



Evaluatie Taxiwetgeving 2023

Wet Personenvervoer 2000

Evaluatie Taxiwetgeving 2023

Wet Personenvervoer 2000

REBEL
Goudappel

Auteur(s):

Nicole van Gils – Rebel
Enno Gerdes – Rebel
Djavan Braumuller - Rebel
Shoukri Elkhoulfi - Goudappel
Liesbeth Stam - Goudappel

In opdracht van:

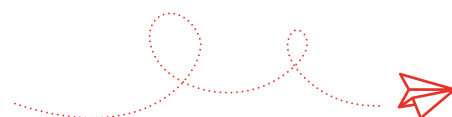
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Plaats, datum:

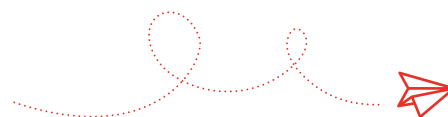
Rotterdam, 10 januari 2024

Status:

Definitief



Inhoudsopgave



| | |
|---|-----------|
| Samenvatting en conclusies | 5 |
| 1. Aanleiding en achtergrond van het onderzoek | 7 |
| 1.1 Aanleiding evaluatie | 7 |
| 1.2 Vraagstelling onderzoek | 7 |
| 1.3 Afbakening en onderzoeksaanpak | 8 |
| 1.3.1 Afbakening | 8 |
| 1.3.2 Onderzoeksaanpak | 9 |
| 2. Wet personenvervoer 2000 en de Nederlandse taximarkt | 11 |
| 2.1 Opbouw en karakter Nederlandse taximarkt | 11 |
| 2.2 Invulling en ontwikkeling van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) voor taxivervoer | 12 |
| 2.3 Recente wijzigingen in de taxi wet- en regelgeving | 14 |
| 2.3.1 Significante wijzigingen | 14 |
| 2.3.2 Kleinere wijzigingen | 14 |
| 3. Analyse | 16 |
| 3.1 Veiligheid: het effect van de Taxiwet op het leveren van veilig taxivervoer | 16 |
| 3.1.1 Onervarenheid van chauffeurs | 16 |
| 3.1.2 Criminaliteit en ondermijning | 17 |
| 3.1.3 (On-)herleidbaarheid van chauffeurs | 17 |
| 3.1.4 Intrekken en schorsen | 18 |
| 3.2 Betrouwbaarheid: het effect van de Taxiwet op het leveren van betrouwbaar taxivervoer | 20 |
| 3.2.1 Het imago van het taxiberoep en professionele trots | 20 |
| 3.2.2 Fraude in de praktijk | 20 |
| 3.3 Beschikbaarheid: het effect van de Taxiwet op de kwantiteit van het taxiaanbod | 22 |
| 3.3.1 Ritweigering | 22 |
| 3.3.2 Ontwikkeling van vraag en aanbod | 23 |
| 3.4 Betaalbaarheid: Het effect van de Taxiwet op de tarieven | 25 |
| 3.4.1 Maximumtarieven | 25 |
| 3.4.2 (On-)gelijk speelveld | 25 |
| 3.5 Beleid en handhaving | 27 |
| 3.5.1 Gemeentelijke bevoegdheden onder artikel 82 | 27 |
| 3.5.2 Samenwerking tussen de handhavingspartijen | 28 |
| 3.5.3 Handhavingscapaciteit | 29 |
| 3.6 Toekomstbestendigheid | 30 |
| 3.6.1 Duurzaamheid | 30 |

| | |
|---|-----------|
| 3.6.2 Mobility as a Service | 31 |
| 3.6.3 Platforms | 31 |
| 4. Bevindingen casestudies andere gebieden | 35 |
| 4.1 Verenigd Koninkrijk / Londen | 35 |
| 4.2 Vlaanderen | 37 |
| 5. Bijlage: overzicht gesprekspartners | 39 |

Samenvatting en conclusies

De Wet Personenvervoer 2000 (hierna Wp2000) reguleert het vervoer van personen in Nederland met onder andere als doel om de kwaliteit van het taxivervoer te bevorderen. Vanuit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) wordt de Wp2000 periodiek geëvalueerd. In de evaluatie staat de doelmatigheid en effectiviteit van de wet- en regelgeving centraal. De hoofdvraag die wordt onderzocht bij de evaluatie is of de bestaande wet- en regelgeving nog steeds doeltreffend is in het licht van de nieuwe omstandigheden.

Daarbij wordt naar enkele aspecten gekeken die belangrijk zijn om uitspraken te kunnen doen over de kwaliteit van taxivervoer: veiligheid, beschikbaarheid, betaalbaarheid, betrouwbaarheid, beleid en handhaving, en toekomstbestendigheid.

De overkoepelende conclusies van de evaluatie zijn dat (1) de Wp2000 over het algemeen naar behoren werkt. Wel zijn er enkele problemen die het verdienen verholpen te worden, hetzij (2) binnen de kaders van de Wp2000 of (3) door meer (samenwerking in de) handhaving; zijn er (4) enkele problemen die, indien ervoor gekozen wordt om ze te verhelpen, een aanpak buiten de scope van de Wp2000 vereisen; en (5) zorgen de verandering in de marktstructuur mogelijk tot een noodzaak om op meer strategisch niveau na te denken over reguleringvraagstukken. Hieronder gaan we kort in op deze vier overkoepelende conclusies.

Ad 1) De Wp2000 werkt over het algemeen naar behoren

In dit onderzoek zijn geen problemen naar voren gekomen die een fundamentele wijziging van de regulering via de Wp2000 noodzakelijk zouden maken. Er zijn geen structurele (wel enkele operationele) problemen op de genoemde aspecten die zich op brede schaal zouden voordoen. Dat wil niet zeggen dat alles perfect gaat, maar over het algemeen kunnen we concluderen dat taxivervoer in Nederland veilig, beschikbaar, betaalbaar en betrouwbaar is. Wel is het zo dat de komst van platforms ertoe leidt dat een heldere scheiding tussen opstap- en bestelmarkt niet meer mogelijk is. Voor (lokale) handhavingspartijen is het lastig te verifiëren via welke deelmarkt de rit is aangeboden. Chauffeurs kunnen daardoor lokale regulering omzeilen. Hierdoor daalt de effectiviteit van de reguleringsopties die gemeenten binnen de Wp2000 hebben.

Ad 2) Enkele problemen kunnen binnen de kaders van de Wp2000 worden verholpen

De problemen die uit dit onderzoek blijken en die binnen de kaders van de Wp2000 oplosbaar zijn, hebben eerder het karakter van verdere optimalisaties – met name van de klantbeleving – dan het karakter van regulatieve aanpassingen. Zo zou een eis om de taxameter altijd aan te laten staan, voor extra transparantie over de ritprijs zorgen. En voor de politie en andere handhavers zou een meer contrasterende kleurstelling van de kentekens van taxi's tot betere zichtbaarheid leiden.

Een specifieke kwestie is verder het toepassingsbereik van Art. 82; dit is nu beperkt tot de opstapmarkt. Door het toenemende gebruik van de platforms ontstaat de vraag of niet een uniformering van de regulering wenselijk zou zijn (zie onder).

Ad 3) In de handhaving zijn verbeteringen mogelijk

Een goede regulering van de taximarkt staat en valt met de beschikbaarheid van de juiste handhaving. Hier blijken uit het onderzoek drie knelpunten, die deels met elkaar samenhangen. Ten eerste is de inzet van meer handhavingscapaciteit wenselijk. Hierdoor stijgt de "pakkans" bij overtredingen, en dat zorgt voor betere naleving. Ten tweede is een betere coördinatie tussen de verschillende handhavende instanties wenselijk. Nu wordt door meerdere instanties gehandhaafd: ILT, politie, boa's, Belastingdienst. Elke handhaver werkt hierbij (terecht) vanuit een eigen mandaat, maar een betere samenwerking over organisatie- en regionale grenzen heen zou een positief effect op de naleving van regels kunnen hebben. Daarbij hoort ook, ten derde, een betere gegevensuitwisseling tussen de handhavende partijen. Door gegevens over overtreders te delen, kunnen "veelplegers" sneller worden geïdentificeerd. Indien het zo lukt om de kwalitatief ondermaatse chauffeurs uit de sector te halen, zou dit ook een positief imago-effect op de sector als geheel kunnen hebben.

Ad 4) Andere problemen vallen buiten de scope van de Wp2000

De taxisector heeft met enkele problemen te maken die alleen met een bovensectorale aanpak opgelost kunnen worden. Meest in het oog springt hierbij het probleem van de zogenaamde "plof-bv's", een probleem dat met name in de bestelmarkt speelt. Chauffeurs rijden via accounts die gekoppeld zijn aan een BV; indien deze failliet gaat, start een nieuwe BV. Een en ander zorgt ervoor dat kwaliteit moeilijk te handhaven is, dat niet gehandeld wordt in het belang van de consument en dat chauffeurs potentieel anoniem en onherleidbaar blijven. Ook de positie van chauffeurs is onzeker: soms zijn ze niet verzekerd, en wordt niet aan verplichtingen rondom sociale afdrachten voldaan. Dit probleem vergt echter een bredere aanpak: het gaat om vennootschaps- en arbeidsrecht, niet om de regulering van de taxisector als zodanig.

Hetzelfde geldt voor het probleem dat er soms een te lange periode valt tussen het plegen van een delict en de zichtbaarheid hiervan in de VOG-screening. Als het wenselijk geacht zou worden om deze periode te verkorten, zou ook dit buiten de scope van de Wp2000 vallen.

Ad 5) De veranderende marktstructuur vergt mogelijk een andere blik op regulering

Tenslotte, de klassieke tweedeling tussen opstap- en bestelmarkt wordt opengebroken door de opkomst van de platformmarkt. Deze heeft kenmerken die écht onderscheidend zijn ten opzichte van opstap- en bestelmarkt; denk aan dynamische prijzen, mondiale merken, een reviewsysteem en geautomatiseerde betaling. Tegelijkertijd zijn er overeenkomsten tussen platformmarkt en bestelmarkt (van tevoren boeken van een rit), maar óók tussen platformmarkt en opstapmarkt (in nagenoeg *real time* bij elkaar komen van vraag en aanbod).

De overheid moet in de komende jaren kiezen hoe ze op deze verandering wil reageren. Daarbij zijn er diverse opties: een uniformering van de markt, een driedeling, een specifieke regulering van de platformmarkt, of een sectoroverkoepelende regulering van platforms.

1. Aanleiding en achtergrond van het onderzoek

1.1 Aanleiding evaluatie

De Wp2000 reguleert onder andere het vervoer van personen in Nederland met als doel om de kwaliteit van het taxivervoer te bevorderen.

De Wp2000 stelt eisen aan zowel vervoersbedrijven als chauffeurs om de belangen van passagiers te beschermen. Het legt verantwoordelijkheden vast met betrekking tot de veiligheid van de voertuigen, de kwalificaties en geschiktheid van de chauffeurs en vervoerders, en de informatievoorziening aan de passagiers. Daarnaast bevat de wet bepalingen en onderliggende regelingen met betrekking tot tarieven, vergunningen en klachtenprocedures.

In 2011 werd een wijziging doorgevoerd in de Wp2000, waardoor gemeenten vanaf die datum de mogelijkheid kregen om eigen aanvullend taxibeleid in te voeren via een gemeentelijke verordening, specifiek gericht op de opstapmarkt. Deze wijziging had als doel de opstapmarkt in de juiste richting te sturen ten aanzien van kwaliteit, taxiorganisaties de kans te geven een reputatie op te bouwen en vooral de reiziger het voor het zeggen te geven door te kunnen kiezen voor de taxi met de meest aantrekkelijke prijs/kwaliteitverhouding. Ook werd voor zeven grote steden de mogelijkheid van groepsvorming (TTO) geïntroduceerd als extra maatregel. Gedurende de vorige landelijke evaluatie in 2014 waren deze aanvullende bevoegdheden op gemeentelijk niveau pas recentelijk van kracht geworden en bevonden veel gemeenten zich nog in de opstartfase van de implementatie ervan. Inmiddels hebben diverse gemeenten enige ervaring opgedaan op dit gebied. Deze ervaringen bieden input voor deze evaluatie.

Het ministerie van IenW voert periodiek evaluaties uit van de Wp2000, mede gezien actuele ontwikkelingen. Denk hierbij aan de verdere digitalisering van de taximarkt en daarmee samenhangend de verschuiving van de opstap- naar de bestelmarkt. Platforms zoals Uber en Bolt hebben de marktinzicht veranderd en de keuzemogelijkheden voor consumenten uitgebreid. In 2014 waren dit type platforms in opkomst, inmiddels is (grootschalig) gebruik aan de orde van de dag.

Met deze evaluatie wordt de doelmatigheid en doeltreffendheid van de wet- en regelgeving onderzocht. De bijbehorende onderzoeksvragen worden in het volgende hoofdstuk behandeld.

1.2 Vraagstelling onderzoek

Deze evaluatie omvat een integraal onderzoek naar alle onderdelen van de wet- en regelgeving. In het onderzoek staan drie kernvragen centraal, namelijk:

1. In hoeverre worden de doelstellingen van de wet- en regelgeving behaald?
2. Sluit de wet nog aan op de huidige praktijk?
3. Zijn er wijzigingen of aanscherpingen nodig in de landelijke wetgeving? Bijvoorbeeld om effectiviteit te verhogen of bepaalde ontwikkelingen te faciliteren

Deze drie kernvragen zijn geoperationaliseerd met behulp van een aantal aspecten die betrekking hebben op de kwaliteit van taxivervoer. De eerste vier aspecten zijn expliciet vermeld in de Wp2000, de overige aspecten zijn niet expliciet vermeld – maar hebben wel betrekking op de Wp2000. Aan de aspecten zijn onderzoeksvragen gekoppeld, zodat ieder van deze aspecten kritisch kan worden bekeken. Onderstaande tabel geeft de aspecten weer.

| Aspecten van kwalitatief taxivervoer | Deelaspecten |
|--------------------------------------|--|
| Basisaspecten Wp2000 | |
| Veiligheid | <ul style="list-style-type: none"> • Onervarenheid van bestuurders • Criminaliteit en ondermijning • (On-)herleidbaarheid chauffeurs • Intrekken en schorsen |
| Betrouwbaarheid | <ul style="list-style-type: none"> • Imago van het beroep • Fraude in de praktijk |
| Beschikbaarheid | <ul style="list-style-type: none"> • Ritweigering • Ontwikkeling van vraag en aanbod |
| Betaalbaarheid | <ul style="list-style-type: none"> • Maximumtarieven • (On-)gelijk speelveld |
| Aanvullende aspecten | |
| Beleid en handhaving | <ul style="list-style-type: none"> • Gemeentelijke bevoegdheden • Samenwerking tussen handhavingspartijen • Handhavingscapaciteit |
| Toekomstbestendigheid | <ul style="list-style-type: none"> • Duurzaamheid • Mobility as a Service • Platforms |

Aan de hand van de aspecten en deelaspecten bekijken we in welke mate de doelstellingen van de wet behaald worden, hoe de taximarkt op dit moment functioneert en indien nodig, welke wijzigingen kunnen bijdragen aan het verbeteren van de Nederlandse taximarkt.

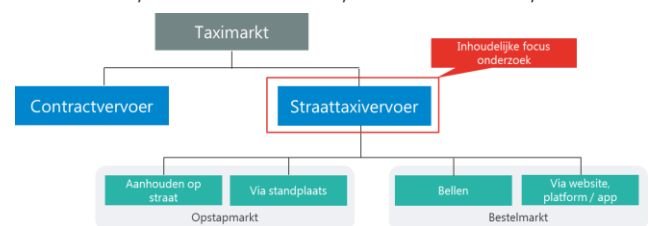
1.3 Afbakening en onderzoeksanpak

1.3.1 Afbakening

De evaluatie richt zich op de aspecten veiligheid, betrouwbaarheid, beschikbaarheid, betaalbaarheid, beleid en handhaving, en toekomstbestendigheid.

Concreet ligt de focus op hoofdstuk 5 van de Wp2000 en de onderliggende wet- en regelgeving, specifiek gericht op taxivervoer. In de afbeelding hiernaast schetsen we de afbakening van het onderzoek. De taximarkt bestaat uit twee onderdelen:

het contractvervoer en het straattaxivervoer. Bij het contractvervoer wordt vervoer aangeboden aan bepaalde doelgroepen (zoals jongeren, ouderen of gehandicapten). Er bestaat een contractuele relatie tussen de aanbieder en een inkopende overheid (meestal een gemeente). De eindgebruikers betalen geen of slechts een beperkte eigen bijdrage. Bij straattaxi's daarentegen is er sprake van een marktrelatie tussen aanbieder en klant. Deze marktrelatie is gereguleerd in de Wp2000. Binnen de straattaximarkt wordt een onderscheid gemaakt tussen de opstapmarkt (de klant regelt een rit via het aanhouden van een taxi op straat, of op een gedefinieerde standplaats) en de bestelmarkt (de klant regelt een rit van tevoren door een taxicentrale te bellen of



gebruik te maken van een platform). Deze twee deelmarkten – opstap- en bestelmarkt – zijn het onderwerp van deze evaluatie.

1.3.2 Onderzoeksaanpak

De onderzoeksaanpak volgde het principe “kwantitatief waar mogelijk, kwalitatief waar nodig”. Dat houdt in dat in eerste instantie naar objectieve cijfers is gezocht om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Hierbij valt echter op dat deze cijfers maar zeer beperkt beschikbaar zijn. Onder de streep is een beantwoording van de onderzoeksvragen daarom alleen mogelijk met behulp van kwalitatieve bronnen. Om tot objectieve uitkomsten te komen, hebben we daarom verschillende onderzoeksmethoden toegepast; we trekken conclusies op basis van inzichten die uit meerdere van deze methoden voortvloeien. Concreet zijn, naast de kwantitatieve data-analyse, de volgende instrumenten toegepast: deskresearch, kwalitatieve interviews, actieonderzoek, en twee casestudies uit andere landen. Hieronder lichten we per instrument toe welke stappen zijn ondernomen, welke resultaten hieruit zijn gekomen en welke onderzoeksvragen hiermee worden beantwoord.

Kwantitatieve data-analyse

Voor deze analyses is gebruik gemaakt van relevante rapporten omtrent de taximarkt en consumentendata vanuit enquêtes en de taximonitor. Bovendien is er data gebruikt die in het kader van het (parallel aan dit onderzoek lopende) financieel-economische onderzoek is verzameld. In het kader van het financieel-economische onderzoek is ook een enquête uitgevoerd onder taxichauffeurs. Ook de resultaten van die enquête zijn meegenomen in dit onderzoek.

Deskresearch

Met behulp van deskresearch is inzichtelijk gemaakt welke context heeft geleid tot de totstandkoming van de huidige wet- en regelgeving en welke ontwikkelingen nu gaande zijn in zowel de taximarkt als de bredere mobiliteitsmarkt. Hiervoor is gebruik gemaakt van relevante wets- en beleidsdocumenten, parlementaire stukken en nieuwsberichten. De bevindingen hiervan dienen als fundament voor de behandeling van alle onderzoeksvragen.

Ophalen van kwalitatieve input

Via interviews en groepsessies met stakeholders is kwalitatieve input opgehaald. Hierbij is met een breed speelveld aan spelers gesproken. De volgende type stakeholders zijn bij het onderzoek betrokken:

- Gemeenten, gevarieerde groep betrokken met en zonder lokale taxiverordening en met en zonder TTO-bevoegdheid;
- Taxichauffeurs en -ondernemers, waaronder chauffeurs op verschillende plekken in Nederland, lokale ondernemers zoals taxicentrales en TTO's en platformaanbieders (Uber en Bolt);
- Belangenorganisaties en brancheorganisaties, waaronder KNV en Rover;
- Handhavingspartijen, zowel op landelijk als op gemeentelijk niveau;
- Overig; waaronder Schiphol en Kiwa.

Aangezien er, zoals benoemd, slechts beperkte beschikbare gegevens zijn omtrent het taxivervoer, leveren deze gesprekken essentiële input voor een volledige behandeling van alle aspecten, waaronder de vier belangrijkste: de veiligheid, beschikbaarheid, betaalbaarheid en betrouwbaarheid van het taxivervoer in Nederland.

Actieonderzoek

Er is actieonderzoek uitgevoerd om kennis en ervaringen op te halen op plekken waar de gevolgen van de wet het duidelijkst merkbaar zijn in de praktijk. Dit omvatte het meelopen met gemeentelijke handhavers, gesprekken aangaan met chauffeurs en boa's op standplaatsen en straatobservaties. Concreet omvatte het actieonderzoek:

- Veldwerk op taxistandplaatsen in Amsterdam, Rotterdam en Utrecht: Hierbij zijn gesprekken gevoerd met taxiondernemers op diverse standplaatsen en gemeentelijke boa's.
- Meelopen met gemeentelijke handhavingspartijen: Hierbij zijn twee onderzoekers op een vrijdagavond meegeleden met Amsterdamse boa's die zich specifiek richten op opstapmarkt.

Hierdoor beperkte de aanpak zich niet louter tot 'het papier', maar werd ook actief de praktijk betreden – uiteraard zonder hierbij volledig te kunnen zijn.

Casestudies uit andere landen

Tot slot is ter inspiratie gekeken naar taxiwet- en regelgeving in Londen en Vlaanderen. Hierbij is gekeken naar de manier waarop zij invulling hebben gegeven aan knelpunten en/of trends en ontwikkelingen die we in Nederland ook tegenkomen.

2. Wet personenvervoer 2000 en de Nederlandse taximarkt

2.1 Opbouw en karakter Nederlandse taximarkt

Opbouw Nederlandse taximarkt

Zoals eerder toegelicht bestaat de taximarkt uit twee onderdelen: contractvervoer en straattaxivervoer. Het straattaxivervoer kan verder worden onderverdeeld tussen de opstap- en de bestelmarkt. Drie indicatoren om het totale aanbod van de taximarkt te kwantificeren, zijn het aantal taxiondernemingen, het aantal taxi's en het aantal chauffeurskaarten. In haar totaliteit bestaat de taximarkt anno 2022 uit circa 53.000 chauffeurs (o.b.v. chauffeurskaarten), 33.000 taxivoertuigen en 12.000 ondernemingen, waarvan ongeveer 10.000 eenmanszaken zijn.¹

Parallel aan deze evaluatie is een onderzoek uitgevoerd naar de financieel-economische situatie op de taximarkt.² Als onderdeel daarvan is een enquête uitgezet onder taxichauffeurs op de opstap- en bestelmarkt. Hieruit blijkt dat er onder de respondenten vrij veel overlap is wat betreft de markten die zij bedienen (zie onderstaande figuur). Circa 41% van de chauffeurs bedient uitsluitend de bestelmarkt, 23% bedient zowel de opstap- als de bestelmarkt, 11% bedient de opstap-, bestel en contractmarkt, 5% bedient de bestel- en contractmarkt, 1% bedient de opstap- en contractmarkt, 0,35% bedient alle drie markten en 1,96% bedient geen van de markten.³



Figuur 1, bediende markten door respondenten

Uit de factsheet taximonitor, gebaseerd op CBS-gegevens, blijkt dat de geografische spreiding van vestigingen van taxibedrijven in Nederland weinig variatie vertoont sinds 2018. De meerderheid van de taxivestigingen bevindt zich nog steeds in de regio Groot-Amsterdam (36% in 2022), gevolgd door de regio Groot-Rijnmond (11% in 2022), de agglomeratie 's-Gravenhage (8% in 2022) en de regio Utrecht (7% in 2022). Het aandeel vestigingen buiten de G4-regio's varieert gedurende deze periode op bescheiden wijze en schommelt jaarlijks rond de 37-38%.⁴⁵

¹ KWINK-groep (2023), Factsheet taximonitor 2022

² Het nu uitgevoerde onderzoek is een herhaalonderzoek; het initiële onderzoek is in 2022 uitgevoerd om de impact van de coronapandemie op de taxisector in kaart te brengen, [Financieel-economische situatie van de straat-taxisector | Rapport | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/rapporten/2022/09/28/financieel-economische-situatie-van-de-straat-taxisector)

³ Rebel, KWINK-groep (2023), enquête behorend bij onderzoek financieel-economische situatie taxibranche en taxiwetgeving

⁴ KWINK-groep (2023), Factsheet taximonitor 2022

⁵ CBS (2023), Update indicatoren taxibranche, <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/15/update-indicatoren-taxi-branche>

Hetzelfde beeld kwam uit de enquête uitgevoerd door Rebel in april 2023, met betrekking tot de financieel-economische situatie van de taxibranche en taxiwetgeving (n=865). De ondervraagde chauffeurs zijn voornamelijk actief in de regio van de Randstad, met name in de regio Amsterdam/Schiphol. Ongeveer 80% van de chauffeurs is (o.a.) actief in Amsterdam/Schiphol, terwijl dit percentage voor Rotterdam en Utrecht ongeveer 10% bedraagt en voor Den Haag ongeveer 7%.⁶

Tot slot heeft zich een verschuiving voorgedaan van de opstapmarkt naar de bestelmarkt. Dit is vooral zichtbaar in Amsterdam, hier is het aantal chauffeurs dat de Uber-app gebruikt tussen 2016 en 2022 met maar liefst 187% gestegen.⁷ Dezelfde bevinding komt naar voren in de evaluatie van het taxisysteem in Amsterdam. Uit een onderzoek onder frequente taxigebruikers in Amsterdam bleek dat het aandeel van taxi's dat wordt besteld via de telefoon of een app is gestegen van 60% in 2013 tot 72% in 2017. Tegelijkertijd nam het percentage reizigers dat een taxi neemt via een standplaats af van 24% in 2013 naar 18% in 2017, en het percentage dat een taxi op straat aanhoudt daalde van 16% in 2013 naar 10% in 2016.⁸ Ondanks het ontbreken van recentere gegevens, wordt verwacht dat de trend naar de groei van de bestelmarkt zich heeft voortgezet. Bovendien wordt verwacht dat deze trend zich niet beperkt tot Amsterdam, maar ook breder in Nederland plaatsvindt.

Corona

De pandemie heeft een aanzienlijke impact gehad op de branche. Als gevolg van de uitbraak van de coronapandemie en de daaropvolgende maatregelen om de verspreiding ervan tegen te gaan, is de vraag naar taxidiensten aanvankelijk sterk afgenomen. In het eerste Covid-19 jaar (2020) was er een daling van maar liefst 77% in het aantal taxiriten. Tijdens de tweede en derde lockdown was er een beperkt herstel te zien, maar in november 2021 lag de vraag nog steeds meer dan 50% onder het niveau van vóór de coronacrisis.⁹ Het aantal taxivoertuigen neemt inmiddels weer toe, maar in 2022 was het nog steeds 6% lager dan in 2019. Het aantal taxivoertuigen met een geschorst kenteken, waarvoor geen vooruitbetaalde verzekering of motorrijtuigenbelasting nodig is, is na een snelle en aanzienlijke stijging tijdens de pandemie bijna weer teruggebracht naar het niveau van vóór Covid-19.¹⁰

2.2 Invulling en ontwikkeling van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) voor taxivervoer

Op 1 januari 2000 werd de Wp2000 geïntroduceerd, waarmee de taximarkt in Nederland werd geliberaliseerd. Het doel was om concurrentie te bevorderen en daarmee de kwaliteit van het taxivervoer te verhogen en de ritprijzen te laten dalen. Met ingang van de wet- en regelgeving vervielen de beperkingen op het aantal taxivergunningen die konden worden verleend, waardoor nieuwe spelers konden toetreden tot de markt en bestaande bedrijven konden groeien mits de chauffeurs voldeden aan de gestelde eisen. Bovendien kregen ondernemers die actief waren in de opstapmarkt de vrijheid om hun tarieven naar eigen inzicht vast te stellen, zolang deze onder het landelijk vastgestelde maximum bleven. Voor chauffeurs die actief waren in de bestelmarkt gold deze beperking van het maximumtarief niet. Dit is tot op heden onveranderd.

⁶ Rebel (2023) Enquête financieel-economische situatie taxibranche en taxiwetgeving.

⁷ Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2023), Gebruikers Uber app, gemaakte trips, verdiensten en tevredenheid.

⁸ KWINK-groep (2018), *Evaluatie Taxistelsel Amsterdam: eindrapport*.

⁹ Inspectie Leefomgeving en Transport (2023), *Marktbeeld taxi*.

¹⁰ Rebel (2023) Enquête financieel-economische situatie taxibranche en taxiwetgeving.

Aanpassing wet- en regelgeving in 2011

Om de kwaliteit van het taxivervoer voor de consument voor de opstapmarkt te verbeteren is in 2011 de taxiwetgeving aangepast. Hierin hebben gemeenten bevoegdheden gekregen om aanvullend op de landelijke wetgeving, lokale eisen te stellen aan de taximarkt op basis van artikel 82a en 82b.

Artikel 82a: aanvullende kwaliteitseisen

Dit artikel geeft gemeenten de bevoegdheid om extra kwaliteitseisen op te stellen voor taxivervoer op de opstapmarkt, zoals herkenbaarheid van taxi's, chauffeurs en klachtenafhandeling. Deze regels moeten voldoen aan nationale wetgeving. Daarnaast kunnen gemeenten via artikel 82a specifieke locaties aanwijzen waar een vervoerplicht geldt om klachten over weigerende taxichauffeurs aan te pakken. ¹¹

Artikel 82b: TTO's en groepsvorming

Dit artikel stelt gemeenten in staat om groepsvorming binnen hun gemeente te implementeren. Gemeenten kunnen taxiondernemers en -chauffeurs verplichten om zich aan te sluiten bij een Toegelaten Taxi Organisatie (TTO) als ze de lokale opstapmarkt willen bedienen. Via een gemeentelijke taxiverordening kunnen kwaliteitseisen worden gesteld aan deze organisatorische verbanden. Dit kan betekenen dat het gebruik van de gemeentelijke openbare weg exclusief is voorbehouden aan vervoerders en chauffeurs die voldoen aan de gestelde regels binnen het organisatorisch verband. Het model van groepsvorming gaat ervan uit dat identificeerbare groepen zich onderscheiden en reputaties opbouwen, wat leidt tot concurrentie en keuze voor consumenten. TTO's zijn verantwoordelijk voor het handhaven van basiskwaliteitsnormen binnen de groep. In extreme gevallen kan een gemeente besluiten om de vergunning van een groep in te trekken als de normen niet worden nageleefd.¹²

Gebruik lokale verordeningen

Groepsvorming middels 82b kan alleen worden toegepast in gemeenten met urgente en hardnekkige taxiproblemen die niet kunnen worden aangepakt met artikel 82a. Gemeenten hebben de vrijheid om kwaliteitsregels op te stellen die zijn afgestemd op hun eigen situatie, en zijn verantwoordelijk voor de handhaving van deze regels. De betrokken gemeenten dragen de verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige beoordeling van de noodzaak, effectiviteit en proportionaliteit. De gemeentelijke bevoegdheden hebben uitsluitend betrekking op het aanbieden van taxivervoer op de openbare weg.

Sinds 2012 hebben verschillende gemeenten hun eigen taxiverordeningen geïmplementeerd. Amsterdam en Den Haag hebben een TTO-verordening op basis van artikel 82b, terwijl Den Bosch, Tilburg, Breda, Utrecht en Arnhem een verordening hebben op basis van artikel 82a. Rotterdam maakt gebruik van een combinatie van artikel 82a en 82b. Andere gemeenten onderzoeken momenteel de mogelijkheden om hun eigen taxibeleid te ontwikkelen, en sommige gebruiken lokale vignetten tijdens bepaalde evenementen.¹³ In de volgende paragraaf geven we een overzicht van de wijzigingen die zijn doorgevoerd in de Wp2000 na 2014.

¹¹ Artikel 82a, *Wet Personenvervoer 2000*

¹² Artikel 82b, *Wet Personenvervoer 2000*

¹³ Taxiregels.nl (2019), [Gemeenten met een eigen taxiverordening](#), geraadpleegd op 30 mei 2023

2.3 Recente wijzigingen in de taxi wet- en regelgeving

De Nederlandse taxiwet- en regelgeving wordt met enige regelmaat aangepast om te reageren op veranderingen in de taximarkt en om de belangen van zowel de consumenten als de taxichauffeurs te beschermen. De afgelopen jaren zijn er enkele wijzigingen doorgevoerd in de wet- en regelgeving. Sinds 2014 is de wet- en regelgeving met betrekking tot (straat)taxivervoer op vijf punten gewijzigd in een regeling van de Staatssecretaris van IenW.¹⁴ Hieronder schetsen we de wijzigingen, waarbij we onderscheid maken tussen significante wijzigingen en kleinere wijzigingen met beperkte impact.

2.3.1 Significante wijzigingen

Vrijstelling van de eis van vakbekwaamheid als onderdeel van de ondernemersvergunning;

Sinds 1 januari 2016 is de vakbekwaamheidseis voor taxiondernemers afgeschaft. Voor het verkrijgen van de ondernemersvergunning is het niet langer nodig om een examen met goed gevolg af te leggen.

Afschaffing taxameterplicht voor taxi's die uitsluitend worden gebruikt voor vervoer tegen vooraf afgesproken vaste tarieven (vaste ritprijs).

Een taxameter in taxi's geeft de ritprijs weer en zorgt voor een betrouwbare berekening volgens de voorschriften. Deze verplichting draagt bij aan de betrouwbaarheid van het taxivervoer in het algemeen. Taxi's in de bestelmarkt zijn via de wijziging vrijgesteld van deze verplichting, omdat de prijzen transparant en vooraf bepaald zijn. Het is wel de verantwoordelijkheid van de chauffeur om aan te tonen dat het voertuig alleen voor vervoer met vaste tarieven per rit wordt gebruikt, met het oog op handhaving. Ook het contractvervoer is vrijgesteld van deze verplichting.

Het verplicht gebruik van een taxameter geldt sinds de wijziging uitsluitend nog voor taxivervoer op de opstapmarkt. Het is niet wenselijk dat consumenten vanaf een taxistandplaats gedwongen worden om tegen een vast tarief per rit te worden vervoerd zonder een aanwezige taxameter in het voertuig.

2.3.2 Kleinere wijzigingen

Vrijstelling van de aanwezigheid van het vergunningsbewijs in het taxivoertuig;

Aanvankelijk was het doel van het vergunningsbewijs om een duidelijke identificatie van de chauffeur en de taxionderneming voor de consument mogelijk te maken, om zo het proces van klachtenindiening te vergemakkelijken. Dit doel wordt echter reeds bereikt door de verplichte verstrekking van een ritbewijs, waardoor het niet langer noodzakelijk is om fysiek over een vergunningsbewijs in de taxi te beschikken.

Omzetten automatische feitelijke verstrekking ritbewijs naar ritbewijs (elektronisch) aanbieden;

Voorheen was het wettelijk vereist dat taxichauffeurs na afloop van een rit een fysiek ritbewijs aan de consument verstrekten. Dit ritbewijs had verschillende voordelen, zoals het vergemakkelijken van het indienen van klachten door consumenten en het voorkomen van anonimiteit van zowel de chauffeur als de ondernemer. Echter, deze verplichting bracht een probleem met zich mee. Als een consument weigerde het ritbewijs aan te nemen, zou de chauffeur in overtreding zijn. Om dit te voorkomen, is de wet gewijzigd en wordt nu de eis gesteld dat een ritbewijs op een duidelijke en transparante manier

¹⁴ <https://zoek.officiëlebevestigingen.nl/stcrt-2015-44664.html>.

wordt aangeboden. Dit betekent dat het ritbewijs niet per se fysiek hoeft te zijn, maar ook elektronisch kan worden verstrekt, bijvoorbeeld via een app, e-mail of SMS.

Het is echter belangrijk op te merken dat voor taxiriten in de opstapmarkt nog steeds een fysiek ritbewijs vereist is. In dit geval is het niet toegestaan om alternatieve vormen van bewijs aan te bieden. Deze beperking is ingesteld om te voorkomen dat consumenten op straat afhankelijk worden van digitale middelen om informatie over de rit te verkrijgen.

Kenbaar maken van tarieven en klachtafhandeling vervangen door doelvoorschriften;

Voorheen waren taxichauffeurs verplicht om zowel binnen als buiten de taxi duidelijk leesbare informatie te tonen aan consumenten over tarieven en klachtafhandeling. Dit gebeurde meestal door middel van een fysieke taxi-informatiekaart, waardoor consumenten vooraf een idee konden krijgen van de verwachte kosten voor een taxirit en achteraf konden controleren of deze overeenkwamen. Echter, met de opkomst van het bestellen van taxiriten op afstand, werd de fysieke weergave van deze informatie als overbodig beschouwd. Daarom is het nu toegestaan om deze informatie elektronisch aan consumenten te verstrekken. Het is belangrijk om op te merken dat deze wijziging niet van toepassing is op taxiriten die op straat worden aangeboden. Dit is gedaan om te voorkomen dat consumenten op straat afhankelijk worden van elektronische middelen bij het kiezen van een taxiaanbieder en het verkrijgen van informatie over klachtenprocedures.

3. Analyse

Dit hoofdstuk bevat de analyse van de huidige Wp2000. Basis van de analyse zijn, zoals boven beschreven, zowel de diverse kwalitatieve onderzoeksmethoden als ook de kwantitatieve data-analyse. Inzichten uit de casestudies van andere landen volgen in hoofdstuk 4. Gezamenlijk leidt dat tot een inventarisatie van problemen en mogelijke aanpassingen van de Wp2000. Dit hoofdstuk is verder opgebouwd volgens de genoemde aspecten (veiligheid, betrouwbaarheid, beschikbaarheid, etc.).

3.1 Veiligheid: het effect van de Taxiwet op het leveren van veilig taxivervoer

We bespreken hieronder een aantal aspecten van veiligheid in het taxivervoer die in de literatuurstudie en in gesprekken met stakeholders naar voren zijn gekomen. Ten eerste de perceptie van onervarenheid van chauffeurs, waarbij risico's zouden ontstaan voor verkeersveiligheid. Ten tweede veiligheid in de zin van het voorkomen van criminaliteit en ondermijning. Ten derde de herleidbaarheid van chauffeurs indien het "misgaat". En ten vierde het intrekken c.q. schorsen van vergunningen.

3.1.1 Onervarenheid van chauffeurs

Meerdere gesprekspartners (gemeenten, ondernemers en chauffeurs) geven aan risico's voor verkeersveiligheid te zien door een toenemend aantal jonge en onervaren chauffeurs. Deze zorgen zijn niet te onderbouwen met cijfers. Er is geen verdeling bekend van de leeftijd van chauffeurs en ook is niet bekend of er een toename is in jonge chauffeurs in de afgelopen jaren.

SWOV (2022) heeft onderzoek gedaan specifiek naar ongelukken waarbij taxi's betrokken zijn. Daaruit blijkt weliswaar dat meer dan de helft van de bij een ongeluk betrokken chauffeurs onder de 40 jaar was, echter is dit van enkele kanttekeningen te voorzien. Het gaat namelijk om een zeer beperkte dataset ("slechts" 127 ongelukken) en de scope van het onderzoek omvatte alleen Amsterdam en Utrecht. Extrapoleren naar geheel Nederland is daardoor lastig. Bovendien: "betrokken bij" een ongeluk betekent niet dat de desbetreffende chauffeurs ook veroorzaker waren van het ongeluk.

Er is er geen reden om aan te nemen dat een jonge chauffeur onveiliger rijdt alleen vanwege leeftijd. Beginnende bestuurders zijn relatief vaker betrokken bij ongevallen. Dit komt doordat de hersenenontwikkeling voor de groep 18-24 jaar nog volop bezig is. Voor iedere jongere is deze ontwikkeling anders. Er zijn 18-jarigen die zich zeer verantwoordelijk gedragen, terwijl er ook 25-jarigen zijn die risicovol gedrag vertonen. Daarnaast zijn de eerste kilometers die iemand rijdt na het behalen van het rijbewijs doorgaans het meest onveilig. Een taxichauffeur maakt snel kilometers en doet in korte tijd veel ervaring op. Er is geen reden om aan te nemen dat een chauffeur na veel kilometers alleen vanwege leeftijd onveilig rijdt. De formule "jong staat gelijk aan onervaren" gaat voor taxichauffeurs daarom niet altijd op.

Het signaal dat er zorgen zijn omdat er steeds meer jonge chauffeurs komen moet echter wel serieus genomen worden. Er dient meer onderzoek te worden verricht om te verifiëren of dit juist is, of dit daadwerkelijk tot problemen leidt, en zo ja, welke problemen zich dan voordoen. Vooralsnog is er geen reden om de toelatingseisen op basis van leeftijd aan te passen.

3.1.2 Criminaliteit en ondermijning

Handhavingspartijen signaleren een groeiend aantal 'plof-bv's' in de taximarkt. ILT geeft aan dat dit probleem voornamelijk speelt in de bestelmarkt, specifiek bij bedrijven die ritten aanbieden via platforms. Een dergelijke BV heeft vaak meerdere auto's welke worden verhuurd aan chauffeurs. Chauffeurs rijden ritten via platformaccounts die gekoppeld zijn aan de BV. De inkomsten gaan hierdoor vaak naar de BV die chauffeurs zwart uitbetalen. In geval van incidenten laten ondernemers de BV failliet gaan, en starten een nieuwe BV. De praktijk van 'plof-bv's' vormt een bedreiging voor de kwaliteit en specifiek de veiligheid van de consument aangezien deze bv's niet vanuit het belang van de consument acteren en chauffeurs anoniem blijven en daarmee onherleidbaar zijn. Dit beeld sluit nauw aan bij inzichten uit een eerder onderzoek van Bureau Beke (2021); dat onderzoek was specifiek gericht op de situatie in Amsterdam.

Maatregelen zijn op twee niveaus denkbaar. Het meest effectief zou een brede aanpak van 'plof-bv's' zijn. Deze valt echter buiten de scope van de Wp2000. Binnen dit domein is het denkbaar om nadere eisen te stellen met betrekking tot datadeling (tussen gemeenten, Belastingdienst, ILT, KvK en andere relevante partijen), of om de vakbekwaamheidseis voor ondernemers weer op te nemen. Beide opties leiden ertoe dat bij vergunningsverlening en/of toezicht "door de BV heen" gekeken kan worden naar de ondernemer erachter. Bij de vakbekwaamheidseis werkt dit door de ondernemer te toetsen op vakbekwaamheid, bij het datadelen kan bijvoorbeeld onderzocht worden of achter twee BV's dezelfde UBO (Ultimate Beneficial Owner, ofwel de uiteindelijk belanghebbenden van een organisatie) schuilgaat.¹⁵ Een ander alternatief is het opnemen in de Wp2000 van een eis van reële vestiging (vestigingsadres mag geen postadres zijn) en het verplicht doorgeven van wijzigingen aan KIWA als gemandateerde vergunningverlenende instantie.

De genoemde maatregelen zijn echter niet zonder nadelen: zo kan een vakbekwaamheidstoets van een ondernemer nooit volledige zekerheid bieden dat deze ook feitelijk op de juiste manier leidinggeeft aan medewerkers. Ook leidt de herintroductie van deze eis tot extra uitvoeringslasten.

3.1.3 (On-)herleidbaarheid van chauffeurs

Zowel voor handhavingspartijen als consumenten is het belangrijk dat een taxionderneming en chauffeur herleidbaar is, bijvoorbeeld in het geval van een klacht of overtreding. Met herleidbaar wordt bedoeld dat de consument ook *na de rit* kan achterhalen door welke chauffeur en/of onderneming hij/zij is vervoerd. Herleidbaarheid na de rit kan (traditioneel) via de ritbon die chauffeurs verplicht aan consumenten moeten verstrekken en de kentekenplaat, maar ook via een platform-app. Herkenbaarheid is overigens vooraf aan de rit evengoed van belang zodat de klant vertrouwen heeft dat de chauffeur aan alle eisen voldoet en te weten bij wie ingestapt wordt (na een slechte ervaring kan de betreffende chauffeur vermeden worden).

Over het algemeen zien we geen indicaties voor significante problemen. De ritbon wordt weliswaar niet altijd verstrekt, maar dit past in een algemene maatschappelijke trend naar digitale, papierloze transacties, en is daarmee niet meteen een indicator voor misstanden. Veel consumenten willen juist geen papieren aankoopbonnen, ook niet in de taxi. Met betrekking tot de kentekenplaat geeft de politie aan dat in het (schemer)donker de leesbaarheid van de blauw/ zwarte kentekenplaat niet

¹⁵ Hiervoor is wel nodig dat de KvK als beheerder van het UBO-register hier toegang tot biedt.

voldoende is. Kentekenplaten vervangen door blauwe platen met witte letters of een andere meer contrasterende kleur draagt bij aan betere handhaving. Er is echter geen kwantitatieve data bekend waaruit duidelijk wordt in welke mate het probleem van lastig leesbare kentekens speelt (bijvoorbeeld: hoeveel geconstateerde overtredingen konden niet gekoppeld worden aan een persoon, omdat de kentekenplaat niet leesbaar was?). Daarnaast is een herkenbare kentekenplaat maar een deel van de oplossing. Een voertuig met blauw kenteken mag ook privé gebruikt worden, het is bij waarneming doorgaans onduidelijk of op dat moment ook daadwerkelijk een taxirit wordt uitgevoerd. Om dit vast te stellen is altijd een fysieke controle van het voertuig noodzakelijk.

Herleidbaarheid geeft overigens niet altijd zekerheid. Een taxionderneming kan zich vestigen op een postbusadres. Dan is er weliswaar een postadres bekend, maar geen plek om effectief met klachten terecht te kunnen. Ook is het uitvoeren van inspecties dan minder eenvoudig.

Het is dan ook wenselijk dat de regelgeving met betrekking tot ritbonnen en traceerbaarheid in stand wordt gehouden. Het probleem speelt weliswaar in mindere mate voor de bestelmarkt en in het bijzonder steeds minder voor het taxivervoer via platforms. De herleidbaarheid van chauffeurs/onderneming is daar mogelijk via platform-apps, en ook ritbonnen worden digitaal verstrekt. Dit geldt echter niet voor de opstapmarkt, met name in gemeenten zonder TTO.

3.1.4 Intrekken en schorsen

Een vierde aspect met betrekking tot veiligheid is het intrekken van taxivergunningen en schorsen van chauffeurs. De partijen die we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken, zijn nagenoeg unaniem van mening dat het systeem voor het intrekken van vergunningen en de chauffeurskaart niet naar behoren functioneert. Dit kan ertoe leiden dat chauffeurs die (soms ernstige) delicten hebben gepleegd, actief blijven op de taximarkt. In 2020 werden er 58 chauffeurskaarten geschorst, een ruime verdubbeling ten opzichte van 2019. De toename is vooral te verklaren door een betere informatie-uitwisseling tussen ILT en de politie. Niet bekend is of en, zo ja, hoeveel chauffeurs ondanks schorsing alsnog actief bleven als taxichauffeur.

Om een chauffeurskaart te krijgen is een VOG nodig. Op de chauffeurskaarten is een continue screening van toepassing. Op het moment dat er een toevoeging komt op het strafblad waarvan Justis (COVOG) beoordeelt dat het feit de uitvoering van het beroep taxichauffeur onmogelijk maakt dan wordt dit aan ILT gemeld. ILT vraagt vervolgens aan KIWA om de chauffeur een verzoek te doen om een nieuwe VOG-aanvraag in te dienen. Als de chauffeur geen nieuwe VOG kan overleggen dan trekt KIWA de chauffeurskaart in.

Probleem is dat ILT geen inzage krijgt om welke overtreding het gaat, er wordt geen feitcode meegeleverd. ILT dient zelf te komen tot een belangenafweging, maar dat is beperkt mogelijk op basis van de informatie die door Justis wordt verstrekt. Gevolg is dat de chauffeurskaart niet direct ingetrokken kan worden. De chauffeur kan doorrijden totdat er geen VOG meer overlegd kan worden en alle bezwaar- en beroepstermijnen zijn verlopen. Dit levert ongelijkheid op ten opzichte van situaties waarvan het feit wel direct bekend is en direct tot schorsing leidt (en waarbij het delict zelfs gelijk kan zijn aan die van een andere chauffeur waarvan het feit niet doorgegeven wordt). Daarnaast kan het gaan om ernstige overtredingen (zedenzaken, alcohol- en drugsgebruik) waardoor de veiligheid van klanten en overig verkeer op het spel staat.

Om te voorkomen dat chauffeurs na een ernstig delict nog een tijd door kunnen rijden, helpt het als op basis van de informatie van Justis direct tot een schorsing kan worden overgegaan.

Wanneer dit niet mogelijk is dan is het wenselijk de tijd tussen het plegen van het delict en het nemen van de maatregel te verkorten (zie ook de aanpak van 'plof-bv's'). Dit valt buiten de scope van de Wp2000. Binnen de scope van de Wp2000 kan intrekken en schorsen beter geborgd worden door beide apart te benoemen in de wet. ILT zou dan bijvoorbeeld meer mogelijkheden krijgen om te handhaven door de mogelijkheid te hebben om een vergunning in te trekken op basis van een proces verbaal van de politie.

In de volgende tabel vatten we de analyse ten opzichte van het thema "veiligheid" samen.

| Aspect | Conclusie | Mogelijke maatregel(en) <i>(cursief: buiten scope Wp2000)</i> |
|--------------------------------------|---|---|
| Onervarenheid | Door partijen benoemd als probleem, maar er is geen data voor handen voor een analyse. | <i>Onderzoek naar leeftijdsverdeling en ongevallen met name onder jonge bestuurders met weinig rijervaring.</i> |
| Criminaliteit en ondermijning | 'Plof-bv's' zijn een probleem, omvang echter onbekend. | Strengere eisen datadeling en/of herintroductie vakbekwaamheidseis voor ondernemers en/of eis van reële vestiging (niet mogen vestigen van een onderneming op een postadres). <i>Bredere aanpak 'plof-bv's'.</i> |
| (On-)herleidbaarheid | Niet afgeven van ritbonnen niet of zeer beperkt een probleem. Politie vraagt om kentekenplaten met meer contrasterende kleuren. | Aanpassen kleur kentekenplaat naar (bijv.) blauw met witte letters. |
| Intrekken en schorsen | Systeem werkt niet goed, soms te lange periode tussen plegen delict en zichtbaarheid in VOG-screening. | Intrekken en schorsen apart benoemen in Wp2000. <i>Periode tussen plegen delict en zichtbaarheid verkorten.</i> |

3.2 Betrouwbaarheid: het effect van de Taxiwet op het leveren van betrouwbaar taxivervoer

Betrouwbaarheid heeft te maken met het vertrouwen waarmee consumenten ervan uitgaan dat chauffeurs zich aan de afspraken houden – afspraken zoals vastgelegd in de wet, maar ook de afspraken gemaakt met de consument zelf. Hieronder gaan we in op twee aspecten van de betrouwbaarheid, namelijk het imago van het taxiberoep en mogelijke gevallen van fraude in de praktijk.

3.2.1 Het imago van het taxiberoep en professionele trots

In gesprekken met o.a. gemeenten, branchevertegenwoordigers en met ondernemers/chauffeurs komt het negatieve imago van de taximarkt ter sprake. Dit volgt ook uit het onderzoek van Bureau Beke (2021). Onderdeel van dit negatieve imago zijn onder andere associaties met criminaliteit en het idee dat voor het beroep van taxichauffeur geen verdere opleiding nodig is, anders dan het behalen van een rijbewijs. Los van in hoeverre dit imago aansluit bij de werkelijkheid, kunnen deze negatieve associaties met het beroep in ieder geval drie gevolgen hebben:

- Ze kunnen schadelijk zijn voor het vertrouwen van consumenten in taxivervoer, indien deze bij voorbaat al het idee hebben dat de dienstverlener niet is opgeleid en bovendien mogelijk crimineel.
- Het kan invloed hebben op wie zich aangetrokken voelt tot het beroep; hier dreigt een 'selffulfilling prophecy'.
- Het kan ondermijnend werken voor chauffeurs zelf: als ze zelf het gevoel hebben dat hun beroep 'niets voorstelt', dan kan dit de drempel om ook daadwerkelijk criminele daden te plegen, verlagen.

Het imago van het taxiberoep wordt niet gemeten. Als blijkt dat het imago onvoldoende is dan is het zaak het imago te verbeteren. Kortom – en nogmaals: los van de feitelijke aansluiting tussen imago en werkelijkheid –, het kan zinvol zijn om acties te ondernemen die gericht zijn op een verbetering van het imago. Dat kan bijvoorbeeld door de toetredingseisen te verzwaren. Hiervoor zijn de volgende maatregelen denkbaar:

- Beheersing van Nederlandse taal als expliciete toetredingseis. Deze eis is nu slechts impliciet doordat het taxi-examen wordt afgenomen in het Nederlands.
- Rijervaring meenemen als toetredingseis. Hierbij kan worden aangesloten bij de bestaande definitie van een 'beginnende bestuurder'.
- Cursussen rond bejegening van consumenten – bijvoorbeeld met betrekking tot gevoelige thema's zoals gender en etniciteit.

Hier geldt wel een kanttekening: het verzwaren van toetredingseisen kan adverse arbeidsmarkteffecten hebben, met name in de contractmarkt.

3.2.2 Fraude in de praktijk

Volgens gesprekspartners (gemeenten, lokale handhavingspartijen en taxichauffeurs zelf) wordt er veel en op verschillende manieren gefraudeerd door chauffeurs. Dit inzicht sluit aan bij het onderzoek van

Bureau Beke (2021). Fraude heeft een negatief effect op betrouwbaarheid van taxivervoer, versterkt door een lage pakkans.

Tijdens het onderzoek komen we in de literatuur, in gesprekken en tijdens het actieonderzoek verschillende manieren tegen waarop er fraude wordt gepleegd door chauffeurs:

- Fraude via de chauffeurskaart – chauffeurs rijden op een kaart van een andere chauffeur. Hierbij hoort ook het illegale ‘verpachten’ van een account bij een platform.
- Illegaal taxivervoer – c.q. snorders. Dit zijn ondernemers zonder taxivergunning. Snorders verstoren niet alleen de markt doordat ze oneerlijk concurreren met legale taxi’s, maar tasten volgens partijen ook het vertrouwen van de consument aan in taxivervoer (imago).
- Illegale ritten – chauffeurs die in weekenden/op uitgaansavonden of bij evenementen ritten rijden in TTO-steden zonder aangesloten te zijn en/of zonder het juiste keurmerk te bezitten. Herkenbaarheid van taxi’s is in dit geval belangrijk: op basis van het TTO-daklicht kan in principe makkelijk worden onderscheiden of een taxi ergens wel/niet mag staan. Dit vergt echter wel enige kennis van de desbetreffende consument.
- Niet of anders registreren van ritten – chauffeurs gebruiken bijvoorbeeld een app die voor de klant lijkt op de taxameter. Of maken een vaste prijsafpraak, maar registreren een ander bedrag dan dat ze de consument laten betalen.
- Fraude aanpalend aan het eigenlijke taxiwerk, zoals belasting- of uitkeringsfraude.

Hoewel het probleem door gesprekspartners als significant wordt gezien (met name in Amsterdam en Utrecht), zijn geen gegevens beschikbaar die inzicht geven in de exacte mate waarin deze gedragingen voorkomen. De meest voor de hand liggende maatregel om fraude tegen te gaan, is het vergroten van de pakkans door versterkte handhaving. Naast additionele capaciteit is hiervoor betere samenwerking en gegevensuitwisseling over organisatie- en regionale grenzen heen nodig.

In de volgende tabel vatten we de analyse ten opzichte van het thema “betrouwbaarheid” samen.

| Aspect | Conclusie | Mogelijke maatregel(en) (<i>cursief: buiten scope Wp2000</i>) |
|------------------------------|--|--|
| Imago van het beroep | Slecht imago heeft zelf al negatieve consequenties, onafhankelijk van aansluiting bij werkelijkheid. | Verzwaren toetredingseisen (Nederlandse taal, rijervaring, cursussen bejegening). |
| Fraude in de praktijk | Wordt als groot probleem gezien, omvang is echter onbekend. | <i>Vergroten pakkans door meer handhaving (extra capaciteit, betere samenwerking).</i> |

3.3 Beschikbaarheid: het effect van de Taxiwet op de kwantiteit van het taxiaanbod

Het weigeren van ritten wordt vaak als één van de belangrijkste problemen aangemerkt in de taximarkt. Onderstaand bespreken we twee aspecten van beschikbaarheid, namelijk het probleem van ritweigeren en de ontwikkeling van vraag en aanbod in de markt. Bij dat laatste maken we een onderscheid tussen grote steden enerzijds en de rest van Nederland anderzijds.

3.3.1 Ritweigeren

Hoewel er in de Wp2000 geen verbod is opgenomen omtrent ritweigeren zouden taxichauffeurs in principe elke klant moeten bedienen, met uitzonderingen zoals dronken klanten. In sommige gevallen is dit in een gemeente geborgd met lokale regelgeving. Waar chauffeurs een rit weigeren, en geen alternatieve rit beschikbaar is, ontstaat voor de desbetreffende klanten namelijk een probleem. Er zijn geen landelijke cijfers hierover, maar uit een evaluatie van KWINK-groep (2023) naar het taxibeleid in Breda blijkt dat zo'n 33% van de ritverzoeken van mystery guests geweigerd wordt.

Grofweg kunnen we een onderscheid maken tussen twee soorten ritweigeren. Ten eerste is er 'commerciële ritweigeren'. Volgens gemeenten, branchevertegenwoordigers en chauffeurs gebeurt dit vooral bij korte ritten. De beschikbaarheid van lange(re) ritten is volgens deze partijen geen probleem. Ritweigeren komt zowel voor in de opstapmarkt als de bestelmarkt. In geval van het laatste gaat het met name over ritten besteld via platforms.

Het probleem van commerciële ritweigeren in de opstapmarkt wordt door genoemde partijen in relatie gebracht met overaanbod en de Nederlandse standplaatscultuur (i.p.v. aanhoudcultuur). Op veel standplaatsen geldt een ongeschreven regel dat de consument de voorste taxi moet nemen, terwijl in werkelijkheid de consument vrij is om te kiezen. Wanneer chauffeurs, vanwege overaanbod, lang moeten wachten op een rit, zijn ze minder bereid om hun goede positie op de standplaats op te geven voor een korte – en dus minder lucratieve – rit. Ook in de bestelmarkt is er sprake van ritweigeren. Chauffeurs die via platforms werken, weigeren dan na het overeenkomen van een rit alsnog de rit, bijvoorbeeld omdat er een betere rit voorbijkomt.

In het verlengde van deze discussie is ook het weigeren om te rijden op de meter aan te merken als 'verborgen ritweigeren'. Chauffeurs nemen in dit geval enkel een korte rit aan tegen een hoge afgesproken prijs, ver boven de ritkosten cf. maximumtarief.

Een oplossing voor commerciële ritweigeren op standplaatsen is de aanwezigheid van een fysieke coördinator die vraag en aanbod samenbrengt. Op Schiphol wordt dit reeds toegepast. Vanuit gemeenten en in het actieonderzoek horen we meer verdeelde geluiden. Uiteraard brengt dit extra kosten met zich mee. Het is de vraag bij wie de extra kosten moeten komen te liggen. Een gemeente die de beschikbaarheid belangrijk vindt voor kortere ritten raden we aan hierin te investeren. Over het algemeen wordt alleen bij evenementen voor deze optie gekozen.

De tweede soort ritweigeren kunnen we aanmerken als 'discriminerende ritweigeren'. Dit is het geval indien een chauffeur een klant vanwege (bijvoorbeeld) diens afkomst of geaardheid geen rit wil aanbieden. Cijfers hierover zijn niet beschikbaar, maar er zijn wel met enige regelmaat dergelijke incidenten die media-aandacht krijgen. Maatregelen om dit tegen te gaan, liggen in de preventieve

sfeer (zoals het aanbieden van cursussen) als ook in de correctieve sfeer (meer handhaving in vorm van waarschuwingen en schorsingen).

3.3.2 Ontwikkeling van vraag en aanbod

De taximarkt ondergaat een verschuiving van de opstapmarkt naar de bestelmarkt (via platforms). De verwachte doorzetting van deze ontwikkeling zal ertoe leiden dat de opstapmarkt minimaliseert zonder te verdwijnen. In deze groei van de bestelmarkt is er niet alleen sprake van een verschuiving, maar ook van een herordening: er zijn nieuwe aanbieders (de platforms) én nieuwe gebruikers (jongeren die een taxi via een app bestellen).

Onafhankelijk van deze verschuiving heeft de liberalisering van de taximarkt geleid tot een groeiend aanbod van taxi's. Hoe dit zich in de komende jaren verder zal ontwikkelen, is lastig te voorspellen gegeven de opkomst van de platforms. Hierbij is het in elk geval nodig om onderscheid te maken tussen de situatie in grote steden en kleine steden/ rurale gebieden.

Vraag en aanbod in grote steden

In geheel Nederland, waarvan de grote steden wat taxi's betreft het overgrote deel uitmaken, is het taxiaanbod stabiel in relatie tot de vraag: uit de taximonitor blijkt 2023 blijkt dat per geregistreerd taxi in 2018 (pre-corona) 1.046 ritten zijn uitgevoerd, en in 2022 (deels post-corona) 1.081 ritten. Het totale aantal, zowel van het aantal taxi's als het aantal ritten, lag in 2022 nog lager omdat er in een deel van het jaar nog coronamaatregelen golden. Maar deze analyse laat zien dat het aanbod meebeweegt met de vraag, en de markt ten opzichte van 2018 niet in disbalans is geraakt. Uiteraard zal moeten blijken of dit ook in 2023 nog het geval is.

Indien en waar er sprake is van overaanbod, wordt dit geassocieerd met verschillende problemen. Ritweigeren is reeds boven benoemd. Daarnaast kan er een ruimtelijk probleem ontstaan: bij chauffeurs en ondernemers in de opstapmarkt ontstaat dan frustratie m.b.t. lange wachttijden tussen ritten en het gebrek aan parkeerplaatsen op de standplaatsen. Tegelijkertijd worstelen gemeenten met de toenemende druk op openbare ruimte die zeker in grote steden steeds intensiever gebruikt wordt. Overaanbod kan overigens ook tijd- en plaatsgebonden zijn, bijvoorbeeld als in de weekendnachten in bepaalde uitgaansgebieden te veel aanbod ontstaat, terwijl dit overdag en in andere wijken in dezelfde stad niet het geval is.

Gemeenten kunnen (gepercipieerd) overaanbod tegengaan door het voeren van capaciteitsbeleid, zoals bijvoorbeeld het stellen van een maximumaantal vergunningen op basis van het aantal inwoners. Dit kan echter niet vanuit de huidige wetgeving, en het is alleen effectief indien de gemeente kan inschatten aan hoeveel taxi's, chauffeurs en vervoerders er behoefte is. Ook hebben gemeenten maar beperkt grip op aanbod door platforms.

Inzicht hierin vergt (capaciteitsinzet ten behoeve van) onderzoek. Het stellen van een maximum aan het aantal taxi's in hun gemeente helpt om grip te krijgen niet alleen op ruimtelijke uitdagingen, maar is ook een potentiële oplossing voor ritweigeren: de aanname die hierbij gemaakt wordt is dat als het aantal ritten per chauffeur toeneemt, en dan vooral de kans om sneller een volgende rit te hebben, zij eerder bereid zijn om korte ritten te rijden.

Indien en waar er sprake is van onderaanbod, is een behoudend capaciteitsbeleid juist contraproductief, omdat het de vrije marktwerking zou belemmeren. Ondanks nadelen van de liberalisering kan vrije marktwerking bijdragen aan de groei van de markt, en daarmee aan de ontwikkeling van de taxi tot volwaardig aanvullend openbaar vervoer.

Onder de streep kunnen we geen harde uitspraak doen over de vraag of er in de grote steden sprake van overcapaciteit, ondercapaciteit of juist een evenwicht is. Hiervoor ontbreken nog cijfers over de post-corona situatie, en zijn de (ook door belangen gedreven) beelden van de verschillende stakeholders te uiteenlopend.

Kleine steden en rurale gebieden

In kleine steden/ rurale gebieden ligt de situatie anders. De markt is veel kleiner. Het taxiaanbod is, net als het verdienmodel, beperkt. Brancheverenigingen geven aan dat taxichauffeurs in deze gebieden vooral actief zijn wanneer ze een voldoende groot eigen netwerk hebben en/of omdat ze vinden dat ze als taxichauffeur/ ondernemer een maatschappelijke rol hebben. Dit geldt met name in krimpende gebieden. Hier kan in de komende jaren een uitdaging ontstaan indien krimp leidt tot verslechterende business cases, en tegelijkertijd de vergrijzing ertoe leidt dat een aantal mensen juist sterker afhankelijk zijn van taxi's. Oplossingen voor dit probleem liggen echter eerder in het sociaal domein dan op het gebied van de Wp2000.

In de huidige situatie lijkt dus er niet zozeer een discrepantie te zijn tussen vraag en aanbod. Het verschil zit erin dat platforms aangeven ook in deze gebieden groeipotentie te zien voor de taximarkt.

In de volgende tabel vatten we de analyse ten opzichte van het thema "beschikbaarheid" samen.

| Aspect | Conclusie | Mogelijke maatregel(en) <i>(cursief: buiten scope Wp2000)</i> |
|---|--|--|
| Vraag en aanbod – grote steden | Onduidelijk of er post-corona sprake is van onder- of overcapaciteit, of juist een evenwicht tussen vraag en aanbod. | Bij overaanbod: capaciteitsbeleid. Bij onderaanbod: verdere liberalisering, met name gericht op platforms. |
| Vraag en aanbod – rest van Nederland | Geen discrepantie tussen vraag en aanbod, wel uitdaging in krimpgebieden. | <i>Oplossingen te zoeken in het sociale domein (m.n. subsidies voor maatschappelijk vervoer).</i> |
| Ritweigering | Door partijen aangemerkt (en op basis van cijfers bevestigd) een groot probleem. | <i>Standplaatscoördinatoren. Meer handhaving door gemeente (waarschuwingen en schorsingen).</i> |

3.4 Betaalbaarheid: Het effect van de Taxiwet op de tarieven

Met de liberalisering van de taximarkt was de verwachting dat er meer partijen zouden toetreden en er meer concurrentie zou ontstaan. Er is in de taximarkt echter maar beperkt sprake van volledige marktwerking. Daarbij komt dat er binnen de opstapmarkt niet of nauwelijks sprake is van tariefdifferentiatie. Chauffeurs rijden vrijwel altijd voor het maximumtarief of spreken een ritprijs af. In de volgende paragrafen bespreken we de noodzaak van maximumtarieven en van het creëren van een gelijk speelveld tussen opstap- en bestelmarkt.

3.4.1 Maximumtarieven

Maximumtarieven bestaan primair om de consument te beschermen, met name gericht op twee problemen, die in elkaars verlengde liggen:

- Consumenten zijn zich doorgaans niet bewust dat ze de mogelijkheid hebben om een taxi te kiezen vanwege de eerder besproken standplaatscultuur en inrichting. Consumenten nemen in veel gevallen, of worden zelfs actief verwezen naar, de voorste taxi op de standplaats.
- Weinig consumenten (m.n. toeristen) weten wat een gebruikelijke/realistische prijs voor een taxirit is. Hiermee samenhangend geven chauffeurs aan dat consumenten niet kijken naar de tarievenkaart om een prijsvergelijking te maken tussen aanwezige taxi's.

Voor ondernemers betekenen bovengenoemde problemen dat de stimulans ontbreekt om scherpe tarieven te stellen, aangezien dit waarschijnlijk niet tot meer ritten zal leiden. Echter, de economische ratio achter deze problemen is onverkort van toepassing, zodat het laten wegvallen van maximumtarieven niet voor de hand ligt.

Een aanvullende mogelijkheid om de genoemde problemen tegen te gaan, is het introduceren van een verplichting om de taxameter altijd aan te moeten laten staan (dus ook wanneer een vaste prijsafsprake is gemaakt). Dit geeft de consument meer inzicht in het reële tarief op basis van het maximumtarief.

In de bestelmarkt en in het bijzonder de platformmarkt spelen bovengenoemde problemen overigens in mindere mate: via telefooncentrales en platformtechnologie wordt namelijk wel transparantie geboden over ritkosten die voorafgaand aan de rit bepaald worden. Daarnaast heeft de consument in het geval van platformritten ook nog eens inzicht in de kwaliteit van de chauffeur op basis van ratings. In ieder geval in de grote steden kan de consument kiezen tussen meerdere platforms. Aanknopingspunt voor consumentenbescherming is dan ook niet het zetten van maximumtarieven, maar markttoezicht. ¹⁶

3.4.2 (On-)gelijk speelveld

Indien de economische ratio voor maximumtarieven op de opstapmarkt onveranderd van toepassing is, is de volgende vraag of het logisch is om deze maximumtarieven ook op te rekken naar de bestelmarkt. Partijen in de opstapmarkt (incl. gemeenten) zijn hier met oog op een gelijk speelveld

¹⁶ Markttoezicht is gericht op het voorkomen van ongeoorloofde prijsafspraken tussen aanbieders.

voorstander van, platforms met oog op een vrij spel van vraag en aanbod juist niet. In de praktijk ligt de ritprijs op drukke momenten boven het maximumtarief; op rustige momenten eronder.

Een ander element dat kan leiden tot een ongelijk speelveld, is de verplichting op de opstapmarkt om een taxi-informatiekaart te hebben. Door deze – los van het feitelijke maximaliseren van tarieven – ook in taxi's op de bestelmarkt verplicht aanwezig te laten zijn, kan het prijsbewustzijn van consumenten worden vergroot en daarmee een eerlijkere concurrentie ontstaan tussen de opstap- en de bestelmarkt. Het nadeel van het oprekken van deze verplichting naar de bestelmarkt is dat realtime tariefdifferentiatie dan niet mogelijk is.

Op basis van het onderzoek zien we om diverse redenen geen noodzaak omin te grijpen op beide elementen. Ten eerste omdat de klant de keuze heeft tussen opstap- en bestelmarkt. Waar de bestelmarkt te duur is, heeft de consument de kans om uit te wijken. Extra bescherming is hierbij niet nodig. Andersom geldt dat overigens in mindere mate: een klant op de opstapmarkt kan niet zonder meer uitwijken naar de bestelmarkt via een platform: hiervoor is in ieder geval enige technologische affiniteit en een gebruikerstoegang nodig.

De tweede reden is dat op de bestelmarkt via een app toegevoegde waarde wordt geboden, zoals het in realtime volgen van de bestelde taxi en de geautomatiseerde afrekening. Die toegevoegde waarde kan een hogere prijs rechtvaardigen. De derde reden is dat er, zoals gezegd, sprake is van tariefdifferentiatie met hogere prijzen op piekmomenten en lagere prijzen op dalmomenten. Deze tariefdifferentiatie heeft voordelen, zowel voor klanten als ook voor de concurrentie met andere modaliteiten.

In de volgende tabel vatten we de analyse ten opzichte van het thema "betaalbaarheid" samen.

| Aspect | Conclusie | Mogelijke maatregel(en) <i>(cursief: buiten scope Wp2000)</i> |
|------------------------------------|---|--|
| Maximumtarieven opstapmarkt | Ratio nog steeds van toepassing. Wel nieuwe situatie door opkomst platforms. | Aanvullende eis taxameter altijd aan te laten staan. <i>Markttoezicht, gericht op voorkomen prijsafspraken.</i> |
| (On)gelijk speelveld | Maximumtarieven en taxi-informatiekaart beperken gelijk speelveld, maar niet voldoende om in te moeten grijpen. | Maximumtarieven en taxi-informatiekaart oprekken naar bestelmarkt. |

3.5 Beleid en handhaving

Bij de vorming van beleid en de handhaving van wet- en regelgeving in de taxisector is er sprake van een complex speelveld, waarbij bevoegdheden van Rijk en gemeenten op elkaar aansluiten. Gemeenten kunnen hierbij eigen keuzes maken, zodat rekening gehouden kan worden met de lokale situatie. Hieronder gaan we in op enkele relevante aspecten van beleid en handhaving, namelijk de artikel 82 bevoegdheden (lokale verordening en TTO-stelsel), de scheiding van handhavingsbevoegdheden en de samenwerking op het gebied van handhaving en de handhavingscapaciteit.

Vooraf is het belangrijk om te vermelden (zoals al eerder in dit rapport ter sprake kwam) dat de kwaliteit en werking van de taximarkt (ook) sterk afhankelijk is van bredere beleidskeuzes, bijvoorbeeld op gebied van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Justitie en Veiligheid. Deze beleidsterreinen vallen buiten de scope van deze evaluatie, maar we vermelden aanknopingspunten waar we deze relevant achten.

3.5.1 Gemeentelijke bevoegdheden onder artikel 82

Gemeenten hebben de mogelijkheid om, aanvullend op de Wp2000, lokale regels te stellen via een taxiverordening. Daarmee kunnen ze inspelen op de lokale context van hun gemeente. De reden voor gemeenten om dit te doen, is met name de gepercipieerde 'leegte' van de Wp2000. Een ander voordeel dat gemeenten met een verordening (82a en/of 82b) ervaren is dat de invoering van een keurmerk/ TTO-stelsel heeft geholpen om chauffeurs en ondernemers uit de anonimiteit te halen. Gemeenten geven aan meer inzicht gekregen te hebben in het reilen en zeilen van de taximarkt in hun gemeente.

Tegelijkertijd is het voor gemeenten niet zomaar vanzelfsprekend om gebruik te maken van de bevoegdheid om lokale eisen te stellen. Dit heeft zowel te maken met de benodigde capaciteit en het intensieve proces om een verordening op te stellen en in te voeren als met de vaak beperkt beschikbare handhavingscapaciteit, die nodig is eens de verordening is ingevoerd. Verschillende evaluatietrajecten (onder andere in Amsterdam (2018), Breda (2023) en 's-Hertogenbosch (2019) laten zien dat beoogde kwaliteitsdoelstellingen niet zijn behaald: sterker, de kwaliteit van taxivervoer in de opstapmarkt is in deze plaatsen niet merkbaar verbeterd.

Uit dit onderzoek komen nog een aantal mogelijke verbeterpunten voor het werken met een lokale taxiverordening:

- Het proces om te komen tot een verordening is relatief complex. Meer ondersteuning – zoals een modelverordening of richtlijnen voor kwaliteitsnormen – zouden hierbij helpen. Daarmee zou ook geborgd worden dat betekenisvolle normen worden opgesteld, en niet meer oppervlakkige kwaliteitsaspecten zoals kledingvoorschriften. Kleine en middelgrote steden hebben vooral rondom evenementen behoefte aan een verordening, maar hierbij weegt dit beperkte doel nauwelijks op tegen de hoeveelheid werk dan de zwaarte van de verordening.
- De scope van de taxiverordening is smal: het gaat om de opstapmarkt. De verschuiving richting de bestelmarkt (via platforms) leidt hier tot spanning en tot een hiaat in de regelgeving. De taxiverordening is niet beschikbaar als regulerend instrument voor een groeiende markt. In de dagelijkse praktijk leidt dit tot problemen: chauffeurs die én in de opstapmarkt werken én ritten via een platform aanbieden, hebben een evidente mogelijkheid

om zich tenminste deels aan gemeentelijke handhaving te onttrekken doordat het voor (lokale) handhavers vaak niet mogelijk is om te verifiëren via welke deelmarkt een taxirit gereden wordt. In hoofdstuk 3.6.3 gaan we nader in op de marktveranderingen door de komst van platforms.

Vier van de zeven bevoegde gemeenten maakt gebruik van artikel 82b (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Eindhoven) en heeft een TTO-stelsel ingevoerd. Wie in deze steden in de opstapmarkt rijdt, moet bij een TTO aangesloten zijn en als zodanig goed herkenbaar zijn, bijv. middels een daklicht van de TTO. Deze herkenbaarheid moet, in combinatie met sancties bij ongewenst gedrag, leiden tot een prikkel voor chauffeurs om kwalitatief goed taxivervoer te zorgen.

Feitelijk is er hier sprake van een model van zelfregulering. Dit model werkt door enkele factoren niet zoals bedoeld:

- De TTO's hebben in de praktijk maar een beperkte prikkel om leden te sanctioneren; immers, het verdienmodel van TTO zit juist in het werven (en behouden) van leden.
- Consumenten herkennen TTO's maar in beperkte mate, zoals bijvoorbeeld blijkt uit consumentenonderzoek binnen een evaluatie van de Amsterdamse taximarkt (KWINK-groep, 2018). Hierdoor kunnen de TTO's zich niet effectief op bijv. kwaliteit onderscheiden, en ontstaat geen concurrentie tussen TTO's.
- Sanctionering van chauffeurs vanuit TTO-stelsel is complex door combinatie van privaatrecht en bestuursrecht. Sancties houden vaak geen stand bij de rechter.
- De zelfregulering gaat o.a. uit van een heldere scheiding van opstap- en bestelmarkt; door de komst van platforms is deze heldere scheiding niet meer mogelijk (zie hoofdstuk 3.6.3).

Naast de beperkte effectiviteit van deze zelfregulering verzwakken de verschuivingen in de markt (het groeiende marktaandeel van platforms) het doelbereik van het TTO-stelsel verder. Een steeds groter deel van de markt valt niet onder de regulering via Art. 82. Hierdoor ontstaat de vraag of niet een uniformering van de regulering wenselijk zou zijn (zie hoofdstuk 3.6.3).

3.5.2 Samenwerking tussen de handhavingspartijen

In het institutionele speelveld van de taximarkt zijn handhavingsbevoegdheden verdeeld tussen gemeentelijke en landelijke partijen. Waar die scheiding te strak is vormgegeven, kan het tot spanning leiden. In gemeenten met taxiverordening worden relatief kleine, lokale overtredingen door de gemeente beboet, terwijl op grotere incidenten (die onder landelijke wetgeving vallen) op dat moment mogelijk niet gehandhaafd kan worden. Dat leidt tot een perceptie van oneerlijke handhaving bij de desbetreffende chauffeurs. En tegelijkertijd is het ook voor lokale handhavers frustrerend als ze niet kunnen optreden op het moment dat er een overtreding wordt geconstateerd die buiten hun bevoegdheid ligt.

Goede samenwerking tussen handhavende partijen is de evidente oplossing voor dit probleem. De samenwerking tussen gemeente, ILT en politie functioneert op dit moment over het algemeen goed, maar op een aantal onderdelen is er ruimte voor verbetering:

- Samenwerking kost personele capaciteit, en die is er vaak niet. Dat geldt met name waar het gaat om het oppakken van een regierol in de samenwerking.

- Samenwerking heeft baat bij het uitwisselen van informatie en data. Daarvoor zou een centrale database van chauffeurs en incidenten een nuttig instrument kunnen zijn, zeker als ook platforms hierbij aangesloten worden. De perceptie in de sector is dat de AVG de opbouw van een dergelijke database tegenhoudt. Daarnaast dient afgewogen te worden dat de verschillende instanties met hun toezicht en handhaving verschillende doelen nastreven; taken en bevoegdheden zijn uiteenlopend en maar deels overlappend. Het delen van gegevens moet tegen die achtergrond wel proportioneel zijn.

3.5.3 Handhavingscapaciteit

Zowel bij ILT als politie is er sprake van (een perceptie van) capaciteitsgebrek. Door dit capaciteitsgebrek worden (te) weinig controles uitgevoerd waardoor de pakkans lager is dan de handhavende partijen zelf wenselijk achten. Chauffeurs/ ondernemers zijn hierdoor minder geneigd om regels na te leven. Het zelfregulerende vermogen van het TTO-stelsel blijkt in de praktijk onvoldoende te werken waar het gaat om de naleving van die landelijke regels.

Er zijn zeker twee maatregelen waardoor de beschikbare capaciteit bij ILT en Belastingdienst effectiever ingezet zou worden. Ten eerste zou de introductie van een leverplicht van bedrijfsadministratie ertoe leiden dat risicogericht toezicht beter ingevuld kan worden. Ten tweede zou het verschuiven van de bewijslast niet-legitiem gebruik van de taxi (bijv. niet-legitiem privégebruik) naar de ondernemer / chauffeur ertoe leiden dat de ILT de beschikbare capaciteit efficiënter kan benutten. Bij de tweede maatregel is echter zeer de vraag of ze wenselijk is; zoals boven geconstateerd heeft het slechte imago van het beroep van taxichauffeur negatieve gevolgen; het omkeren van de bewijslast zou het negatieve imago in ieder geval impliciet verder ondersteunen.

Gemeentelijke handhaving is met name in de nachten (en dan specifiek op uitgaansavonden) belangrijk. In de praktijk zijn dit echter juist de momenten waarop capaciteit gereduceerd moet worden – vanwege de beschikbaarheid van personeel, vanwege andere prioriteiten in de stad en/of vanwege het borgen van de veiligheid van de handhaver. Een uitbreiding van de capaciteit zou hier ertoe leiden dat de handhavingsdoelen beter geborgd kunnen worden.

In de volgende tabel vatten we de analyse ten opzichte van het thema "beleid en handhaving" samen.

| Aspect | Conclusie | Mogelijke maatregel(en) <i>(cursief: buiten scope Wp2000)</i> |
|--------------------------------|---|---|
| Artikel 82 bevoegdheden | Verordeningen zijn complex en zijn niet toepasbaar op de groeiende bestelmarkt (via platforms). TTO's werken niet zoals bedoeld. | <i>Ondersteuning door modelverordeningen en richtlijnen voor kwaliteitsnormen Nader onderzoek naar mogelijkheden om grip/zicht op de lokale markt te verbeteren gezien de verschuiving van opstap- naar bestelmarkt.</i> |

| | | |
|--|--|--|
| Scheiding van bevoegdheden vs. samenwerking | Scheiding leidt tot problemen, samenwerking gaat goed, maar kan nog beter. | <i>Extra capaciteit, specifiek gericht op regionaal in samenwerking. Opbouw landelijke database chauffeurs en overtredingen.</i> |
| Handhavingcapaciteit | Capaciteit zowel van landelijke als gemeentelijke handhaving te laag. | <i>Betere benutting capaciteit door leveringsplicht bedrijfsadministratie. Meer personele capaciteit gemeenten.</i> |

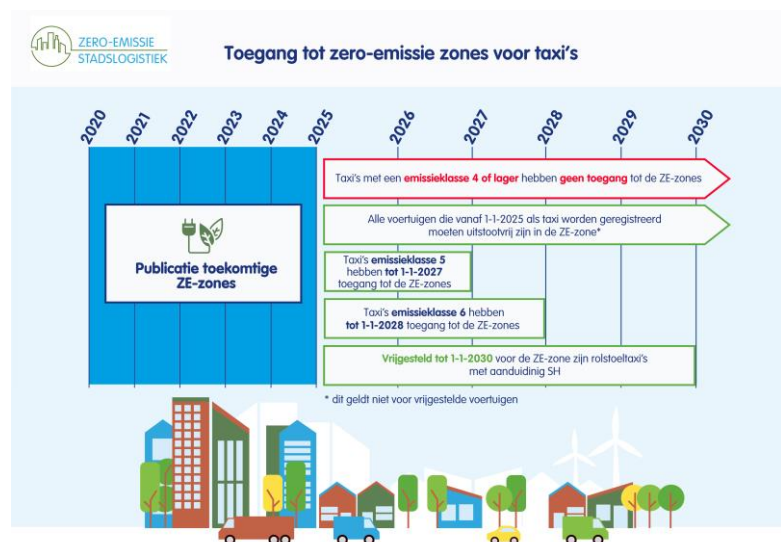
3.6 Toekomstbestendigheid

De ontwikkelingen in de maatschappij en mobiliteitssector gaan razendsnel. Deze hebben ook invloed op de taximarkt. Hieronder gaan we in op drie ontwikkelingen met invloed op de taxisector: het stijgende belang van duurzaamheid, de introductie van nieuwe concepten zoals Mobility as a Service (MaaS) en het steeds grotere belang van platforms.

3.6.1 Duurzaamheid

In het kader van de energietransitie worden zowel landelijk, provinciaal als op gemeentelijk niveau in toenemende mate duurzaamheidsmaatregelen getroffen. Tevens wordt er in 2035 Europese duurzaamheidswetgeving doorgevoerd. Aangezien het wegvervoer goed is voor één vijfde van de CO₂-uitstoot in de EU mogen alle nieuwe auto's en bestelwagens die vanaf 2035 in de EU worden verkocht geen CO₂ meer uitstoten. Dit betekent dat ook alle nieuwe taxi's vanaf 2035 elektrisch zullen moeten zijn.

De taxisector loopt echter naar verwachting voor op deze ontwikkeling. Zes gemeenten (Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Rotterdam, Tilburg, Haarlemmermeer/Schiphol) voeren vanaf 2025 (Schiphol: vanaf 2026) zero-emissiezones voor taxi's in. Nieuwe taxi's moeten dan emissievrij zijn. Bij vervanging van het wagenpark heeft dit uiteraard grote consequenties voor de ondernemers. Daarom is er een transitiepad. De afbeelding hiernaast¹⁷ laat zien hoe dit transitiepad in de komende jaren is ingericht.



¹⁷ Bron: <https://www.opwegnaarzes.nl/taxi>.

Partijen hebben uiteenlopende visies op de effecten van deze ontwikkelingen op de taxibranche. Een deel, waaronder gemeenten en branchevereniging en ook ondernemers, geeft aan dat het goed zou zijn als de taxibranche (snel) elektrificeert omdat de taxibranche daarmee een zeer goed signaal afgeeft. Dit zou het imago van de taxibranche volgens hen ten goede komen. Andere partijen, met name ondernemers, spreken hun zorgen uit, vanwege de kosten die dit voor taxiondernemers met zich meebrengt. Die zorgen hebben ook te maken met onzekerheid over de omvang en inhoud van duurzaamheidsmaatregelen die gaan gelden.

Vanuit deze evaluatie volgen geen nodige aanpassingen van de Wp2000; de desbetreffende regels worden óf door gemeenten opgesteld, óf zijn vanuit het Rijk toepasbaar op alle automobilisten, en dus niet taxi-specifiek. Vanuit een economisch perspectief is het wel belangrijk dat de overheden zich betrouwbaar opstellen in deze kwestie en op lange termijn stabiel beleid voeren, zodat ondernemers in de taxisector weten waar ze aan toe zijn en investeringsbeslissingen kunnen nemen.

3.6.2 Mobility as a Service

Mobility as a Service (MaaS) is een concept waarbij gebruikers verschillende vervoerstypen, waaronder taxi, kunnen combineren, plannen en boeken via één gecombineerd digitaal kanaal.

Het taxivervoer vervult zowel in steden als op het platteland een aanvullende functie in en op het openbaar vervoerssysteem. Daarom moet de rol van taxi's meegewogen worden bij het opstellen en implementeren van MaaS-concepten. Ook zijn er kansen voor met name het contractvervoer om in te springen op de verdunnende OV-netwerken in de Nederlandse buitengebieden. Dit staat echter los van de scope van deze evaluatie.

3.6.3 Platforms

Op meerdere plekken in dit hoofdstuk is benoemd dat de opkomst van platforms een disruptief effect heeft op de taximarkt. De tweedeling tussen opstap- en bestelmarkt wordt hiermee namelijk opgebroken. De platformmarkt kent overeenkomsten met zowel de opstap- als ook de bestelmarkt:

- Evenals in de "klassieke" bestelmarkt is er sprake van een intermediaire functie. Vraag en aanbod komen niet bij elkaar in een directe interactie tussen klant en chauffeur.
- Evenals in de "klassieke" opstapmarkt komen vraag en aanbod (afhankelijk van de locatie het moment van de dag) in *real time* bij elkaar. Een rit wordt niet ruimt van tevoren geboekt, maar op het moment dat de vraag ontstaat.

Daarbij heeft de platformmarkt wel eigen karakteristieken die verschillen van de klassieke opstap- en bestelmarkten:

- Op de platformmarkt wordt met dynamische prijzen vooraf gewerkt.
- Apps op de platformmarkt bieden additionele diensten voor de klant, zoals in realtime inzicht van de verwachte aankomsttijd van een bestelde taxi, en een overzicht van eerdere ritten.
- De platformmarkt is een markt met mondiale merken, waarbij imago-effecten over landsgrenzen heen werken. Het imago-effect is via een reviewsysteem "ingebakken" in het platformmodel.
- De betaling vindt geautomatiseerd plaats via bestaande account- en betalingsgegevens.

Vanuit een economisch perspectief is de klant in de platformmarkt veel beter dan in de klassieke opstap- of de klassieke bestelmarkt in staat om goed overwogen keuzes te maken. Door de app is meer informatie vooraf beschikbaar, en door de automatisering van de financiële transactie (vaste prijs vooraf in de app, automatische betaling achteraf) daalt het risico voor de klant verder. En het reviewsysteem prikkelt goed gedrag. Kortom, de klant is in de platformmarkt beter beschermd dan in de opstap- of de klassieke bestelmarkt.

Hierbij is op te merken dat ook sommige taxicentrales niet alleen gebeld kunnen worden, maar óók diensten via een app diensten aanbieden. Kortom, de tweedeling waarop de huidige regulering van de taximarkt gebaseerd is, sluit inmiddels minder goed aan bij de werkelijkheid. Bij de inrichting van de opstap- en bestelmarkt waren er nog geen platforms actief. Inmiddels neemt de platformmarkt een fors aandeel van de totale straattaximarkt in. Het is verstandig om vanuit deze nieuwe werkelijkheid de regulering in te richten. Dit geeft duidelijkheid voor alle partijen en voorkomt pleisters plakken. We zien voor de overheid enkele handelingsopties om hierop te reageren. Deze schetsen we hieronder op hoofdlijnen; het is een politiek-bestuurlijke keuze of en hoe deze opties verder uitgewerkt en welke keuzes hierin wordt gemaakt.

Optie 1: uniformering van de regulering

De eerste optie is om de tweedeling van de markt los te laten en uit te gaan van één taximarkt. Daarbij wordt geredeneerd en gereguleerd vanuit het perspectief van de klant (het product is een incidentele rit van A naar B) én vanuit het perspectief van de chauffeur (deze rijdt vaak voor meerdere "deelmarkten"). Er worden dan dezelfde eisen toegepast op alle ondernemers die in de taximarkt (excl. contractmarkt) actief zijn, als zelfstandige, in loondienst, via een mondiaal platform, via een lokale taxicentrale, etc. Dit heeft het voordeel dat er een gelijk speelveld is, en dat alle ondernemers weten waar ze aan toe zijn. Een mogelijk nadeel (dat wel voorkomen kan worden) is dat het risico dreigt van een "én-én-én-regulering", waarbij simpelweg alle huidige en additioneel nodige reguleringsopties bij elkaar worden opgeteld. De uniformering van de regulering vergt dus slim nadenken over welke reguleringsopties in de nieuwe marktstructuur écht nodig zijn.

Optie 2: dieldeling van de markt

Een andere mogelijkheid is om de markt vanuit regulerend perspectief in drieën te knippen: een opstap-, een bestel- en een platformmarkt. Hierbij kan worden aangesloten bij de klantbeleving (ruim vooraf bestellen, op straat rit regelen, via app rit regelen) of bij economische factoren (vaste prijs vooraf, noodzaak om account aan te maken, etc.). Dit heeft het voordeel dat nauw aangesloten kan worden bij een risico- of probleemanalyse in de desbetreffende deelmarkt. Tegelijkertijd is het nadeel dat aan de kant van de aanbieders het verschil tussen de drie markten niet altijd even scherp is, één aanbieder kan in meerdere markten actief zijn. Dat zou betekenen dat de desbetreffende aanbieders, afhankelijk van in welke markt een bepaalde rit valt, op verschillende manieren gereguleerd worden. Dit kan negatieve effecten hebben doordat hoge administratieve lasten ontstaan, of doordat hogere toetredingsdrempels gecreëerd worden.

Optie 3: specifieke regulering platforms als onderdeel bestelmarkt

Er kan worden vastgehouden aan de huidige tweedeling, waarbij platforms gezien worden als onderdeel van de bestelmarkt. Feitelijk worden dan ook de taxicentrales als platforms gezien. In dit geval dient heroverwogen te worden welke eisen aan de bestelmarkt worden gesteld, en hoe hierop wordt toegezien. Het bestellen van een taxi via een app wordt dan als norm van de regulering van de bestelmarkt gezien. Voordeel hiervan is de aansluiting bij één deel van de realiteit (ook taxicentrales werken via apps), nadeel is het negeren van een ander deel van de nieuwe realiteit: apps worden op straat in real time gebruikt om een rit te regelen, waardoor de rit vanuit klantperspectief sterke overeenkomsten kent met een rit op de opstapmarkt. In de regulering wordt dan geen rekening gehouden met deze dubbele karakteristiek van de platformmarkt.

Optie 4: sectoroverstijgende reguleringsstrategie platforms

Die uitdagingen in de taxisector zijn vergelijkbaar met uitdagingen in andere sectoren waarin platforms actief zijn. Denk aan het bezorgen van maaltijden. De overheid kan ervoor kiezen om een sectoroverstijgende reguleringsstrategie te ontwikkelen die bijv. antwoord geeft op de volgende vragen:

- (Hoe) wil de overheid toezien op een niet-discriminatoire match van vraag en aanbod?
- (Hoe) wil de overheid toezien op een niet-discriminatoire reviewsysteem?
- (Hoe) wil de overheid toezien op de hoogte van de financiële afdracht van een aanbieder aan een platform?
- (Hoe) wil de overheid toezien op de prijsbepaling via algoritmes? Hoeveel prijsdifferentiatie is hierbij maximaal wenselijk en welke criteria (moment van de dag, regio, etc.) kunnen worden gebruikt voor de prijsberekening?

Voordeel hiervan is dat op een consistente manier antwoord wordt gegeven op relatief nieuwe vragen; nadeel is dat de ontwikkeling van zo'n strategie een ingewikkelde en tijdrovende exercitie is.

In de volgende tabel vatten we de analyse ten opzichte van het thema "toekomstbestendigheid" samen.

| Aspect | Conclusie | Mogelijke maatregel(en) (<i>cursief: buiten scope Wp2000</i>) |
|-------------------------------------|---|---|
| Duurzaamheid | Geen aandachtspunten vanuit deze evaluatie. | <i>Betrouwbaar beleid vanuit overheden nodig om investeringsbeslissingen te kunnen nemen.</i> |
| Mobility as a service (MaaS) | Geen aandachtspunten vanuit deze evaluatie. | <i>Rekening houden met taxi's bij ontwikkeling en implementatie MaaS-concepten.</i> |

Platforms

Regulering van de taximarkt dreigt minder relevant te worden.

Uniformering van de markt, driedeling van de markt, specifieke regulering platforms als onderdeel bestelmarkt, *sectoroverstijgende regulering platformsectoren*

4. Bevindingen casestudies andere gebieden

Wereldwijd bestaan verschillen in de wet- en regelgeving van de taximarkt. Dit hoofdstuk heeft als doel om inspiratie op te doen en inzicht te bieden in andere vormen van regulering, met een diepere analyse van de taximarkt in Londen en Vlaanderen. Hierbij wordt gekeken naar de organisatie van wetgeving op verschillende overheidsniveaus. Daarnaast komt het eventuele onderscheid tussen een opstap- en bestelmarkt naar voren. Bovendien worden de belangrijkste verschillen ten opzichte van Nederland met betrekking tot de eisen voor het verkrijgen van een taxivergunning belicht.

4.1 Verenigd Koninkrijk / Londen

Het Verenigd Koninkrijk heeft wettelijke kaders¹⁸ met betrekking tot taxi's maar de bevoegdheid tot uitvoering van het beleid wordt grotendeels in handen gelegd van lokale autoriteiten. Buiten Londen zijn dat de plaatselijke gemeenten en in het geval van Londen wordt specifieke regelgeving opgesteld en gehandhaafd door Transport for London (TfL). De achterliggende reden is dat de situatie in Londen wezenlijk verschilt van andere delen van het Verenigd Koninkrijk. Met name door het grote aantal buitenlandse bezoekers en daarmee verhoogde vraag. Dit vertoont gelijkenissen met de positie van Amsterdam ten opzichte van landelijke wetgeving, alhoewel het absolute aantal taxi's in Londen velen malen groter is dan in Amsterdam.

TfL heeft regionale bevoegdheden en verantwoordelijkheden en is verantwoordelijk voor het reguleren van de taxiwetgeving in de stad. De taximarkt in Londen is sterk gereguleerd, met een vastgesteld maximum aantal vergunningen en strikte eisen voor zowel chauffeurs als voertuigen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen traditionele *hackney carriage* voertuigen en *private-hire* voertuigen. Dit onderscheid kan worden vergeleken met het verschil tussen de opstap- en bestelmarkt in Nederland. De belangrijkste wettelijke kaders voor de taxidiensten in Londen zijn als volgt:

- London Hackney Carriage Act 1831: Deze historische wet vormt de basis voor de regulering van de Londense taximarkt. Het stelt de vereisten vast voor het gebruik van *hackney carriage*-voertuigen (klassieke taxi's) en de bevoegdheden van de autoriteiten om de sector te reguleren.
- Transport for London (TfL) Act 2008: Deze wet verleent Transport for London bevoegdheden om de taxi-industrie te reguleren, waaronder de afgifte van vergunningen, het handhaven van kwaliteitsnormen en het opstellen van beleid.
- London Cab Order 1934: Dit wettelijk instrument stelt de technische specificaties en eisen vast waaraan *hackney carriage*-voertuigen moeten voldoen, inclusief afmetingen, draaicirkel en toegankelijkheid voor passagiers.
- Private Hire Vehicles (London) Act 1998: Deze wet is van toepassing op private hire-voertuigen in Londen. Het legt de regels en voorschriften vast waaraan private hire-bedrijven en chauffeurs moeten voldoen, inclusief licenties, verzekeringen en achtergrondcontroles.

Voor het verkrijgen van een taxivergunning in zowel de opstap- als bestelmarkt moet een chauffeur voldoen aan toelatingseisen op het gebied van taxikennis, rijvaardigheid, medische geschiedenis en criminele achtergrond. Zoals gezegd zijn de eisen in Londen zwaar vergeleken met andere delen van het Verenigd Koninkrijk vanwege het hoge aantal aanvragen en kan dit tot 4 jaar duren. Waar

¹⁸ Taxis and Private Hire Vehicles (Safeguarding and Road Safety) Act 2022

bijvoorbeeld in Liverpool alleen een multiple-choice toets wordt afgenomen, moeten kandidaten in Londen, naast hun multiple-choice toets, in verschillende rondes aan een examiner laten zien dat zij de kortste routes in de stad kennen¹⁹.

De vakbekwaamheidseisen in Londen verschillen dus sterk van de situatie in Nederland. Daarnaast wordt in Londen een maximaal aantal vergunningen uitgegeven, terwijl dat in Nederland niet aan de orde is. Bovendien is het in Londen niet verplicht om als taxichauffeur aan te sluiten bij een taxiorganisatie of soortgelijke TTO-constructie.

Net als in Nederland wordt er onderscheid gemaakt tussen voertuigen die op een vergelijkbare opstap- of bestelmarkt werken. Het voornaamste onderscheid tussen wetgeving van *hackney carriage* voertuigen en *private-hire* voertuigen is weergegeven in onderstaande tabel.

| | Hackney carriage voertuigen (vergelijkbaar met opstapmarkt) | Private-hire voertuigen (vergelijkbaar met bestelmarkt) |
|--------------------------|---|---|
| Herkenbaarheid | Vastgelegd model auto en taxi-licht. | Verschillende automodellen. Ook minibus en limousines. |
| Boeken | <u>Kan</u> vooraf worden geboekt. | <u>Moet</u> vooraf worden geboekt. |
| Tarieven | Gereguleerd vast tarief o.b.v. taximeter | Geen verplichting voor gebruiken van gereguleerd vast tarief, maar wordt wel vaak op basis van een taximeter gereden. |
| Privileges | Mogen klanten zonder reservering vervoeren, mogen gebruik maken van de busbaan en krijgen subsidie voor elektrisch voertuig | - |
| Kosten vergunning | Eenmalig £1132 | Eenmalig £477 (exclusief doktersverklaring ~£80) |

Een interessante bevinding is dat, in tegenstelling tot Nederland, de verantwoordelijkheid voor handhaving ook volledig op regionaal niveau georganiseerd is. In Londen is het handhaven van de wetgeving de verantwoordelijkheid van de Cab Enforcement Unit. Deze eenheid maakt deel uit van de lokale politiediensten en wordt financieel ondersteund door Transport for London. Het hoofddoel van deze eenheid is het aanpakken van illegaal taxivervoer en andere overtredingen die verband houden met taxi's. Dit omvat zowel heimelijke als zichtbare operaties in heel Londen. De capaciteit van de eenheid bestond oorspronkelijk uit 68 personen maar is afgelopen jaren sterk uitgebreid en wordt actief ingezet om de zichtbaarheid op straat te vergroten. Als een chauffeur zonder geldige

¹⁹ Transport for London. Licensing <https://tfl.gov.uk/info-for/taxis-and-private-hire/licensing>

vergunning betrokken is bij illegaal taxivervoer, kan hem een rijontzegging van minimaal een jaar worden opgelegd.

Daarnaast zijn er uitdagingen bij de regulering van de taximarkt met platforms zoals Uber. In 2019 heeft Transport for London de taxivergunning van Uber niet verlengd. De voornaamste reden hiervoor was de bezorgdheid over de veiligheid van passagiers. Dit kwam doordat ritten werden uitgevoerd door chauffeurs die niet de vereiste bevoegdheden hadden.

Concluderend kan gesteld worden dat de taximarkt in Londen op regionaal niveau sterk gereguleerd is door het maximale aantal vergunningen en de strikte eisen voor zowel chauffeurs als voertuigen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen twee typen taxidiensten en vindt relatief strenge handhaving plaats.

4.2 Vlaanderen

In Vlaanderen wordt de taximarkt gereguleerd door de Vlaamse Overheid op regionaal niveau via het Taxidecreet²⁰ van 2020 en geven gemeenten op lokaal niveau per taxistandplaats een maximaal aantal machtigingen af voor standplaatstaxi's. Voorwaarden zijn onder andere dat standplaatstaxi's opereren vanaf hun toegewezen standplaats, het tarief wordt gehanteerd dat door de gemeente is bepaald en het voertuig wordt uitgerust met een taxilicht en geijkte taximeter. Deze wetgeving biedt veel ruimte aan de vrije markt, wat heeft geleid tot kritiek van de vakbond ACV. Zij beweren dat de vrije markt te veel de normen van deelplatforms zoals Uber volgt, waardoor de lasten en risico's op de chauffeurs worden afgewenteld.

Om als taxichauffeur te werken, is een vergunning nodig die wordt afgegeven door de Vlaamse Overheid. Deze vergunning, ook bekend als een "taxi-attest", wordt verkregen na het slagen voor een taxikennisexamen, het indienen van de vereiste documenten en het voldoen aan bepaalde eisen, zoals een geldige verzekering, periodieke technische keuring van het voertuig en het gebruik van voertuigen die voldoen aan de specifieke normen voor taxivoertuigen²¹.

Het Taxidecreet maakt onderscheid tussen straattaxi's en standplaatstaxi's. Standplaatstaxi's zijn vergelijkbaar met de Nederlandse opstapmarkt. Straattaxi's kunnen in de bestelmarkt opereren of aangehouden kunnen worden op straat, maar mogen zich niet rond standplaatsen begeven. Belangrijke verschillen tussen beide soorten taxi's worden weergegeven in onderstaande tabel.

| | Standplaatstaxi | Straattaxi |
|------------------------------|--|---|
| Herkenbaarheid | Taxilicht verplicht | Taxilicht niet verplicht, maar wel gebruikt |
| Capaciteitsmanagement | Ja, naast licentie ook een gratis machtiging nodig die 5 jaar geldig is. | Ja, alleen taxilicentie. |
| Tarieven | Door gemeente gereguleerd vast tarief. | Zelfbepaald tarief. |

²⁰ Decreet betreffende het individueel bezoldigd personenvervoer

²¹ [Vlaanderen.be/taxi](https://vlaanderen.be/taxi)

| | | |
|------------------------------|--|--|
| Privileges / Verboden | Toegestaan om op terugreis als straattaxi te rijden en ook mensen mee te nemen. | Zonder passagier(s) of bestelling verboden binnen 200 meter van een standplaats voor standplaatstaxi's te komen. |
| Kosten vergunning | <p>Eenmalig: bestuurderspas: €23,43</p> <p>Elke 5 jaar: licentie: €1750 of 1250 (voor milieuvriendelijke voertuigen)</p> | <p>Eenmalig: bestuurderspas: €23,43</p> <p>Elke 5 jaar: licentie: €1750 of 1250 (voor milieuvriendelijke voertuigen)</p> |

Concluderend kan worden opgemerkt dat regulering van de taximarkt in Vlaanderen zich vooral onderscheidt ten opzichte van Nederland op het gebied van standplaatsgebruik.

5. Bijlage: overzicht gesprekspartners

| Organisatie | Input via |
|---|----------------|
| Gemeenten met TTO-bevoegdheid | |
| Gemeente Amsterdam | Groepssessie |
| Gemeente Rotterdam | Groepssessie |
| Gemeente Den Haag | Groepssessie |
| Gemeente Utrecht | Groepssessie |
| Gemeenten zonder TTO bevoegdheid | |
| Gemeente Breda | Groepssessie |
| Gemeente Arnhem | Groepssessie |
| Gemeente Tilburg | Groepssessie |
| Ondernemers & chauffeurs | |
| Platform aanbieders | |
| Uber | Interview |
| Bolt | Interview |
| TTO en niet-TTO chauffeurs | |
| Lokale branchevertegenwoordigers | |
| Stichting Eindhovense Kwaliteitstaxi | Actieonderzoek |
| Taxi Collectief Amsterdam | Groepssessie |
| Stichting Taxibelang Haaglanden | Groepssessie |
| Taxi ondernemers / TTO's | |
| Taxicentrale Amsterdam | Groepssessie |
| Rotterdamse Taxicentrale (RTC) | Groepssessie |
| Taxicentrale Den Haag | Groepssessie |
| Taxicentrale Breda | Groepssessie |
| Belangen & brancheorganisaties | |
| KNV Zorgvervoer en Taxi | Interview |
| Rover | Interview |
| Sociaal Fonds Mobiliteit (SFM) | Interview |
| Handhavingspartijen | |
| ILT | Groepssessie |
| Gemeentelijke handhaving Utrecht | Groepssessie |
| Gemeentelijke handhaving Rotterdam | Groepssessie |
| Gemeentelijke handhaving Amsterdam | Groepssessie |
| Belastingdienst | Groepssessie |
| Ministerie van J&V | Groepssessie |
| Politie Rotterdam | Interview |
| Overig | |
| Schiphol / Stichting Taxi controle | Interview |
| Kiwa | Interview |
| Actieonderzoek | |
| Amsterdam | Actieonderzoek |
| Deventer | Actieonderzoek |
| Utrecht | Actieonderzoek |
| Den Haag | Actieonderzoek |
| Handhavingsactie Amsterdam | Actieonderzoek |



Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com