

Kwaliteitstaxi Amsterdam CS

Een plan- en procesevaluatie

Paul Hulshof
Lotte Loef
Paul van Soomeren



Kwaliteitstaxi Amsterdam CS

Een plan- en procesevaluatie

Amsterdam, 15 juli 2009

Paul Hulshof
Lotte Loef
Paul van Someren

Inhoudsopgave

Lijst met afkortingen	3
Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	4
Conclusies	7
Aanbevelingen	9
1 Inleiding	15
2 De maatregel Kwaliteitstaxi	18
2.1 Aard en inhoud van de maatregel Kwaliteitstaxi	18
2.2 Doelen	20
2.3 Taken en verantwoordelijkheden betrokken instanties	21
2.4 Handhaving en sanctionering	23
3 De huidige praktijk	27
3.1 De ontwikkelingen op de standplaats	27
3.2 De fysieke scan van de standplaats CS en omgeving	29
3.3 Analyse sociale veiligheid	31
3.4 Draagvlak en waardering voor de maatregel Kwaliteitstaxi	37
4 Uitvoering van de maatregel Kwaliteitstaxi	39
4.1 Organisatie	39
4.2 Handhaving en sanctionering	40
4.3 Informatiehuishouding	44
5 De maatregel Kwaliteitstaxi gewogen...	48
5.1 Feitelijke situatie op de standplaats	48
5.2 Draagvlak en waardering voor de maatregel Kwaliteitstaxi	49
5.3 Projectorganisatie	50
5.4 Handhaving en sanctionering	51
5.5 Informatiehuishouding	53
5.6 Tafel van Elf-toets van de maatregel Kwaliteitstaxi	55
Bijlagen	
Bijlage 1 Aanpassingen in de wetgeving	60
Bijlage 2 Onderzoeksopzet	61
Bijlage 3 Overzicht handhavingsplan 2009	64
Bijlage 4 Wettelijke eisen voor uitvoeren beroep taxichauffeur	69
Bijlage 5 Eisen en regels TX-keur	73
Bijlage 6 Aannames en mechanismen	75
Bijlage 7 De Tafel van Elf	77
Bijlage 8 Sancties	80
Bijlage 9 Bruikbaarheid veldwerkmethoden	82
Bijlage 10 Toelichting op fysieke scan	84

Lijst met afkortingen

Afkorting	Betekenis
APV	Algemeen Plaatselijke Verordening
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BOA	Bijzonder Opsporingsambtenaar
Bp 2000	Besluit personenvervoer 2000
CCV	Contactcommissie Vakbekwaamheid
CS	Centraal Station
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
DCIV politie	Dienst Controle Infrastructuur en Verkeer
DIVV	Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer
DPG	Dienst Persoons- en Geo-informatie
DST	Dienst Stadstoezicht
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
KNV	Koninklijk Nederlands Vervoer
NMI	Nederlands Meetinstituut
OM	Openbaar Ministerie
OOV	Openbare Orde en Veiligheid
RDW	Rijksdienst voor Wegverkeer
RVV	Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens
SEB	Stichting Examenbureau Beroepsvervoer
TAO	Taxi Advies Orgaan
TCA	Taxicentrale Amsterdam
VOG	Verklaring Omtrent Goed Gedrag
VOV-team	Veiligheidsteam Openbaar Vervoer
Wp2000	Wet personenvervoer 2000
ZZP	Zelfstandige zonder personeel

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Samenvatting

In maart 2008 voerde de gemeente Amsterdam de maatregel 'Kwaliteitstaxi' in voor de taxistandplaats op het Centraal Station (CS). Met deze maatregel wil de gemeente eisen stellen aan de chauffeurs op de taxistandplaats met als doel de kwaliteit van de aangeboden taxidiensten op het CS te verhogen. Voormalig wethouder Van der Horst verwoordde dit in 2005 bij zijn plan voor een 'Amsterdamtaxi' als volgt:

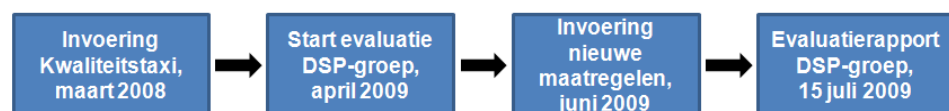
"Een schone, nette auto, op afstand herkenbaar als kwaliteitstaxi. Een chauffeur die voor mij, de klant, de deur open houdt. In het Nederlands kan ik aan de chauffeur vragen waar ik heen kan, dichtbij of ver weg. De tarieven zijn duidelijk zichtbaar, ook aan de binnenkant. Als klant weet ik zeker dat de kortste weg naar de bestemming wordt gekozen. En ik kan eventueel betalen met een creditcard."

Er is uiteindelijk gekozen voor het instellen van een belanghebbendenparkeervergunningregeling, waaraan enkele voorwaarden zijn verbonden:

- Het bezitten van een voldoende milieuvriendelijke auto die minder dan zes jaar oud is en beschikt over een roetfilter.
- Het beschikken over het landelijk taxikeurmerk TX-keur.
- Het beschikken over een ontheffing voor het gebruik van tram- en busbanen.

DSP-groep is door de Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer (DIVV) gevraagd om de maatregel Kwaliteitstaxi te evalueren. De nieuwe wethouder stelde ongeveer gelijktijdig met de start van de evaluatie nieuwe maatregelen om de situatie op de standplaats van het CS te verbeteren. Deze maatregelen zijn sinds 1 juni 2009 van kracht. In de evaluatie keken we terug naar de manier waarop de maatregel Kwaliteitstaxi in het eerste jaar heeft gefunctioneerd. In de conclusies en aanbevelingen ligt de nadruk echter op het benoemen van de voorwaarden waaronder de nieuwe maatregelen kunnen gaan werken op de standplaats van het CS en op andere locaties in de stad.

Figuur 1: Tijdschema



Ontwikkeling van de situatie op en rond de standplaats

In de eerste paar maanden na invoering van de maatregel Kwaliteitstaxi (voorjaar 2008) waren er ongeveer 300 vergunningen uitgegeven en hield de Dienst Stadstoezicht (DST) dagelijks achttien uur toezicht op en rond de standplaats CS. De situatie op en rond de standplaats verbeterde aanzienlijk ten opzichte van de jaren ervoor. De chauffeurs waren netter gekleed, reden in nieuwere auto's en er vonden minder vaak misdragingen plaats.

Na de zomer van 2008 waren er al bijna 900 vergunningen uitgegeven, terwijl ongeveer gelijktijdig het aantal uren toezicht werd verminderd. De drukte op en rond de taxistandplaats nam toe en chauffeurs zonder geldige vergunning probeerden op alle mogelijke manieren de controles te omzeilen. Inmiddels zijn er door de Dienst Persoonsgegevens- en Geo-Informatie (DPG), verantwoordelijk voor de uitgifte van de vergunningen, al meer dan duizend vergunningen afgegeven (mei 2009) aan de chauffeurs die aan de genoemde voorwaarden voldoen. Geregeld is er weer sprake van intimidatie, agressie en (dreiging van) geweld. Ook is nog altijd sprake van veel verkeershinder op de IBIS weg als gevolg van langzaam rijdende en stilstaande taxi's die de standplaats op willen komen. De chauffeurs stellen dat de situatie op dit moment beter is dan enkele jaren geleden, maar de toestand is zeker niet optimaal. Buiten de toezichturen nemen de problemen weer flink toe. De onderzoekers van DSP-groep hebben tijdens zogenaamde 'mystery guest-ritten' ervaren dat ze niet zelf een taxi konden/mochten kiezen en dat in veel gevallen geen meter werd aangezet waardoor vaak te veel betaald moest worden. Ook bezoekers van het CS die zijn geïnterviewd hadden overwegend (70%) negatieve ervaringen of een negatieve beeldvorming over de standplaats op het CS.

Een jaar na invoering heeft de maatregel Kwaliteitstaxi dus niet geleid tot de gewenste kwaliteitsverbetering. Dat heeft aan de ene kant te maken met het feit dat het gros van de taxichauffeurs als zelfstandige ondernemer zich nog steeds niet verantwoordelijk voelt voor het imago van de taxibranche in Amsterdam. Aan de andere kant verloopt de uitvoering van de maatregel Kwaliteitstaxi op verschillende onderdelen niet goed. Daar gaan we verderop in dit rapport uitgebreid op in.

Fysieke omgeving van de standplaats

Ook in de fysieke omgeving van de standplaats CS kwamen verschillende knelpunten naar voren:

- De fysieke ruimte op de standplaats is te krap voor het manoeuvreren en draaien.
- Er is een gebrek aan ruimte voor taxi's om te wachten voor de standplaats.
- De Stop & Go-bus die over de standplaats heen rijdt, zorgt voor een verkeersbelemmering.

In de nieuwe plannen voor het Stationseiland wordt de standplaats iets verplaatst, maar dat is nauwelijks een oplossing voor de ruimte en aanrijdproblemen. Over plannen voor een geheel andere locatie voor een taxistandplaats (achterzijde station) is nog geen duidelijkheid.

Waardering van de maatregel Kwaliteitstaxi

Binnen de huidige landelijke wetgeving voor de taxibranche heeft de gemeente Amsterdam weinig speelruimte voor het opstellen en uitvoeren van een effectief lokaal taxibeleid.

Het instellen van een parkeervergunningstelsel voor de standplaats CS bleek een van de weinige opties van de gemeente om kwaliteitseisen te

stellen aan chauffeurs. Zowel chauffeurs als handhavende partijen vinden de maatregel Kwaliteitstaxi over het algemeen een verbetering ten opzichte van de vroegere situatie. Er blijven echter problemen bestaan, omdat het toezicht onvoldoende is en niet goed functioneert. Achtergrond van veel van de problemen is de grote druk op de standplaats CS. Volgens de chauffeurs zijn te veel vergunningen (meer dan 1000) uitgegeven voor te weinig plekken (14) en is het aantal plekken te klein voor een drukke plek als het CS.

Om de uitvoering van deze maatregel goed te laten verlopen, zijn drie zaken belangrijk:

- de organisatie
- de handhaving
- de informatiehuishouding

Deze drie elementen zijn schakels in een keten: als één van de schakels niet goed werkt, breekt de keten.

Organisatie

Er zijn tien verschillende partijen betrokken bij de uitvoering van de maatregel Kwaliteitstaxi met elk een bepaalde verantwoordelijkheid in de uitvoering. De onderlinge verhouding tussen de partijen en de manier waarop de taken en verantwoordelijkheden exact moeten worden uitgevoerd, blijken niet altijd even helder te zijn. Het ontbreekt op dit punt aan concreet vastgelegde werkafspraken en procedures.

In de eerste paar maanden in 2008 was er geregeld grootschalig overleg met alle betrokken partijen. Hierbij waren zowel betrokkenen van operationeel als strategisch niveau. Tijdens deze overleggen is de voortgang besproken en informatie uitgewisseld, maar deze hebben niet geleid tot het maken van harde afspraken of tussentijdse bijsturing.

Handhaving

- In totaal zijn vijf verschillende partijen verantwoordelijk voor een gedeelte van de handhaving. **Dienst Stadtoezicht** (DST) was tot juni 2009 acht uur per dag aanwezig en had tot taak de verkeersregels en de vergunningvoorwaarden te handhaven. Het blijkt voor de toezichthouders lastig bepaalde overtredingen te constateren en er wordt niet altijd uniform opgetreden. Zo is het gedrag van de chauffeurs ten opzichte van de klanten moeilijk te controleren, terwijl dit juist één van de belangrijkste problemen is. Daarnaast is er bij DST sprake geweest van een wisselende kwaliteit van de toezichthouders, terwijl de omstandigheden waaronder gewerkt moet worden, zwaar zijn. De chauffeurs op de standplaats zijn met regelmaat intimiderend en asociaal. In het eerste jaar heeft DST in totaal slechts 29 rapporten van bevindingen opgemaakt en doorgestuurd naar de Dienst Persoonsgegevens- en Geo-informatie.
- Op basis van de DST rapporten moest de **Dienst Persoonsgegevens en Geo-informatie** (DPG) waarschuwingen en sancties uitdelen. Op basis van deze 29 ontvangen rapporten zijn 23 waarschuwingen uitgedeeld, maar geen enkele vergunning is ingetrokken. De kwaliteit van de rapporten was soms onvoldoende om een waarschuwing of sanctie op te leggen. DPG heeft dit echter pas na een jaar aangegeven.
- De **politie** heeft een belangrijke rol bij het handhaven van de regels omtrent het gebruik van de tram- en busbaan in Amsterdam. Op basis hiervan trekt DPG jaarlijks tientallen ontheffingen (tijdelijk) in. De verschillende onderdelen van de politie (wijkteam, Dienst Controle Infrastructuur en Verkeer (DCIV), Spoorwegpolitie) treden geregeld op tegen strafbare feiten van chauffeurs op en rond het CS, het niet voldoen aan de wettelijke

eisen voor taxichauffeur en overtredingen van de APV of verkeersregels. Dit optreden leidt echter niet tot intrekking van de vergunning. Helaas is er geen volledig zicht op de output van deze werkzaamheden. Daarom is niet duidelijk hoe vaak en waartegen is opgetreden en welke consequenties hieruit zijn voortgevloeid.

- **Stichting TX-keur** geeft de landelijke taxikeurmerken uit en controleert de bedrijven die een keurmerk ('TX-keur') hebben om de kwaliteit van het keurmerk te waarborgen. Op basis van door hen uitgevoerde controles zijn tot nu toe geen keurmerken ingetrokken van chauffeurs die een vergunning hebben voor de standplaats CS. Met de huidige controles worden echter geen misdragingen van chauffeurs geconstateerd. Er worden namelijk geen mystery guest-ritten uitgevoerd, zoals onderzoekers van DSP-groep deden. Zonder mystery guest-ritten wordt de belangrijkste norm van het TX-keur, de gedragscode, niet gecontroleerd.
- De **Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW)** die toeziet op de kwaliteitseisen die op personenvervoer van toepassing zijn, voerde wel regelmatig controles uit. In heel Amsterdam heeft IVW in 2007 1608 controles uitgevoerd en 1317 in 2008. Onduidelijk is hoe vaak en op welke momenten er controles waren op de standplaats CS. In ongeveer de helft van de gevallen is een overtreding geconstateerd die resulteerde in een waarschuwing, boeterapport, proces verbaal etc. Hoeveel sancties er zijn opgelegd aan chauffeurs van de standplaats op het CS, is echter niet duidelijk geworden uit registraties van IVW.

Informatiehuishouding

In het handhavingsplan van 2008 staat dat het uitwisselen van informatie een belangrijke voorwaarde is voor het creëren van een sluitend systeem van handhaving van de maatregel Kwaliteitstaxi. Deze evaluatie maakt duidelijk dat aan die voorwaarde niet voldaan wordt. De informatie over taxi's, chauffeurs en vergunningen is gefragmenteerd aanwezig bij de verschillende instanties. Op dit moment wisselen partijen weinig gegevens uit. IVW en Stichting TX-keur vormen hierop een uitzondering. Daarnaast ontvangt DPG van de politie regelmatig informatie over overtredingen van de tram- en busbaanonthefing en van DST de rapporten van bevindingen van overtredingen van chauffeurs op de standplaats CS. Er is echter geen informatie-uitwisseling tussen IVW, TX-keur en DPG en tussen de politie, IVW en TX-keur. Een van de redenen waarom dat nauwelijks gebeurt, is dat tussen alle partijen nog geen duidelijke afspraken zijn gemaakt over welke informatie met wie op welk moment wordt uitgewisseld. Waar noodzakelijk moeten deze afspraken schriftelijk worden vastgelegd in bijvoorbeeld een convenant om ook het privacy aspect in het uitwisselen van gegevens te ondervangen.

Conclusies

Een belangrijke conclusie die getrokken kan worden vóór de evaluatie van de maatregel Kwaliteitstaxi is dat de beleidsmakers in Amsterdam sinds de ingrijpende wijziging van de landelijke taxiwetgeving in 2000 nog maar weinig speelruimte hebben om een effectief lokaal taxibeleid te voeren. Dit gezegd hebbende, kunnen we op basis van bevindingen uit deze evaluatie zes conclusies trekken over de maatregel Kwaliteitstaxi.

➤ **Conclusie 1: De doelstellingen van de maatregel Kwaliteitstaxi zijn niet gerealiseerd**

Er zijn ruim duizend vergunningen uitgegeven voor veertien plekken. Ondanks de extra eisen die met de maatregel Kwaliteitstaxi zijn gesteld aan chauffeurs, is er dagelijks sprake van verkeershinder op en rond de standplaats, agressie/intimidatie en ongewenste gedragingen waaronder het weigeren van ritten en het vragen van een te hoge prijs. Dit heeft voor een deel te maken met het feit dat het gros van de individuele chauffeurs zich nog steeds niet verantwoordelijk voelt voor het imago van de branche. Maar ook in de opzet, organisatie en uitvoering van de maatregel Kwaliteitstaxi is nog veel winst te behalen. De maatregel Kwaliteitstaxi is een ingewikkeld systeem waarbij tien verschillende partijen betrokken zijn met hun eigen belangen en verantwoordelijkheden. Het is nog maar zeer de vraag of een dergelijke maatregel kan leiden tot de gewenste effecten (zie conclusie 3).

➤ **Conclusie 2: De fysieke indeling van de taxistandplaats en de omgeving zijn niet optimaal**

De ruimte op de standplaats CS is zeer beperkt, waardoor het voor taxi's lastig is om te manoeuvreren. De aanrijdroute is druk en raakt vaak verstopt, met name voor de ingang van de standplaats. Dit geeft naast verkeersoverlast ook veel lawaai en 'gedoe' voor de omgeving.

Op dit moment zijn er geen mogelijkheden om de standplaats uit te breiden op de huidige locatie. Belangrijk is dus dat wordt gezocht naar andere oplossingen zoals:

- het creëren van meerdere plaatsen op andere locaties op het Statioonseiland;
- het creëren van een bufferplek waar taxi's kunnen wachten voordat deze op de taxistandplaats kunnen staan;
- het verbeteren van de aanrijdroute naar de standplaats.

➤ **Conclusie 3: De maatregel Kwaliteitstaxi is een juridisch en organisatorisch lastig uitvoerbare maatregel**

De gekozen constructie om gebruik te maken van een belanghebbendenparkeervergunningensysteem voor de standplaats op het CS blijkt zowel in opzet als uitvoering een lastige constructie. Vanwege de landelijke regelgeving heeft de gemeente Amsterdam weinig speelruimte voor het opstellen en uitvoeren van een effectief lokaal taxibeleid. De gemeente heeft door de jaren heen wel andere opties onderzocht om binnen de juridische mogelijkheden van de huidige landelijke wetgeving eisen te stellen aan de chauffeurs, maar het is echter niet altijd helder welke besluiten zijn genomen en met welke argumentatie. Mogelijkheden zijn het privatiseren van een stuk grond (waardoor de gemeente vrijer is in de eisen die worden gesteld aan de chauffeurs die er gebruik van mogen maken) en het stellen van een maximum aan het aantal vergunningen om de situatie beter onder controle te houden.

➤ **Conclusie 4: Bij de uitvoering van de maatregel Kwaliteitstaxi ontbreekt een heldere organisatie**

Er zijn bij de maatregel Kwaliteitstaxi veel verschillende partijen betrokken met elk eigen taken en verantwoordelijkheden. Partijen zijn vrij gelaten in de manier waarop zij hun taken en verantwoordelijkheden uitvoeren. Afspraken zijn nauwelijks gedocumenteerd in werkafspraken en -procedures en er ontbreekt duidelijke sturing op het project. Op dit moment wordt niet door één partij de regie gevoerd, waardoor afspraken niet worden nagekomen. DIVV heeft volgens de afspraken de verantwoordelijkheid om de uitvoering van de maatregel Kwaliteitstaxi te coördineren.

➤ **Conclusie 5: De informatiehuishouding is gebrekkig**

Ten eerste is weinig meetbare en betrouwbare informatie beschikbaar over hoe de uitvoering van de maatregel Kwaliteitstaxi verloopt en over de situatie op de standplaats. Hierdoor ontbreekt het aan informatie die voor de beleidsmakers nodig is om tussentijds bij te kunnen sturen. Ten tweede wordt de informatie die beschikbaar is onvoldoende met elkaar gedeeld. Hierdoor is nog geen integraal systeem van handhaving en sanctionering mogelijk.

➤ **Conclusie 6: Knelpunten bij de handhaving**

In de uitvoering van de handhavende en sanctionerende werkzaamheden bestaan bij verschillende partijen knelpunten. Dat heeft ertoe geleid dat, ondanks misdragingen van chauffeurs, nog steeds nauwelijks belanghebbendenvergunningen zijn ingetrokken. Er is vooral nauwelijks controle op het gedrag van de chauffeurs ten opzichte van de klanten, waardoor overtredingen op dit gebied niet worden geconstateerd en bestraft. De verantwoordelijkheid voor een belangrijk deel van de handhaving ligt bij niet-gemeentelijke organisaties zoals TX-keur, IVW en de politie. Hierdoor heeft de gemeente weinig directe grip op hoe de handhaving verloopt.

Aanbevelingen

➤ **Aanbeveling 1: Benoem een taxiregisseur en informatiebeheerder**

De maatregel Kwaliteitstaxi is beleidsmatig goed bedacht, maar de uitvoering ervan laat op verschillende onderdelen te wensen over. Een organisatie die de regie heeft op de uitvoering van de maatregel Kwaliteitstaxi moet zeer ervaren zijn in de uitvoering van dit type maatregelen. De nadruk moet hierbij liggen op uitvoeren in plaats van het formuleren van beleid. Om de uitvoering vlot te trekken, zijn een regisserende, uitvoerende projectleider en een informatiebeheerder nodig. De projectleider, die we **taxiregisseur** zullen noemen, moet een daadkrachtig persoon zijn die zorgt dat alle partijen hun taken uitvoeren zoals afgesproken wordt, de partijen bij elkaar brengt voor overleg en nauw contact onderhoudt met de wethouder Verkeer. De projectleider werkt samen met - en laat zich informeren door - de **informatiebeheerder** die

zorgt dat de registraties van de verschillende betrokken partijen bij elkaar komen. De informatie moet bruikbaar worden gemaakt voor de beleidsmakers, zodat op basis hiervan besluiten kunnen worden genomen en de voortgang van de maatregel Kwaliteitstaxi wordt gemonitord. Deze informatie moet ook voor de andere partijen bruikbaar zijn, zodat bijvoorbeeld TX-keur een keurmerk kan intrekken, IVW een chauffeurspas kan blokkeren waarna DPG een belanghebbendenvergunning zal intrekken. Deze twee functies moeten worden ondergebracht binnen een gemeentelijke dienst, waarbij ze in directe verbinding staan met de directie en wethouder. Mogelijkheid hierbij is om ze onder te brengen in een stafdienst direct onder de directeur van een dienst.

➤ **Aanbeveling 2: Instellen van een operationeel en strategisch overleg**

Op twee niveaus moet overleg zijn: een operationeel en strategisch overleg. De taxiregisseur en informatiebeheerder moeten vorm geven aan de twee overlevormen.

Het **operationeel overleg** moet bij aanvang tweewekelijks tot maandelijks plaatsvinden. Hierbij moeten naast de taxiregisseur en informatiebeheerder die een leidende rol hierin hebben, vertegenwoordigers aanwezig zijn van:

- DST
- Politie (wijkteam en DCIV)
- DPG
- Justitie (minder frequente aanwezigheid vereist)
- TX-keur (idem)
- IVW (idem)

In het operationeel overleg wordt de informatie van de verschillende partijen bij elkaar gebracht en op basis daarvan wordt besproken hoe de uitvoering van de handhaving en sanctionering verloopt.

Het **strategisch overleg** met de verantwoordelijk wethouder kan eens per kwartaal plaatsvinden. Ook in dit overleg heeft de taxiregisseur een leidende rol en zorgt hij/zij dat de verschillende gemeentelijke partijen die een rol spelen bij elkaar komen. Dat zijn in ieder geval de vertegenwoordigers van DIVV, directie OOV en de Bestuursdienst: ongeveer dezelfde samenstelling als de huidige begeleidingscommissie voor dit evaluatieonderzoek. De informatiebeheerder voedt het strategisch overleg en hij gebruikt de verzamelde gegevens in het operationeel overleg en overige registraties om terugkoppeling te geven.¹

Dit overleg heeft tot doel om:

- Een duidelijke en meetbare doelstelling op te stellen voor de maatregel Kwaliteitstaxi. Deze wordt geschraagd door een beperkt aantal heldere en goed meetbare prestatie-indicatoren die structureel gemeten worden (mystery quest-resultaten, klachten, processen verbaal). Op basis daarvan kijkt men in het strategische overleg periodiek naar de stand van zaken en zoekt men verbetermogelijkheden.

Noot 1 In de door ons uitgevoerde evaluatie hebben we geëxperimenteerd met verschillende onderzoeksmethoden om de situatie op en rond de standplaats te monitoren. Met name mystery guest-ritten met chauffeurs en observaties op en rond de standplaats blijken daarvoor goede en goedkope methoden.

- Te zoeken naar juiste oplossingen bij de aanpak op andere/nieuwe taxistandplaatsen in Amsterdam.
- Zeer nauw contact te onderhouden met de partijen die bezig zijn met het landelijke taxibeleid. Dat zijn met name de G4 en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Uiteindelijk is het voor de gemeente Amsterdam van essentieel belang dat op landelijk niveau een wijziging optreedt in de taxiwetgeving, waardoor de afzonderlijke gemeenten zelf meer directere en verdergaande bevoegdheden krijgen om lokaal beleid te maken voor taxi's.

➤ **Aanbeveling 3: Informatie-uitwisseling en -beheer**

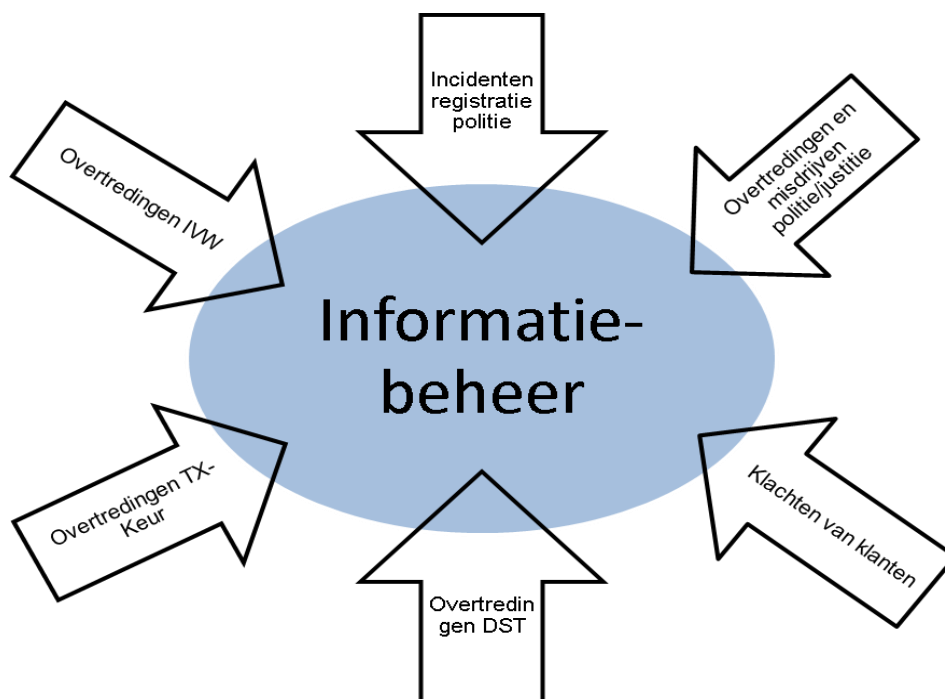
De betrokken partijen moeten duidelijke afspraken maken waarin de informatie-uitwisseling tussen de partijen wordt vastgelegd. Indien nodig kan een officieel convenant worden opgesteld. Een dergelijk convenant is in sommige gevallen noodzakelijk om te komen tot informatie-uitwisseling, zonder dat dit strijd oplevert met de Wet Persoonsgegevens en de Wet Politiegegevens.

Op dit moment komt de informatie niet op een centraal punt bij elkaar, waardoor er nog geen integraal systeem van handhaving en sanctieering mogelijk is. Naast de genoemde informatie zouden daarbij ook klachten van klanten moeten worden verzameld.² Alle beschikbare informatie moet vervolgens goed gewogen worden en er moeten dan ook consequenties aan worden verbonden. Daarom is een slimme informatie huishouding nodig: stroomschema, heldere afspraken, data base, data analyses/weging, focussen op de enkele 'rotte appels' en ook daadwerkelijk actie ondernemen en sancties opleggen.

Er moet een informatiebeheerder worden aangewezen (zie ook aanbeveling 1) die zorgt dat de juiste informatie van alle bronnen bijeenkomt, wordt geanalyseerd en kan worden gebruikt voor zowel het strategisch overleg als het aanscherpen van de handhaving en sanctieering. In figuur 2 ziet u welke informatie er allemaal 'op tafel' moet komen bij het op te zetten informatiesysteem. Belangrijk is daarbij ook dat de verschillende bronnen op elkaar kunnen aansluiten. Zo moeten de gegevens van TX-keur, die zich baseren op taxibedrijven, kunnen worden gekoppeld aan de gegevens van de gemeente die vergunningen op persoon uitgeeft.

Noot 2 Het opzetten en monitoren van een goed klachtensysteem is overigens geen sinecure. Slechts een marginaal gedeelte van de klanten zal na een ritje een klacht indienen over een chauffeur. Dit aantal is onder toeristen en andere mensen 'van buiten' waarschijnlijk nog veel lager.

Figuur 2: Informatiebeheer



➤ **Aanbeveling 4: Verbeteren van de manier waarop handhaving wordt uitgevoerd**

De uitvoering van de handhaving vergt verbetering. Het aantal uren toezicht van de handhavers van DST was na mei 2008 onvoldoende om genoeg toezicht te kunnen houden op rond de standplaats CS. De inzet van toezicht zou weer moeten worden verhoogd, bij voorkeur in wisselend, onvoorspelbare shifts. Het is echter ook nodig dat er mystery guest-controles komen, omdat dit de enige manier is waarop misdragingen van chauffeurs tegen klanten kunnen worden geconstateerd en bestraft. In de nieuwe maatregelen die door de wethouder per 1 juni 2009 zijn ingesteld, is vastgelegd dat TX-Keur met extra financiële steun van de gemeente van plan is deze controles te starten. Bovengenoemde oplossingen zijn echter kostbaar. Berekend is dat de inzet van de extra maatregelen (extra toezicht en inzet gastpersoon vanaf 1 juni, benoeming gemeentelijke taxiregisseur, uitvoering mystery guest-ritten) in 2009 ongeveer een miljoen euro kost. Het koppelen van een belasting aan de vergunning kan deze kosten opvangen, evenals het fiscaliseren van de parkeervergunning. Bij kosten van een miljoen per jaar, en ongeveer 1000 vergunninghouders, zijn deze kosten 1000 euro per vergunninghouder.

➤ **Aanbeveling 5: Voorstellen voor fysieke aanpassingen huidige standplaats**

De fysieke situatie op de standplaats is op dit moment verre van optimaal. Verschillende aanpassingen op de huidige standplaats zijn nodig om deze beter te laten functioneren, waaronder:

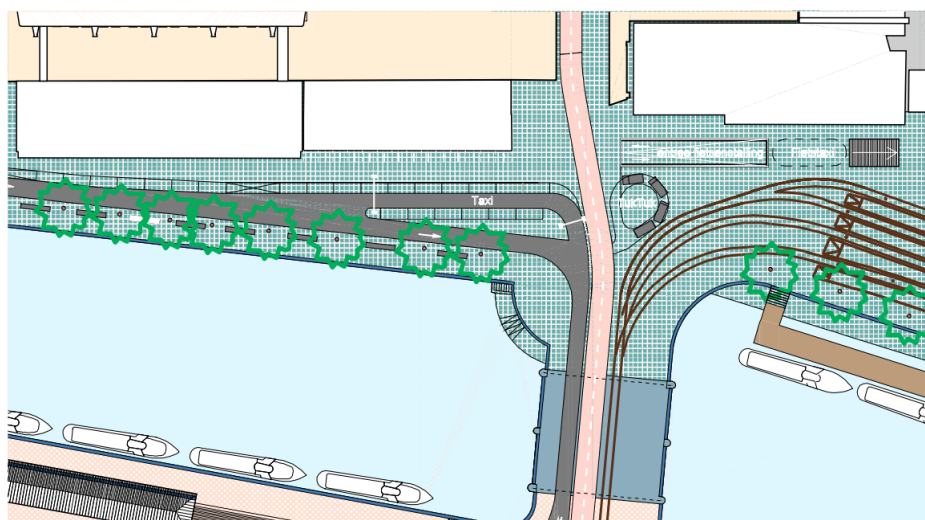
- Het repareren van de slagboom van de Stop/Go.
- Het verplaatsen van de witte zitbanken zodat de doorstroming van de taxi's wordt bevorderd.

- BOA's de mogelijkheid geven om ook op de weg voor het IBIS-hotel (tot onder de spoorbrug) bonnen uit te schrijven voor chauffeurs die willens en wetens een file veroorzaken door daar stil te staan of stapvoets te rijden.
- De fietsen- en bromfietsenstandplaats (die voor de overdekte fietsenstalling gesitueerd is) gebruiken als extra bufferstrook voor wachtende taxi's.

➤ **Aanbeveling 6: Voorstellen voor de toekomstige locatie van de standplaats**

De huidige standplaats is erg krap en biedt te weinig ruimte voor taxi's om te wachten tot er plek is op de standplaats. In de nieuwe plannen, waarin de standplaats wordt gesitueerd voor de overdekte fietsenstalling naast het IBIS hotel (zie figuur 3), zullen dezelfde problemen blijven bestaan³. De aanrijdroute blijft namelijk dezelfde, deze standplaats is ook krap en biedt weinig plaatsen.

Figuur 3: Mogelijke nieuwe taxistandplaats voor het IBIS-hotel



Plattegrond voorzijde Stationseiland

Een optie in dit model – of zelfs voor de huidige standplaats - is om een bufferzone in te richten, waarop taxi's kunnen wachten totdat ze de standplaats kunnen op rijden. Een dergelijke buffer moet elders worden gesitueerd, bij voorkeur op een plaats waar de taxi's minder verkeersoverlast kunnen veroorzaken. Bijvoorbeeld in de parkeergarage op de Prins Hendrikkade (ingang)/Droogbak (uitgang) of ergens anders waar plaats is. Door middel van een digitaal systeem dat werkt met kentekenregistratie, kunnen taxi's pas worden toegelaten op de standplaats indien ze op de bufferzone hebben gewacht. Op Schiphol wordt al met dit systeem gewerkt en functioneert het naar tevredenheid.

Noot 3 Deze verplaatsing is ingegeven door de geplande uitbreiding van het tramemplacement, waarbij een deel van de rails over de huidige taxistandplaats komt te liggen.

Wat betreft de mogelijkheden om een taxistandplaats aan de achterzijde van het CS te creëren, is uit dit onderzoek onvoldoende duidelijk geworden wat de huidige plannen van de gemeente hiervoor zijn. Het verdient aanbeveling om goed uit te zoeken welke plannen er op dit moment liggen en welke mogelijkheden er zijn binnen de andere plannen die zijn opgesteld voor het Stationseiland. Een taxistandplaats aan de achterzijde van het CS heeft een aantal voordelen zoals:

- de mogelijkheid een stuk grond te privatiseren (bijvoorbeeld op het bovendek/busstation);
- meer ruimte, waardoor het mogelijk is de standplaats ruimer in te richten;
- een betere doorstroming in het licht van het nieuwe verkeerscirculatieplan⁴, waardoor het straks voor taxi's moeilijker wordt om aan de voorzijde van CS te komen. Bovendien zijn er geen conflictueuze situaties met de Stop/Go en de nieuwe fietsonderdoorgang die gepland is onder het station;
- een taxistandplaats zorgt voor extra sociale ogen (vooral 's avonds en 's nachts) op de relatief rustige achterzijde van het station, wat de sociale veiligheid hier verhoogt.

Hierbij moet echter rekening gehouden worden met de mogelijkheid dat dezelfde problemen zullen gaan spelen als op de huidige standplaats en dat aan de achterzijde ook handhaving nodig zal zijn. De situaties aan de voor- en achterzijde kunnen bovenal niet los van elkaar beschouwd worden.

Alles overziend, is er nog een lange weg te gaan om een kwaliteitsverbetering door te voeren met betrekking tot taxi's op de standplaats van het CS, zodat bezoekers die een taxi nemen vanaf het CS weer een warm welkom en een gegarandeerde taxikwaliteit wordt geboden.

Zelfs als de gemeente Amsterdam in de nabije toekomst door aanpassing van de landelijke wetgeving meer bevoegdheden krijgt voor het opstellen van lokaal taxibeleid, zijn veel van de in dit rapport gepresenteerde conclusies en aanbevelingen nog steeds van belang. De Amsterdamse taxiwereld zal ook in de komende jaren een voortdurende uitdaging blijven.

Noot 4 Het nieuwe verkeerscirculatieplan voorziet in een route de stad in via de Westelijke Prins Hendrikkade en Martelaarsgracht, en een route de stad uit via Damrak en oostelijke Prins Hendrikkade. Door deze 'knip' ontstaat een autovrije verbinding tussen station en de Dam (de 'rode looper'). Deze situatie heeft gevolgen voor taxi's die vanaf de Dam naar de standplaats aan de voorzijde van het CS willen rijden. Zij moeten een lange omweg achter het station langs maken.

1 Inleiding

In 2000 is de landelijke wetgeving voor het taxivervoer in Nederland aangepast.⁵ Doel van de wetwijziging was het creëren van betere prijs-kwaliteitsverhoudingen voor de klant.

De deregulatie van de taximarkt in januari 2000, heeft niet geleid tot de gewenste kwaliteitsverhoging in het taxivervoer. Het gevolg van de wetwijziging was dat er veel vrije rijders bijkwamen, vooral in de grote steden. Hierdoor werd het aanbod te groot in verhouding tot de vraag. Daarnaast hoefden deze chauffeurs aan niemand verantwoording af te leggen en gedroegen zich zoals ze wilden. Mede door een overaanbod van taxi's, werd het voor de chauffeurs steeds moeilijker om voldoende te verdienen en werd het een situatie van 'survival-of-the-fittest'.

Vooraf in Amsterdam was de situatie op de taximarkt problematisch. Er zijn naar schatting 3000-3500 taxi's, meer dan in Den Haag, Rotterdam en Utrecht bij elkaar. Ongeveer de helft van de Amsterdamse taxi's zijn vrije rijders.

De grootste problemen deden zich voor op de taxistandplaats van het Centraal Station (CS). Er was sprake van een complete 'bende' op en rond de standplaats. De chauffeurs reden in oude, kapotte auto's. Dagelijks werden klanten opgelicht, korte ritten geweigerd en vond er fysiek en verbaal geweld tegen klanten en tussen chauffeurs onderling plaats. In 2006 werden vanaf 1 april t/m eind december 62 incidenten geregistreerd en in heel 2007 waren dat er 112.⁶ Het ging daarbij met name om belediging/bedreiging, agressie/geweld en het negeren van aanwijzingen van de stadtoezichthouders en/of politie. Uit de gegevens blijkt dat chauffeurs verschillende keren hebben ingereeden op de verkeersregelaars en/of BOA's van de Dienst Stadtoezicht (DST).

Ook de verkeershinder op en rond de standplaats was groot. Op de straat voor het IBIS hotel, de zogenaamde 'IBIS-weg', stonden files en werd veel getoeterd door chauffeurs.

Al met al had de taxistandplaats op het CS geen hartelijke en representatieve uitstraling voor bezoekers van het centraal station.

In Amsterdam is men al jaren op zoek naar een oplossing voor de problemen op de taximarkt. Reeds in 2005 nam toenmalig wethouder Verkeer en Vervoer, Van der Horst, het initiatief voor de Amsterdamtaxi: een schone, betrouwbare, op afstand herkenbare taxi met een hoog kwaliteitsniveau. Deze Amsterdamtaxi's zouden dan bestaan naast de goedkopere 'basis kwaliteit-taxi'. Belangrijke standplaatsen en ook de tram- en busbanen zouden exclusief voor hen gereserveerd zijn. De Amsterdamtaxi is er niet gekomen, omdat de grootste Amsterdamse taxicentrale, TCA, uiteindelijk te-

Noot 5 De Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) voor het taxivervoer en het daaruit voortvloeiende Besluit Personenvervoer 2000 (Bp2000). Zie bijlage 1 voor een overzicht van de belangrijkste aanpassingen.

Noot 6 Het aantal geregistreerde incidenten is volgens de politie slechts het topje van de ijsberg. Een groot gedeelte van de incidenten is niet in de politieregistraties terecht gekomen, omdat er geen melding en/of aangifte van is gedaan. Daarnaast is bij het gros van de aangiften dat is gedaan naar aanleiding van incidenten op en rond de taxistandplaats niet meer na te gaan of er een wel of niet een chauffeur bij betrokken is geweest.

gen het voorstel was. Zij vreesden hun eigen identiteit te verliezen door deel te nemen aan de Amsterdamtaxi. In oktober 2007 heeft staatssecretaris Huijzinga aangegeven in G4-verband (de vier grote steden: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht), gezamenlijk de taxiproblematiek te willen aanpakken en te onderzoeken wat gemeenten nodig hebben aan beleidsinstrumenten om de problemen in de taxibranche het hoofd te bieden. Tevens werd aangekondigd dat een pilot zou worden gehouden in Amsterdam om het gemeentebestuur meer mogelijkheden te bieden om regulerend op te treden in de taximarkt.

Na het niet slagen van de Amsterdamtaxi en door de blijvende behoefte aan kwaliteitsverbetering in de taxiwereld, heeft wethouder Herrema uiteindelijk in maart 2008 de maatregel 'Kwaliteitstaxi Centraal Station' ingevoerd. Het beleid is nu ruim een jaar geleden van kracht geworden, reden voor de Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer (DIVV) van de gemeente Amsterdam, om een evaluatie uit te laten voeren naar het functioneren van het beleid rond de Kwaliteitstaxi Centraal Station. Begin april 2009 kreeg onderzoeks- en adviesbureau DSP-groep het verzoek om dit onderzoek uit te voeren. Tegelijkertijd was men echter, onder leiding van de nieuwe wethouder Gerson die in april 2009 was aangetreden, reeds bezig de maatregelen aan te scherpen. Voor het onderzoek vormden deze activiteiten echter geen probleem. De opdracht werd zoals gepland uitgevoerd, met als één van de doelen om de nieuw aan te kondigen maatregelen naast de aanbevelingen te leggen en advies te geven onder welke voorwaarden deze zouden kunnen slagen.

Maatregel Kwaliteitstaxi

De maatregel Kwaliteitstaxi is ingevoerd om een kwaliteitsverbetering met betrekking tot taxi's rond het CS te bewerkstelligen. Doel is om bezoekers die een taxi nemen vanaf CS weer een warm welkom en een gegarandeerde taxikwaliteit te geven.

Inhoud van de maatregel Kwaliteitstaxi is de invoering van een belanghebbendenvergunning op de taxistandplaats op Centraal Station, waardoor alleen chauffeurs die in het bezit zijn van deze vergunning, hier kunnen komen.

De eisen die worden gesteld aan de vergunning betreffen het bezitten van een voldoende milieuvriendelijke auto (die minder dan 6 jaar oud is en beschikt over een roetfilter), het beschikken over het landelijk taxikeurmerk TX-keur en het beschikken over een ontheffing voor het gebruik van tram- en busbanen.

Onderzoeksopzet⁷

De evaluatie bestaat uit twee delen. In het eerste deel van het onderzoek wordt een beschrijving gegeven van de uitgangssituatie op de standplaats CS, inhoud van de maatregel Kwaliteitstaxi, doelstellingen en taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen. Op basis van een documentenanalyse en gesprekken met betrokkenen zijn aannames opgesteld over de effecten die na invoering van de maatregel Kwaliteitstaxi volgens de be-

Noot 7 Zie bijlage 2 voor een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksopzet.

leidsmakers naar verwachting hadden moeten optreden.

In het tweede deel van het onderzoek is nagegaan hoe de situatie op de standplaats is veranderd, in hoeverre de doelstellingen zijn behaald en op welke wijze de taken en verantwoordelijkheden zijn uitgevoerd door de verschillende partijen. Ook is nagegaan in hoeverre de aannames van de beleidsmakers zich ook daadwerkelijk hebben voorgedaan en wat de redenen daarvoor zijn. Omdat volledige registraties (door gemeente, politie, DST, IVW) over de situatie op de standplaats ontbraken, werd aanvullend veldwerk uitgevoerd om een beeld te creëren van de huidige situatie op en rond de taxistandplaats.

Inhoud van het rapport

In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van de maatregel Kwaliteitstaxi. In dat hoofdstuk wordt ingegaan op de aard en inhoud van de maatregel Kwaliteitstaxi zelf, de doelen, aannames en mechanismen, de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen en instanties en de afspraken rond handhaving en sanctionering van de maatregel Kwaliteitstaxi.

In hoofdstuk 3 wordt een beschrijving gegeven van de huidige praktijk op en rond de standplaats. Allereerst wordt een beschrijving gegeven van de ontwikkeling op en rond de standplaats, waarbij ook de uitkomsten van het veldwerkonderzoek worden gepresenteerd. Verder wordt een beschrijving gegeven van de fysieke scan van de standplaats en het draagvlak en de waardering voor de maatregel Kwaliteitstaxi onder taxichauffeurs en betrokken partijen en instanties.

In hoofdstuk 4 wordt een beschrijving gegeven van de projectorganisatie en de wijze waarop de maatregel Kwaliteitstaxi door de verschillende betrokken partijen is uitgevoerd.

In hoofdstuk 5 wordt bekeken wat de oorzaken zijn van het wel of niet slagen van de maatregel Kwaliteitstaxi in de praktijk, de geconstateerde knelpunten en de verandering van de situatie rond de standplaats. In dit hoofdstuk wordt ook gekeken in hoeverre de vooraf opgestelde aannames en mechanismen zich hebben voorgedaan.

2 De maatregel Kwaliteitstaxi

2.1 Aard en inhoud van de maatregel Kwaliteitstaxi

Aard van de maatregel Kwaliteitstaxi

Per 1 maart 2008 is de taxistandplaats bij het centraal station selectief toegankelijk gemaakt voor taxi's die in het bezit zijn van een belanghebbendenvergunning voor deze standplaats. De maatregel Kwaliteitstaxi is formeel een parkeervergunningsregeling die ook wordt gebruikt voor speciale parkeerplaatsen voor bijvoorbeeld deelauto's, politievoertuigen of garagebedrijven. De Parkeerverordening 2008, de Wegenverkeerswet 1994 en het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 liggen ten grondslag aan de regeling.

Inhoud van de maatregel Kwaliteitstaxi

De chauffeurs die in aanmerking komen voor een belanghebbendenvergunning voor de taxistandplaats op het Centraal Station, dienen aan de volgende eisen en voorschriften te voldoen:

- 1 Wettelijke vereisten voor het beroep taxichauffeur.
- 2 Het hebben van het landelijke keurmerk TX-keur.
- 3 Ontheffing voor het gebruik van tram- en busbanen.
- 4 Het hebben van een roetfilter, indien het voertuig een dieselauto is, en het voertuig een maximale leeftijd van zes jaar heeft.
- 5 Het zich houden aan de vergunningsvoorschriften en regels voor de standplaats.

Wettelijke vereisten voor beroep taxichauffeur

De wettelijke eisen voor taxiondernemers en taxichauffeurs zijn⁸:

- Ondernemingsvergunning voor een taxibedrijf. Elke chauffeur die voldoet aan de eisen van betrouwbaarheid en vakbekwaamheid krijgt van de Inspectie Verkeer- en Waterstaat (IVW) een ondernemingsvergunning die geldig is voor vijf jaar.
- Het voorhanden hebben van een chauffeurspas die ook door IVW wordt uitgegeven.
- Een geldig taxikentekenbewijs. Deze wordt uitgegeven door de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) en is blauw van kleur.
- Het hebben en bijhouden van een dagrittenstaat waarin na te gaan is hoeveel en welke ritten een chauffeur heeft gereden.
- Het voorzien van de taxi van een taxameter, die gekeurd is door het Nederlands Meetinstituut (NMI) of een door dit instituut gecertificeerde instelling.
- Het voorhanden hebben van een voertuig dat als taxi herkenbaar is.

Landelijke keurmerk TX-keur

Het landelijke keurmerk TX-Keur⁹ is in april 2004 gelanceerd door de werkgeversorganisatie voor het taxivervoer, Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV)

Noot 8 Zie bijlage 4 voor een uitgebreid overzicht van de wettelijke regelingen en eisen die van toepassing zijn op taxichauffeurs.

Noot 9 Zie bijlage 5 voor een uitgebreid overzicht van de eisen en regels die zijn verbonden aan TX-keur.

Taxi. De onafhankelijke Stichting TX-Keur is opgericht om hierin een beherende, organiserende en controlerende rol te hebben. Een keurmerk wordt afgegeven aan taxiondernemingen die aan verschillende eisen voldoen, die betrekking hebben op veiligheid, imago, comfort en algemene zaken. Onderdeel van TX-keur is ook een gedragscode voor de chauffeurs, die betrekking heeft op de persoonlijke verzorging van de chauffeurs, de etiquette en de wijze waarop de chauffeur zijn werkzaamheden uitvoert. De houders van het keurmerk worden jaarlijks gecontroleerd of nog aan alle voorschriften wordt voldaan. Daarnaast vinden onverwachte controles plaats op de taxistandplaatsen. Hier kunnen bedrijven meerdere keren per jaar mee te maken krijgen. Ook zou TX-Keur 'mystery guest-controles' uit gaan voeren, waarbij controleurs zich voordoen als klanten. TX-Keur hanteert eigen regels voor het uitdelen van waarschuwingen en het intrekken van keurmerken.

De ontheffing van het gebruik van tram- en busbanen

De ontheffing van het gebruik van tram- en busbanen wordt uitgegeven door Dienst Persoons- en Geo-informatie (DPG) van de gemeente. De chauffeur dient te beschikken over de vaardigheid te rijden over de tram- en busbanen en dient te beschikken over Amsterdamse stratenkennis.¹⁰ Bij overtredingen op de tram- en busbaan verliest men bij de eerste twee keer de ontheffing voor twee maanden en de derde keer voor een jaar.

Roefilter

Zowel nieuwe als bestaande dieselauto's dienen met een gecertificeerd roefilter te zijn uitgerust, mits deze beschikbaar is. Het TX-keur stelt het roefilter alleen verplicht voor nieuwe auto's. De gemeente Amsterdam wil ook dat bestaande taxi's altijd beschikken over een roefilter. Voorts geldt voor alle typen auto's dat het voertuig niet ouder mag zijn dan zes jaar.

Vergunningvoorschriften

Er is een aantal voorschriften van kracht bij het gebruik van de belanghebbendenvergunning. Deze vergunningvoorschriften zijn de voorwaarden waaronder de vergunning gebruikt mag worden.

- De chauffeur dient altijd in de directe omgeving van zijn auto te blijven.
- De chauffeur mag geen ritten weigeren (behalve bij personen in beschonken toestand of dreiging van geweld).
- De chauffeur dient altijd te beschikken over een geldig bewijs van TX-keur, een geldige ontheffing Tram/busbanen en een roefilter.
- Bij de vergunning hoort een toegangspas. Deze is persoonlijk en mag niet door anderen dan de vergunninghouder worden gebruikt.

De belanghebbendenvergunning wordt uitgegeven voor de duur van twee jaar, met op dit moment als einddatum 1 februari 2010. Er is *geen* maximum verbonden aan het aantal uit te geven vergunningen. De chauffeurs krijgen de beschikking over een elektronische toegangspas waarmee de slagboom, die de standplaats afsluit, omhoog gaat.

Noot 10 Men krijgt deze ontheffing indien men beschikt over het zogenaamde CCV-certificaat 'medegebruik vrije tram- en busbanen'. Om het CCV-certificaat te behalen, moet de chauffeur het praktijkexamen Amsterdam doen, dat onder andere de toepassing van regels over het medegebruik van de vrije tram/busbaan en de stads- en stratenkennis van Amsterdam toetst. Het examen kan worden behaald via het CBR. Het certificaat is vijf jaar geldig, daarna moet verlengingsexamen worden gedaan.

2.2 Doelen

Hoofd- en subdoelen

Uit de beleidsstukken¹¹ van de maatregel Kwaliteitstaxi kunnen het volgende hoofddoel en de daaruit voortvloeiende subdoelen worden afgeleid:

"Het doorvoeren van een grote kwaliteitsverbetering met betrekking tot taxi's rond het CS, zodat bezoekers die een taxi nemen vanaf CS weer een warm welkom en een gegarandeerde taxikwaliteit wordt geboden."

De subdoelen zijn:

- Het terugdringen van het aantal taxi's op de standplaats en daarmee ook het aantal incidenten.
- Het niveau van de kwaliteit van de taxi's op de standplaats CS verhogen doordat er nette chauffeurs werken, die er verzorgd uitzien en de stad kennen.
- Tegengaan van overlast en verstoringen van de openbare orde.
- Verbeteren van het imago van Amsterdam doordat de standplaats weer een visitekaartje van de stad wordt.
- Het geven van een kwaliteitsimpuls aan het taxivervoer in de stad door het niveau van de meest strategische standplaats te verbeteren.
- Ervaring opdoen met de gekozen werkwijze voor een eventueel uitrolprogramma naar de rest van de stad en een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van de visie op taxibeleid op Rijksniveau

Aannames/mechanismen

Er zijn door ons aannames en mechanismen geformuleerd, waarop de maatregel Kwaliteitstaxi gebaseerd lijkt te zijn. Deze zijn afgeleid uit de oorspronkelijke doelstellingen, de beschrijving van de maatregel Kwaliteitstaxi in de stukken en de gesprekken die zijn gevoerd met personen die betrokken waren bij de implementatie van de maatregel Kwaliteitstaxi. De lijst bestaat uit aannames die betrekking hebben op zowel positieve als negatieve effecten van het instellen van de maatregel Kwaliteitstaxi.

De belangrijkste aannames en mechanismen zijn¹²:

- Als het taxichauffeurs voor de standplaats CS verplicht worden gesteld om een belanghebbendenvergunning aan te vragen, dan zal de standplaats minder druk worden. Als de taxistandplaats minder druk wordt, vinden er minder incidenten plaats. Mogelijk komen er te weinig chauffeurs in aanmerking voor de belanghebbendenvergunning door de nieuwe eisen, waardoor een tekort aan taxi's op de standplaats ontstaat.
- Als er geen toezichthouders en/of handhavers rond de taxistandplaats aanwezig zijn, worden alle regels overtreden.
- Als de gemeente de mogelijkheid heeft om gele en rode kaarten uit de delen aan chauffeurs die zich niet houden aan de vergunningvoorwaarden, dan houden chauffeurs zich beter aan de regels. Als alle handhavende en sanctionerende partijen nauw met elkaar samenwerken en alle benodigde informatie met elkaar uitwisselen, dan ontstaat er een sluitend systeem van handhaving en sanctionering.

Noot 11 Zie het uitvoeringsprogramma kwaliteitsverbetering taxistandplaats CS van d.d. 7 november 2007 en het handavingsplan kwaliteitsverbetering taxistandplaats CS van februari 2008.

Noot 12 Zie bijlage 6 voor de volledige lijst met aannames en mechanismen.

- Als de gemeente de maatregel Kwaliteitstaxi invoert en ervoor zorgt dat de vergunningvoorwaarden- en eisen goed worden gehandhaafd, zullen de andere betrokken partners (politie, TX-keur, IVW) hun gedeelte van de maatregel Kwaliteitstaxi handhaven en de gemeente daarover informeren.
- Als het hebben van een TX-keur een voorwaarde is voor het krijgen van een belanghebbendenvergunning, komen er alleen hoogwaardige kwaliteitstaxi's naar de taxistandplaats op het CS.
- Als het systeem met de belanghebbendenvergunning goed werkt op de taxistandplaats van het CS, kan deze worden uitgerold over de andere taxistandplaatsen in de stad en eventueel buiten de stad.
- Als het TX-keur wordt ingevoerd ontstaat er een ordening binnen de eigen branche doordat taxibranche haar eigen chauffeurs tot de orde roept.
- Als TX-Keur belang heeft bij een hoge kwaliteit van het keurmerk (in de vorm van financieel belang), zullen ze deze kwaliteit willen handhaven.
- Als de toegang tot de taxistandplaats op het CS wordt beperkt door het instellen van een belanghebbendenvergunning, gaan niet-vergunninghouders in de omgeving van de standplaats en op andere plekken in de stad op zoek naar klanten.

Verderop in de rapportage wordt nagegaan in hoeverre bovenstaande aannames en mechanismen zich hebben voorgedaan en wat de achterliggende verklaring daarvan is geweest.

2.3 Taken en verantwoordelijkheden betrokken instanties

Bij de uitvoering van de maatregel Kwaliteitstaxi zijn verschillende partijen betrokken. Elke partij heeft een eigen rol en verantwoordelijkheid in de uitvoering. We zullen per instantie de belangrijkste taken en verantwoordelijkheden benoemen die zij hebben met betrekking tot de taxistandplaats CS.

Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer

- Is verantwoordelijk voor het beleid en de coördinatie van de maatregel Kwaliteitstaxi. De formele bevoegdheid van uitgifte en intrekking van de belanghebbendenvergunning ligt bij stadsdeel Centrum. Dienst Persoons- en Geo-informatie is door het stadsdeel gemandateerd voor de uitgifte en intrekking van de vergunningen. DIVV geeft tevens opdracht tot handhaving van de vergunningvoorwaarden – en voorschriften aan DST op de standplaats.
- Heeft samen met de Bestuursdienst de maatregel Kwaliteitstaxi opgesteld.

Dienst Persoons- en Geo-informatie

- Uitgifte en intrekking van de belanghebbendenvergunning (onder mandaat van stadsdeel Centrum) en de ontheffing voor het tram- en busbaangebruik.

Ministerie Verkeer en Waterstaat

- Opstellen landelijke wetgeving omtrent uitoefenen van het beroep taxi-chauffeur.

Inspectie Verkeer en Waterstaat

- Uitgifte van de ondernemingsvergunning en de chauffeurspas.

- Handhaving van de wettelijke vereisten voor het taxiondernemerschap.

Dienst Stadstoezicht

- Toezicht houden op de taxistandplaats en omgeving door inzet van een verkeersregelaar en een toezichthouder (Bijzonder Opsporingsambtenaar, BOA).
- Controle en handhaving van de belanghebbendenvergunning en de daaraan verbonden vergunningvoorschriften die gelden voor de standplaats.
- Handhaven van de verkeersvoorschriften die gelden op en rond de standplaats.

Stichting TX-keur

- Uitgifte van de landelijke taxikeurmerken van TX-keur.
- Controle en handhaving van de aan het keurmerk verbonden eisen en normen.

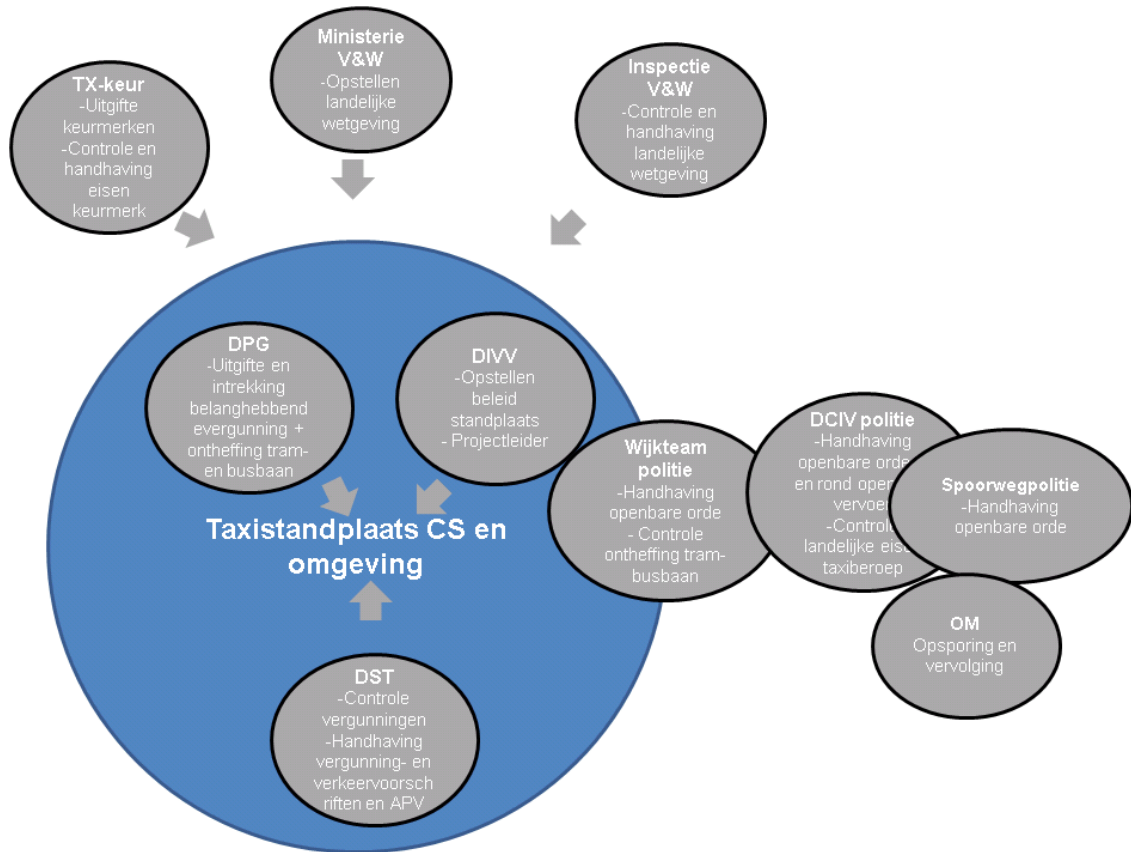
Politie/Spoorwegpolitie/Veiligheidsteam Openbaar Vervoer

- Handhaving van de openbare orde op en rond de standplaats door onder andere op te treden tegen strafbare feiten gepleegd door chauffeurs.
- Handhaven van het gebruik van de ontheffing voor het tram- en busbaangebruik.
- Ondersteunen van verkeersregelaars en toezichthouders van DST bij incidenten op het Stationseiland.

Openbaar Ministerie

- Opsporen en vervolgen van strafbare feiten

Figuur 2.1 Schematisch overzicht betrokken instanties kwaliteitstaxi



2.4 Handhaving en sanctionering

Tafel van Elf

In het handhavingsplan¹³ dat is opgesteld door DIVV wordt gesteld: "Adequate handhaving is essentieel voor goede introductie van de belanghebbendenvergunning." Uit de voorgaande paragraaf blijkt al dat er een groot aantal partijen is betrokken bij de uitvoering van de maatregel Kwaliteitstaxi. Het gros van deze partijen heeft een handhavende taak.

De mate waarin een maatregel wordt nageleefd en kan worden gehandhaafd, is afhankelijk van meerdere aspecten. Door justitie is een instrument ontwikkeld, 'de Tafel van Elf', waarmee kan worden vastgesteld *waarom* een bepaalde doelgroep zich al dan niet aan een wet of regel houdt. Het instrument onderscheidt elf dimensies die het hele spectrum van redenen omvatten. Enkele¹⁴ daarvan zijn:

- bekendheid van de regel
- de mate van acceptatie
- de detectiekans
- de sanctiekans
- de sanctie-ernst

Noot 13 Handhavingsplan Kwaliteitsverbetering taxistandplaats CS, februari 2008.

Noot 14 Zie bijlage 7 voor meer informatie over de Tafel van Elf.

In hoofdstuk 5 zal de maatregel Kwaliteitstaxi worden getoetst aan de hand van de Tafel van Elf.

Handhaving op vier gebieden

Vanaf het begin was duidelijk dat handhaving belangrijk zou zijn bij invoering van de maatregel Kwaliteitstaxi. De taken en verantwoordelijkheden werden in een handhavingsplan vastgelegd.

De maatregel Kwaliteitstaxi zou door verschillende partijen en op verschillende gebieden worden gehandhaafd:

- 1 Handhaving van de belanghebbendenvergunning en selectieve toegang. Dit is de verantwoordelijkheid van de vergunningverlener Stadsdeel Centrum, die de praktische handhaving uitbesteedt aan Dienst Stadtoezicht (DST).
- 2 Handhaving van de verkeersregels in de omgeving. Dit is een verantwoordelijkheid van de vergunningverlener stadsdeel Centrum, uitgevoerd door DST en het politie wijkteam.
- 3 Handhaving van zaken die recht geven op de belanghebbendenvergunning. Deze taken liggen primair niet bij gemeente. De handhaving van het keurmerk ligt bij TX Keur, de handhaving van de ontheffing tram- en busbanen bij de politie en de handhaving van de wettelijke vereisten uitoefening beroep ligt bij de Inspectie van Verkeer en Waterstaat.
- 4 Handhaven van openbare orde op en rond taxistandplaats CS en het opsporen van strafbare feiten door politie en justitie.

Er zijn dus veel verschillende handhavende instanties, die elk op hun eigen terrein erop toezien dat de taxichauffeurs zich aan de regels houden.

*Drie soorten sancties*¹⁵

Binnen het sanctioneringssysteem van de belanghebbendenvergunning dient een onderscheid gemaakt te worden tussen drie typen sancties:

- 1 Sancties die direct betrekking hebben op de vergunningvoorschriften.
- 2 Sancties die betrekking hebben op de vereisten voor het verkrijgen van de vergunning, de vergunningvoorwaarden.
- 3 Sancties die algemeen geldend zijn voor alle gebruikers van een gebied.

Ad. 1 Toezichthouders van DST zijn belast met het handhaven van de vergunningvoorschriften die zijn verbonden aan de belanghebbendenvergunning. Dat betekent dat zij optreden tegen bijvoorbeeld het weigeren van ritten. Als DST een overtreding constateert, wordt een rapport van bevindingen opgesteld. DST stuurt dit rapport naar DPG, die daarvoor een gele kaart kan opleggen. Bij een tweede gele kaart binnen 12 maanden, wordt een rode kaart uitgedeeld. Een rode kaart leidt tot het intrekken van de belanghebbendenvergunning en een onmiddellijke blokkering van de toegangspas.¹⁶

Ad. 2 Stichting TX-Keur (keurmerk), IVW (chauffeurspas), en politie (ontheffing tram- en busbanen) spelen een rol bij het handhaven van de vereisten van

Noot 15 Zie bijlage 8 voor een uitgebreid overzicht van de sancties die de verschillende partijen kunnen opleggen.

Noot 16 Het opleggen van een sanctie als gevolg van overtreding van de vergunningvoorwaarden is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hiertegen kunnen de chauffeurs een bezwaarschrift indienen bij DPG. Als een bezwaarschrift niet wordt gehonoreerd kan een chauffeur hiertegen bezwaar aandiienen bij de bestuursrechter.

de belanghebbendenvergunning. Als zij sancties opleggen naar aanleiding van hun controles¹⁷, heeft dit indirect gevolgen voor de belanghebbendenvergunning. Als immers een van de gronden voor het verlenen van een dergelijke vergunning (tijdelijk) komt te vervallen, komt daarmee ook de vergunning (tijdelijk) te vervallen. Om dit te bereiken is er afgesproken dat DPG op de hoogte wordt gesteld van de sancties die door de andere partijen zijn opgelegd aan chauffeurs.

Verder heeft de Stichting TX-keur een eigen reglement voor sanctionering. De Stichting voert hiervoor verschillende aangekondigde en onaangekondigde controles uit. Sommige overtredingen hebben een direct gevolg voor het TX-keurmerk, andere overtredingen pas na herhaald onvoldoende presteren. Intrekking van het keurmerk gebeurt voor de periode van 1 jaar. Een taxiondernemer kan binnen een maand bezwaar maken tegen sancties van TX-Keur.

Ook bij IVW gelden eigen sanctioneringregels. Zij delen waarschuwingen, boetes en processen verbaal uit aan de hand van hun controles. Ook kunnen zij chauffeurspassen intrekken als de chauffeur niet meer voldoet aan de vereisten. Dit is het geval indien zijn rijbewijs wordt ingetrokken, indien een taxichauffeur veroordeeld wordt voor een strafbaar feit¹⁸, of indien zijn gezondheidstoestand verandert waardoor hij niet geschikt meer is taxichauffeur te zijn.

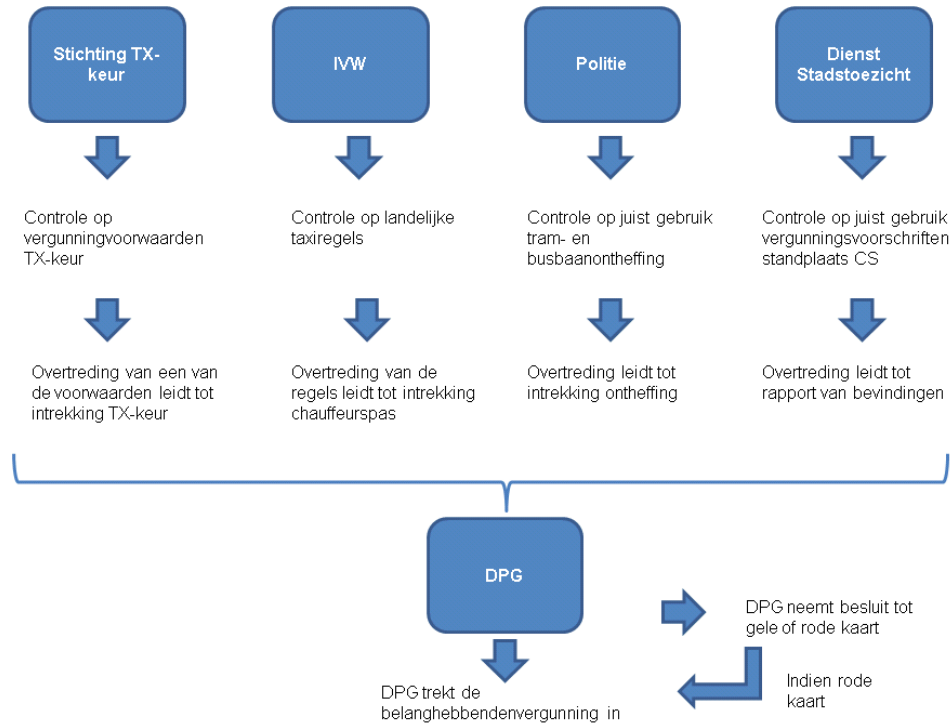
- Ad. 3 Tot slot gelden er op en rond de standplaats regels die voor alle gebruikers van het gebied gelden. Het gaat daarbij met name om de geldende APV, verkeersregels (RVV, Wegenverkeerswet) en wetgeving zoals vastgelegd in het Wetboek van Strafrecht. Zo kan de politie een proces verbaal opmaken bij een strafrechtelijke overtreding of bij zogenaamde 'Mulderfeiten'¹⁹ waaronder het niet opvolgen van aanwijzingen van de politie, claxonneren of hinderen van overig verkeer. De BOA's die in dienst zijn van DST kunnen ook boetes opleggen voor bepaalde Muldergedragingen.

Noot 17 De politie legt zelf geen sancties op betreffende de ontheffing, maar geeft informatie over overtredingen door aan DPG die de ontheffingen beheert.

Noot 18 Bij veroordeling voor bepaalde strafbaar feiten kan de chauffeur geen Verklaring Omtrent het Gedrag overleggen.

Noot 19 Muldergedragingen (naar de Wet Mulder) zijn verkeersovertredingen die administratief worden afgedaan. Voorbeelden zijn: hinderen van overige verkeer, niet opvolgen van aanwijzingen politie, onnodig geluid veroorzaken, kruispunt blokkeren, etc.

Figuur 2.2 Schematisch overzicht handhavende instanties



3 De huidige praktijk

3.1 De ontwikkelingen op de standplaats

Uitgifte van de vergunningen

Na invoering van de maatregel Kwaliteitstaxi heeft DPG de belanghebbenden vergunning uitgegeven aan chauffeurs die voldeden aan de eisen die aan de vergunning zijn gesteld. Het verlenen van de vergunningen is zonder problemen verlopen. Na één maand waren ongeveer 300 vergunningen uitgegeven voor de standplaats op het CS. Aanvankelijk werd nog gevreesd dat de eisen voor het krijgen van de vergunning te hoog waren, maar na de zomerperiode van 2008 waren al bijna 900 vergunningen uitgegeven door DPG.

Ontwikkeling overlast op de standplaats

Vanaf maart 2008 tot april 2009 zijn er bij DIVV totaal 69 klachten binnengekomen over taxi's in Amsterdam. 39 gingen concreet over de standplaats bij het CS. Er zijn geen politiecijfers en cijfers van DST beschikbaar met daarin een overzicht van het totaal aantal meldingen van overlast, opgelegde processen verbaal, aangiften, etc. over de taxi's op het CS. Dit wordt verklaard door een gebrek aan consequente registratiemethoden binnen de instanties. Ook werden registraties van politie niet structureel door middel van een speciale code gekoppeld aan de standplaats, terwijl dit wel was afgesproken.

Nadat de kwaliteitstaxi werd ingevoerd, verbeterde de situatie rond de taxi-standplaats sterk ten opzichte van die van een aantal jaren ervoor. De chauffeurs die als eerste een vergunning hadden bemachtigd waren netjes gekleed en reden rond in nieuwe, nette auto's.

Tijdens de eerste maanden nam het aantal verleende vergunningen voor de standplaats gestaag toe en werd het aantal uren toezicht van DST afgebouwd. Na de zomer in 2008 waren er bijna negenhonderd vergunningen verleend. Vanaf die periode nam ook de overlast op en rond de standplaats weer toe. De drukte op en rond de taxistandplaats werd groter en chauffeurs zonder geldige vergunning probeerden op allerlei manieren de controles te omzeilen door langs de slagboom te rijden of mee te rijden achter een voorganger aan ('treintje rijden'). Ook kwamen de eerste geluiden binnen dat er weer op grotere schaal korte ritten werden geweigerd of hoge prijzen werden gevraagd.

Inmiddels zijn er al meer dan duizend vergunningen afgegeven (mei 2009). Er is weer geregeld sprake van intimidatie, agressie en (dreiging van) geweld. Volgens de politie is de sfeer op de standplaats vanaf 21.00 uur, wanneer de toezichthouders van DST weg zijn, aanzienlijk slechter dan overdag tijdens de toezichturen.

Ook is er dagelijks sprake van verkeershinder. Op de zogenaamde IBIS weg rijden taxi's langzaam, staan ze stil op de weg en wachten ze op de laad- en losplek voor het IBIS hotel. Deze verkeersoverlast gaat gepaard met veelvuldig claxonneren en irritaties van andere weggebruikers die niet kunnen doorrijden.

Er zijn chauffeurs die de standplaats mijden vanwege de misstanden. Vooral TCA chauffeurs blijven op grote schaal weg van de standplaats, hoewel een deel van hen (ongeveer een derde) in het bezit is van een belanghebbendenvergunning.

Visie van chauffeurs op de huidige situatie

In de gesprekken die door ons zijn gehouden met tien taxichauffeurs bevestigden zij dat er nog steeds misstanden bestaan op de standplaats. Wel is de situatie volgens hen verbeterd ten opzichte van een paar jaar terug. Vooral op de tijdstippen dat er toezicht aanwezig is, is de situatie op de standplaats redelijk rustig. Overdag staan er over het algemeen chauffeurs met een geldige vergunning, 's avonds is dat anders. Dan proberen ook chauffeurs zonder vergunning of met een geleende vergunning op de standplaats te komen. De meeste chauffeurs zeggen geen last te hebben van niet-vergunde chauffeurs die rond het CS klanten op komen pikken. Alle chauffeurs beamen dat er regelmatig ritten worden geweigerd, en spreken hun begrip hiervoor uit. Ze geven aan dat het vervelend is om een korte rit te moeten rijden nadat veel moeite is gedaan om een plek op de standplaats te bemachtigen. Er zijn echter slechts twee chauffeurs die toegeven dit zelf wel eens te doen. Van de sancties die worden uitgedeeld hebben vooral de boetes voor het stilstaan op de weg en voor de standplaats de aandacht van de chauffeurs. De meeste chauffeurs krijgen regelmatig bekeuringen voor deze overtredingen, maar nemen ze voor lief om toch een plaatsje op de standplaats te bemachtigen. De kans op andere sancties, zoals het intrekken van de belanghebbendenvergunning of het TX-keur, wordt door de chauffeurs niet groot geacht.

Mystery guest-onderzoek

Er werden tien taxiriten uitgevoerd door twee onderzoekers van DSP-groep. De ritten werden uitgevoerd op verschillende tijdstippen, verspreid over de gehele dag en avond, op verschillende dagen in de week. De onderzoekers maakten zich niet bekend, maar probeerden in een 'natuurlijk' gesprek met de chauffeurs hun visie op de maatregel Kwaliteitstaxi en de situatie op en rond de standplaats CS te krijgen. Tevens werden observaties gedaan van het gedrag van de chauffeurs tijdens uitvoering van hun werkzaamheden.

Bij de ritten die de onderzoekers uitvoerden in het kader van deze gesprekken, kregen ze niet de kans om zelf te kiezen voor een taxi, zoals zou horen. Ze werden vaak met drukke handgebaren naar de voorste taxi gedirigeerd. Zes maal werd op de meter gereden, in de andere vier gevallen kreeg de onderzoeker geen keuze en moest de zoneprijs betaald worden, die meestal hoger was dan de meter prijs.

Chauffeur betaalt geld terug

Een van de onderzoekers werd na zijn 'mystery guest-rit' aangesproken bij het station door de chauffeur die hem eerder had weggebracht. De chauffeur dacht namelijk dat de onderzoeker een 'mystery guest' was. Vervolgens vroeg hij of hij 'het verschil mocht terugbetalen'. De chauffeur gaf namelijk aan dat de rit op de meter slechts € 17 kostte, terwijl de onderzoeker een vast zonetarief van € 20 had betaald.

Onderzoeker met Limburgs accent betaalt meer

De tien mystery guest-ritten zijn uitgevoerd door twee onderzoekers; een onderzoeker met een Amsterdams accent en een met een Limburgs accent. De Limburgse onderzoeker betaalde uiteindelijk voor elke van de vijf uitgevoerde identieke ritten meer geld dan de Amsterdamse onderzoeker. Het prijsverschil per rit was maximaal € 8.

Visie van personen die werken op CS op de huidige situatie

Uit de gesprekken met personen die dagelijks in de nabije omgeving van de standplaats werken, komt hetzelfde beeld naar voren. De situatie op de standplaats is al jaren slecht, en niet veranderd sinds de invoering van de maatregel Kwaliteitstaxi. Op de standplaats CS wordt veel geschreeuwd, zowel tussen chauffeurs als tegen toezichthouders die er rondlopen. De meeste personen die werken op CS kennen de maatregel Kwaliteitstaxi alleen uit de media en hebben geen grote veranderingen waargenomen in het afgelopen jaar. Zij horen regelmatig klachten van klanten, die spreken van oplichting en onbeschoft gedrag van de chauffeurs.

Bezoekers Centraal Station

Er zijn in totaal 18 bezoekers van het Centraal Station aangesproken over de taxi's op de taxistandplaats CS. De helft van hen had in het afgelopen jaar een taxi gebruikt vanaf de standplaats. Elke respondent had wel een negatieve ervaring met een taxirit vanaf het CS. Voorbeelden van deze negatieve ervaringen zijn:

- Het niet juist hanteren van tarieven (5 keer genoemd).
- Onbeschoft en asociaal gedrag van de chauffeur (5 keer genoemd).
- Het weigeren van ritten door chauffeurs (3 keer genoemd).
- Het niet kennen en/of rijden van de juiste route (3 keer genoemd).
- Overige ervaringen zoals intimidatie in taxi, vuile taxi en onbereikbaarheid van klachtennummer

De redenen voor het niet gebruiken van een taxi in het afgelopen jaar door de negen andere bezoekers waren:

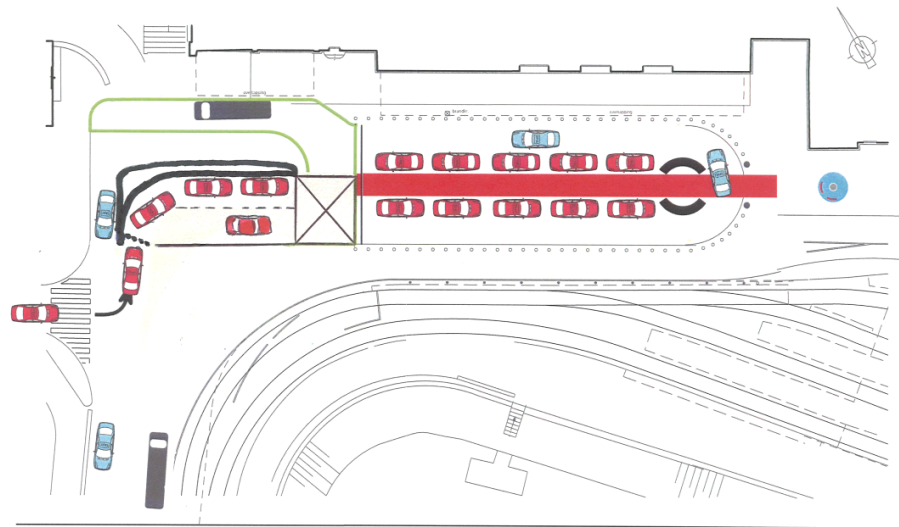
- geen taxi nodig gehad (5 keer genoemd)
- het slechte imago van de taxi's (3 keer genoemd)
- te duur (2 keer genoemd)
- negatieve ervaringen (1 keer genoemd)

Als alle negatieve ervaringen en beeldvorming van de geïnterviewde bezoekers bij elkaar worden genomen, waren 13 van de 18 bezoekers (ruim 70%) negatief. Hierbij dient opgemerkt te worden dat personen met negatieve ervaringen over de taxistandplaats, eerder bereid zijn mee te werken aan het onderzoek aan het onderzoek dan mensen die weinig of goede ervaringen hebben met taxichauffeurs op het CS. Er is dus hoogstwaarschijnlijk sprake van een over-representatie van negatieve ervaringen in deze steekproef.

3.2 De fysieke scan van de standplaats CS en omgeving

Op dit moment is er op de taxistandplaats plek voor veertien taxi's (achter de slagboom). Tien daarvan staan te wachten op de twee keer vijf gemarkeerde wachtplaatsen voor het station en een viertal (twee maal twee) kunnen meteen na de slagboom op hun beurt wachten.

Figuur 3.1 De huidige situatie op de standplaats



Cijfers van slagboom

Aangezien elke chauffeur met zijn pasje door de slagboom moet, wordt precies bijgehouden wie wanneer de taxistandplaats oprijdt. Het openen van de slagboom bij vertrek gaat automatisch dus er kunnen geen gegevens worden aangeleverd over hoe lang een chauffeur gemiddeld op de taxistandplaats staat.

Om een beeld te krijgen van het aantal taxi's op de standplaats en het verloop hiervan over de dag, zijn gegevens die zijn verkregen door registratie van de slagboom, geanalyseerd. Hieronder een overzicht van de gegevens van vier willekeurige dagen in het jaar, waaronder twee doordeweekse- en twee weekenddagen, te weten vrijdag 15 mei t/m maandag 18 mei 2009. De cijfers waren in eerste instantie vertekend doordat sommige chauffeurs meer dan een keer hun pasje scanden voordat ze door de slagboom reden. Deze dubbeltellingen zijn verwijderd. Vervolgens is gekeken hoe de aantallen over het etmaal zijn verspreid.

Tabel 3.1 Aantal taxi's op de standplaats CS en de verdeling hiervan over de dag en nacht.

	<i>Taxi's gewei- gerd</i>	<i>Taxi's totaal</i>	<i>Nacht 0 – 3</i>	<i>Nanacht 3 – 6</i>	<i>Ochtend 6 – 9</i>	<i>Late Ochtend 9 – 12</i>	<i>Middag 12 – 15</i>	<i>Namid- dag 15 - 18</i>	<i>Voor- avond 18 – 21</i>	<i>Avon d 21-24</i>
<i>Vrij 15</i>	4	801	6%	2%	4%	15%	17%	20%	26%	9%
<i>Zat 16</i>	3	600	6%	7%	5%	18%	18%	18%	18%	12%
<i>Zon 17</i>	2	523	14%	10%	9%	14%	14%	15%	14%	12%
<i>Maan 18</i>	0	509	11%	2%	8%	20%	17%	15%	13%	12%

Op vrijdag zijn er opvallend meer taxi's dan op de andere dagen, zeker in vergelijking met de maandag. In grote lijnen kan worden gesteld dat het van negen uur 's ochtends tot zes uur 's avonds het drukste is. De grootste drukte vindt plaats op de vrijdag- en zaterdagavond van zes tot negen. Vrijdagavond tussen zes en negen was het drukste tijdstip met bijna 70 taxi's per uur die de standplaats passeerden.

Op de vroege zondagochtend (uitgaanspubliek van de zaterdagavond) en de vroege zaterdagochtend (stappers van de vrijdagavond) na is het tussen drie en negen uur 's ochtends relatief rustig op de taxistandplaats. De standplaats was uitgestorven op de maandagochtend toen er gemiddeld drie taxi's per uur langs de slagboom gingen. Na negen uur in de ochtend wordt het meestal drukker, behalve op zondag.

3.3 Analyse sociale veiligheid

Er is een fysieke scan gemaakt sociale veiligheid²⁰: van de bestaande taxiplaats op het CS vanuit de leidende principes van Veilig Ontwerp en Beheer: zichtbaarheid, eenduidigheid, toegankelijkheid en aantrekkelijkheid.²¹

Deze vier criteria zijn leidraad voor de analyse en de aanbevelingen rondom de taxistandplaats bij het CS in Amsterdam. De beoordeling is gedaan aan de hand van tekeningen en er is drie keer op verschillende tijdstippen op locatie geschouwd en gefotografeerd.

De afstemming tussen ontwerp en beheer is een belangrijk aandachtspunt, omdat nog te vaak omgevingen ontworpen worden die een zeer hoog beheerniveau nodig hebben, terwijl dat niet gerealiseerd kan worden. Het is dan niet mogelijk het beoogde kwaliteitsniveau vast te houden. Hetzelfde geldt voor de link tussen ontwerp en handhaving: elementen die in de ontwerpfase worden bedacht en die later intensieve handhaving (door politie of andere toezichthouders) nodig zullen hebben, mogen alleen gerealiseerd worden wanneer die handhaving daadwerkelijk geleverd kan worden.

Noot 20 Zie voor een toelichting op deze punten bijlage 10.

Noot 21 Luten, I. (2008). Handboek Veilig Ontwerp en Beheer, Sociale veiligheid in buitenruimten, gebouwen en woningen. Uitgeverij Toth, Bussum.

Zichtbaarheid

De taxistandplaats ligt voor één van de hoofdingangen (de westtunnel) van het CS waar het nagenoeg permanent druk is. Dit levert voldoende sociale ogen op, formeel en informeel. De verlichting is van voldoende niveau om dit toezicht ook in de avonduren te garanderen. Bovendien zitten er veel mensen onder het afdak waardoor er continue gekeken wordt naar de taxi's en de chauffeurs.



Er zijn voldoende 'sociale ogen' op de taxistandplaats (9 juni ca. 17.00 uur).

De vergunninghouder dient altijd in de directe omgeving van zijn auto te blijven (ca. 2 meter). Dit lijkt redelijk te werken, zeker op drukke tijden wanneer de taxi's regelmatig een stukje vooruit moeten rijden.

Toegankelijkheid

Er is plek voor in totaal veertien taxi's. In praktijk is de taxistandplaats bijna altijd vol, behalve vroeg in de ochtend. Gezien het grote aantal vergunninghouders zijn er velen die hopen op een plekje voor het CS. Daartoe rijden ze, indien de taxistandplaats vol is (of lijkt), stapvoets op de weg voor het IBIS hotel of staan daar zelfs stil, al dan niet op de laad- en losplek (ruimte voor vier auto's) voor de ingang van het hotel, totdat duidelijk is dat er weer plek is op de standplaats. Taxi's blokkeren daarmee de weg voor het IBIS-hotel wat veelvuldig claxonneren van andere weggebruikers tot gevolg heeft.



File voor het IBIS hotel (8 juni ca. 18.00 uur).

Om te voorkomen dat ze bekeuringen krijgen van de toezichthouders die bij de slagboom staan, blijven chauffeurs aan het begin van de IBIS weg (in de bocht) hangen om vandaar uit te kijken of er mogelijkheid tot het oprijden van de standplaats is. Het probleem in de doorstroom op de weg wordt hierdoor niet opgelost door de toezichthouders bij de slagboom, maar slechts verschoven. Ook de parkeerplaats voor het hotel wordt vaak gebruikt door wachtende taxi's.



Als er een BOA bij de slagboom staat, 'hangen' de taxi's tot voorbij het IBIS hotel om te zien of er een plekje vrijkomt (8 juni ca. 18.00 u).

Er kan niet gecontroleerd worden vanuit de gegevens van de slagboomfabrikant of er meerdere auto's tegelijk onder de slagboom doorgaan. De handhaving van dit aspect ligt bij de toezichthouders van DST.

Zonering/markering

De taxi's behoren op de voor hen bestemde vakken te staan. In praktijk staan de meeste taxi's in de vakken. Sommigen schuiven vroegtijdig door waardoor ze in de bocht bij de bank moeten wachten. Grotere auto's en busjes moeten hier overigens steken omdat ze niet in een keer de bocht kunnen maken.



Het bankje aan het begin van de bocht op de standplaats



Er is zeer weinig ruimte voor de taxi's om de bocht op de standplaats te kunnen maken



Vier auto's wachten voor de slagboom in het buffervak

Voor de vier taxi's die achter de slagboom staan, is soms onduidelijk wie als eerste verder mag rijden.

Er worden ook regelmatig klanten op andere plekken afgezet en opgepikt, zoals aan de achterkant van het station, bij het Barbizon Hotel, bij het Victoria Hotel en voor het IBIS hotel. Dit is onvermijdelijk. Voor taxichauffeurs die hun klanten willen afzetten bij het station maar daar niet willen wachten, dus niet de taxistandplaats op willen rijden, is geen aparte plek. Hierdoor doen ze dit in de praktijk in de buurt van de slagboom, waardoor de doorstroom gehinderd wordt.

Vanaf 1 januari 2008 rijdt de 'Stop/Go' (voorheen de Opstapper), een bijzondere vorm van busvervoer over de grachten, vanaf het CS naar Prinsengracht, Waterlooplein en Oosterdokseiland. De halte ligt naast de taxistandplaats. Er is een aparte ingang met slagboom voor de Stop/Go, die hierdoor dwars over de taxistandplaats naar de eigen halte kan. De slagboom blijkt echter al langer niet meer te werken waardoor het uitrijden van de Stop/Go geschiedt via dezelfde slagboom als voor de taxichauffeurs. De Stop/Go valt onder verantwoordelijkheid van het Gemeentelijk Vervoers Bedrijf (GVB).



Halte voor de Stop/Go aan de rand van de taxistandplaats.

Vanwege de niet-functionerende slagboom stopt de Stop/Go in de bocht van de weg (voor het IBIS-hotel richting Martelaarsgracht), vlakbij de slagboom van de taxistandplaats. De weg is hier breed genoeg om andere auto's te laten passeren maar het is een provisorische oplossing. Verder ontstaat regelmatig een conflicterende situatie omdat de Stop/Go in de, door taxi's veroorzaakte, 'file' voor het IBIS-hotel staat te wachten.



Stop/Go laat zijn passagiers in- en uitstappen in de bocht van de weg (9 juni ca. 17.00 u).

Attractiviteit

De taxistandplaats is schoner dan vroeger en ook de auto's zien er netjes uit. Het is er vaak wel vol met auto's, deels rijdend, waardoor het voor mensen die een taxi zoeken, vooral voor toeristen, niet altijd duidelijk is waar ze moeten lopen.

De taxi's worden geacht met de motor uit te wachten. Aangezien er regelmatig 'verkast' moet worden laten alle chauffeurs in praktijk hun motor stationair draaien. Dit geeft een onrustige sfeer en veel uitlaatgassen op de standplaats.

3.4 Draagvlak en waardering voor de maatregel Kwaliteitstaxi

Taxichauffeurs

De taxichauffeurs die rijden vanaf de standplaats op het CS vinden over het algemeen dat de maatregel Kwaliteitstaxi wel enige verbetering heeft opgeleverd op de standplaats CS. Ze vinden echter dat er strenger zou moeten worden gehandhaafd en gesanctioneerd, omdat er nu nog 'rotte appels zijn die het verpesten voor de rest'. Bijna alle chauffeurs gaven aan dat ze het vergunningstelsel 'geldklopperij' vinden. Er zijn te veel vergunningen uitgegeven volgens de chauffeurs. TCA vindt de maatregel Kwaliteitstaxi een mislukking. Het heeft het bedrijf veel geld gekost om chauffeurs op te leiden en vergunningen te verschaffen²². Deze kosten wegen niet op tegen het voordeel dat ze er uit halen. De voordelen zijn vanwege de misstanden op de standplaats CS, te laag. TCA vindt dat hun chauffeurs de dupe zijn van de slechte kwaliteit van andere chauffeurs op de standplaats, die ritten weigeren en mensen oplichten. TCA geeft ook aan dat er nog slechts weinig TCA chauffeurs op de taxistandplaats komen.

Handhavende partijen

De meeste handhavende partijen (politie, IVW, DST) vinden de maatregel Kwaliteitstaxi een verbetering ten opzichte van de situatie van een aantal jaar geleden. Ze geven aan dat de situatie wel enigszins rustiger is, er minder frequent en minder heftige incidenten plaatsvinden en de taxichauffeurs hun voertuigen en papieren beter op orde hebben. Toch geven ze aan dat de verbetering vooral zichtbaar is als er toezicht aanwezig is. DST geeft aan dat de kwaliteit van de chauffeurs in de afgelopen maanden afgenomen lijkt te zijn in vergelijking met de periode net na invoering van de maatregel Kwaliteitstaxi. Dit maakt de maatregel Kwaliteitstaxi minder effectief.

TX-keur vindt de maatregel Kwaliteitstaxi een goed streven, ondanks dat de maatregel Kwaliteitstaxi TX-Keur een slecht imago heeft bezorgd.

De partijen die meer langs de zijlijn staan bij implementatie en uitvoering van de maatregel Kwaliteitstaxi, zoals het voormalig Taxi Advies Orgaan (TAO), Topstad, Coördinatie Stationseiland en het OM, vinden dat de maatregel Kwaliteitstaxi niet werkt. De eisen voor chauffeurs zijn volgens hen niet hoog genoeg om te komen tot een kwalitatief goede taxi. Daarnaast vindt men dat de handhaving niet streng genoeg is en dat alle partijen tegen hun eigen regelgeving en beperkingen aan lopen.

Noot 22 De kosten die TCA gemaakt heeft bij het verkrijgen van de vergunningen zijn deels gesubsidieerd door de gemeente.

Juridisch constructie van de maatregel Kwaliteitstaxi

Meerdere partijen, waaronder DPG en DIVV, geven aan de juridische constructie van de maatregel Kwaliteitstaxi ingewikkeld en mager is. Het is een ingewikkelde oplossing om kwaliteitseisen te kunnen stellen aan de taxi-chauffeurs op CS, binnen de beperkingen van de landelijke regelgeving waar de gemeente mee te maken heeft. Het is door de vrije taximarkt voor de gemeente niet toegestaan een maximum te stellen aan het aantal uit te geven vergunningen of eisen te stellen aan de taxiondernemers in de stad. De twee opties die uiteindelijk voor de gemeente Amsterdam overbleven om enige invloed uit te oefenen op de standplaats van het CS zijn:

- 1 Het privatiseren van de grond van de standplaats CS, waardoor je als eigenaar regels kunt stellen aan de gebruikers van de grond (taxichauffeurs). Dit is de maatregel die men op Schiphol heeft toegepast om de taxistandplaats daar te reguleren. Het leek echter onhaalbaar om de grond van de standplaats op het CS aan de openbaarheid te onttrekken vanwege de centrale ligging op het Stationseiland. Overigens is deze stelling nergens terug te vinden in de documentatie.
- 2 Een tweede optie, waar uiteindelijk voor gekozen is, was om van de standplaats een parkeerplaats te maken, waarvoor men moet beschikken over een belanghebbendenparkeervergunning. Binnen deze oplossing konden voorwaarden worden gesteld aan de gebruikers van de parkeer/standplaats.

Het is echter niet gebruikelijk dat er kwaliteitseisen en gedragsregels, worden verbonden aan de belanghebbendenvergunning. Belanghebbendenparkeren is namelijk een besluit in de zin van de Wegenverkeerswet, op basis van de parkeerverordening Amsterdam. De vergunningvoorwaarden die worden gekoppeld aan belanghebbenden parkeervergunningen dienen in lijn met de wet, betrekking te hebben op verkeersvoorwaarden. Tot slot kan de gemeente mogelijk de kosten die gemaakt worden voor de handhaving van de maatregel Kwaliteitstaxi verhalen op de gebruikmakende chauffeurs. Er zou uitgezocht moeten worden wat hierin de mogelijkheden zijn door middel van bijvoorbeeld het heffen leges of belastingen.

4 Uitvoering van de maatregel Kwaliteitstaxi

Om uitvoering van deze maatregel Kwaliteitstaxi goed te laten verlopen, zijn verschillende elementen belangrijk: organisatie, handhaving en informatiehuishouding. Deze drie elementen zijn schakels in een keten: als één van de schakels niet goed werkt, breekt de keten.

4.1 Organisatie

Zoals uit paragraaf 2.4 al blijkt zijn er veel verschillende partijen betrokken bij de uitvoering van de maatregel Kwaliteitstaxi. Een deel van de partijen is verantwoordelijk voor de opzet en ondersteuning van de maatregel Kwaliteitstaxi. Het merendeel van de partijen is echter verantwoordelijk voor een gedeelte van de handhaving en sanctionering. Dat vergt een goede afstemming en samenwerking tussen partijen met verschillende culturen en achtergronden. Een goede projectorganisatie met een duidelijke regie is derhalve onontbeerlijk.

DIVV is de projectleider/regisseur en dient er voor te zorgen dat het gemeentelijke beleid rond de taxi's wordt uitgevoerd en dat alle partijen zich aan de gemaakte afspraken houden.

Dat betekent dat DIVV veel contact moet onderhouden met alle betrokken partijen en op de hoogte gehouden moet worden van de laatste ontwikkelingen rond de taxistandplaats CS. Zo verzamelt DIVV de klachten die binnenkomen via verschillende kanalen (gemeentelijke dienst, rechtstreeks naar de wethouder, TCA). Uit deze klachten kunnen echter (nog) geen sancties volgen. DIVV functioneert ook als gesprekspartner richting de taxibranche. Het contact met de branche blijkt in de praktijk erg lastig. Ongeveer de helft van de rijders is een zelfstandige rijder zonder personeel (zzp-er). DIVV heeft geregeld contact met individuele chauffeurs, maar er is op dit moment geen persoon die namens de hele groep zzp-ers het woord voert. Het maken van afspraken met de branche zelf is daarom nog niet gelukt. Het oprichten van de Amsterdamse brancheorganisatie BOTAM, die dergelijk contact mogelijk moest gaan maken, is niet geslaagd.

Overleg en afstemming

In de eerste paar maanden na invoering van de maatregel Kwaliteitstaxi waren er maandelijks handhavingsoverleggen. Bij deze overleggen waren verschillende vertegenwoordigers van de betrokken partijen, zowel van operationeel als strategisch niveau, aanwezig. De brede overleggen tussen de betrokken partijen waren vooral informatief van karakter. Partijen deelden ervaringen met elkaar. Ook de situatie op en rond de standplaats CS werd besproken. De betrokkenen hebben aangegeven dat deze overleggen zelden hebben geleid tot bijsturing of het maken van harde afspraken. Het blijkt lastig te zijn om al deze partijen op één lijn te krijgen en eenduidige afspraken te maken.

Bij aanvang heeft DIVV, in samenwerking met de andere partijen, een uitvoeringsprogramma en een handhavingsplan opgesteld. In deze documenten wordt de maatregel Kwaliteitstaxi verder uitgewerkt en zijn de taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen beschreven. De projectdocumentatie is beperkt van omvang en de taken en verantwoordelijkheden van alle partijen zijn algemeen en breed beschreven. Naast deze projectdocumenten zijn er geen concrete werkplannen gemaakt waarin de werkzaamheden van de afzonderlijke partijen gedetailleerder zijn uitgewerkt. De verantwoordelijkheid en vrijheid voor de invulling van de taken en verantwoordelijkheden, is bij de afzonderlijke partijen zelf neergelegd.

4.2 Handhaving en sanctionering

Naast de opdrachtgever DIVV, zijn in totaal vijf organisaties en partijen die een rol hebben bij de handhaving en sanctionering:

- DST
- politie (wijkteam, DCIV en spoorwegpolitie)
- TX-keur
- IVW
- DPG

Per partij wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop de handhaving en sanctionering in de praktijk is uitgevoerd.

4.2.1 Dienst Stadstoezicht

In de eerste twee maanden na invoering van de Kwaliteitstaxi werkten een verkeersregelaar en een BOA van DST dagelijks 18 uur per dag, van 10.00 – 04.00 uur, op de taxistandplaats. Na twee maanden is het aantal toezichturen van DST, mede vanwege de hoge kosten, teruggedraaid. Vanaf juni 2008²³ werken een BOA en verkeersregelaar dagelijks van 16.00 – 20.00 uur op de standplaats en houden zij gedurende vier variabele uren extra toezicht in het gebied rond de standplaats CS.

De belangrijkste taak van de BOA is het toezicht houden op de aanwezigheid van de juiste vergunningen en het handhaven van de APV, verkeersregels en de vergunningvoorschriften die gelden op de standplaats. Taak van de verkeersregelaar is toezien op welke chauffeurs door de slagboom rijden en zorgen voor doorstroom van het verkeer op de IBIS weg. De taken en verantwoordelijkheden van DST zijn niet vastgelegd in onderliggende werkdocumenten of bejegeningprofielen. Wel voert DST maandelijks intern overleg waarbij onder andere afspraken worden gemaakt over de wijze van optreden.

Sanctionering

De BOA is bevoegd een proces verbaal op te stellen wanneer de APV of verkeersregels worden overtreden. DST heeft niet geregistreerd hoeveel bekeuringen er zijn uitgeschreven in het eerste jaar. Verder stelt de BOA een zogenaamd rapport van bevindingen op wanneer een chauffeur de vergunningvoorschriften overtreedt, door bijvoorbeeld een rit te weigeren. DST

Noot 23 Tot juni 2009 wanneer het nieuwe handhavingsplan in werking is gegaan, waardoor de handhaving door DST is uitgebreid.

heeft in het eerste jaar ongeveer 29²⁴ rapporten van bevindingen opgesteld naar aanleiding van chauffeurs die de vergunningvoorschriften hebben overtreden. Deze rapporten zijn naar DPG gestuurd maar hebben niet altijd geleid tot het uitdelen van gele kaarten. Reden hiervoor was dat voor DST niet duidelijk was welk soort informatie in het rapport moest komen te staan en zij de rapporten daardoor regelmatig op een foute wijze op hebben gesteld. De informatie was dan onjuist of incompleet was, waardoor DPG geen besluit kon nemen over een eventuele sanctie.

Kwaliteit toezichthouders

In totaal voeren zes verschillende BOA's de werkzaamheden uit. Het blijkt lastig te zijn om kwalitatief geschikte toezichthouders te vinden voor de standplaats, die op professionele en consequente wijze handhaven, mede vanwege de intimidatie en agressie die door chauffeurs wordt geuit. Daarnaast geeft DST aan dat de BOA's na verloop van tijd moeten worden vervangen om te voorkomen dat zij een vriendschappelijke band krijgen met de chauffeurs en daardoor misschien minder strikt optreden.

Volgens de politie is er nog steeds een groot verschil tussen de verschillende BOA's die op de standplaats werken. De ene BOA is strenger dan de andere. Daarnaast hebben verschillende partijen de indruk dat het algehele niveau van de BOA's tegenwoordig minder hoog is dan de personen die er in de eerste maanden werkzaam waren.

Zware omstandigheden

De BOA en de verkeersregelaar dienen te werken in een zeer hectische omgeving. Op drukke momenten moeten keuzes worden gemaakt waar op wordt gehandhaafd. Volgens de toezichthouders bemoeien chauffeurs zich massaal met een situatie wanneer de BOA een proces verbaal opstelt. Hierdoor ontstaat een hectische en onoverzichtelijke situatie waarin andere chauffeurs tegelijkertijd de regels overtreden.

Ook het optreden tegen verkeersovertredingen brengt problemen met zich mee. De verkeersregelaar is namelijk niet bevoegd tot het opstellen van een proces verbaal en kan dus zelf geen bekeuring uitschrijven bij het constateren van een overtreding. Zij moeten dus altijd de BOA verzoeken om op te treden tegen de geconstateerde verkeersovertreding. De BOA moet vervolgens met eigen ogen de overtreding constateren voordat een proces verbaal wordt uitgeschreven. Dit kost tijd en werkt in de praktijk niet goed.

Flexteam

Gedurende de eerste maanden na invoering van de maatregel Kwaliteitstaxi (maart tot mei 2008) heeft DST een flexteam ingezet van BOA's, die de werkzaamheden op de variabele uren uitvoerden. Dit flexteam hield zich met name bezig met de handhaving van de omgeving van het CS. Uiteindelijk heeft DIVV aangegeven dat de prioriteiten vooral liggen bij de taxistandplaats zelf en bleek het flexteam te duur. Volgens DST was het flexteam erg succesvol. Ze maakten processen verbaal op voor fout parkeren en het negeren van de stopverboden. Met name chauffeurs zonder vergunning, die 'rondhingen' rondom het CS, werden aangepakt. Dit zorgde voor steun bij de chauffeurs op de standplaats omdat bij hen het idee leeft te hebben geïnvesteerd in een speciale vergunning en streng worden gecontroleerd, terwijl hun niet-vergunde collega's in de omgeving van het CS hun gang kunnen gaan.

Noot 24 Deze informatie is afkomstig van DPG. DST had geen volledige registraties van de opgemaakte rapporten van bevindingen.

4.2.2 Dienst Persoons- en Geo-informatie

DPG is verantwoordelijk voor de uitgifte van de belanghebbendenvergunning en intrekking indien een chauffeur niet meer aan de voorwaarden voldoet²⁵ of als de vergunningsvoorschriften zijn overtreden. Sinds de invoering van de maatregel Kwaliteitstaxi zijn er door DPG 1016 (juni 2009) belanghebbendenvergunningen uitgegeven. Op basis van overtredingen die worden geconstateerd door DST, en de daaruit voortkomende rapporten van bevindingen, deelt DPG chauffeurs gele kaarten (waarschuwingen) uit, en uiteindelijk rode kaarten (blokkeren van de belanghebbendenvergunning). Er zijn tot op heden 23 gele kaarten uitgedeeld op basis van 29 ontvangen rapporten van bevindingen. Een deel van de rapporten van bevindingen, die door DST zijn opgesteld voldeden niet aan de bestuursrechtelijke eisen om een besluit te nemen, waardoor soms geen sanctie kon worden opgelegd door DPG. Dit probleem is pas na een jaar kenbaar gemaakt bij DIVV en DST. DPG was in de veronderstelling dat het niet hun taak was om toe te zien op de kwaliteit van de rapporten van bevindingen. Zij zagen zichzelf louter als een toetsende en uitvoerende organisatie.

Er zijn door DPG nog geen belanghebbendenvergunningen ingetrokken op basis van een rode kaart. Wel zijn er regelmatig belanghebbendenvergunningen tijdelijk ingetrokken op basis van de intrekking van de ontheffing tram- en busbanen door DPG. Hoeveel dat er zijn, is uit de registraties niet naar voren gekomen. Een andere reden waarom er nauwelijks belanghebbendenvergunningen zijn ingetrokken is het feit dat er nauwelijks informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen DPG en de andere handhavende instanties. In paragraaf 4.3 wordt daar verder op ingegaan.

4.2.3 Politie

Ontheffing tram- en busbaan

De politie heeft een belangrijke rol bij het handhaven van de regels omtrent het gebruik van de tram- en busbaan in Amsterdam. Na constatering van een overtreding op de tram- of busbaan, wordt een proces verbaal opge maakt en de ontheffingskaart in beslag genomen en opgestuurd naar DPG. DPG kan vervolgens direct de belanghebbendenvergunning van de chauffeur blokkeren.

Handhaving openbare orde Stationseiland en omgeving

Er zijn dagelijks verschillende politiemensen van zowel het wijkteam, Dienst Spoorwegpolitie en DCIV (o.a. veiligheidsteam openbaar vervoer) aanwezig op het Stationseiland.

Het wijkteam ondersteunt DST op momenten dat zij er zelf niet meer uitkomen en treedt waar nodig op tegen misdragingen van chauffeurs. Hoe deze ondersteuning er exact uitziet, is niet vastgelegd in documenten en afspraken. De politie probeert streng op te treden tegen strafbare feiten van chauffeurs en overtredingen van de APV of verkeersregels. Er worden dan ook geregeld processen verbaal opgesteld. Verder wordt er opgetreden tegen chauffeurs die klanten oppikken aan de achterzijde van het station of aan de

Noot 25 Bij intrekking van een ontheffing tram- en busbanen, TX-Keur of chauffeurspas voldoen chauffeurs niet meer aan de voorwaarden voor het krijgen van een belanghebbendenvergunning voor de standplaats CS.

voorzijde bij het Victoria hotel. Op dit moment is er geen overzicht beschikbaar met daarin alle registraties van het optreden van politiemensen tegen taxichauffeurs rond het CS.²⁶ Het was aanvankelijk de afspraak om alle incidenten met taxichauffeurs op een aparte incidentcode in het politiesysteem te boeken. In de praktijk gebeurt dat niet structureel.

Ook de spoorwegpolitie en het veiligheidsteam openbaar vervoer van de Amsterdamse politie hebben een algemene politietaak op en rond het Stationseiland. Ook zij hebben tot taak om DST te ondersteunen op momenten dat zij er zelf niet meer uitkomen en treden waar nodig op tegen misdragingen van chauffeurs. Hoe deze ondersteuning er exact uit ziet, is niet vastgelegd in documenten en afspraken. Zij kunnen chauffeurs verbaliseren wanneer deze een verkeersovertreding of strafbaar feit begaan, maar ook daarover zijn geen structurele afspraken gemaakt. Volgens de betrokkenen delen de spoorwegpolitie en het Veiligheidsteam Openbaar Vervoer (VOV-team) geregeld processen verbaal uit tegen chauffeurs die de verkeersregels op en rond de standplaats overtreden. Er vindt echter nauwelijks overleg en afstemming plaats tussen deze politiediensten en de andere handhavers in het gebied.

Er hebben controles plaatsgevonden door de DCIV op en rond de taxistandplaats. Alle aanwezige taxichauffeurs worden hierbij volledig gecontroleerd op alle wettelijke vereisten en voorschriften. In het verleden werd er tijdens deze controles samengewerkt met controleurs van IVW. Dit is echter in de afgelopen periode niet meer gebeurd. Op basis van deze controles zijn in 2008 twee ondernemersvergunningen/chauffeurspassen nagetrokken en verschillende boetes uitgedeeld.

4.2.4 Stichting TX-keur

Stichting TX-keur geeft de taxikeurmerken uit en controleert de bedrijven die een keurmerk hebben, om de kwaliteit van het keurmerk te waarborgen. TX Keur heeft naar eigen zeggen vanaf 2008 regelmatig controles uitgevoerd, ook bij de standplaats van het CS (300 keurmerkhouders werden gecontroleerd). Controles hebben vaak 's avonds en 's nachts plaatsgevonden. De controleurs controleren vanwege hun veiligheid altijd samen. Bijkomend voordeel daarvan is dat de juridische positie van TX-keur sterker is wanneer een overtreding door twee controleurs is waargenomen.

De afgifte van keurmerken gebeurde tot maart 2009 door de certificerende instanties. Zij waren dan ook de enige die de keurmerken mochten intrekken als bij controles van TX-keur tekortkomingen waren geconstateerd. Dit is in de praktijk, volgens Stichting TX-keur mede vanwege economische belangen van de certificerende instanties om hun klanten (de taxiondernemers) te behouden, niet gebeurd. Vanaf maart 2009 is de afgifte van keurmerken in handen van TX-keur zelf waardoor ze gemakkelijker keurmerken kunnen intrekken op basis van controles door hen zelf en bijvoorbeeld door IVW.

Noot 26 Overlastmeldingen, mini processen verbaal en overige registraties dienen vastgelegd te worden in het X-pol systeem of softwareprogramma Tobias-Kubus. De dienst Management Informatie en Onderzoek van de politie Amsterdam-Amstelland zou cijfermatige overzichten kunnen genereren.

De uitkomsten van de controles zijn volgens TX-keur tot nu toe niet schokkend geweest. TX-Keur heeft geen registraties aangeleverd aan DSP-groep met daarin een overzicht van de uitgevoerde controles op de standplaats CS en de uitkomsten daarvan.

De geconstateerde overtredingen zijn volgens TX-Keur niet ernstig genoeg geweest om keurmerken in te trekken. In de meeste gevallen ging het om het niet voldoen aan de kledingvoorschriften (27% van de controles) en schade aan auto's (4% van de controles). Gedrag van chauffeurs kon niet worden beoordeeld, want de controleurs zijn herkenbaar en moeten zich vooraf legitimeren. Om gedrag te controleren zou TX-keur ook zogenaamde 'mystery guest' controles uitvoeren om te controleren op het weigeren van ritten. Deze controles hebben echter niet plaatsgevonden, omdat hier hoge kosten aan verbonden zijn en de Stichting TX-keur de financiële middelen daarvoor niet heeft.

4.2.5 Inspectie Verkeer en Waterstaat

IVW ziet toe op de kwaliteitseisen die op personenvervoer van toepassing zijn. De belangrijkste daarvan zijn controles op de eisen van een chauffeursdiploma en een Verklaring Omtrent Goed gedrag (VOG). IVW voert naar eigen zeggen één à twee keer per week controles uit op en rond de standplaats van CS. In sommige gevallen worden grootscheepse controles gehouden met de Dienst Controle Infrastructuur en Vervoer (DCIV) van de politie Amsterdam-Amstelland.

De controles van IVW duren meestal niet lang, omdat gebleken is dat chauffeurs elkaar onderling informeren over de aanwezigheid van de IVW-controleurs en dan wegblijven van de standplaats als ze hun voertuig of papieren niet op orde hebben. De controles richten zich vooral op juistheid van de taxivergunning, het hebben van een tariefkaart en een volledige rittenstaat. IVW heeft geen cijfers over de controles die zijn gehouden op de standplaats CS, maar in 2007 zijn in heel Amsterdam 1608 controles uitgevoerd en in 2008, 1317. In ongeveer de helft van de gevallen is een overtreding geconstateerd die uiteindelijk resulteerde in een waarschuwing, boeterapport, proces verbaal, etc. Hoe vaak een ondernemersvergunning is ingetrokken is niet duidelijk geworden uit de aangeleverde cijfers.

Door middel van mystery guest-ritten kan door IVW tevens worden gecontroleerd of een chauffeur zich bijvoorbeeld aan de wettelijke tarievenstructuur houdt. In 2006 en 2007 is er met succes een pilot uitgevoerd voor de uitvoering van deze controles. In het afgelopen jaar zijn deze controles niet uitgevoerd vanaf de taxistandplaats op het CS, omdat de politie niet meer wilde meewerken aan de controles²⁷. De reden hiervoor is niet bekend. Het is de bedoeling dat vanaf september 2009 deze mystery guest-ritten landelijk een meer structureel karakter krijgen.

4.3 Informatiehuishouding

De informatie over taxi's, chauffeurs en vergunningen is gefragmenteerd aanwezig bij de verschillende betrokken instanties.

In de praktijk zijn er slechts zeer algemene afspraken gemaakt over de wijze waarop de betrokken partijen informatie met elkaar informatie moeten uit-

Noot 27 De mystery guest-controles van IVW werden uitgevoerd in samenwerking met de politie.

wisselen. Er bestaan op dit moment nog geen concrete afspraken over welke informatie precies met wie en wanneer wordt gedeeld, die op papier zijn vastgelegd tussen alle betrokken partijen bij de maatregel Kwaliteitstaxi.

DPG

DPG beheert het overzicht van de uitgegeven belanghebbendenvergunningen en controleert in die hoedanigheid of de chauffeurs voldoen aan de vergunningseisen bij aanvraag van de vergunning, maar ook daarna. Dat betekent dat DPG een belangrijke positie inneemt in de informatiehuishouding. In de praktijk blijkt echter dat er tussen DPG en de andere partijen nauwelijks informatie wordt uitgewisseld. DPG is voor de uitvoering van haar taken afhankelijk van informatie-uitwisseling met DST, politie/OM, TX-keur en IVW (zie figuur 2.2).

Alleen de uitwisseling van informatie over ontheffingen van het gebruik van de tram- en busbaan met de politie verloopt goed. Op het moment dat een chauffeur een overtreding begaat op de tram- busbaan en de politie stelt een proces verbaal op, wordt de ontheffingskaart in beslag genomen en opgestuurd naar DPG. DPG kan dan vervolgens de belanghebbendenvergunning tijdelijk blokkeren.

DPG ontvangt geen informatie van IVW en TX-keur over vergunning- of keurmerkhouders. Hierdoor kunnen ze bij aanvraag van een belanghebbendenvergunning alleen op de websites IVW en TX-Keur controleren of de aanvrager beschikt over de benodigde vergunningen en certificaten, wat een weinig betrouwbare check oplevert bij uitgifte van de belanghebbendenvergunning.

Over controles die IVW en TX-keur hebben uitgevoerd en eventuele overtredingen die zij hebben geconstateerd, krijgt DPG eveneens geen informatie. Bij aanvang van het project hebben IVW en DPG wel met elkaar afgesproken om periodiek informatie met elkaar uit te wisselen. DPG zou een actuele lijst sturen met personen die een belanghebbendenvergunning hebben. IVW zou dan controleren of de betreffende personen nog steeds beschikken over de benodigde chauffeurspas. Deze informatie-uitwisseling heeft slechts één keer plaatsgevonden. Tussen DPG en TX-keur is tot op heden geen informatie uitgewisseld. Probleem in de informatie uitwisseling tussen de DPG en TX-keur is dat TX-keur per bedrijf de keurmerken uitgeeft en de gemeente de vergunningen per persoon. Onduidelijk is of dit probleem kan worden opgelost.

Van controles die DST heeft uitgevoerd en eventuele overtredingen die zij hebben geconstateerd, krijgt DPG wel informatie. Als chauffeurs de vergunningvoorschriften overtreden, stelt DST een rapport van bevindingen op. Dit rapport wordt door DST naar DPG gestuurd waarna zij een eventuele sanctie, zoals een waarschuwing of tijdelijke intrekking van de vergunning, kunnen opleggen. In het eerste jaar zijn tot op heden 23 gele kaarten uitgedeeld op basis van 29 ontvangen rapporten van bevindingen. De kwaliteit van de rapportages van DST was vaak onvoldoende voor het nemen van een eventueel sanctiebesluit.

Uitwisseling van politiegegevens

Een ander knelpunt in de informatiehuishouding betreft de onmogelijkheid van de politie/OM om gegevens uit te wisselen met de andere partijen in het kader van de Wet Persoonsgegevens en Wet Politiegegevens. Om uitwisseling mogelijk te maken moeten duidelijke afspraken worden gemaakt over de

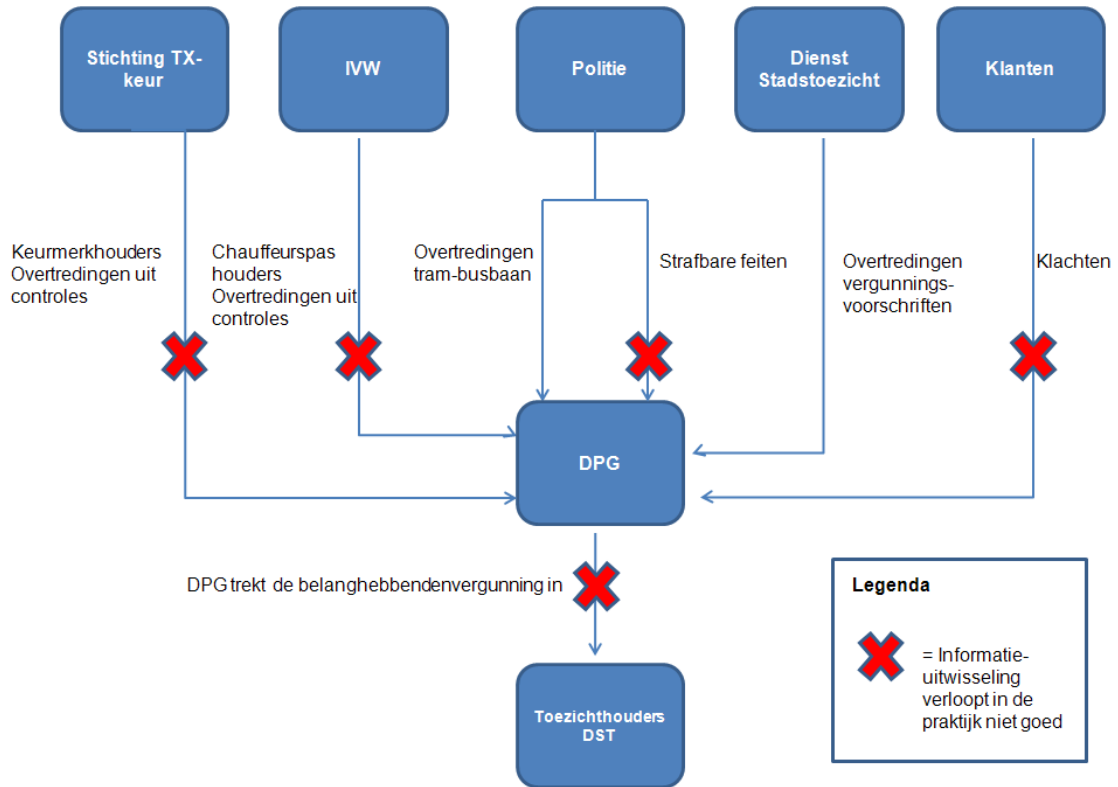
aard van de uit te wisselen informatie en het doel hiervan (bijvoorbeeld in de vorm van een convenant) tussen politie/OM en alle andere partijen. Een dergelijk set afspraken is er op dit moment niet.

Ook IVW wisselt niet structureel gegevens uit met politie en het OM, terwijl er volgens de politie wel een convenant bestaat voor de uitwisseling van gegevens tussen politie/OM en IVW. Een van de voorwaarden voor het uitvoeren van het taxiberoep is namelijk het overleggen van een recent afgegeven Verklaring Omtrent het Gedrag. Als IVW periodiek informatie zou ontvangen van de politie over chauffeurs die een strafrechtelijke overtreding hebben begaan, zou IVW de chauffeur kunnen verzoeken om een recente verklaring omtrent het gedrag te overleggen. Als deze niet overlegd kan worden, wordt de chauffeurspas ingetrokken. Een intrekking van de chauffeurspas zou dan weer automatisch moeten leiden tot intrekking van de belanghebbendenvergunning voor het CS. Probleem hierbij is, dat politie en justitie in hun database niet altijd geregistreerd hebben of het een taxichauffeur betreft, waardoor gegevens niet altijd naar boven komen.

IVW wisselt wel geregeld informatie uit met TX-Keur. IVW stuurt de uitkomsten van de door hen uitgevoerde controles naar TX keur die op basis daarvan eventueel keurmerken kan intrekken. Op basis van deze informatie heeft TX-keur naar eigen zeggen al tientallen keren besloten om keurmerken niet te verlengen of in te trekken.

Tenslotte blijkt dat er geen centraal klachtenmeldpunt bestaat. Hierdoor is het niet helder voor klanten waar geklaagd kan worden, en worden klachten ook niet centraal geregistreerd. In figuur 4.1 wordt weergegeven welke informatiestromen zouden moeten bestaan en of ze daadwerkelijk op gang zijn gekomen.

Figuur 4.1 Schematische weergaven van de informatiehuishouding



5 De maatregel Kwaliteitstaxi gewogen...

5.1 Feitelijke situatie op de standplaats

Doel van de maatregel Kwaliteitstaxi is niet gehaald

Het hoofddoel van de maatregel Kwaliteitstaxi is het doorvoeren van een kwaliteitsverbetering met betrekking tot taxi's rond het CS, zodat bezoekers die een taxi nemen vanaf het CS weer een warm welkom en een gegarandeerde taxikwaliteit wordt geboden. Nu, ruim een jaar na invoering van de maatregel Kwaliteitstaxi, kan worden geconcludeerd dat dit doel niet is gehaald.

In de eerste maanden na invoering van de maatregel Kwaliteitstaxi leek de situatie op de standplaats onder controle. Toen na de zomerperiode van 2008 al bijna 900 vergunningen waren uitgegeven, veranderde de situatie weer. Het aantal uren toezicht van DST was inmiddels vanwege de hoge kosten, teruggebracht. De drukte op en rond de taxistandplaats nam toe en chauffeurs zonder geldige vergunning probeerden op allerlei manieren de controles te omzeilen. Ook ondervonden toezichthouders van DST geregeld last van intimidatie en bedreiging. Er heerste weer steeds vaker een agressieve sfeer. Daarnaast was er dagelijks sprake van verkeershinder rond met name de toegangsweg ('Ibis weg') voor de standplaats. De kwaliteit van de chauffeurs is laag en er worden ritten geweigerd en te hoge prijzen gevraagd.

Aannames over effecten die mogelijk zouden optreden

Voor invoering van de maatregel Kwaliteitstaxi hadden de betrokkenen bepaalde verwachtingen van de maatregel Kwaliteitstaxi op basis waarvan aannames zijn gedaan over de effecten die zouden optreden. Het merendeel van de aannames blijkt een jaar na invoering van de maatregel Kwaliteitstaxi niet juist te zijn.

Aanname 1:

"Als het taxichauffeurs voor de standplaats CS verplicht worden gesteld om een belanghebbendenvergunning aan te vragen, dan zal de standplaats minder druk worden. Als de taxistandplaats minder druk wordt, vinden er minder incidenten plaats. Mogelijk komen er te weinig chauffeurs in aanmerking voor de belanghebbendenvergunning door de nieuwe eisen, waardoor een tekort aan taxi's op de standplaats ontstaat."

In de eerste paar maanden na invoering van de maatregel Kwaliteitstaxi waren er ongeveer driehonderd vergunningen uitgegeven voor de standplaats. Deze situatie met weinig vergunninghouders was beheersbaar en er vonden nauwelijks incidenten plaats. Rekening moet ook worden gehouden met de grote hoeveelheid toezicht die er in die periode aanwezig was. Toen na de zomer het aantal uitgegeven vergunningen sterk was gestegen, nam de drukte op de standplaats toe en vonden er meer incidenten plaats. De aanname lijkt dus deels te kloppen, toen de standplaats minder druk was,

vonden minder incidenten plaats. De invoering van de belanghebbendenvergunning heeft er echter uiteindelijk niet toe geleid dat de standplaats minder druk is geworden, omdat een onbeperkt aantal vergunningen is uitgegeven. Onduidelijk is echter of er juridische mogelijkheden zijn om een maximum te stellen aan het aantal vergunningen binnen de landelijke wetgeving op taxigebied.

Aanname 2:

"Als de toegang tot de taxistandplaats op het CS wordt beperkt door het instellen van een belanghebbendenvergunning, gaan niet-vergunninghouders in de omgeving van de standplaats en op andere plekken in de stad op zoek naar klanten."

Uit gesprekken met betrokken handhavers en chauffeurs van de standplaats zelf blijkt dat er geen toename is opgetreden van chauffeurs die zonder vergunning in de directe omgeving van de standplaats klanten oppikken. De politie is alert op chauffeurs die aan de achterzijde van het station of aan de voorzijde, in de buurt van het Victoriahotel, op zoek gaan naar klanten. Wel blijkt uit verschillende bronnen dat er nog steeds chauffeurs zonder geldige vergunning op de standplaats zelf staan. Dit is met name het geval als er geen toezicht wordt gehouden op de standplaats.

In de volgende paragrafen zullen we op zoek gaan naar de redenen waarom de maatregel Kwaliteitstaxi niet tot de gewenste situatie heeft geleid.

5.2 Draagvlak en waardering voor de maatregel Kwaliteitstaxi

Veel van de betrokkenen vinden dat de maatregel Kwaliteitstaxi wel tot enige verbetering heeft geleid op de standplaats, maar zijn desondanks niet tevreden over de uitvoering en resultaten van de maatregel Kwaliteitstaxi. De chauffeurs hebben het idee dat zij flink hebben moeten investeren om te voldoen aan de eisen voor het krijgen van de vergunning. Doordat de gemeente geen maximum heeft verbonden aan het aantal uit te geven vergunningen en dezelfde maatregel nog niet op andere standplaatsen heeft ingevoerd, is het voordeel van een belanghebbendenvergunning niet groot genoeg. De handhaving ervan wordt niet streng genoeg gevonden, waardoor de slechte chauffeurs en niet-vergunninghouders nog steeds een grote en negatieve rol spelen op en om de standplaats CS.

Opvallend is dat het draagvlak voor de maatregel Kwaliteitstaxi bij de betrokkenen van DIVV en DPG ook niet hoog is. Er heerst twijfel over de juridische basis van de maatregel Kwaliteitstaxi. Er is voor een ingewikkelde constructie gekozen waarbij door uitgifte van parkeervergunningen eisen zijn gesteld aan de chauffeurs. Daarmee worden de randen van de wetgeving opgezocht. De gemeente heeft naar eigen zeggen geen andere haalbare alternatieven om binnen de randen van de landelijke wetgeving, kwaliteitseisen te stellen aan taxichauffeurs. De huidige maatregel Kwaliteitstaxi wordt als een gekunstelde, tijdelijke oplossing gezien en men wacht op landelijke wijzingen in het beleid.

5.3 Projectorganisatie

Bij het project zijn veel verschillende partijen betrokken met elk een andere cultuur en eigen manier van werken. De taken en verantwoordelijkheden van de afzonderlijke partijen zijn vastgelegd in twee verschillende documenten. De omschrijving van deze taken en verantwoordelijkheden in deze documenten is echter vrij algemeen. De exacte invulling van taken en verantwoordelijkheden is overgelaten aan de afzonderlijke partijen zelf. Er zijn geen werkafspraken tussen de partijen die zijn beschreven in figuur 2.1, gemaakt, waardoor onduidelijk is wie wat moet doen.

Het is lastig gebleken om alle partijen op één lijn te krijgen. Er is op verschillende momenten overleg gevoerd met alle betrokken partijen. Deze overleggen vonden echter niet op structurele basis plaats, en in het laatste half jaar is het aantal overlegmomenten sterk verminderd. Knelpunt tijdens deze overleggen was echter dat de personen die in dit grote overleg zitten, geen mandaat hebben om direct beslissingen te nemen. Daarnaast waren er tijdens deze overleggen zowel vertegenwoordigers van operationeel als strategisch niveau aanwezig, waardoor het doel en de invulling van de overleggen niet helder was. Uiteindelijk hebben deze overleggen ook niet geleid tot voldoende aansturing van de partijen en tussentijdse bijsturing.

Al met al lijkt het te ontbreken aan eenduidige regie waarbij één partij de projectleiding heeft genomen en in staat is om te zorgen dat de andere partijen hun afspraken uitvoeren.

Aanname met betrekking tot het nakomen van de afspraken

Uit de gesprekken met de beleidsmakers en de opgestelde documenten, had men de volgende verwachting ten aanzien van de taakverdeling tussen de verschillende partijen en nakoming van de gemaakte afspraken.

Aanname 3:

"Als de gemeente de maatregel Kwaliteitstaxi invoert en ervoor zorgt dat de vergunningvoorwaarden- en eisen goed worden gehandhaafd, zullen de andere betrokken partners (politie, TX-keur, IVW) hun gedeelte van de maatregel Kwaliteitstaxi handhaven en de gemeente daarover informeren."

DST handhaaft namens de gemeente de vergunningsvoorwaarden en voorschriften en loopt daarbij vanwege verschillende oorzaken tegen problemen aan. We zullen daarover in de volgende paragraaf verder uitweiden. Met de andere partijen zijn afspraken gemaakt over de handhaving van hun gedeelte van de maatregel Kwaliteitstaxi. De gemeente heeft echter geen greep gehad op de wijze waarop de handhaving door de andere partijen verloopt. Overleg vindt niet structureel plaats en de overleggen hebben niet geleid tot het maken van concrete afspraken. De gemeente is tot nu toe niet in staat gebleken regie te voeren en ervoor te zorgen dat de afspraken die met andere partijen zijn gemaakt, worden nagekomen. Dus bovenstaande aanname heeft niet gewerkt vanwege een gebrek aan sturing en regie binnen het project.

5.4 Handhaving en sanctionering

Knelpunten per organisatie

Er zijn in totaal vijf verschillende organisaties die verantwoordelijk zijn voor de handhaving en sanctionering van een gedeelte van de maatregel Kwaliteitstaxi. Bij de uitvoering van hun taken zijn verschillende knelpunten geconstateerd. We zullen per organisatie aangegeven om welke knelpunten het concreet gaat.

Dienst Stadstoezicht

- De toezichten van de BOA en de verkeersregelaar zijn voorspelbaar. Chauffeurs lijken zich in te stellen op de werktijden. Zodra de toezichthouders weg zijn, ontstaat er een meer chaotische situatie.
- Er is weinig zicht op werkzaamheden die door DST worden uitgevoerd gedurende de vier variabele uren per dag.
- Er zijn te weinig kwalitatief geschikte BOA's die in staat zijn om consequent te handhaven.
- Bepaalde vergunningvoorschriften zoals het weigeren van ritten en het in de buurt van de auto blijven zijn vanwege bewijstechnische redenen lastig te handhaven.
- Chauffeurs hebben weinig ontsag voor de toezichthouders, bemoeien zich met hun werk en overtreden waar mogelijk de regels.
- Optreden tegen verkeersovertredingen is lastig omdat de verkeersregelaar geen bevoegdheden heeft tot handhaven.

Dienst Persoons- en Geo-informatie

- Het opleggen van waarschuwingen of het intrekken van belanghebbendenvergunningen is in het eerste jaar nauwelijks uitgevoerd. DPG heeft tot nu toe 29 rapporten van bevindingen ontvangen. In totaal zijn aan de hand daarvan 23 waarschuwingen uitgedeeld, maar is nog geen vergunning ingetrokken.
- De kwaliteit van de door DST opgestelde rapporten van bevindingen voldoet niet aan de bestuursrechtelijke eisen waardoor er nauwelijks sancties zijn opgelegd aan chauffeurs die de vergunningvoorschriften hebben overtreden.
- DPG is tot nu toe zeer afwachtend geweest bij het verkrijgen van (juiste) informatie van de verschillende partijen.

Politie

- De politie heeft een algemene taak bij het handhaven van de openbare orde en het ondersteunen van de DST. De verschillende onderdelen van de politie (wijkteam, DCIV, Spoorwegpolitie) hebben geregeld opgetreden maar het is voor andere handhavende instanties is het niet altijd duidelijk waar de taken en verantwoordelijkheden van de politiediensten liggen. Hierdoor ontstaat een verschil in verwachtingen en werkelijkheid, met ontevredenheid en misverstanden bij verschillende partijen tot gevolg.
- Er is op dit moment geen zicht op de output van de werkzaamheden van de politie met betrekking tot de standplaats en omgeving. Onduidelijk is bijvoorbeeld hoeveel processen verbaal er zijn opgemaakt, hoeveel aangiften en meldingen van overlast er zijn geweest.
- De politie ziet het niet als haar taak om alle beschikbare capaciteit in te zetten ter handhaving van de openbare op en rond de taxistandplaats. Met de beschikbare capaciteit en middelen moeten per geval keuzes worden gemaakt. Er is op dit punt te weinig afstemming met de andere betrokken partijen.

Stichting TX-keur

- De Stichting TX-keur is tot nu toe niet in staat om de afgesproken controles uit te voeren. TX-Keur heeft incidenteel zichtbare controles uitgevoerd, maar die blijken in de praktijk onvoldoende te zijn om veelvoorkomende misstanden zoals het vragen van een te hoge prijs of het weigeren van een rit, te constateren. De aangekondigde mystery guest controles hebben vanwege te weinig budget, niet plaatsgevonden.
- Het uitgeven en intrekken van keurmerken door certificerende instanties is niet goed verlopen. De tekortkomingen die tijdens controles door TX-keur wel waren geconstateerd hebben uiteindelijk nauwelijks tot sancties geleid die door de certificerende instanties opgelegd moesten worden.
- Er is voor andere partijen te weinig zicht op de door TX-keur uitgevoerde controles op de taxistandplaats van het CS, uitkomsten van die controles en sancties die zijn opgelegd.

Inspectie Verkeer en Waterstaat

- Er is te weinig zicht op de door IVW uitgevoerde controles op de taxistandplaats van het CS, uitkomsten van die controles en sancties die zijn opgelegd.
- IVW heeft geëxperimenteerd met het uitvoeren van mystery guest-ritten om zodoende te kunnen controleren of de chauffeurs zich houden aan het wettelijke tarief. Dit soort controles zijn in het afgelopen jaar niet uitgevoerd, waardoor het dus niet mogelijk is geweest om op te treden tegen chauffeurs die veel te hoge tarieven vragen voor een taxirit.

Uit het voorgaande blijkt dat er veel knelpunten zijn geconstateerd bij de handhaving. Hierdoor leeft bij de chauffeurs de indruk dat de kans gestraft te worden voor overtredingen en misdragingen, zeer klein is. Het beeld dat daardoor ook is ontstaan, is dat een groot deel van de chauffeurs op de taxistandplaats ongestraft regels kan overtreden.

Aannames met betrekking tot de handhaving en sanctionering

Door de opstellers van de maatregel Kwaliteitstaxi is benadrukt dat een goede handhaving essentieel is voor een goede introductie van de belanghebbendenvergunning. Er zijn derhalve verschillende aannames gedaan over de verwachte effecten van de handhaving en sanctionering. Het merendeel van deze aannames blijkt een jaar na invoering van de maatregel Kwaliteitstaxi niet te zijn opgetreden.

Aanname 4:

"Als er geen toezichthouders en/of handhavers rond de taxistandplaats aanwezig zijn, worden alle regels overtreden."

Deze aanname blijkt correct: alle betrokkenen beamen dat zodra de toezichthouders en handhavers van DST niet aanwezig zijn op de taxistandplaats, de regels worden overtreden. In het licht van deze bevindingen is het daarom lastig te begrijpen waarom het aantal toezichturen van DST al na twee maanden werd teruggebracht van 18 naar 8 uur.

De aanwezigheid van DST heeft echter ook niet tot gevolg dat de chauffeurs zich aan de regels houden, ook tijdens de toezichturen van DST worden regels overtreden. Bepaalde overtredingen blijken lastig te constateren en te sanctioneren, zeker in de onoverzichtelijke situaties die zich vaak voordoen op de standplaats.

Aanname 5:

"Als toezichthouders in de eerste periode na invoering van de maatregel Kwaliteitstaxi extra uren handhaven in de omgeving van het CS, zal de overlast van chauffeurs zonder belanghebbendenvergunning afnemen."

Uit de gesprekken met betrokkenen blijkt dat er in het afgelopen jaar vanaf de start niet veel overlast is geweest van chauffeurs zonder belanghebbendenvergunning in de omgeving van het CS. Mogelijk is dat het resultaat van extra toezicht en handhaving van DST en politie in de directe omgeving van het centraal station. Het streng optreden tegen onvergunde chauffeurs kan rekenen op steun van de chauffeurs met vergunning, omdat zij het idee hebben te hebben geïnvesteerd in een speciale vergunning en streng worden gecontroleerd.

Aanname 6:

"Als de gemeente de mogelijkheid heeft om gele en rode kaarten uit de delen aan chauffeurs die zich niet houden aan de vergunningvoorwaarden, dan houden chauffeurs zich beter aan de regels."

Het systeem met de gele en rode kaarten heeft niet goed gewerkt. Ten eerste blijkt het voor de toezichthouders erg lastig te zijn om bepaalde vergunningvoorschriften te handhaven, omdat deze lastig zijn te constateren (ritjes weigeren) of multi-interpretabel zijn (chauffeur dient in de directe omgeving van de auto te blijven). In totaal zijn naar aanleiding van 29 rapporten van bevindingen, 23 gele kaarten uitgedeeld. Een vergunning is door DPG nog niet ingetrokken (rode kaart). Ook voldoen de rapporten van bevindingen die zijn opgesteld niet aan de kwalitatieve eisen die eraan gesteld worden. Deze aanname heeft dus niet gewerkt omdat de uitvoering faalt en de chauffeurs daardoor de kans op een sanctie niet ervaren hebben.

Aanname 7:

"Als TX-Keur belang heeft bij een hoge kwaliteit van het keurmerk (in de vorm van financieel belang), zullen ze deze kwaliteit willen handhaven."

De stichting TX-keur heeft naar eigen zeggen belang bij een hoge kwaliteit van het keurmerk, want volgens hen bezorgen de chauffeurs op de standplaats het keurmerk een slechte naam. TX-Keur is naar eigen zeggen bereid om de noodzakelijke mystery guest-controles uit te voeren, maar heeft tot nu toe niet de middelen en capaciteit om dat structureel te doen.

5.5 Informatiehuishouding

In het handhavingsplan is vastgelegd dat de handhavende instanties bekend moeten zijn met elkaars werkwijze zodat men weet wie waarop controleert. Hier is echter niet goed uitvoering aan gegeven. Elke partij of instantie bezit een deeltje informatie over een bepaalde chauffeur. Er is echter geen centraal orgaan dat beschikt over alle informatie die er over taxichauffeurs be-

kend is.

DPG heeft informatie over chauffeurs die in het bezit zijn van een belanghebbendenvergunning en een ontheffing voor het gebruik van de tram- en busbaan. De politie en DST hebben elk eigen informatie over chauffeurs die zich hebben misdragen op en rond de taxistandplaats. De politie beschikt weer als enige partij over een actuele lijst van antecedenten van chauffeurs. IVW heeft informatie over chauffeurs die in het bezit zijn van de landelijke vereisten voor taxichauffeur. TX-keur heeft het overzicht van gecertificeerde chauffeurs en DIVV beschikt over de klachten die over bepaalde chauffeurs zijn ingediend.

De volgende partijen wisselen inmiddels al wel in meer of mindere mate informatie met elkaar uit (zie ook figuur 3.1):

- Politie met DPG over ontheffingen van tram- en busbanen.
- DST met DPG ten aanzien van chauffeurs die de vergunningsvoorwaarden hebben overtreden.
- Politie en IVW over uitkomsten van grootschalige controles van taxi's.
- IVW en TX-keur over de uitkomsten van IVW controles.

Alle handhavende instanties voeren geregeld controles uit. De uitkomsten van deze controles worden geregistreerd maar niet standaard gedeeld met de andere partijen. Belangrijkste oorzaak daarvan is dat er duidelijke afspraken zijn gemaakt (bijvoorbeeld in de vorm van een convenant) tussen alle partijen waarin exact beschreven is in welke gevallen en situaties welk type informatie moet worden uitgewisseld met welke partij(en). Om bepaalde persoonsgegevens uit te wisselen moeten in het kader van de privacywetgeving duidelijk vastgelegde afspraken gemaakt worden. Het gebrek aan informatie-uitwisseling heeft tot gevolg dat een integrale handhaving van de maatregel Kwaliteitstaxi niet mogelijk is en er tot op heden slechts op zeer beperkte schaal belanghebbendenvergunningen zijn ingetrokken.

Aannames met betrekking tot de informatiehuishouding

De beleidsmakers hadden de volgende verwachting/aanname met betrekking tot de informatie-uitwisseling:

Aanname 8:

"Als alle handhavende en sanctionerende partijen nauw met elkaar samenwerken en alle benodigde informatie met elkaar uitwisselen, dan ontstaat er een sluitend systeem van handhaving en sanctionering."

Doordat de betrokken partijen niet structureel en op gestructureerde wijze informatie met elkaar uitwisselen, is het systeem van handhaving tot nu toe niet sluitend geweest. De informatie die op dit moment wordt uitgewisseld tussen partijen vindt op ad hoc-basis plaats. Dit leidt in de praktijk soms tot onwenselijke situaties waarbij chauffeurs die zich ernstig hebben misdragen, nog steeds in bezit zijn van de belanghebbendenvergunning voor de standplaats bij het CS. Een voorbeeld daarvan betreft onderstaande casus.

In februari 2009 heeft een incident plaatsgevonden waarbij een taxichauffeur gewelddadig is geweest tegen de handhavende instanties op de standplaats. Het gebrek aan informatie-uitwisseling tussen de verschillende instanties zorgde ervoor dat de belanghebbendenvergunning van de chauffeur in eerste instantie niet werd ingetrokken.

Er waren drie mogelijkheden om ervoor te zorgen dat de chauffeur niet meer zou beschikken over de belanghebbendenvergunning.

- 1 De politie geeft de informatie van de chauffeur door aan IVW. IVW kan vervolgens bij de chauffeur vragen om een recente verklaring van goed gedrag. Als deze door de chauffeur niet kan worden overlegd, trekt IVW de chauffeurspas in. Dit moet vervolgens worden doorgegeven aan DPG, die de belanghebbendenvergunning kan blokkeren. IVW heeft uiteindelijk geen gegevens ontvangen van de politie. Daarnaast had dit indien dit wel was gebeurd geen invloed gehad op de belanghebbendenvergunning, omdat geen informatie uitwisseling tussen IVW en DPG plaatsvond.
- 2 De politie geeft de informatie over de chauffeur door aan TX-keur, die vervolgens kan overgaan tot intrekking van het keurmerk. Dit moet vervolgens worden doorgegeven aan DPG, die de belanghebbendenvergunning kan blokkeren.
- 3 De politie geeft de persoonsgegevens van de chauffeur door aan DPG, die vervolgens de belanghebbendenvergunning kan blokkeren. Dit bleek om twee redenen niet mogelijk. Ten eerste had de chauffeur met het uitdelen van de klap geen vergunningvoorschrift overschreden. Ten tweede had de privacycoördinator van de politie beslist dat de gegevens over chauffeur niet mochten worden gedeeld met DPG.

DPG heeft alsnog de gegevens van de chauffeur via DST ontvangen en na druk van de andere partijen de vergunning geblokkeerd. De intrekking van de ontheffing van de is inmiddels behandeld bij de bezwaarcommissie en in voorlopige voorziening bij de Rechtbank

5.6 Tafel van Elf-toets van de maatregel Kwaliteitstaxi

In het uitvoeringsprogramma kwaliteitsverbetering taxistandplaats CS en in het handavingsplan staat expliciet beschreven dat 'adequate handhaving essentieel is voor een goede introductie van de belanghebbendenvergunning.'

Het expertisecentrum rechtshandhaving van het ministerie van Justitie heeft een instrument ontwikkeld waarmee kan worden vastgesteld *waarom* een bepaalde doelgroep zich al dan niet aan een wet of regel houdt. Het instrument toetst een maatregel op elf dimensies van handhaving. We zullen in deze paragraaf de maatregel Kwaliteitstaxi globaal toetsen op deze dimensies.

- 1 **De kennis van de regels;** de regels moeten bekend en duidelijk zijn. De meeste taxichauffeurs weten inmiddels wat de maatregel Kwaliteitstaxi inhoudt. Datzelfde geldt ook voor de meeste handhavers in het gebied. Op het punt van duidelijkheid zijn de regels op bepaalde punten minder sterk. Zo is het vergunningsvoorschrift 'dat een chauffeur in de directe omgeving van de auto moet blijven', onduidelijk. Verder blijken de regels van TX-keur, met betrekking tot kledingvoorschriften en gedrag,

niet altijd even eenduidig controleerbaar.

2 **Kosten en baten van (niet-) naleving van de regels**²⁸

De kosten voor de chauffeurs om aan de voorwaarden van de belanghebbendenvergunning te voldoen zijn relatief hoog; er is geïnvesteerd in nieuwe auto's, kleding, opleiding en de vergunning en het keurmerk zelf. Tot nu toe lijkt het erop dat de baten om aan de regels van de standplaats CS te voldoen, zoals meer ritten en een betere reputatie, nog niet hoog genoeg zijn. Chauffeurs hebben het idee te hebben geïnvesteerd in een vergunning, maar zien tot nu toe nog niet de voordelen daarvan. Daarnaast zijn de baten voor niet-naleving van de regels, waaronder het vragen van te hoge tarieven, groot.

3 **Mate van acceptatie**

De meeste chauffeurs die we hebben gesproken begrijpen dat de gemeente maatregelen heeft getroffen om de kwaliteit van het taxivervoer op de standplaats bij het CS te verhogen. Maar de manier waarop de maatregelen zijn uitgevoerd, kan op minder steun rekenen. De chauffeurs hebben het idee dat zij flink hebben moeten investeren om te voldoen aan de eisen voor het krijgen van de vergunning. Doordat de gemeente geen maximum aantal vergunningen heeft uitgegeven én dezelfde maatregel nog niet op andere standplaatsen is ingevoerd, is de waarde van de belanghebbendenvergunning in hun ogen gedaald.

4 **Normgetrouwheid van de doelgroep**

Uit de gesprekken met verschillende experts is gebleken dat de normgetrouwheid van taxichauffeurs over het algemeen laag is. Sinds de liberalisering van de taximarkt, zijn er veel meer chauffeurs gekomen voor een krappere wordende markt. Chauffeurs proberen op alle mogelijke manieren zo veel mogelijk geld verdienen en zullen als dat nodig is, regels overtreden.

5 **Maatschappelijke controle**

De maatschappelijke controle op normoverschrijdend gedrag van chauffeurs op de standplaats is erg laag. De helft van alle taxichauffeurs in Amsterdam is een zelfstandige ondernemer. Dat percentage is op de standplaats nog hoger. Hierdoor is er nauwelijks controle op misdragingen van chauffeurs vanuit de eigen doelgroep. Chauffeurs blijken elkaar niet vaak aan te spreken op gedrag. De controle van TX-keur op de eigen gecertificeerde doelgroep (horizontale controle) blijkt laag te zijn. Door gebrek aan middelen en mankracht is het keurmerk niet in staat om de eigen doelgroep afdoende te controleren.

6 **Meldingskans**

De kans dat een misdraging van een chauffeur alsnog wordt gemeld aan een van de handhavende partijen, is klein. Dat geldt met name voor de chauffeurs die als zelfstandige werkzaam zijn. De taxichauffeurs kunnen in relatieve anonimiteit hun werkzaamheden uitvoeren. De kans dat een chauffeur nogmaals dezelfde klant in zijn auto krijgt, is klein. Er zijn weinig mogelijkheden voor klanten om hun klachten over de taxi's te uiten. DIVV verzamelt wel alle klachten over taxivervoer. Dit is slechts het topje

Noot 28 Kosten of nadelen door controle, opsporing en sanctionering, zowel materieel als immaterieel, horen hier niet bij.

van ijsberg, het gros van de klanten zal geen klacht indienen na een negatieve ervaring met een chauffeur. Als er al een klacht wordt ingediend, is het nog maar de vraag of deze herleidbaar is tot een bepaalde chauffeur. Indien dit wel het geval is, worden er niet direct consequenties verbonden aan klachten. Het openen van een klachtenloket en het informeren van de klanten hierover zou goed zijn om deze meldingskans te verhogen.

7 Controlekans

In totaal zijn vijf verschillende instanties, IVW, politie, TX-keur, DPG en DST voeren controles uit op verschillende onderwerpen. De kans dat je als chauffeur door een van de partijen wordt gecontroleerd, lijkt dus groot. In de praktijk blijkt echter dat de partijen een belangrijk deel van de maatregel Kwaliteitstaxi niet controleren, namelijk het gedrag van de chauffeur ten opzichte van de klant. De controlekans op bepaalde, belangrijke onderdelen is daardoor zeer laag, zo lang geen gebruik wordt gemaakt van onaangekondigde mystery guest controles.

8 Detectiekans

De kans dat een van de controlerende partijen ook daadwerkelijk een overtreding constateert, is afhankelijk van de aard van de overtreding. Verkeersovertredingen, het gebruiken van valse toegangspassen of het niet hebben van de benodigde vergunningen zijn gemakkelijker te detecteren dan overtredingen die betrekking hebben op gedrag zoals het weigeren van ritten of het vragen van een te hoge prijs. Omdat de kans klein is dat overtredingen in het gedrag van de chauffeur worden gedetecteerd, zullen chauffeurs sneller de kans wagen om de gedragsregels te overtreden.

9 Selectiviteit

De selectiviteit van de controles is over het algemeen laag. De verschillende handhavende partijen lijken er niet in slagen om potentiële overtreders vaker te controleren dan chauffeurs die zich over het algemeen wel aan de regels houden. Belangrijkste oorzaak daarvan is dat de informatie-uitwisseling tussen de verschillende controlerende en handhavende partijen niet goed verloopt. Er is op dit moment niet één locatie waarin alle informatie over een chauffeur wordt verzameld. Bovendien is het daarnaast lastig om chauffeurs selectief te controleren omdat ze zich niet op een vaste locatie bevinden.

10 Sanctiekans

De kans op een sanctie na een strafrechtelijke overtreding of na het overtreden van Wet op het Personenvervoer is hoog. Als door DST en/of politie en/of IVW wordt geconstateerd dat een chauffeur een verkeersovertreding begaat of zich niet houdt aan de APV, is de kans volgens de chauffeurs groot dat er dan een proces verbaal wordt opgelegd. De kans op sanctie na het overtreden van de vergunningvoorschriften en de voorwaarden van TX-keur, is aanzienlijk kleiner. TX-keur heeft nog nooit een keurmerk ingetrokken van chauffeurs die zich hebben misdragen op de standplaats.

11 Sanctie-ernst

De ernst van de sancties op misdragingen is laag. De chauffeurs krijgen nagenoeg alleen boetes of processen verbaal opgelegd. In de praktijk worden deze sancties niet als zeer ernstig ervaren. Dat geldt ook voor

waarschuwingen van TX-keur en DPG. De meest ernstige sancties zijn het intrekken van de chauffeurspas, intrekken van het TX-keur of intrekking van de belanghebbendenvergunning. Deze sancties worden in de praktijk echter nauwelijks opgelegd.

Al met al scoort de maatregel Kwaliteitstaxi op de meeste onderdelen van de Tafel van Elf, laag. De meeste winst lijkt te behalen op de onderdelen kennis van de regels, meldingskans, detectiekans, controlekans, selectiviteit, sanctiekans en sanctie-ernst.

Bijlagen

Bijlage 1 Aanpassingen in de wetgeving

Op 1 januari 2001 zijn de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) voor het taxivervoer en het daaruit voortvloeiende Besluit Personenvervoer 2000 (Bp2000) in werking getreden. Door de invoering van eerlijke concurrentie en marktwerking binnen het taxivervoer, zou de kwaliteit ervan moeten verbeteren.

Deze liberalisering van de Nederlandse taximarkt, ten gevolge van Wp2000, had onder andere tot gevolg dat het eenvoudiger werd voor kleine zelfstandigen om toe te treden op de taximarkt. Met de invoering van de nieuwe wet, werd het voor iedereen die voldeed aan een aantal vereisten (zie bijlage 4) mogelijk een taxionderneming te starten en toe te treden tot de taximarkt. Hierdoor kwamen er zeer veel ondernemers bij. Voor de grote taxibedrijven was de liberalisering ongunstig, want zij zagen hun investeringen in dure vergunningen en hun gunstige marktpositie verdwijnen.

Sinds het in werking treden van Wp2000, hebben zich een aantal aanpassingen van de wetgeving voorgedaan. Zo is recentelijk in februari 2008 een nieuw tariefstelsel ingevoerd. Hierbij werden nieuwe start- en kilometertarieven ingevoerd en kwam het rekenen van wachttarief tijdens een rit te vervallen. Binnen deze nieuwe tarievenstructuur mogen de taxichauffeurs voorts een zonetarief hanteren, dat echter nooit hoger mag zijn dan het maximum kilometertarief. De taxichauffeur is daarbij altijd verplicht de klant vooraf de keuze te bieden. Daarnaast mag de chauffeur aanvullende kosten berekenen voor diverse diensten (bijvoorbeeld koffers vervoeren). In de komende periode zal het gebruik van een boordcomputer in taxi's, waarmee onder andere bonnen kunnen worden uitgedraaid voor klanten, verplicht gaan worden.

Bijlage 2 Onderzoeksopzet

Doelstelling van de opdracht

In de opdrachtoomschrijving van DIVV werd het doel van de evaluatie als volgt verwoord:

"Inzicht in het (dis)functioneren van de Kwaliteitstaxi (vergunningensysteem met bijbehorend handhavingsplan 2008) en een voorstel doen voor ontwikkelpunten, verbeteringen of aanpassingen die nodig zijn voor een effectieve Kwaliteitstaxi.

Op basis van de conclusies moet een beslissing genomen kunnen worden over het wel of niet continueren van de Kwaliteitstaxi op het CS en het wel of niet uitrollen van het systeem naar andere standplaatsen."

Hieruit werden door DSP-groep de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- 1 Hoe ziet de maatregel Kwaliteitstaxi eruit en is de maatregel in theorie in staat om de doelstellingen te verwezenlijken?
- 2 Op welke wijze kunnen de beoogde doelen van de maatregel Kwaliteitstaxi SMART worden geformuleerd om als sturingsinstrument gebruikt te kunnen worden?
- 3 Op welke wijze functioneert de Kwaliteitstaxi in de praktijk?
- 4 In hoeverre zijn de beoogde doelen, zoals vastgesteld in het handhavingsplan 2008, bereikt?
- 5 Welke verbeteringen zijn er nodig om uiteindelijk de gestelde doelen te halen?

De vraag op welke wijze de maatregel Kwaliteitstaxi kan werken, onderzochten we aan de hand van een 'planevaluatie' (ook wel programma-evaluatie genoemd) en de vraag op welke wijze de maatregel Kwaliteitstaxi in de praktijk heeft gewerkt onderzochten we aan de hand van een 'procesevaluatie'.

Plan van aanpak

De evaluatie werd dus opgedeeld in twee delen:

- Deel 1 Planevaluatie.
- Deel 2 Procesevaluatie.

Planevaluatie

In de planevaluatie werd een beschrijving gemaakt van de uitgangssituatie met taxi's rond het CS, de huidige wet- en regelgeving (nationaal en lokaal), beschrijving van de maatregel Kwaliteitstaxi, de doelstellingen van Kwaliteitstaxi en de mechanismen die ten grondslag liggen aan de maatregel Kwaliteitstaxi. Gebruikte onderzoeksmethoden hierbij waren het uitvoeren van documenten analyse, analyse van registraties van politie, DST en IVW en een aantal interviews.

Er werden voor dit gedeelte van het onderzoek diepte-interviews gehouden met:

- Paul Kok (voormalig taxicoördinator IVV)

- Sabine van der Snoek (OOV)/ Ellen van Beurden (Bestuursdienst)
- John Moreu (oud-voorzitter TAO)
- Mark de Kruijk (Topstad)
- Bert van Bijsteren (buurtregisseur politie)
- Richard Olling (adjunct directeur TCA)

Omdat tijdens de analyse van de registraties bleek dat er nauwelijks harde gegevens beschikbaar waren over de uitgangssituatie op het CS, werden aanvullende onderzoekswerkzaamheden uitgevoerd om een beeld te krijgen van de huidige situatie op de standplaats. Ten eerste werden er 10 mystery guest-ritten uitgevoerd door onderzoekers van DSP-groep. Ten tweede werden enquêtes afgenomen bij bezoekers op CS over hun ervaringen met taxi's. Ten derde werden een aantal mensen die werken in de buurt van de standplaats, geïnterviewd. Ten slotte werden aanvullende observaties uitgevoerd van de situatie op de standplaats. Van deze onderzoeksmethoden zouden tevens geëvalueerd worden of ze nuttig en haalbaar zijn om herhaaldelijk te gebruiken als instrument om de situatie op de standplaats te toetsen.

Procesevaluatie

Vervolgens werd in de procesevaluatie ingegaan op de wijze waarop Kwaliteitstaxi in de praktijk functioneert: Hoe is de implementatie van het instrument verlopen? Hoe verloopt de samenwerking, informatie-uitwisseling en communicatie tussen de verschillende betrokken partijen? Op welke wijze wordt er invulling gegeven aan de afspraken en welke knelpunten zijn daarbij geconstateerd? Welke aanpassingen zijn er gedaan op de taxistandplaats? Hoe heeft de situatie zich ontwikkeld? Welke incidenten hebben zich voorgedaan? Welke verbeteringen of aanpassingen moeten er worden doorgevoerd? Op welke wijze kan de maatregel Kwaliteitstaxi ook op andere plekken effect sorteren?

Gebruikte onderzoeksmethoden hierbij waren analyse van registraties van politie, DST, DPG, IVW, TX-Keur en een aantal interviews.

Er werden voor dit gedeelte van het onderzoek diepte-interviews gehouden met:

- Katelijne van Wensen en Ronald Hendriks (DIVV)
- René Meijer (DIVV)
- Harrie Jansen (IVW)
- Bert van Bijsteren (wijkteam politie)
- Peter Schurink en Gerry Vroom (DST)
- Edwin Ringeling (DST)
- Erik van Tellingen (DPG)
- Liselotte Djoefrie (coördinatie Stationseiland)
- Cecile Bakermans en Edwin van der Heijden (TX-Keur)
- Joke Veldt (OM)
- Roman Mikolic (Spoorwegpolitie)
- Hans Gerson en Arnoud Daalder (Wethouder verkeer & taxiregisseur)
- Marianne Carpaij (DCIV)
- Henk Klijsen en Rob Norbart (DPG)
- Richard Olling (TCA)
- Tien taxichauffeurs.

Het is helaas niet gelukt om een diepte-interview te houden met Martin Gravelotte (DST) binnen de termijn waarin het onderzoek plaatsvond. Tevens

heeft een deskundige op het gebied van Veilig Ontwerp en Beheer de bestaande taxi standplaats gescand vanuit de leidende principes van Veilig Ontwerp en Beheer: zichtbaarheid, eenduidigheid, toegankelijkheid en aantrekkelijkheid.

Bijlage 3 Overzicht handhavingsplan 2009

Maatregelen

Vanwege de aanhoudende problemen op de taxistandplaats CS, heeft DIVV in mei 2009 het handhavingsplan aangescherpt. De maatregelen die werden aangekondigd zijn:

Korte termijn

- 1 Uitgebreide communicatie taxichauffeurs en betrokken instanties.
- 2 Per 1 juni 2009 een vergrote inzet van toezichthouders bij standplaats CS, met twee BOA's, in principe van 16.00 tot 02.00 uur. Begin- en eindtijden fluctueren voor extra rendement.
- 3 Per 1 juni inzet van gastpersoon op CS, te beginnen op tijden dat de BOA aanwezig is. Deze gastpersoon ontvangt, informeert en begeleidt klanten. De standplaats wordt aangepast om deze gastpersoon een duidelijke plek te geven.
- 4 Gezamenlijke controleacties door gemeentelijke toezichthouders, politie en IVW zo lang als nodig is met snelle interne verwerking.
- 5 Benoeming gemeentelijke taxiregisseur met als taak de verbetering van de operationele samenwerking tussen uitvoerende partijen.
- 6 Directe blokkering toegangspas bij overtreding vergunningsvoorschriften.
- 7 Uitvoering mystery guest-controles door Stichting TX-Keur in opdracht van de gemeente. Rapportages gemeentelijke handhavers naar TX-Keur.

Middellange termijn

- 1 Verbeteren exameneisen ontheffing tram- en busbanen.
- 2 Introductie kwaliteitstaxi op Leidseplein alleen bij slagen concept en als mogelijk met beperkt toezicht.
- 3 Lobby Tweede Kamer en Staatsecretaris over gemeentelijke bevoegdheden.
- 4 Striktere eisen bij verlening TX-Keur en op termijn gemeentelijke taxiverordering.
- 5 Verbeteren marktmechanisme door groepsvorming.
- 6 Zelfregulering en herkenbaarheid kwaliteit.
- 7 In samenwerking met IVW opzetten digitaal inspecteren.
- 8 Introductie verplichting boordcomputer.

Handhaving

In het vernieuwde handhavingsplan worden nieuwe werkwijzen beschreven ter verbetering van de handhaving op verschillende gebieden:

1 Handhaving gericht op rechtmatige toegang

Verbeterpunten:

- 1 Aanschaf handhelds met actueel vergunningbestand ter beschikking op standplaats voor de toezichthouders
- 2 Bijgewerkt bestand wordt direct gemaïld door DPG naar DST

- 3 Zwaardere sancties bij uitlenen toegangspas
- 4 Verbeteren toegangssysteem ter voorkoming treintje reiden en uitlenen pas

Nieuwe werkwijze:

- Dagelijkse controle aan de hand van kentekenbestand en/of vragen om vergunningsbewijs door DST.
- Bij constatering door BOA dat chauffeur geen geldige vergunning heeft -> Mulderbon -> afdoening CJIB.
- Bij constatering door BOA dat chauffeur toegangspas van een ander gebruikt -> eigenaar toegangspas krijgt direct intrekking van vergunning voor 12 maanden.
- Bij constatering dat iemand een chauffeur helpt onrechtmatig op standplaats te komen -> tijdelijke intrekking volgens sanctieschema.

2 Handhaving gericht op vergunningvoorwaarden

Verbeterpunten:

- 1 Maandelijks uitwisseling van gegevens tussen DPG en Inspectie over geldigheid chauffeurspas.
- 2 Eenduidige registratie van gegevens en uitwisseling DPG en TX-Keur over mutaties -> Opnemen P nummer in administratie DPG.
- 3 De einddatum van vergunning bepalen op bereiken van de leeftijd van de auto van zes jaar (kan alleen voor nieuwe gevallen).
- 4 Daar waar de chauffeur een ontheffing heeft voor de roetfilter-eis omdat deze niet beschikbaar was, toetsen of dat nog steeds het geval is.
- 5 Intrekking van ontheffing tram- en busbanen leidt al tot parallelle intrekking vergunning CS; intrekking belanghebbendenvergunning binnen vijf werkdagen na intrekking tram- en busbanen.

Nieuwe werkwijze

- IVW meldt intrekking chauffeurspas van Amsterdamse vergunninghouder direct aan DPG -> DPG blokkeert toegangspas en zet intrekkingprocedure in werking.
- TX-Keur meldt intrekking keurmerk of niet-verlening direct aan DPG -> DPG blokkeert toegangspas en zet intrekkingprocedure in werking
- Nieuw af te geven vergunningen krijgen maximaal de einddatum dat de auto zes jaar oud zou worden.
- Ingetrokken tram- en busbaanontheffing wordt door politie binnen twee werkdagen opgestuurd naar DPG -> DPG blokkeert toegangspas en zet intrekkingprocedure in werking.
- IVV en DPG houden twee keer per jaar separate acties om te checken of roetfilters beschikbaar zijn gekomen -> chauffeur krijgt twee weken de tijd om bewijs van roetfilter te versturen.

3 Handhaving gericht op vergunningvoorschriften

Verbeterpunten:

- 1 Toelichting op bestaande vergunningvoorschriften:
 - a) Het in de directe omgeving van de auto blijven is gericht op een vlotte doorstroming van de taxi's. Samenscholing van meerdere chauffeurs

leidt tot vertraging en geeft de klant bovendien een minder gastvrij gevoel. De directe omgeving van de auto bedraagt onder normale omstandigheden twee meter en is uiteraard mogelijk om een klant beter van dienst te zijn bij het instappen en het helpen met de bagage.

- b) Het weigeren van ritten is niet toegestaan omdat het de doorstroming van de taxi's belemmert. Het afdwingen van een tarief dat ligt boven het wettelijke maximum per kilometer, is materieel het weigeren van een korte rit.
- c) De TX-sticker kan dienen als geldig bewijs van TX-Keur.
- d) Indien de toegangspas door een ander dan de vergunninghouder wordt gebruikt en de vergunninghouder bij de vergunningverlenende instantie geen melding heeft gedaan van verlies of diefstal, wordt verondersteld dat de toegangspas is uitgeleend.
- e) Het is niet toegestaan zonder toegangspas (met alleen de vergunning zelf) de standplaats te betreden. De pas kan immers geblokkeerd zijn zonder dat de vergunning is ingeleverd.
- f) Iemand anders helpen de standplaats op te komen is niet toegestaan. Voorbeelden hiervan zijn het opzettelijk omhoog houden van de slagboom, het voor de kaartlezer houden van de toegangspas bij een andere taxi en het verwijderen van fysieke afscheiding. Evenmin is het toegestaan dat de chauffeur meewerkt aan het "treintje rijden".

2 Toevoegen van een aantal vergunningvoorschriften:

- g) De vergunninghouder volgt de aanwijzingen op van handhavers en andere ambtenaren in functie.
- h) De vergunninghouder gedraagt zich als visitekaartje voor de stad en gebruikt nooit fysiek of verbaal geweld op of nabij de standplaats.
- i) De vergunninghouder overhandigt de vergunning en/of de toegangspas op eerste verzoek van de handhavers en andere ambtenaren in functie.
- j) De vergunninghouder geeft wijzigingen door in zijn situatie die relevant kunnen zijn voor de geldigheid van de vergunning.
- k) De vergunninghouder meldt verlies of diefstal van de toegangspas direct aan de vergunningverlener.
- l) De vergunninghouder mag de standplaats niet oprijden gedurende een tijdelijke intrekking van zijn vergunning of zijn toegangspas.

3 Uitgebreid communiceren over nieuwe voorschriften per brief, op standplaats en via flyers. Zodra er nieuw document moet worden gedrukt, document aanpassen.

4 Standaard opmaak rapport van bevindingen / introductie bonnenboekje, bonnenboekje ter beschikking van DST en VOV.

5 Teken en tweede getuige op RvB.

6 Aanwijzing VOV-ers en instructie VOV over mogelijkheden opstellen RvB.

- 7 Alleen bij uitlenen pas krijgt de uitlener brief met verzoek zienswijze te geven en na twee weken volgt sanctie (rode kaart).
- 8 Meer handhavingcapaciteit en toevoeging gastpersoon aan team.
- 9 Betere gegevensuitwisseling met OM inzake misdrijven op de standplaats.
- 10 Bij nieuw vergunningsdocument (op zijn laatst februari 2010) laten ondertekenen gedragscode en sanctiereglement.

Nieuwe werkwijze:

- DST noteer bij opmaken RvB altijd zienswijze. DPG vraagt zienswijze bij ontbreken van die mogelijkheid (in geval geleende pas).
- Handhavers maken bij overtreding vergunningsvoorschriften direct RvB via gestandaardiseerd bonnenboekje plus noteren zienswijze chauffeur; indien mogelijk tekenen medecontroleur -> RvB binnen 24 uur naar DPG -> DPG beoordeelt aan de hand van sanctieschema over intrekkingduur -> DPG geeft binnen drie werkdagen uitsluitel over tijdelijke intrekking van de vergunning.
- Bij geweldsmisdrijven -> verzoek van gemeente aan OM voor identiteit en toedracht -> OM reageert zo spoedig mogelijk, uiterlijk binnen vijf werkdagen -> DPG beoordeelt binnen 24 uur over blokkering pas en/of intrekking vergunning

4 Handhaven gericht op (verkeers)overtredingen

Verbeterpunten:

- 1 Openbare ruimte-bevoegdheden verkrijgen voor VOV-ers van DST, dan wel
- 2 Inzet DST/openbare ruimte BOA uitbreiden.
- 3 Stopverbod instellen op toegangsweg voor Ibis-hotel (politie heeft verzoek ingediend, maar er vindt nog overleg plaats met stadsdeel centrum).
- 4 Opheffen laad- en losplaats voor Ibis-hotel met alternatief dat beter handhaafbaar is (geen 10 minuten waarnemingstermijn voor laden en lossen).
- 5 Fysieke maatregelen op standplaats.

Nieuwe werkwijze:

- Geconstateerde verkeersovertredingen bekeuren -> afhandeling CJIB

5 Handhaven gericht op landelijke taxiwet- en regelgeving

Verbeterpunten:

- 1 Aanspreekpunt voor Inspectie als het gaat om gegevensuitwisseling en coördinatie van acties.
- 2 Gezamenlijke uitvoering mystery guest-controles gemeente-IVW-politie.

Nieuwe werkwijze:

- Er zullen gecombineerde controleacties worden georganiseerd op de standplaats in een samenwerking van DST, IVW en politie. Daarbij wordt – ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid – gecontroleerd op verkeersovertredingen, vergunningen en andere regels. Partijen ondersteunen en versterken elkaar.

6 Handhaving gericht op TX-Keur

Verbeterpunten:

- 1 RvB's van DST standaard doorgeleiden naar stichting TX-Keur
- 2 Mystery guest-controles
- 3 Verscherping regels keurmerk

Nieuwe werkwijze:

- RvB wordt door DST zowel naar DPG als naar Stichting TX-Keur verstuurd -> stichting toetst overtreding aan hun reglement -> TX-Keur koppelt terug naar DPG.

Stichting TX-Keur en gemeente maken afspraken over de uitvoering van (extra) mystery guest-controles.

Sancties

In het vernieuwde handhavingplan wordt een sanctioneringschema gepresenteerd:

Met betrekking tot vergunningsvoorwaarden:	
Intrekking chauffeurspas Intrekking TX-Keur Intrekking ontheffing tram- en busbanen	} parallele intrekking vergunning voor dezelfde duur
Met betrekking tot vergunningsvoorschriften	
Uitlenen pas en/of vergunning	-> 1 ^{ste} keer: intrekking 1 jaar
Fysiek geweld	-> 1 ^{ste} keer: intrekking minimaal 1 jaar, maximaal 5 jaar
Met geblokkeerde pas op st.plaats	-> 1 ^{ste} keer: verlenging intr. 1 jaar
<ul style="list-style-type: none">• Rit weigeren (ook bij weigeren meter aan)• Iemand anders helpen standplaats op• Niet in directe omgeving auto (2m)• Aanwijzingen niet opvolgen• Onbeschoft gedrag/verbaal geweld• Niet tonen vergunning en/of pas	} 1 ^{ste} keer: intrekking 2 maanden 2 ^e keer: intrekking 1 jaar

Bijlage 4 Wettelijke eisen voor uitvoeren beroep taxichauffeur

In deze bijlage worden de wettelijke regelingen waar taxichauffeurs en taxi-ondernemers mee te maken hebben beschreven.

Om het beroep taxichauffeur uit te oefenen moet men sinds het in werking treden van de Wet Personenvervoer 2000, voldoen aan de volgende vereisten:

- Het beschikken over een chauffeurspas.
- Het hebben en bijhouden van een dagrittenstaat.
- Het voorzien van de taxi van een taximeter, die gekeurd is door het Nederlands Meetinstituut (NMI) of een door dit instituut gecertificeerde instelling.
- Het voorhanden hebben van een voertuig dat als taxi herkenbaar is.

Verder hebben taxiondernemers te maken met de volgende wetten en regelingen:

- Ondernemingsvergunning voor een taxibedrijf.
- Een geldig taxikentekenbewijs.
- Een klachtenregeling.
- Gebruik tram- en busbanen.
- Arbeidstijdenbesluit Vervoer.

Chauffeurspas

Elke chauffeur moet in het bezit zijn van een behoorlijke, geldige en voor de klant goed leesbare chauffeurspas (art. 75 Bp2000). Deze kan worden aangevraagd bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW), door het overleggen van de volgende documenten (art. 76 Bp2000):

- Rijbewijs.
- Een geneeskundige verklaring die niet ouder is dan twee maanden.
- Een met het oog op het uitoefenen van het beroep van taxichauffeur verleende Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) overeenkomstig de bepalingen van de Wet justitiële gegevens, die niet ouder is dan twee maanden.
- Een door Onze Minister erkend getuigschrift van met goed gevolg afgelegde examens.

Deze pas kan door de inspectie worden ingetrokken wanneer niet meer wordt voldaan aan de gestelde eisen, handelen in strijd met het Besluit Personenvervoer 2000 of misbruik van de pas (art. 77 Bp2000).

Dagrittenstaat

Een taxichauffeur is verplicht een dagrittenstaat bij te houden. Zo kan de IVW zien hoeveel ritten zijn verreden. Taxiondernemers moeten hun oude dagrittenstaten tenminste twee jaar bewaren voor de IVW en deze moeten altijd getoond kunnen worden. De Belastingdienst eist een langere bewaartermijn, namelijk zeven jaar.

Verplichte gegevens op een dagrittenstaat zijn:

- Naam en adres vervoerder/ondernemer, geschreven, gedrukt of gestempeld.

- Achternaam en voorletters bestuurder.
- Kenteken.

Per rit dient het volgende vermeld te worden:

- Tijdstip van vertrek en aankomst;
- Adres van vertrek en aankomst adres, of algemeen bekende plaats (CS voor station volstaat);
- Kilometerstand (niet de taxameterstand) bij begin en einde van de rit;
- Aantal kilometers met reizigers;
- Ritprijs zoals berekend door taxameter;
- Daadwerkelijk afgereken ritprijs (maximumtarief of lager).

Per dienst moet het volgende worden gemeld:

- Tijdstip van aanvang en einde dienst;
- Kilometerstand begin dienst (voor aanvang eerste rit ingevuld);
- Kilometerstand einde dienst.

Op het verkeerd, niet, of onvolledig invullen van een dagrittenstaat staat een boete van € 850,-.

Taxameter

Elke taxi moet worden uitgerust met een taxameter die op grond van de Metrologiewet 2006 een overeenstemmingsbeoordeling heeft ondergaan (art 5 jo. art. 6 Metrologiewet). Nadat taxameters zijn ingebouwd moeten ze jaarlijks gekeurd worden volgens de nieuwe Metrologiewet. Het Nederlands Meetinstituut (NMI) of een door dit instituut gecertificeerde instelling kan dergelijke metingen uitvoeren.²⁹ Na de meting worden de verzegelingen en goedkeuringskenmerken aangebracht.

De IVW is uiteindelijk belast met de controle op de juistheid van de taxameters. De chauffeur dient het keuringsbewijs bij een controle te kunnen overleggen.

Herkenbaarheid taxi

Een erkende taxi is eenvoudig te herkennen, zowel aan de uiterlijke kenmerken als de kenmerken in de taxi. Een taxivoertuig moet vóór gebruik en daarna jaarlijks technisch gekeurd worden, net als de taxameter of boordcomputer. De keuringsbedrijven die deze keuringen uitvoeren moeten erkend zijn door RDW.

De chauffeur moet in de taxi zijn chauffeurspas en het vergunningbewijs duidelijk zichtbaar voor de passagier aanwezig hebben. Het tarief dat de chauffeur berekent moet zowel binnenin als van buiten de taxi zichtbaar zijn. Met ingang van 1 februari 2008 gelden hiervoor nadere regels. De tarieven moeten vanaf vijf meter duidelijk leesbaar zijn voor consumenten voor het instappen aan de buitenkant van de taxi (art. 85 en 86 Wp2000). Ook binnen in de taxi, vanaf alle zitplaatsen, moeten de tarieven leesbaar zijn. Verdere herkenningstekens zijn de blauwe nummerplaten met zwarte tekens en de verplichte taxameter.

Ondernemersvergunning taxi

Om een eigen taxionderneming te kunnen starten, dient men te beschikken over een ondernemersvergunning taxi. De IVW geeft ondernemersvergunningen voor taxibedrijven uit en voert periodieke controles uit. Tenminste

Noot 29 De meting bestaat uit een administratieve toets, bepaling van de wielomtrek, tijdmeting van de tariefsprongen en een testrit.

één keer in de vijf jaar toetst de IVW op vergunningeisen (art 17 lid 3 jo. art. 30 Bp2000). Het gaat dan om betrouwbaarheid en vakbekwaamheid (art. 21, 22 en 26 Bp2000 en art. 9 Wp2000).

Een onderneming moet eens in de vijf jaar een verklaring omtrent gedrag van alle bestuurders/vennoten overleggen om dat formeel aan te tonen. Betrouwbaarheid wordt formeel aangetoond met een originele Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). De eis van vakbekwaamheid gaat op wanneer degene die permanent en daadwerkelijk leiding geeft bij het vervoer vakbekwaam is. Dit kan worden aangetoond door te overleggen met een:

- Vakdiploma Beroepspersonenvervoer over de weg van de Stichting Examenbureau Beroepsvervoer (SEB).
- Verklaring van historische vakbekwaamheid.³⁰

Het is een wettelijke vereiste om de vergunning zichtbaar aanwezig te hebben (art. 16 Bp2000 en art. 5a Wp2000).

Kenteken

Alle taxivoertuigen moeten voorzien zijn van een taxikentekenbewijs. Deze zijn herkenbaar aan de blauwe kentekenplaten, voorzien van zwarte letters en cijfers. Voor het verkrijgen van een taxikentekenbewijs dient voor ieder voertuig een aanvraag ingediend te worden bij de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW). Naast de keuringsdocumenten moet de aanvraag van een taxikenteken vergezeld gaan van:

- Kopie van de ondernemersvergunning;
- Een kopie van een uittreksel van de Kamer van Koophandel omtrent het ondernemerschap van de vergunninghouder.

Klachtenregeling

Elke taxiondernemer moet een klachtenregeling hebben, die voor de klant kenbaar is (art. 13 Wp2000). Ook dient de ondernemer aangesloten te zijn bij een geschillencommissie

Klachtenformulieren kunnen passagiers opvragen bij het vervoersbedrijf of meenemen uit de taxi. Landelijk meldpunt is de website www.taxiklacht.nl Voor taxiondernemingen is er de brochure 'Omgaan met klachten'.

Gebleken is dat veel taxibedrijven geen klachtenregeling hebben en niet zijn aangesloten bij een geschillencommissie. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft daarom een landelijke Geschillencommissie Taxivervoer ingesteld. Deze doet bindende uitspraken over geschillen waar klant en onderneming zelf niet uit komen, de onderneming moet dan wel bij de commissie zijn aangesloten. Aanmelden kunnen ondernemingen bij het Registratiebureau Geschillencommissie Taxivervoer, daarbij gelden ook de Algemene Voorwaarden voor taxivervoer.

Gebruik van tram- en busbanen

Artikel 81 van het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens 1990 (RVV) bepaalt dat busbanen en busstroken waarop het woord 'lijnbus' is aangebracht slechts mogen worden gebruikt door bestuurders van een lijnbus. De mogelijkheid om hiervan ontheffing te verlenen is geregeld in artikel 87 van het RVV. De bevoegdheid tot het verlenen van de ontheffing is in Amster-

Noot 30 Vakbekwaam op basis van een wettelijke bepaling zijn ondernemers die kunnen aantonen dat zij voor 1 augustus 1978 een taxivergunning hadden. Ook worden als vakbekwaam beschouwd ondernemers die kunnen aantonen dat zij op 1 januari 1982 beschikten over een vergunning voor het verrichten van groepsvervoer of beschikken over een EG-verklaring (vijfjaarsverklaring).

dam een centraal stedelijke bevoegdheid. In Amsterdam geeft de Dienst Persoons- en Geo-informatie de ontheffingen uit als wordt voldaan aan de voorwaarden³¹.

Arbeidstijdenbesluit Vervoer

Chauffeurs die vervoer over de weg verrichten zijn gebonden aan regels voor rij- en rusttijden. Deze zijn Europees vastgesteld en vastgelegd in een verordening. Op 11 april 2007 is de nieuwe verordening (met nummer 561/2006) van kracht geworden.

Om in Nederland op te kunnen treden tegen overtredingen van rij- en rusttijden zijn de regels uit de verordening opgenomen in nationale wetgeving: het Arbeidstijdenbesluit vervoer.

Voor taxivervoer geldt voor wat betreft het genieten van pauzes niet de ononderbroken rijtijd, maar het pauzeartikel van de Arbeidstijdenwet. Derhalve gelden de volgende regels³²:

- Bij meer dan 5,5 uur arbeid dient de arbeid te worden onderbroken door een pauze van minimaal 30 minuten, die kan worden gesplitst in pauzes van elk tenminste 15 minuten.
- Bij meer dan 10 uur arbeid dient de arbeid te worden onderbroken door een pauze van minimaal 45 minuten, die kan worden gesplitst in pauzes van elk tenminste 15 minuten.

Controle en handhaving

De IVW ziet erop toe dat de bepalingen uit de taxiwet- en regelgeving worden nageleefd. De inspecteurs waarschuwen en beboeten bij overtredingen. Zij verrichten (on)aangekondigd bedrijfs- en wegcontroles in heel Nederland. Bij de controles werken ze samen met de politie, Koninklijke Marechaussee, Belastingdienst en andere opsporingsdiensten.

Noot 31 Zie hoofdstuk 2.1, Ad 3.

Noot 32 Bij collectieve regeling kan van punt 1 en 2 worden afgeweken. In dat geval dient de werkgever de arbeid dusdanig te organiseren, dat indien de werknemer meer dan 5,5 uur arbeid per dienst verricht zijn arbeid wordt onderbroken door een pauze van tenminste 15 minuten.

Bijlage 5 Eisen en regels TX-keur

Iedere taxiondernemer kan het TX-keur aanvragen. Bij aanvraag van het keurmerk, wordt door een onafhankelijke certificerende instelling getoetst of het bedrijf voldoet aan de kwaliteitsnorm. Indien dit het geval is, wordt het certificaat met het keurmerk afgegeven en wordt het bedrijf op de website van TX-Keur vermeld.

TX-Keur hanteert twee verschillende normen waarvoor een keurmerk kan worden verkregen:

- de 17020 norm voor zelfstandigen zonder personeel (ZZP-ers)
- de 45011 norm voor taxiondernemingen met personeel

Binnen de norm 17020 bestaan kwaliteitseisen op de volgende gebieden:

- 1 Administratie. Hieronder vallen voorschriften onder andere op het gebied van verzekeringen, documenten en opleidingen. Onder deze categorie behoort ook de eis dat de taxionderneming moet voldoen aan de IVW richtlijn. Hieraan worden aparte criteria verbonden, waaraan de taxionderneming moet voldoen, hetgeen neerkomt op het niet te vaak en niet zwaar overtreden van de wetten zoals gecontroleerd door IVW.
- 2 Voertuig en toebehoren. Hieronder vallen voorschriften onder andere op het gebied van conditie van de auto op comfort en veiligheid, het zichtbaar maken van tarieven en overige zaken die een taxichauffeur in de auto bij zich zou moeten hebben.
- 3 Dienstverlening. Hieronder vallen voorschriften onder andere op het gebied van telefonische dienstverlening, kennis van straten, tarieven, verkeersregels en het zich houden aan de gedragscode. Binnen die gedragscode zijn gedragsregels opgesteld op het gebied van persoonlijke verzorging, etiquette en uitvoering.
- 4 Overige eisen. Hieronder vallen voorschriften onder andere op het gebied van klachtenafhandeling, het voeren van de TX-Keur sticker en het verlenen van medewerking aan controles van TX-Keur.

Binnen de norm 45011 bestaan kwaliteitseisen op dezelfde gebieden aangevuld met:

- 5 Personeel. Hieronder vallen voorschriften onder andere op het gebied van personeelsadministratie, naleven van de CAO Taxivervoer en het inwerken van personeel.
- 6 Eisen taxicentrale zonder Wp vergunning. Hieronder vallen voorschriften onder andere op het gebied van documenten, verzekeringen en overleg met de aangesloten ondernemingen.

Naast de toetsing die wordt uitgevoerd bij aanvraag van het keurmerk, worden de houders van het keurmerk jaarlijks gecontroleerd op alle voorschriften of nog wordt voldaan hieraan. Daarnaast vinden onverwachte controles plaats op de taxistandplaatsen. Hier kunnen bedrijven meerdere keren per jaar mee te maken krijgen. Ook zou TX-Keur 'mystery guest-controles' uitgaan voeren, waarbij controleurs zich voordoen als klanten.

TX-Keur hanteert eigen regels voor het uitdelen van waarschuwingen en het intrekken van keurmerken. In het kader wordt de sanctieregeling voor ZZP-ers weergegeven, omdat deze het meest van toepassing is op de situatie in Amsterdam.

Sanctieregeling TX-Keur voor ZZP-ers³³

TX-Keur geeft de ZZP-er een waarschuwing:

Bij overtreding van één of meer van de voorschriften (behalve de voorschriften genoemd onder a t/m j). Het keurmerk wordt ingetrokken wanneer de taxiondernemer binnen 6 maanden na de waarschuwing (opnieuw) niet aan de voorschriften voldoet.

TX-Keur trekt het keurmerk onmiddellijk in:

- 1 Indien niet meer wordt voldaan aan IVW richtlijn, volgend uit de IVW gegevens
- 2 Indien blijkt dat er onjuiste verklaring is afgegeven over het aantal te controleren taxi's
- 3 Indien een vereiste tussentijdse inspectie niet of niet tijdig heeft plaatsgevonden
- 4 Indien het uittreden van een vennoot niet of niet tijdig is gemeld
- 5 Bij overtreding van één of meer van de volgende voorschriften:
 - a) Indien één of meer van de verzekeringen ontbreken
 - b) Indien de ZZP-er niet in bezit is van geldige chauffeurspas of geldig rijbewijs
 - c) Indien de tarieven op de tariefkaart niet corresponderen met gehanteerde tarieven
 - d) Indien geen enkele TX-Keur sticker op de auto is aangebracht
 - e) Indien de ZZP-er geen medewerking verleent aan controles van TX-Keur
 - f) Indien de ZZP-er tijdens of direct voor zijn dienst alcohol heeft gedronken
 - g) Indien de ZZP-er onder invloed van verdovende middelen is
 - h) Indien de ZZP-er ritten weigert
 - i) Indien de ZZP-er rookt in de taxi
 - j) Indien de ZZP-er geen geleidehond/hulphond toestaat

per 1 augustus zal het hanteren van te hoge tarieven ook gaan leiden tot onmiddellijke intrekking.

Noot 33 De sanctieregeling voor ondernemers met personeel is anders. Bij constatering van zware tekortkomingen tijdens controles, moet een herstelcontrole plaatsvinden. Indien dan nog niet aan de voorschriften wordt voldaan, wordt de onderneming uitgesloten van deelname aan TX-Keur.

Bijlage 6 Aannames en mechanismen

Vanuit de oorspronkelijke doelstellingen, de beschrijving van de maatregel Kwaliteitstaxi in de stukken en de gesprekken die zijn gevoerd met personen die betrokken waren bij de implementatie van de maatregel Kwaliteitstaxi, zijn de aannames en mechanismen afgeleid, waarop de maatregel Kwaliteitstaxi gebaseerd lijkt te zijn.

Aannames en mechanismen

Positieve aannames

Aannames betreffende de situatie op standplaats

- Als het taxichauffeurs voor de standplaats CS verplicht worden gesteld om een belanghebbendenvergunning aan te vragen, dan zal de standplaats minder druk worden.
- Als de taxistandplaats minder druk wordt, vinden er minder incidenten plaats.
- Huisregels en de aanwezigheid van twee handhavers die geen bevoegdheden hebben om op te treden, zoals de situatie was voor maart 2008, zijn onvoldoende om de kwaliteit van het taxivervoer rond het Centraal Station te verbeteren.
- Als de taxistandplaats op het CS wordt afgesloten met een slagboom, zullen niet-vergunninghouders wegblijven.

Aannames betreffende de handhaving

- Als er geen toezichthouders en/of handhavers rond de taxistandplaats aanwezig zijn, worden alle regels overtreden.
- Als toezichthouders in de eerste periode na invoering van de maatregel Kwaliteitstaxi extra uren handhaven in de omgeving van het CS, zal de overlast van chauffeurs zonder belanghebbendenvergunning afnemen.
- Als de gemeente de mogelijkheid heeft om gele en rode kaarten uit de delen aan chauffeurs die zich niet houden aan de vergunningvoorwaarden, dan houden chauffeurs zich beter aan de regels.
- Als de toegangspas voor de taxistandplaats zo wordt ingesteld dat het niet mogelijk is om deze meerdere keren in een kort tijdsbestek te gebruiken, wordt voorkomen dat chauffeurs de pas aan elkaar gaan doorgeven.
- Als alle handhavende en sanctionerende partijen nauw met elkaar samenwerken en alle benodigde informatie met elkaar uitwisselen, dan ontstaat er een sluitend systeem van handhaving en sanctionering.
- Als de gemeente de maatregel Kwaliteitstaxi invoert en ervoor zorgt dat de vergunningvoorwaarden- en eisen goed worden gehandhaafd, zullen de andere betrokken partners (politie, TX-keur, IVW) hun gedeelte van de maatregel Kwaliteitstaxi handhaven en de gemeente daarover informeren.

Aannames betreffende de kwaliteit van de taxi's

- Als het taxichauffeurs verplicht worden gesteld om een belanghebbendenvergunning aan te vragen, biedt dit voor de gemeente een mogelijkheid om kwaliteitseisen te stellen aan de toegang tot standplaats.
- Als het hebben van een TX-keur een voorwaarde is voor het krijgen van een belanghebbendenvergunningen, komen er alleen hoogwaardige kwaliteitstaxi's naar de taxistandplaats op het CS.
- Als het hebben van een ontheffing voor tram- en busbanen een voorwaarde is voor het krijgen van een belanghebbendenvergunningen, wordt de verkeersveiligheid op en rond de tram- en busbanen vergroot en zorg je ervoor dat de taxichauffeurs op het CS beschikken over voldoende stratenkennis in Amsterdam.
- Als een auto niet ouders is dan zes jaar, is de kwaliteit ervan voldoende.

Overige aannames

- Als het systeem met de belanghebbendenvergunning goed werkt op de taxistandplaats van het CS, kan deze worden uitgerold over de andere taxistandplaatsen in de stad en eventueel buiten de stad.
- Als het TX-keur wordt ingevoerd ontstaat er een ordening binnen de eigen branche doordat branche haar eigen chauffeurs tot de orde roept.
- Als TX-Keur wordt ingevoerd, krijgt dit keurmerk herkenbaarheid bij de klant
- Als TX-Keur belang heeft bij een hoge kwaliteit van het keurmerk (in de vorm van financieel belang), zullen ze deze kwaliteit willen handhaven.

Negatieve aannames

- Als de toegang tot de taxistandplaats op het CS wordt beperkt door het instellen van een belanghebbendenvergunning, gaan niet-vergunninghouders in de omgeving van de standplaats en op andere plekken in de stad op zoek naar klanten.
- Als er zoveel nieuwe eisen worden gesteld aan het verkrijgen van een belanghebbendenvergunning, dan komen er te weinig chauffeurs voor in aanmerking waardoor er te weinig taxi's op de standplaats staan.
- Als de maatregel Kwaliteitstaxi wordt ingevoerd op het CS, ontstaat er weerstand vanuit de branche tegen de maatregel.

Bijlage 7 De Tafel van Elf

De Tafel van Elf³⁴ is een opsomming van factoren die vanuit wetenschappelijk onderzoek gebleken zijn van belang te zijn voor de naleving en handhaving van regels. Het wordt gebruikt om sterke en zwakke kanten van handhaving en naleving in kaart te brengen. Er zijn elf dimensies beschreven die gezamenlijk bepalend zijn voor de mate van naleving van wetgeving.

De dimensies van spontane naleving

1 Kennis van regels

- a. Bekendheid met regels
- b. Duidelijkheid van regels

De bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep. Onbekendheid met de regels kan tot (onbewuste) overtreding leiden. Door onduidelijkheid of ingewikkeldheid van de wetgeving kunnen (per ongeluk) fouten met naleving gemaakt worden.

Een aantal aspecten kunnen worden onderscheiden:

- Omvang van de regelgeving
- Vaagheid van regelgeving
- Complexiteit van de regelgeving

2 Kosten/baten

- a. Financieel/economische kosten en baten
- b. Immateriële kosten en baten

De (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel(s) volgen, uitgedrukt in tijd, geld en moeite. Het gaat hier om alle financieel-economische en immateriële kosten en baten van (niet-) nalevingsgedrag. Deze kunnen worden uitgedrukt in tijd, geld en moeite.

Er kunnen 4 categorieën worden onderscheiden:

- kosten van naleving
- kosten van overtreding (overtredingsdrempel)
- baten van naleving
- baten van overtreding

3 Mate van acceptatie

- a. Acceptatie beleidsdoel
- b. Acceptatie uitwerking beleid

De mate waarin het beleid en de regelgeving acceptabel worden gevonden door de doelgroep. Acceptatie heeft betrekking op de (ervaren) redelijkheid

Noot 34 *De Tafel van Elf. Een veelzijdig instrument* (2006). Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, Ministerie van Justitie.

van het door de overheid voorgestane beleid en de daaruit voortvloeiende normen. Acceptatie kan betrekking hebben op het oordeel van de doelgroep over een regel in het algemeen, maar ook over het oordeel over de consequenties van die regel in eigen specifieke situaties. Ook kan de wijze van uitvoering van het beleid een rol spelen.

4 Normgetrouwheid doelgroep

- a. Overheidsgezag
- b. Concurrerend gezag

De mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid.

In de subdimensie *overheidsgezag* gaat om het bij de doelgroep levende respect voor de overheid in het algemeen. Deze gezagsgetrouwheid wordt soms ook gerelateerd aan het gezag van de uitvoerings- of handhavingsinstanties.

In de subdimensie *concurrerend gezag* gaat het niet om de houding van de doelgroep jegens het overheidsgezag, maar om het gezag van de eigen normen en waarden die bijvoorbeeld samenhangen met geloof of gewoonte.

5 Niet-overheidscontrole (maatschappelijke controle)

- a. Sociale controle
- b. Horizontaal toezicht

De door de doelgroep ingeschatte kans op positieve of negatieve sanctionering van hun gedrag door anderen dan de overheid. Sociale controle is een vorm van informele controle en vindt plaats door de omgeving binnen of buiten de doelgroep: familie, vrienden, collega's, bedrijven in de buurt, concurrenten. Horizontaal toezicht is een vorm van formele sociale controle: niet-overheidscontrole gericht op de verbetering van kwaliteit van producten en diensten binnen bepaalde beroepsgroepen of bedrijfstakken.

De handhavingsdimensies

6 Meldingskans

De door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreding die is geconstateerd door anderen dan de overheid wordt gemeld aan overheidsinstanties. Het gaat hierbij om de gepercipieerde kans dat een overtreding zonder overheidscontrole toch aan het licht komt. Men kan denken aan tippen, toeval en klachten.

7 Controlekans

- a. Administratieve controle
- b. Fysieke controle

De door de doelgroep ingeschatte kans dat men door de overheid gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding. De controlekans wordt bepaald door de controledichtheid: het aantal controles per bijvoorbeeld 100

doelgroepleden per jaar. De objectieve controlekans zal door diverse oorzaken in de praktijk afwijken van de subjectieve controlekans, bijvoorbeeld door de bekendheid met het controlebeleid en de zichtbaarheid van controles. De subjectieve controlekans is doorslaggevend voor de mate van naleving.

8 Detectiekans

- a. Administratieve detectiekans
- b. Fysieke detectiekans

De door de doelgroep ingeschatte kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt. Een en ander zal afhangen van de soort overtreding die gepleegd is en de diepgang van de controles. In sommige gevallen is de overtreding gemakkelijk te constateren maar is het moeilijk de overtreder op te sporen. De objectieve detectiekans bestaat uit de verhouding tussen het aantal geconstateerde overtredingen en het (meestal onbekende) aantal feitelijke overtredingen.

9 Selectiviteit

De (verhoogde) gepercipieerde kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden. Dit heeft betrekking op de mate waarin controleurs erin slagen om overtreeders vaker te controleren dan degenen die naleven. In principe kan de kwaliteit of effectiviteit van deze vorm van selectieve controle (mogelijk gebaseerd op risicoanalyse of misdaadanalyse) gemeten worden door de verhouding van het aantal overtreeders bij selecte controles en bij aselechte controles.

10 Sanctiekans

De door de doelgroep ingeschatte kans op een sanctie indien na controle een overtreding is geconstateerd. Na constatering van een overtreding kan een sanctie door bijzondere opsporingsdienst, politie, bestuur of rechter worden opgelegd. Niet alle geconstateerde overtredingen komen echter zover. Het gaat dus om de door de doelgroep verwachte kans op één of andere straf.

11 Sanctie-ernst

De hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging. De hoogte en ernst van de verschillende soorten straffen zal niet voor alle daders/doelgroepen dezelfde impact hebben. De snelheid en zekerheid van sanctieoplegging kan die impact vergroten (lik-op-stuk beleid).

Bijlage 8 Sancties

In deze bijlage wordt besproken welke sancties de verschillende betrokken partijen kunnen opleggen aan de taxichauffeurs. Deze informatie is gebaseerd op de afspraken die zijn vastgelegd in het handhavingsplan 2008

DST

De BOA's van Dienst Stadstoezicht kunnen verschillende soorten sancties opleggen. De verkeersregelaars kunnen zelf geen overtredingen constateren, maar slechts aanwijzingen geven en indien nodig hun collega BOA er bij halen.

- Bij constatering van een overtreding van de vergunningvoorschriften (bv. het weigeren van een rit), wordt door DST een rapport van bevindingen opgesteld. DST stuurt dit rapport aan DPG.
- Bij constatering van het niet voldoen aan de vergunningvoorwaarden door DST (bv. het niet beschikken over een chauffeurspas), wordt een rapport van bevindingen opgesteld. DST stuurt dit rapport aan DPG.
- Bij constatering dat een chauffeur zich zonder vergunning op de standplaats begeeft, kan DST een Mulder-bon uitschrijven.
- Bij constatering van overtredingen van de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) en Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens (RVV) in de omgeving van de standplaats, kan DST een proces verbaal opmaken.
- Wanneer bij het regelen van het verkeer, de aanwijzingen van de BOA niet worden opgevolgd, kan DST hier een proces verbaal voor opmaken.

TX-Keur

TX-Keur controleert regelmatig of keurmerkhouders (nog) voldoen aan de normen en voorwaarden.

Binnen de 717020 norm voor zelfstandigen zonder personeel (ZZP-ers) gelden de volgende sancties:

- Bij constatering van een overtreding van één of meer van de voorschriften (behalve een aantal uitzonderingen), krijgt de keurmerkhouders een waarschuwing. Indien de taxiondernemer binnen 6 maanden (opnieuw) niet aan de voorschriften voldoet, wordt het keurmerk ingetrokken.
- Het keurmerk wordt direct ingetrokken:
 - indien niet meer wordt voldaan aan de IVW richtlijn;
 - indien blijkt dat er onjuiste verklaring is afgegeven over het aantal te controleren taxi's;
 - indien een vereiste tussentijdse inspectie niet of niet tijdig heeft plaatsgevonden;
 - indien het uittreden van een vennoot niet of niet tijdig is gemeld;
 - bij overtreding van een tiental voorschriften, bijvoorbeeld het weigeren van ritten (zie bijlage 5 voor een volledig overzicht).

Binnen de 45011 norm geldt een andere sanctie regeling:

- Bij constatering van een overtreding van één of meer van de voorschriften (behalve een aantal uitzonderingen), krijgt de keurmerkhouders een waarschuwing. Indien de taxiondernemer binnen 6 maanden (opnieuw) niet aan de voorschriften voldoet, wordt het keurmerk ingetrokken.
- Bij constatering van zware tekortkomingen tijdens controles, moet een herstelcontrole plaatsvinden. Indien dan nog niet aan de voorschriften wordt voldaan, wordt de onderneming uitgesloten van deelname aan TX-Keur.

Intrekking van het keurmerk gebeurt voor de periode van 1 jaar. Een taxiondernemer kan binnen een maand bezwaar maken tegen sancties van TX-Keur.

IVW

IVW controleert of taxichauffeurs zich houden aan de bepalingen in de WP2000, het Arbeidstijdsbesluit vervoer en de Wet op Economische delicten. Zij kunnen verschillende sancties ten uitvoer leggen:

- Bij constatering van overtredingen die niet ernstig genoeg worden geacht om een andere sanctie op te leggen, wordt een waarschuwing uitgedeeld door IVW.
- Bij constatering van de overtreding van de rij- en rusttijden wet kan een boeterapport opgemaakt worden.
- Bij constatering van bepaalde overtredingen die door de politie af moeten worden gedaan, vindt een politietransactie plaats van de overtreding.
- Bij constatering van bepaalde, ernstige overtredingen van de wet kan IVW een proces verbaal uitschrijven, dat wordt doorgestuurd naar het OM.
- Indien chauffeurs niet langer voldoen aan de vereisten van een chauffeurspas wordt deze ingetrokken door IVW. Dit gebeurt als een chauffeur zijn rijbewijs kwijtraakt, geen Verklaring Omtrent Gedrag meer kan overleggen, doordat hij in aanraking is geweest met justitie, of zijn gezondheidstand zodanig veranderd is, dat hij geen gezondheidsverklaring meer zou kunnen krijgen.

Politie

De politie controleert of taxichauffeurs zich houden aan de verkeersregels (WVW en RVV) en of ze de ontheffing tram- en busbanen op een juiste wijze gebruiken. Daarnaast zorgen ze voor handhaving van de openbare orde en de opsporing van strafbare feiten.

- Bij constatering van overtredingen van het gebruik van de ontheffing tram- en busbanen, schrijft de politie een boeterapport uit en geeft de informatie door aan DPG.
- Bij constatering van overtredingen van de verkeersregels maakt de politie een boeterapport of proces verbaal op, afhankelijk van de ernst van de overtreding.
- Bij constatering van overtredingen of misdrijven van de wet, wordt een proces verbaal opgelegd.

DPG

DPG legt aan de hand van informatie van andere partijen sancties op aan houders van de belanghebbendenvergunning.

- Op basis van een rapport van bevindingen opgemaakt door DST, kan DPG een gele kaart opleggen aan een vergunninghouder. Bij een tweede gele kaart binnen 12 maanden, wordt een rode kaart uitgedeeld. Een rode kaart leidt tot het intrekken van de belanghebbendenvergunning en een onmiddellijke blokkering van de toegangspas.
- Indien DPG informatie krijgt van IVW, TX-Keur of de politie dat een vergunninghouder niet langer aan één van de voorwaarden voldoet, wordt de belanghebbendenvergunning ingetrokken.

Bijlage 9 Bruikbaarheid veldwerkmethoden

Naast informatie verzamelen over de huidige informatie op de taxistandplaats, was een ander doel van de gebruikte veldwerkmethoden om te onderzoeken of deze methodes geschikt zijn om in de toekomst te gebruiken als methode om de situatie op de standplaats te toetsen.

Mystery guest-ritten met gesprekken met taxichauffeurs

De gesprekken met de taxichauffeurs door middel van mystery guest-ritten blijken een goede methode te zijn om de visie van taxichauffeurs op de situatie te onderzoeken en tevens te peilen hoe het gedrag van de chauffeurs ten opzichte van klanten is. Gemiddeld is ongeveer 45 minuten per rit besteed, inclusief het uitwerken van het gesprek. De kosten van de ritten zijn gemiddeld 20 euro. De uitvoerende onderzoekers konden met relatief weinig achtergrond kennis de interviews uitvoeren. Deze mystery guest-controles zijn dus een geschikt middel om naast het controleren van gedrag van de chauffeurs, te toetsen wat chauffeurs van de situatie vinden. Belangrijk bij deze methode is het besef dat het gaat om de visie van de chauffeurs. Deze visie kan, mede vanwege andere belangen, wezenlijk verschillen van die van de klanten of handhavers.

Interviews met bezoekers van CS

Het interviewen van willekeurige bezoekers op Centraal Station lijkt een methode die moeilijker toe te passen is om de situatie op de standplaats te peilen. De praktische uitvoering ervan is lastig. De meeste bezoekers op CS zijn onderweg en gehaast en hebben geen zin en tijd om een gesprekje aan te gaan. De grote hoeveelheid wervingcampagnes voor goede doelen op en rond het CS, zullen er aan bijdragen dat mensen liever doorlopen als ze worden aangesproken. Het lijkt erop dat personen met negatieve ervaringen met taxi's, enthousiaster waren mee te werken aan het onderzoek dan mensen die geen of een positieve ervaring hebben met taxi's, waardoor er mogelijk een vertekend beeld ontstaat. Er werd geen enkele persoon gesproken met een positieve ervaring. Als in de toekomst gebruik gemaakt zal worden van klantenenquêtes, zal een andere steekproef moeten worden gekozen dan willekeurige, vrijwillige bezoekers van CS. Alle klanten van taxi's voorzien van een enquêteformulier (bijvoorbeeld uit te delen door de gastpersoon) zou een manier zijn om meer gericht klanten van de taxistandplaats te bereiken. Hierbij loopt men echter hetzelfde risico, van een lage respons en vooral respondenten met negatieve ervaringen. Een andere mogelijkheid is dat er zou kunnen worden aangesloten bij de grote enquêtes onder bezoekers van Amsterdam, die vierjaarlijks worden uitgevoerd door het Amsterdams Toerisme en Congres Bureau (ATCB). Nadeel hiervan is dat hieruit geen frequentere informatie kan worden verkregen.

Interviews met personen die werken op CS

Het interviewen personen die werkzaam zijn in de buurt de standplaats zou een geschikte methode kunnen zijn om veranderingen in de situatie en overlast op de standplaats te onderzoeken. De tijdsinvestering is gemiddeld 30 minuten per interview. Sommigen van deze personen hebben goed zicht op de standplaats en de omgeving ervan en horen ook meningen van de gebruikers van de taxi's. Het is wel belangrijk om bij gebruik van deze methode dezelfde personen regelmatig te bevragen en duidelijk te maken dat het

gaat om veranderingen in de tussenliggende perioden.

Op het moment dat wij deze personen hadden bevroegd waren de meeste van hen aan het werk, waardoor sommigen van hen te weinig tijd hadden voor de beantwoording van de vragen. Deze methode is meer bruikbaar wanneer vooraf afspraken worden gemaakt voor het interview en de personen ook weten dat zij periodiek worden bevroegd over het onderwerp.

Bijlage 10 Toelichting op fysieke scan

In deze bijlage wordt een toelichting gegeven op de vier criteria die leidraad waren voor de fysieke scan van de standplaats door de Veilig Beheer en Ontwerp deskundige.

Zichtbaarheid betekent dat gebruikers van een gebied de omgeving moeten kunnen overzien en het gevoel hebben dat andere aanwezigen hen kunnen zien. In een hoogstedelijk gebied kan het vanwege de aanwezige functies 18 uur per dag druk en gezellig zijn, maar, zeker in mono-functionele gebieden, is de kans groot dat het er op bepaalde tijden uitgestorven is. In een gebied waar woningen bijvoorbeeld met commerciële functies gecombineerd worden, bevinden woningen zich vaak op hoge verdiepingen, waardoor het directe zicht op de straat beperkt is. Maar de aanwezigheid van woningen zorgt er tenminste wel voor dat bewoners door de openbare ruimte van en naar hun gezamenlijke entree lopen. Sociale ogen moeten er zorg voor dragen, dat er veilige routes kunnen ontstaan, vooral in de avonduren.

Bij **toegankelijkheid** is een duidelijke routing met goede oriëntatiemogelijkheden belangrijk voor een positieve beleving. Het gebied moet voor zijn gebruikers goed toegankelijk zijn, maar indien nodig bij ongewenst en onbedoeld gebruik wordt de toegankelijkheid beperkt. Tevens is goede bereikbaarheid voor politie en andere hulpdiensten van belang. En dient een balans tussen vluchtwegen voor potentiële slachtoffers en de beperking hiervan voor eventuele daders gezocht worden.

Zonering/markering betekent dat zowel voor bezoekers als voor beheerders duidelijk dient te zijn welke status een gebied heeft (privé, semiprivé, semi-openbaar of openbaar) en wie voor het beheer verantwoordelijk is. Dit hangt gedeeltelijk samen met toegankelijkheid.

De vele semi-openbare en semipublieke ruimten die in een stedelijk gebied voorkomen, kunnen onduidelijkheid in beheer en gebruik opleveren, evenals ongewenste toegankelijkheid.

Attractiviteit draait om schoon, heel, plezierige materialen en kleuren en prettige verlichting. Dergelijke kenmerken dragen bij aan een veilig gevoel van de gebruikers. Daarnaast is het belangrijk dat beheer en ontwerp uitstekend op elkaar zijn afgestemd. De resultante van al deze punten is een goed imago, wat in dit geval weer bijdraagt aan een goed imago van de stad, zowel voor de eigen bewoners als voor bezoekers en toeristen.