan verlopen. Wij zien op hoofdlijnen vier beleidsopties voor de toekomstige inrichting van het taxibeleid in de gemeente 's-Hertogenbosch (met elk voor- en nadelen). We werken de verschillende beleidsopties, de ingeschatte impact en specifieke de voor- en nadelen verder uit in onderstaande tabel.

Beleids optie	Inschatting van de impact van de beleids optie	Voordelen	Nadelen
Aanscherpen van het huidige beleid (verordening en stichting)	<p>In deze optie blijft het huidige beleid van kracht.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zoals uit de conclusie blijkt levert de huidige opzet van de taxiverordening geen wezenlijke bijdrage aan de kwaliteitsverbetering van het taxivervoer op de opstapmarkt in Den Bosch. - Uit het onderzoek komen drie verbetermogelijkheden voor het huidige beleid naar voren. In bijlage III van deze rapportage hebben we deze verbetermogelijkheden nader uitgewerkt. <ol style="list-style-type: none"> 1. Klanten meer betrekken bij het verbeteren van de van de kwaliteit van de Bossche opstapmarkt. 2. Voorwaarden voor het verkrijgen van het keurmerk aanscherpen door vergroten administratieve controle aan de voorkant en het aanscherpen van de toetredingseisen. 3. Toezicht en handhaving aanscherpen. - Het is op voorhand niet te zeggen in hoeverre de voorgestelde verbetermogelijkheden tot de gewenste effecten zullen leiden. De gewenste effecten richten zich met name op het veranderen van de houding en het gedrag van de branche. Dit laat zich in de praktijk (zo blijkt ook in andere gemeenten) lastig sturen en ligt daarmee deels buiten de invloedssfeer van de beleidsmaker. - Dit is een kostenefficiënte optie. Via de contributie (20 euro, exclusief btw, per chauffeur per maand) draagt de taxibranche zelf bij aan de instandhouding van een onafhankelijke orgaan (de SBK), met als doel het bevorderen en bewaken van de kwaliteit van het Bossche taxivervoer. Kanttekening is dat de huidige financiering vanuit de branche zelf niet voldoende is gebleken om alle beoogde taken van de SBK te vervullen. Zo wordt de uitvoering van de mystery guest onderzoeken sinds 2018 door de gemeente bekostigd. Inschatting is dat de beoogde verbetermaatregelen een relatief forse investering vragen vanuit met name de gemeente (bijvoorbeeld op het vlak van toezicht en handhaving). 	<ul style="list-style-type: none"> - Stichting is kostenefficiënt. - Stichting is onafhankelijk. - Stichting beschikt over kennis van de branche. - Stichting onderhoudt contact met de branche (aanspreekbaarheid / dialoog). - Branche betaalt mee aan keurmerk en de activiteiten van SBK en heeft hiermee een eigen verantwoordelijkheid in kwaliteitsverbetering. - De gemeente houdt – in de vorm van de stichting – een instrument in handen om inhoudelijk te sturen op de kwaliteit van het taxivervoer. 	<ul style="list-style-type: none"> - De eisen voor het verkrijgen van het keurmerk zijn onvoldoende onderscheidend. - In het huidige model functioneren toezicht en handhaving beperkt efficiënt. - Informatie-uitwisseling tussen gemeente, SBK en toezichthouders vindt beperkt plaats. - Er is bij verschillende belanghebbenden onduidelijkheid over de rolverdeling en taken van en tussen de SBK en de gemeente. Ook de gemeente en SBK geven aan dat het ontbreekt aan een duidelijke rol- en taakverdeling bij de uitvoering van de verordening. - Bijdrage aan gewenste kwaliteitsverbetering blijft uit dus aanscherping is noodzakelijk (zie alternatief 1). - Door de verordening in stand te houden neemt de gemeente (deels) verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het taxivervoer, terwijl het in de praktijk moeilijk blijkt om hierop te sturen.

Beleids optie	Inschatting van de impact van de beleids optie	Voordelen	Nadelen
<p>Alternatief 1. Huidige verordening voor de opstapmarkt behouden, gemeente neemt de taken van de SBK over.³⁶</p>	<p>In dit alternatief blijft de huidige verordening van kracht. De taken van de SBK worden door de gemeente overgenomen.</p> <ul style="list-style-type: none"> - In lijn met de eerste optie, het aanscherpen van het huidige beleid, geldt ook hier dat het zonder implementatie van de verbetermogelijkheden (zie alternatief 1) niet aannemelijk is dat dit alternatief zonder meer leidt tot de gewenste kwaliteitsverbetering. Wel is de inschatting dat het uitvoeren van de verordening zonder stichting zal zorgen voor meer duidelijkheid (één partij, de gemeente, is verantwoordelijk) en meer grip doordat de gemeente over de capaciteit en bevoegdheden beschikt om toe te zien op de kwaliteit van het taxivervoer op de opstapmarkt en hierop te handhaven. - De kosten (inzet van mensen en middelen) voor de gemeente zullen toenemen. De taken die nu door de SBK worden opgepakt rondom vergunningsverlening, certificering, registratie en behandeling van klachten en signalen, en sanctionering zullen door de gemeente moeten worden uitgevoerd. Dit brengt aanvullende kosten voor de gemeente met zich mee. Bovendien draagt de branche in dit model niet meer mee aan de kosten via de maandelijkse contributie. Wel zou de gemeente de extra kosten (deels) kunnen verwerken in de kosten voor de vergunningsaanvraag. 	<ul style="list-style-type: none"> - Duidelijkheid: één partij is verantwoordelijk voor certificering, vergunningverlening, toezicht en sanctionering (de gemeente neemt de taken van de stichting over). - De gemeente krijgt meer grip op de opstapmarkt. De gemeente voert het toezicht uit en is bevoegd om te sanctioneren (schorsing / intrekking). - De gemeente houdt een instrument in handen om inhoudelijk te sturen op de kwaliteit van het taxivervoer. 	<ul style="list-style-type: none"> - Met het verdwijnen van de stichting verdwijnt een communicatiekanaal tussen de gemeente en de taxibranche. - De uitvoering van taken rondom vergunningsverlening / certificering / registratie en behandeling van klachten en signalen en sanctionering door de gemeente brengt aanvullende kosten met zich mee. Dit zal betekenen dat er keuzes gemaakt moeten worden in de inzet van capaciteit en prioriteiten hierin. - Zonder overige verbeteringen (zie mogelijkheden onder alternatief 1) zal dit alternatief ook niet zonder meer tot de gewenste kwaliteitsverbetering leiden. - Door de verordening in stand te houden en taken over te nemen van de stichting neemt de gemeente (deels) verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het taxivervoer, terwijl het in de praktijk moeilijk blijkt om hierop te sturen.

³⁶ Dit alternatief is recentelijk in Utrecht toegepast. De gemeente Utrecht heeft begin 2018 de taxiverordening aangepast waarin de taken van de Stichting Taxikeur Utrecht (STKU) zijn overgenomen door de gemeente omdat de STKU onvoldoende in staat was zijn taken naar behoren uit te voeren.

Beleids optie	Inschatting van de impact van de beleids optie	Voordelen	Nadelen
<p>Alternatief 2. 'Light verordening' voor de opstapmarkt</p>	<p>In deze variant wordt een gemeentelijke taxiverordening ingericht met een focus op efficiënte (administratieve) controle op de randvoorwaarden voor de kwaliteit van het taxivervoer. Er is in dit alternatief geen focus meer op het gedrag van chauffeurs: het normen- en waardenprotocol wordt losgelaten en de invulling van de kwaliteit van het taxivervoer 'op straat' wordt aan de markt gelaten.</p> <ul style="list-style-type: none"> - De gemeente verstrekt alleen een vergunning aan chauffeurs die aantoonbaar aan de gestelde eisen voldoen. Dit moeten objectief controleerbare eisen zijn. Hierop kan vervolgens (administratief) gecontroleerd worden door de gemeente. De volgende eisen kunnen bijvoorbeeld worden gesteld: beschikken over de juiste verzekeringen, een geldige apk, bezit van een landelijke chauffeurspas, een taxivergunning, beschikking over een klachtenreglement, aangesloten zijn bij een geschillencommissie / klachtenloket, goed gedrag op de Bossche taximarkt in het verleden (op basis van opgebouwd dossier), mogelijkheid tot pinbetaling in de taxi en een BIBOB-toets.³⁷ - De kosten voor de gemeenten zullen toenemen. De toename zal naar verwachting beperkt zijn ten opzichte van alternatief 1. Toezicht en handhaving kunnen (deels) administratief worden ingericht. Dit is efficiënter dan straatcontroles maar vraagt een investering van capaciteit in het vergunningsverleningsproces. De administratieve controle bij de vergunningsverlening zou deels kunnen worden gecompenseerd door een verhoging van de leges. 	<ul style="list-style-type: none"> - Een lokale verordening biedt – zoals in de huidige situatie – mogelijkheden om regels en toetredingseisen te stellen aan taxichauffeurs in 's-Hertogenbosch (opstapmarkt). - Door een lokale verordening zijn de chauffeurs op de opstapmarkt bekend bij de gemeente (vergunningplicht). Dit komt de aanspreekbaarheid van de branche ten goede. - Controle aan de voorkant op belangrijke randvoorwaarden voor veilig en kwalitatief taxivervoer maakt dat chauffeurs die niet aan deze eisen voldoen de Bossche opstapmarkt niet zullen betreden. - Objectieve en controleerbare eisen maken dat handhaving efficiënter kan plaatsvinden. Controle kan (deels) administratief plaatsvinden. 	<ul style="list-style-type: none"> - Minder zichtbare controles (een verschuiving naar meer administratieve controles) kan mogelijk ongewenst gedrag op standplaatsen in de hand werken, doordat chauffeurs zich minder gecontroleerd voelen. Ook leidt een afname van controles 'op straat' er mogelijk toe dat de gemeente minder zicht heeft op wat er speelt op de opstapmarkt.

³⁷ De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB) stelt vergunningverlenende instanties in staat om op grond van bepaalde informatie een vergunning te weigeren of in te trekken. Hiermee kan worden voorkomen dat bestuursorganen ongewild een vergunning verlenen aan bedrijven die daarmee criminele of illegale activiteiten willen ontplooiën. Kanttekening: alleen ondernemingen die een vergunning aanvragen komen voor een BIBOB-toets in aanmerking. Hiermee wordt het grootste deel van de opstapmarkt afgedekt (met name zzp'ers).

Beleids optie	Inschatting van de impact van de beleids optie	Voordelen	Nadelen
Alternatief 3. Geen aanvullend gemeentelijk beleid voor de opstapmarkt in 's-Hertogenbosch	In deze variant is er geen sprake van gemeentelijke beleid voor de opstapmarkt in Den Bosch in aanvulling op het landelijke beleid. <ul style="list-style-type: none"> - Bij dit alternatief zijn geen effecten te verwachten op het gebied van de kwaliteit van het taxivervoer. Echter, zoals geconcludeerd zijn de effecten van het huidige beleid ook beperkt. Wel zullen chauffeurs (weer) in de anonimiteit verdwijnen en zijn de mogelijkheden voor communicatie met de branche in dit alternatief beperkter. - Doordat er geen gemeentelijke eisen gelden bovenop de landelijke eisen omvat dit alternatief geen aanvullende kosten voor de inrichting en uitvoering van een verordening. 	<ul style="list-style-type: none"> - De gemeente hoeft geen capaciteit vrij te maken voor certificering en vergunningverlening. - Vrijgekomen capaciteit en financiering kan anders worden aangewend. - Gelijk beleid voor alle taxi's die straattaxivervoer aanbieden in Den Bosch (geen aanvullende eisen voor de opstapmarkt). - Het ontbreken van een gemeentelijke vergunning maakt de toestroom van 'taxi's van buiten' gemakkelijk bij grote evenementen (immers, er is geen onderscheid meer tussen taxi's van 'binnen' en van 'buiten'. 	<ul style="list-style-type: none"> - Door het ontbreken van een gemeentelijke vergunning voor de opstapmarkt kunnen geen aanvullende kwaliteitseisen voor de opstapmarkt worden gesteld bovenop de landelijke eisen. - Beperkt grip op de opstapmarkt (chauffeurs verdwijnen weer in de anonimiteit). Ontbreken van een gemeentelijke vergunning voor de opstapmarkt maakt de toestroom van taxi's (tijdens evenementen) niet controleerbaar / beheersbaar (iedereen met een landelijke vergunning mag opstapvervoer aanbieden in Den Bosch). - Doordat er geen vergunning meer nodig is om taxivervoer aan te bieden op standplaatsen wordt de druk op het aantal beschikbare standplaatsen mogelijk vergroot. - Mogelijkheden voor communicatie met de branche (dialogo en aanspreekbaarheid) zijn beperkter.

6.3. Reflectie op de beleidsopties

De keuze voor bovenstaande opties is aan de beleidsmakers. Deze keuze is mede afhankelijk van de mate waarin de gemeente zich verantwoordelijk wil, en kan, maken voor kwaliteitsverbetering op de opstapmarkt. Immers, kwaliteitsverbetering heeft met name betrekking op houding en gedrag. Het is voor de gemeente lastig gebleken om hierop te sturen met de huidige taxiverordening. Daarbij kan worden betoogd dat het verbeteren van de houding en het gedrag met name aan de branche is. Het ligt daarmee voor de hand om de inspanningen vanuit de gemeente te richten op objectieve en controleerbare criteria die de randvoorwaarden vormen voor kwalitatief taxivervoer op de opstapmarkt (bijvoorbeeld: toetredingseisen aanscherpen en administratief controleren op de naleving daarvan). Het veranderen van houding en gedrag kan dan aan de branche worden overgelaten.

Alternatief 2 ('light' verordening) past het beste bij bovenstaande uitgangspunten. Bij een 'light' verordening is er alleen sprake van een administratieve toetsing bij vergunningverlening en – vervolgens – controle daarop. De gemeente kan sturen op kwaliteit door objectieve en controleerbare eisen te stellen aan het verkrijgen van de vergunning (bijvoorbeeld: geldige verzekering, landelijke chauffeurspas, aangesloten bij klachtenloket, et cetera). Door objectivering van een aantal criteria kan ook de handhaving effectiever en efficiënter worden (er kan bijvoorbeeld gecontroleerd worden of verzekering nog geldig is, of de landelijke chauffeurspas ingetrokken is, et cetera). Kwaliteit in termen van houding en gedrag worden hiermee volledig een verantwoordelijkheid voor de taxibranche. Omdat het systeem van vergunningen wordt behouden blijft de aanspreekbaarheid van chauffeurs op de opstapmarkt geborgd (dit is bij alternatief 3 niet het geval). Ook kan de gemeente via de vergunningen bij grote evenementen grip houden op de toestroom van taxi's (dit

³⁸ Zo diende GroenLinks in januari 2019 een – aanvaarde – motie in om de mogelijkheden van emissieloos taxivervoer te verkennen in samenwerking met de taxibranche. Motie vreemd aan de orde van de dag 'Samen naar schoon taxivervoer'. GroenLinks, 29 januari 2019.

geldt uiteraard ook voor de eerste twee opties). Overigens, ook in de eerste twee opties kan de regelgeving geactualiseerd en geconcretiseerd worden om de inspanningen meer te richten op objectieve en controleerbare criteria.

Communicatie met de branche vormt een belangrijk voordeel van het huidige beleid. De dialoog met en aanspreekbaarheid van de branche is via het bestuur van de SBK en de klankbordgroep verbeterd. Indien de rol van de SBK komt te vervallen (alternatief 1, 2 en 3) zal bekeken dienen te worden hoe de communicatie met de lokale taxibranche vormgegeven kan worden. Als de gemeente de regie neemt zal dit door de gemeente georganiseerd dienen te worden, dat kost capaciteit.

Tot slot. Ongeacht bovenstaande beleidskeuzes adviseren we om samen met andere overheden, toezichthouders en de taxibranche de ontwikkelingen in de Bossche (en landelijke) taximarkt te monitoren. Dit om tijdig te kunnen inspringen op vragen als: 'Is de opstapmarkt nog noodzakelijk?', 'Wat willen we met duurzaamheid van het taxivervoer?', 'Hoe staat het met ondermijning in de Bossche taximarkt en hoe kunnen we daarop acteren?' De taximarkt en (samenhangende) beleidsdoelen zijn in ontwikkeling. Zo zal de opkomst van platforms als Uber (net als in Amsterdam) maken dat het onderscheid tussen de bestelmarkt en de opstapmarkt op termijn verder vervaagt en het aandeel van de opstapmarkt verkleint. Een ander onderwerp dat in de toekomst een grotere rol gaat spelen is duurzaam taxivervoer.³⁸ Daarbij worden er 'nieuwe' problemen gesignaleerd die samenhangen met de taxibranche waarop het huidige beleid niet is gericht. Problemen op het gebied van openbare orde en ondermijning³⁹ in de taxibranche spelen (vermoedelijk) ook in 's-Hertogenbosch, maar binnen de huidige taxiverordening/de Wp2000 ontbreekt het aan handvatten en prioriteit om hierop te acteren.

³⁹ Zie bijvoorbeeld programma ondermijning De Weerbare Stad van de gemeente Amsterdam. De taxibranche is één van de sectoren waar de gemeente specifieke maatregelen treft (zie pagina 12).

Bijlage I: lijst met gesprekspartners

Gesprekspartner	Organisatie/rol
Edwin Willems	Gemeente 's-Hertogenbosch
Femke Vermeulen	Gemeente 's-Hertogenbosch
Henk de Winter	Gemeente 's-Hertogenbosch
Henk Lambooj	Gemeente 's-Hertogenbosch
Luuk Ottens	Gemeente 's-Hertogenbosch
Harrie Jansen	(aankomend) Bestuurslid SBK
Jan Zaaijer	Bestuurslid SBK
Richard Tam	Bestuurslid SBK
Ton Hokken	Bestuurslid SBK
Jan van Kasteren	Lid klankbordgroep SBK
Peter van Haalen	Lid klankbordgroep SBK
Toine Koolen	Lid klankbordgroep SBK
Wil Valk	Lid klankbordgroep SBK
Hein Maas	Voormalig secretaris SBK
Ayhan Uluman	Lid klankbordgroep evaluatie / chauffeur
Bernard Kuenen	Horecaondernemer
Martijn Vlodorp	Horecaondernemer
Paul Verstraten	Inspectie Leefomgeving en Transport
Jan Paulusse	Omwonende Visstraat
Wout Heijnen	Omwonende Hinthamerstraat
Bas de Graaf	Politie

Bijlage II: lijst met geraadpleegde bronnen

Document	Jaar	Bron
Aanpassing van de verordening kwaliteitskeurmerk straattaxi's 's-Hertogenbosch (raadsvoorstel)	2015	Gemeente 's-Hertogenbosch
Aantal en aard handavingsrapporten doorgestuurd naar de SBK	2019	Gemeente 's-Hertogenbosch
Benoemen van drie bestuursleden voor de stichting verbetering kwaliteit taxi's 's-Hertogenbosch (collegevoorstel)	2015	Gemeente 's-Hertogenbosch
Convenant Bosch Taxikeurmerk (Brief aan het TaxiNL bestuur)	2012	Gemeente 's-Hertogenbosch
Eenmalige bijdrage stichting Bossche kwaliteitstaxi ten behoeve van instandhouding Bossche taxikeurmerk (collegevoorstel)	2016	Gemeente 's-Hertogenbosch
Klanttevredenheidsonderzoek taxivervoer 's-Hertogenbosch	2019	Gemeente 's-Hertogenbosch
Resultaten eenmalige administratieve controle geregistreerde kentekens SBK	2019	Gemeente 's-Hertogenbosch
Resultaten mystery guest onderzoeken	2016-2019	Gemeente 's-Hertogenbosch

Vaststellen van de uitvoeringsregels handhaving kwaliteit straattaxivervoer (collegevoorstel)	2015	Gemeente 's-Hertogenbosch
Verlening subsidie pilot taxi hosting 2018-2019	2018	Gemeente 's-Hertogenbosch
Vaststellen van de verordening kwaliteitskeurmerk straattaxi's 's-Hertogenbosch 2015	2015	Gemeente 's-Hertogenbosch
Evaluatie gemeentelijke bevoegdheden kwaliteit taxivervoer	2017	KWINK Groep
Evaluatie taxistelsel Amsterdam	2018	KWINK Groep
Aantal (behandelde) klachten ingediend door chauffeurs en klanten	2017/2018	SBK
Aantal chauffeurs aangesloten bij de SBK (overzicht)	2019	SBK
Jaarverslag SBK 2016/2017	2017	SBK
Jaarverslag SBK 2018 (concept)	2019	SBK
Normen- en waardenprotocol	2015	SBK
Projectvoorstel taxi hosting pilot project	2018	SBK
Verantwoording eenmalige bijdrage gemeente	2017	SBK
Verslag klankbordgroep SBK	2019	SBK
Verzoek structurele bijdrage gemeente (brief aan het college)	2017	SBK
Sanctiereglement SBK	2017	SBK

Bijlage III: Verbetermogelijkheden

Deze bijlage bevat de uitwerking van de drie verbetermogelijkheden uit paragraaf 6.2 die kunnen bijdragen aan de gewenste kwaliteitsverbetering van het taxivervoer op de Bossche taximarkt.

1. Klanten betrekken bij verbeteren kwaliteit Bossche opstapmarkt (ogen en oren). De problemen en signalen van klanten spelen nu geen rol van betekenis in het verbeteren van de kwaliteit van de opstapmarkt. Er zijn heel weinig klachten en hier wordt vanuit kwaliteitsverbetering geen opvolging aan gegeven. Er zijn een aantal mogelijkheden genoemd om de klant beter te equiperen om een bijdrage te leveren aan de kwaliteitsverbetering van de Bossche opstapmarkt:

- a. Duidelijke borden met spelregels bij standplaatsen (bijvoorbeeld: u heeft vrije keuze, rit mag niet geweigerd worden, inschatting prijzen, et cetera)
- b. Bekend en laagdrempelig klachten- en complimentenloket, gepromoot door bijvoorbeeld stickers met contactgegevens op de hoofdsteunen in taxi's. Het klagen zelf kan laagdrempelig gemaakt worden door bijvoorbeeld een SMS-service te gebruiken ("SMS nummer van de taxi en we nemen contact op").

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld: <https://tfl.gov.uk/info-for/taxis-and-private-hire/licensing/learn-the-knowledge-of-london>. Het halen van 'The Knowledge' wordt gezien als de moeilijkste taxitest in de wereld en vraagt een lange voorbereiding en verschillende examens. De toetredingsdrempel is derhalve hoog.

⁴¹ De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB) stelt vergunningverlenende instanties in staat om op grond van bepaalde informatie een vergunning te

- c. Klachten afhandelen via dit loket met afschrift aan de gemeente of SBK voor eigen registratie en signalering. Ook van complimenten. Deze signalen administreren en gebruiken om chauffeurs aan te spreken wanneer nodig (in positieve dan wel negatieve zin).
- 2. De drempel voor het verkrijgen van een keurmerk verhogen door toetredingseisen aan te scherpen en administratieve controle aan de voorkant. Mogelijke acties:**
- a. Toetredingseisen aanscherpen: de toegevoegde waarde van de deelcertificaten is beperkt met de huidige toetredingseisen, deze vormen hiermee geen onderscheidende drempel voor kwaliteit. Lastig hierbij is om te bepalen waar de lat zou moeten liggen. Hoeveel stratenkennis is bijvoorbeeld voldoende?⁴⁰ Gekeken zou kunnen worden naar de eisen in andere steden of de eisen van andere taxikeurmerken zoals TX-keur.
 - b. Administratieve controle: voer aan de voorkant een administratieve controle uit op belangrijke randvoorwaarden voor veilig en kwalitatief hoogwaardig taxivervoer. Bijvoorbeeld: controle op verzekeringen, apk, landelijke chauffeurspas, taxivergunning, beschikking over een klachtenreglement, aangesloten bij een geschillencommissie, gedrag uit het verleden in de Bossche taximarkt (dossier) en een BIBOB-toets.⁴¹ Geef het certificaat uit op naam van de chauffeur en op het kenteken van de taxi zodat bij wijzigingen opnieuw controle kan plaatsvinden.
- 3. Toezicht en handhaving aanscherpen:**
- a. Detectie: signalen van reizigers, handhavers (ook Politie en ILT), mystery guest onderzoeken en chauffeurs onderling verzamelen, administreren en benutten. Daarnaast administratief blijven

weigeren of in te trekken. Hiermee kan worden voorkomen dat bestuursorganen ongewild een vergunning verlenen aan bedrijven die daarmee criminele of illegale activiteiten willen ontplooiën. Kanttekening: alleen ondernemingen die een vergunning aanvragen komen voor een BIBOB-toets in aanmerking. Hiermee wordt het grootste deel van de opstapmarkt afgedekt (met name zzp'ers).

handhaven op de randvoorwaarden (bijvoorbeeld een jaarlijkse controle op verzekeringen, apk, landelijke chauffeurspas, landelijke taxivergunning). Afhankelijk van de beschikbare capaciteit (mensen en middelen) dienen prioriteiten gesteld te worden in het toezicht. Zo zal een aangescherpte administratieve controle aan capaciteit vragen die vervolgens niet op straat ingezet kan worden. We zijn van mening dat met inzet op administratieve controles de efficiëntie van toezicht en handhaving vergroot kunnen worden.

- b. Informatievoorziening: informatie op het gebied van toezicht en handhaving op de taximarkt dient structureel te worden bijgehouden. Op grond hiervan kan dossieropbouw plaatsvinden en kunnen chauffeurs die (herhaaldelijk) in de fout gaan worden aangesproken.
- c. Sanctie: Aan de hand van een normenkader en sanctieprotocol dient gesanctioneerd te worden wanneer normen (herhaaldelijk) worden overschreden. De expliciete koppeling van sancties aan overtreding van normen en het daadwerkelijk toepassen van die sancties zal eraan bijdragen dat chauffeurs meer geneigd zullen zijn om het gewenste gedrag te vertonen. Daarnaast kan worden bekeken of er mogelijkheden zijn om goed presterende chauffeurs te belonen. Bijvoorbeeld door bij excellent functioneren de jaarlijkse kosten voor de vergunning te reduceren of kwijt te schelden.

KWINK groep B.V.
Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

www.kwinkgroep.nl