Research voor Beleid
onderdeel van Panteia



Evaluatie Handhavingsplatforms

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van Inspectie Verkeer en Waterstaat

10.2, e Wob

10.2, e Wob

Projectnummer: B3820

Zoetermeer, 12 april 2011

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies 5

1 Inleiding 11
- 1.1 Doelstelling en onderzoeksvragen 11
- 1.2 Onderzoeksopzet 13

2 Achtergrond en doelen van de platforms 15
- 2.1 Ontstaansgeschiedenis 15
- 2.2 Doelstellingen 19
- 2.3 Conclusie 19

3 Huidige platforms en deelnemers 21
- 3.1 Totstandkoming platforms 21
- 3.2 Huidige platforms 21
- 3.3 Deelnemende organisaties 23
- 3.4 Conclusie 26

4 Functioneren in de praktijk 27
- 4.1 Verwachtingen deelnemers over doelen en resultaten 27
- 4.2 Participatie en draagvlak 29
- 4.3 Samenstelling en uitvoering bijeenkomsten 31
- 4.4 Conclusie 34

5 Opbrengsten 35
- 5.1 Opbrengsten voor deelnemers 35
- 5.2 Succesfactoren 38
- 5.3 Conclusie 39

6 Ontwikkelingen en toekomstverwachtingen 41
- 6.1 Relevante ontwikkelingen 41
- 6.2 Verwachtingen voor de toekomst 42
- 6.3 Conclusie 43

Bijlage 1 Respondenten 45

Samenvatting en conclusies

1. Doel en opzet van het onderzoek

Vanaf het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw werken verschillende betrokken instanties bij de handhaving voor het collectief personenvervoer op de weg samen in zogenoemde handhavingsplatforms. Deze platforms concentreren zich op het taxivervoer. De Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) voert de regie over deze platforms. Sinds de instelling van de platforms hebben veel ontwikkelingen plaatsgevonden. Om deze reden beraadt de IVW zich op de toekomst van de handhavingsplatforms.

Research voor Beleid is gevraagd een evaluatie van de platforms uit te voeren. De centrale thema's in het onderzoek zijn het inzicht bieden in: het huidige functioneren van de platforms, verbetermogelijkheden en de toekomstbestendigheid. Het onderzoek bestond uit het bestuderen van beschikbare documentatie, een vragenlijst onder de leden van de verschillende platforms en verdiepende interviews met betrokken organisaties.

In deze samenvatting komen de belangrijkste conclusies aan de orde. We staan stil bij:
- de huidige stand van zaken
- het functioneren en de opbrengsten
- knelpunten
- ontwikkelingen.

Tot slot worden aanbevelingen gedaan.

2. Stand van zaken

Geen actief landelijk dekkend netwerk
Er zijn 11 platforms met in totaal 122 leden. Op twee regio’s na is het land daarmee formeel afgedekt. Wel zijn er duidelijke verschillen in de mate waarin de platforms actief zijn. Enkele platforms zijn dermate lang geleden bij elkaar gekomen dat in de praktijk nauwelijks meer van een actueel netwerk kan worden gesproken. Daarmee zijn de zuidelijke regio's van het land in de praktijk niet gedekt en geldt hetzelfde voor delen van Zuid-Holland.

Huidige status afspraken onduidelijk
Uit de reconstructie van de ontstaansgeschiedenis blijkt dat samenwerking tussen handhavende partijen in het handhavingsplatform al bijna 15 jaar speelt. Gedurende deze periode is sprake van diverse afspraken tussen betrokken partijen via convenanten. Op dit moment zijn deze voor het grootste gedeelte niet meer van kracht. Alleen met de Belastingdienst en met betrokken partijen in de gemeente Amsterdam zijn op dit moment geldende afspraken. In de overige regio's zijn de overeenkomsten in de loop der jaren verwaterd. Niet duidelijk is wat de precieze status van afspraken op dit moment is.

Benodigde organisaties doorgaans formeel betrokken
De betrokken organisaties bij de taxihandhaving zijn in de meeste regio's vertegenwoordigd in het platform. Naast de IVW zijn de politie en de Belastingdienst als vaste kern aanwezig. Verder zijn er regionale verschillen te constateren in de betrokkenheid van de gemeente, het OM, de KMAR en het UWV. In een deel van de platforms zijn deze organisaties wel betrokken, in andere niet. Wel moet worden opgemerkt dat er in meerdere platforms een verschil bestaat tussen de formele betrokkenheid en de inzet in de praktijk. In meerdere regio's komt een deel van de organisaties beperkt of niet opdagen. Uit geraadpleegde notulen blijken in enkele regio's met name vertegenwoordigers van het OM en de politie vaak niet aanwezig.

Deelnemers hebben vaak uitvoerende functie
De deelnemers aan het platform hebben uiteenlopende functieniveaus, maar het accent ligt vooral op uitvoerenden. Ongeveer de helft van de betrokkenen heeft een uitvoerende functie op het gebied van handhaving. Ook de andere betrokkenen hebben over het algemeen een uitvoerend functieniveau.

3. Functioneren en opbrengsten

Belang samenwerking staat niet ter discussie
Het nut van samenwerking op het gebied van taxihandhaving staat bij geen van de geïnterviewden ter discussie. Allereerst wordt gewezen op het belang van informatiedeling. Alle partijen beschikken individueel over relevante gegevens, maar geen organisatie beschikt over een totaalbeeld van relevante aspecten. Het delen van informatie maakt het mogelijk meer risicogestuurd te opereren. Het tweede belang van samenwerking is de versterking van capaciteit en sancties. Hierdoor kan gerichter en slagvaardiger worden opgetreden.

Handhavingsplatform levert voor merendeel van betrokkenen meerwaarde op
De meerderheid van de deelnemers vindt dat het platform de samenwerking bevordert. De kracht is volgens geïnterviewden dat er een integraal overzicht ontstaat van activiteiten, partijen elkaar op afspraken kunnen aanspreken en het samenkomen het netwerkgevoel versterkt. Zonder dit netwerk zien betrokkenen de aandacht voor het thema snel verslappen. Juist omdat er bij betrokken organisaties weinig prioriteit voor taxihandhaving is. Het platform vormt zo de “smeerolie” van de samenwerking. Concrete resultaten benoemen en deze relateren aan de platforms is overigens lastiger. De platforms maken integraal onderdeel uit van de handhavende activiteiten die partijen uitvoeren en de resultaten die zij hiermee boeken. De precieze toegevoegde waarde van de platforms is dan ook moeilijk concreet te maken.

Draagvlak voor deelname doorgaans aanwezig, maar met duidelijke verschillen
Deelname aan de platforms wordt belangrijk gevonden, maar er zijn verschillen te constateren tussen organisaties. Structurele prioriteit voor taxihandhaving is beperkt tot de IVW en de Belastingdienst. Dit is terug te zien in de deelname aan de platformbijeenkomsten. De IVW en Belastingdienst zijn in alle regio's actief. Voor met name de politie en het Openbaar Ministerie geldt dat deze in meerdere regio's regelmatig niet aanwezig zijn (hoewel ze formeel wel lid zijn). Ook treden er verschillen tussen regio's op. Met name in Brabant, Limburg en Rotterdam valt op dat er weinig bijeenkomsten plaatsvinden (Rotterdam is ove-

rigens recent wel weer van start gegaan). Blijkbaar biedt in deze regio's het platform te weinig meerwaarde voor de betrokken organisaties om er structureel tijd aan te besteden.

Deel van de platforms loopt moeizaam
Hoewel er draagvlak is en het merendeel van de betrokkenen aangeeft dat de platforms meerwaarde bieden, loopt een deel van de platforms moeizaam. In enkele regio's is meerdere keren geprobeerd een platform van de grond te krijgen, maar is het succes kortstondig geweest. Ook zijn er regio's waar weliswaar een vitaal platform actief is, maar niet alle relevante partijen deelnemen. Dit levert bij wel actieve partijen irritatie op en kan ook zorgen voor het teruglopen van draagvlak.

Vorm van de platforms voldoet bij de meeste platforms redelijk
De vorm van de platforms voldoet redelijk. In elementen als de samenstelling, het functieniveau van afgevaardigden, de schaalgrootte en de frequentie van bijeenkomsten zijn geen grote wijzigingen gewenst door betrokkenen. Wel zijn er verschillen tussen platforms te constateren. Uit de actieve platforms blijkt dat verschillende elementen het functioneren versterken. Het gaat om de aanwezigheid van in ieder geval de IVW, Politie en Belastingdienst, een gelijk niveau van afvaardiging, sterke en vaste persoonlijke inzet en voldoende mandaat van betrokkenen.

4. Knelpunten

Beperkte prioriteit en capaciteit bij deel van organisaties
Bij de IVW en de Belastingdienst is structureel capaciteit voor taxihandhaving beschikbaar. In de andere organisaties is dit (een enkele uitzondering daargelaten) niet het geval. Dit komt doordat in deze organisaties de problemen op de taximarkt te beperkt worden gevonden of de eigen rol van de organisatie in de handhaving geen prioriteit krijgt. Daarmee is er weinig capaciteit beschikbaar. In veel organisaties (ook in grote gemeenten) is de taxihandhaving iets wat zich in de kantlijn afspeelt. Eén of enkele medewerkers hebben dit in hun takenpakket als één van hun aandachtsvelden. Het aantal beschikbare uren is klein. Met dergelijke organisaties is het lastig samenwerkingsafspraken te maken. In de praktijk is van onderop gezocht naar goede vertegenwoordigers van organisaties. Dit is niet in alle gevallen geslaagd. Een deel van de afgevaardigden heeft geen duidelijk mandaat. Zeker bij organisaties met weinig prioriteit voor taxihandhaving (zoals de politie in de meeste regio's) is de borging daarmee zeer wankel. Als de betreffende deelnemer afhaakt, is ook de basis voor samenwerking weer verdwenen.

Betrekken partijen via convenanten blijkt lastig
De formele weg van convenanten en samenwerkingsovereenkomsten blijkt voor de totstandbrenging (en instandhouding) van platforms maar ten dele geschikt. Er moeten geen wonderen worden verwacht van het convenantinstrument. Door het grote aantal partijen is het nauwelijks mogelijk met iedereen afspraken tot stand te brengen. Daarnaast blijken de overeenkomsten die in het verleden zijn afgesloten ook geen garantie voor succes. De overeenkomsten zijn soms vrij algemeen van karakter, hebben intern een onduidelijke status of zijn ondertussen niet meer geldig. Convenanten lijken geschikt om een basis te leggen voor informatie-uitwisseling en de afvaardiging in het platform te regelen. Zij zijn minder geschikt om te sturen en concrete afspraken over de resultaten en effecten te maken.

Sturing is beperkt
Het valt op dat er in de formele beleidsstukken en opgestelde afspraken weinig concrete doelen en te bereiken resultaten zijn genoemd. Alleen in convenanten tussen G4-gemeenten en de IVW zijn gewenste resultaten aanwezig. Voor de andere regio's en andere partijen zijn deze er niet. Dit betekent dat voor een deel in de praktijk invulling moet worden gegeven aan de samenwerking en de te bereiken resultaten. Dit kan op zich op lokaal niveau goed werken, omdat gericht op lokale misstanden kan worden ingesprongen. Hierdoor leeft wel het gevoel dat het accent vooral ligt op symptoombestrijding. Meer stroomlijning en regie wordt wenselijk gevonden.

5. Ontwikkelingen

Invloed van grote gemeenten op taximarkt neemt toe
Een belangrijke ontwikkeling is de aanpassing van de Wet personenvervoer 2000 die in aantocht is. Deze geeft in eerste instantie een selecte groep grote gemeenten de mogelijkheid meer grip uit te oefenen op de taximarkt. Na invoering van de aangepaste wet krijgen zij een belangrijke rol in het toezicht op de taximarkt. Hierdoor wordt de informatiebehoefte bij gemeenten vergroot. Vanwege de afhankelijkheid van informatie van met name IVW en politie wordt samenwerking nog belangrijker.

De vraag is verder of met de nieuwe rol van gemeenten ook enige taakverbreding in de controle en handhaving kan ontstaan. Mogelijk kunnen stadswachten enkele controlebevoegdheden van de IVW op zich nemen. Er moeten echter geen al te grote verwachtingen over extra inzet van deze BOA's worden gewekt. Meerdere G4-gemeenten hebben aangegeven weinig urgentie toe te kennen aan de taximarkt en geen extra inzet te gaan doen.

Capaciteit en prioriteit bij de overige betrokkenen is klein en blijft klein
Buiten de gemeenten is er bij de andere betrokken partijen in het handhavingsplatform in de komende jaren weinig bereidheid extra inspanningen te plegen. De prioriteit en capaciteit is klein en wordt in de toekomst eerder minder dan meer. Mede vanwege deze ontwikkelingen hechten partijen wel veel belang aan samenwerking en informatiedeling.

6. Aanbevelingen

Het voortbestaan van het platform wordt door de meeste betrokkenen van belang gevonden. De basis is dat partijen elkaar nodig hebben. Ook in de toekomst blijft informatiedeling van cruciaal belang. Voor de vier grote gemeenten neemt het belang van informatiedeling verder toe, omdat dit in het nieuwe stelsel de basis is voor ingrijpen als zich misstanden voordoen. Het handhavingsplatform wordt ook voor de toekomst een geschikt instrument gevonden om de samenwerkingsvorm te geven.

Buiten de grote gemeenten wordt vooral op uitvoerend niveau gehecht aan het voortbestaan van de convenanten. De deelnemers staan betrekkelijk alleen in hun organisatie en de betrokkenheid bij de taximarkt. De contacten met andere organisaties via een netwerk als het platform zijn voor hen waardevol om activiteiten tot stand te brengen. Wel zijn er

enkele regio's waarbij het voortbestaan op dit moment weinig toegevoegde waarde heeft. Met name in de regio's Limburg en Brabant lijkt de bereidheid om te investeren in samenwerking op zowel uitvoerend niveau als elders in de organisatie te laag voor een succesvolle voortzetting. Dit komt onder meer doordat er andere overlegcircuits zijn waar taxihandhaving ook ter sprake komt.

Hoewel het voortbestaan dus doorgaans van belang wordt gevonden, zijn wel verbeterpunten te noemen. Deze komen hieronder aan de orde.

1. Nadrukkelijker verschil tussen regio's
Op basis van de conclusies pleiten we voor het loslaten van zowel een vaste landelijke structuur als het streven naar landelijke dekking.

We stellen voor in ieder geval onderscheid aan te brengen in de structuur tussen de G4 en de overige regio's. Voor de G4 kan gedacht worden aan een scheiding tussen het strategisch/tactische en het operationele niveau. Met een periodiek strategisch overleg zijn de operationele activiteiten beter af te dekken. Dit overleg kan de vorm hebben van een stuur- of regiegroep. Buiten de grote gemeenten lijkt een constructie met toevoeging van een strategisch overleg niet haalbaar. Er zijn teveel partijen betrokken die weinig bereidheid tonen om op hoger of lager niveau afspraken te maken.

Verder stellen we voor het streven naar landelijke dekking los te laten. In de regio's waar in de afgelopen jaren weinig animo is geweest voor samenwerking zal dit ook in de toekomst waarschijnlijk moeizaam lopen. Zolang er weinig problemen worden ervaren in de kwaliteit van de taximarkt en handhaving geen prioriteit heeft, heeft investeren in samenwerking geen nut. Het is dan logischer niet meer in te zetten op samenwerking in deze regio's. Dit heeft als consequentie dat in de zuidelijke regio's dan niet meer via een handhavingsplatform wordt samengewerkt.

2. Nadrukkelijker verschil tussen organisaties
Naast verschil in regio's kan ook nadrukkelijker onderscheid tussen betrokken organisaties worden gemaakt. Het is vooral van belang dat overal de kernpartners voor de handhaving betrokken worden. In alle regio's gaat het in ieder geval om de IVW, politie en Belastingdienst. In specifieke gevallen zijn daarnaast ook de gemeente en de Koninklijke Marechaussee relevante spelers. De waarde van de overige organisaties is beperkt, zolang zij zich niet zelf actief inzetten voor de taximarkt. Omdat het niet verschijnen van (op papier) betrokken organisaties alleen maar demotiverend werkt voor de overige partijen, is het verstandig in alle regio's vooral op de kernpartijen te focussen.

3. Meer regie
Een belangrijk aandachtspunt is het gebrek aan stroomlijning en regie. Er wordt in de meeste regio's vooral in de praktijk invulling gegeven aan de samenwerking. Hierdoor bestaat het gevaar dat teveel uiteenlopende thema's in het platform aan de orde komen en teveel ad hoc problemen worden opgepakt.

In de G4-regio's kan de regie gezamenlijk met de gemeente en politie verder worden ingevuld. De hierboven genoemde scheiding tussen het strategisch/tactische en het operationele niveau lijkt hiervoor een goede mogelijkheid. Wel lijkt in drie van de vier gemeenten de

trekkersrol nog steeds vanuit IVW te moeten komen. Buiten Amsterdam is er maar beperkte bereidheid en capaciteit voor het oppakken van extra taken.

Buiten de grote gemeenten zal de sturing vooral van IVW moeten komen via de platformbijeenkomsten. Er is geen andere partij die deze rol kan invullen.

4. Overige aspecten van aandacht

Tot slot zijn nog enkele praktische punten van aandacht te benoemen. Deze zijn vooral gericht op de bezetting in het platform.

- Het verdient de voorkeur te streven naar een gelijkwaardig niveau van afvaardiging. Het gros van de doelen van het platform is operationeel van aard. Logischerwijs ligt de focus dan ook op betrokkenen die zelf dicht op de uitvoering zitten. Dit zijn bij voorkeur teamleiders, coördinatoren, projectleiders of vakspecialisten met directe betrokkenheid bij handhaving.
- Ook is het belangrijk te streven naar een vaste bezetting. Uiteindelijk is vaak de persoonlijke inzet van betrokkenen het meest belangrijk. Met een vaste bezetting wordt de kans op succes vergroot.
- Voldoende mandaat van de afgevaardigden dient expliciet aandacht te krijgen. Alleen als de deelnemers aan het platform toezeggingen kunnen doen over de wijze waarop capaciteit wordt ingezet, heeft deelname nut.

1 Inleiding

1.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

Vanaf het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw werken verschillende instanties die zijn betrokken bij de handhaving van de wet- en regelgeving voor het collectief personenvervoer op de weg samen in zogenoemde handhavingsplatforms. Deze platforms concentreren zich op het taxivervoer. De Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) voert de regie over deze platforms.

Sinds de instelling van de platforms hebben veel ontwikkelingen plaatsgevonden. Om deze reden beraadt de IVW zich op de toekomst van de handhavingsplatforms. Hiervoor is behoefte aan een evaluatieonderzoek. Research voor Beleid is gevraagd deze evaluatie uit te voeren.

De IVW heeft voor de evaluatie de volgende vraagstelling geformuleerd:
1 In welke mate voldoen de handhavingsplatforms aan de doelstellingen?
2 Wat zijn mogelijkheden om de handhavingsplatforms (nog) beter te laten functioneren?
3 Hoe toekomstbestendig zijn de handhavingsplatforms, in hoeverre hebben zij in de toekomst bestaansrecht?

Onderzoeksvragen
De drie hoofdvragen van het onderzoek zijn verder uitgewerkt in de onderstaande deelvragen.

1 Huidige stand van zaken en functioneren
- Welke organisaties nemen deel in de verschillende platforms?
- Wie (functies) participeren namens deze organisaties in de platforms?
- Wat is de vergaderfrequentie?
- Wat is de opkomst van de verschillende partijen bij de vergaderingen?
- Wat is het karakter van de vergaderingen: informerend (bijvoorbeeld ‘bijpraten’, gegevens- of informatie-uitwisseling) of besluitvormend (voorbereiden van gezamenlijke acties)? Wie stelt de agenda samen?

2 Doelstellingen
- Welke doelstellingen schrijven de verschillende deelnemers toe aan de platforms?
- Wat is het belang van deze doelstellingen binnen hun organisatie?
- In hoeverre komen de doelen van de verschillende organisaties binnen het platform overeen?
- In hoeverre zien de deelnemende organisaties hun eigen doelstellingen door de samenwerking in het platform gerealiseerd?

3 Randvoorwaarden voor het functioneren

- Zijn de handhavingsplatforms logisch samengesteld in de zin van dat ze ‘homogene’ gebieden afdekken? Zijn er platforms die te groot zijn en zouden moeten worden gesplitst of omgekeerd, zijn er platforms die kunnen worden samengevoegd?
- Zijn alle organisaties die relevant zijn voor het behalen van de doelstellingen in het platform vertegenwoordigd? Welke organisaties zouden moeten worden toegevoegd en waarom?
- Zijn namens de deelnemende organisaties functionarissen van het juiste niveau afgevaardigd naar de platforms?
- Hebben de deelnemers (voldoende) mandaat om namens hun organisatie besluiten te nemen?
- Hoeveel prioriteit geven de namens de deelnemende organisaties afgevaardigde functionarissen aan hun werkzaamheden voor het platform? Zien zijn de relatie tussen de doelen van het platform en die van de eigen organisatie?
- Hoe doelgericht zijn de agenda en de bijeenkomsten van het platform?
- Is de vergaderfrequentie voldoende? Is er buiten de vergaderingen om voldoende contact tussen de partners?
- Moet de IVW per definitie de regie/het voorzitterschap voeren of zouden (ook) andere partijen dit moeten doen en zo ja, waarom?

4 Van belang zijnde ontwikkelingen

- Zijn er ontwikkelingen te voorzien die van invloed zijn op de samenwerking in de handhavingsplatforms? Zo ja welke ontwikkelingen en wat zijn de verwachte gevolgen voor de platforms (bijvoorbeeld extensivering, intensivering of andere vormgeving van onderdelen van de samenwerking in het platform)?

5 Rendement

- Wat zijn de opbrengsten van de platforms voor de deelnemende organisaties (bijvoorbeeld op de hoogte blijven, uitwisseling van operationele, tactische en/of strategische informatie, onderlinge afstemming van of gezamenlijke acties)?
- Hoe verhouden deze opbrengsten zich tot de doelen van het platform en de deelnemende organisaties (bijvoorbeeld effectievere handhaving)?
- Hoe verhouden de opbrengsten zich tot de door de deelnemende organisaties gemaakte kosten (inzet personeel en middelen, tijdsbeslag etc.).

6 Conclusie

- Wat is, mede in het licht van eventuele toekomstige ontwikkelingen, de relevantie van de handhavingsplatforms?
- Wat is het rendement van de platforms (opbrengsten en doelbereik)?
- Kan het rendement worden verhoogd, zo ja, op welke wijze (aanpassingen in doelstellingen en/of randvoorwaarden)?

1.2 Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestond uit drie activiteiten:
1 een verkenning van de huidige stand van zaken
2 een korte vragenlijst onder de leden van de verschillende platforms
3 verdieping door middel van interviews met betrokken organisaties.

Verkenning
Als eerste zijn beschikbare beleidsstukken, convenanten en verslagen van platformbijeenkomsten bestudeerd. Verder zijn enkele interviews binnen de IVW gehouden om meer zicht te krijgen op de huidige stand van zaken en het functioneren van de platforms in de praktijk. Ook is een platformbijeenkomst bijgewoond in Amsterdam.

Enquête onder leden van alle platforms
Alle leden van handhavingsplatforms zijn benaderd met het verzoek mee te werken aan een enquête. In de enquête is gevraagd naar de mate van participatie in een platform, het oordeel over verschillende aspecten van de uitvoering, de mate van draagvlak voor zowel het platform als taxihandhaving en de opbrengsten.

In totaal zijn 122 leden uitgenodigd de enquête in te vullen. In de onderstaande tabel is de respons weergegeven.

Tabel 1.1 Responsoverzicht

	Aantal	%
Ingevuld	74	61%
Adres (niet meer) correct	2	2%
Onbekend met platform	4	3%
Niet gereageerd	42	34%
Totaal	122	100%

Uit de tabel is op te maken dat 61% van de leden heeft deelgenomen aan het onderzoek. Opvallend is dat enkele leden die op de deelnemerslijst van een platform stonden, onbekend waren met het handhavingsplatform. Mogelijk hebben zij slechts eenmalig deelgenomen aan het platform of zijn zij alleen agendalid.

Niet alle leden hebben deelgenomen. Daarom is bekeken hoe de enquêterespons zich op enkele belangrijke kenmerken verhoudt tot die van alle deelnemers gezamenlijk (de populatie). Als de verdeling van respons goed overeenkomt met die van de populatie dan geven de resultaten een representatief beeld. Hieronder is weergegeven bij welke organisaties de deelnemers aan de enquête werkzaam zijn en hoe deze verdeling zich verhoudt tot de populatie.

Tabel 1.2 Vergelijking respons per type organisatie met de populatie

	Respons enquête		Verdeling populatie	
	Aantal	%	Aantal	%
Inspectie Verkeer en Waterstaat	15	20%	18	15%
Belastingdienst	21	28%	34	28%
Politie	20	27%	37	30%
Openbaar Ministerie	4	5%	10	8%
UWV	2	3%	3	2%
Gemeente	9	12%	15	12%
Koninklijke marechaussee	3	4%	5	4%
Totaal	74	100%	122	100%

Uit de tabel is op te maken dat de respons grotendeels goed tot zeer goed overeenkomt met de verdeling van de totale populatie. Verhoudingsgewijs heeft de Inspectie iets vaker deelgenomen en de politie iets minder, maar de verschillen zijn beperkt. De vertegenwoordigde organisaties in de enquête vormen dus een goede afspiegeling van de deelnemende organisaties aan de platforms. Ook de verdeling over de regio's is bekeken (niet in een tabel weergegeven). In deze verdeling zijn ook geen duidelijke afwijkingen te constateren.

Interviews deelnemende organisaties

Het derde onderdeel van het onderzoek bestond uit 15 interviews met in de platforms vertegenwoordigde organisaties. Doel van de interviews was verder in te gaan op de bevindingen van de enquête en de inventarisatiefase. Daarnaast lag het accent (meer dan in de enquête) op de toekomstverwachtingen van partijen.

De respondenten zijn geselecteerd op basis van regio, organisatie en functieniveau. Omdat de kwaliteit van het taxivervoer vooral aandacht behoeft in de G4 en Schiphol en omgeving zijn deze regio's het zwaarst vertegenwoordigd in de interviews. Voor de keuze van organisaties is vooral gefocust op de politie, gemeente en Belastingdienst, omdat zij de belangrijkste partners van de IVW zijn. Als laatste is rekening gehouden met het functieniveau. De insteek was niet alleen mensen van uitvoerend niveau te interviewen, maar juist ook betrokken (beleids)coördinatoren en leidinggevenden bij taxihandhaving te selecteren. Deze hoefden zelf geen deelnemer in het platform te zijn.

Het laatste aspect (selectie van coördinatoren en leidinggevenden) is in de praktijk maar ten dele gelukt. Niet in alle organisaties bleek het mogelijk een leidinggevende te interviewen die inhoudelijk voldoende op de hoogte was van taxihandhaving en de rol van het handhavingsplatform daarbinnen. Er is dan voor gekozen dan de inhoudelijk meest ingevoerde betrokkenen te interviewen. Uit het selectieproces en de interviews blijkt dat buiten de IVW, de Belastingdienst en uitzonderingen als de gemeente Amsterdam en het politiekorps Amsterdam-Amstelland taxihandhaving een thema is dat zich betrekkelijk in de marge afspeelt. Het heeft vaak weinig prioriteit en het aantal betrokken medewerkers is zeer beperkt (soms één, soms enkele medewerkers). Bovendien is het zeker niet het enige thema waarmee deze medewerkers zich bezighouden. Doordat taxihandhaving zich in deze organisaties redelijk aan de zijlijn afspeelt, is de kennis hierover hoger in de organisatie beperkt.

2 Achtergrond en doelen van de platforms

2.1 Ontstaansgeschiedenis

De ontstaansgeschiedenis van de handhavingsplatforms taxi is globaal te verdelen in de periode voorafgaand aan de Wet personenvervoer 2000 (Wp 2000) en de periode daarna. Beide periode komen beknopt aan de orde.

2.1.1 Voorafgaand aan de Wet Personenvervoer 2000

De handhavingsplatforms worden in december 1996 genoemd in het kabinetsstandpunt 'Naar een klantgericht taxivervoer'. Dit standpunt vormde onderdeel van het wetgevingsproces dat resulteerde in de per 1 januari 2000 van kracht zijnde Wp 2000. Belangrijk kenmerk van deze wet is de deregulering en introductie van marktwerking in het openbaar vervoer en het taxiwezen (zie onderstaand kader). In het kabinetsstandpunt worden de platforms gezien als één van de instrumenten om te komen tot een gevoel van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid in de taxibranche. De Rijksverkeersinspectie (RVI, de rechtsvoorganger van de IVW) wordt een centrale rol toegedicht bij het realiseren hiervan. Een gespecialiseerde afdeling Handhaving moest zorgen voor tot dan toe ontbrekende eenduidige, primair op preventie gerichte, controles. Daarnaast wordt "door de RVI overeenkomstig de afspraken met de bestuurders actief geparticipeerd in handhavingsplatforms, terwijl in de gevallen waar hier nog niet in is voorzien door de RVI initiërend zal worden opgetreden."[1]

Wet Personenvervoer 2000: deregulering en marktwerking taxibranche
De Wet Personenvervoer 2000 maakte (ondermeer) een eind van de opdeling van Nederland in vervoersregio's waarbinnen decentrale overheden (in principe de provincies die hun bevoegdheid konden overdragen aan gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden) het taxiaanbod reguleerden door afgifte van vergunningen. Binnen een regio golden vastgestelde uniforme tarieven en vergunninghouders konden in principe alleen actief zijn binnen de vervoersregio waarvoor de vergunning was afgegeven. Het regionale capaciteitsbeleid resulteerde ondermeer in een aanbodtekort en de bescherming van zittende bedrijven. Teneinde de dynamiek en de concurrentie en daarmee de klantgerichtheid van het taxivervoer te bevorderen werden het capaciteits- en tarievenbeleid en de regionale vervoersregio (geleidelijk) afgebouwd. Nederland is één vervoersregio waarin alleen nog maar landelijke vergunningen worden afgegeven.

[1] Tweede Kamer der Staten Generaal, *Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (Kabinetsstandpunt 'Naar een klantgericht taxivervoer')*. Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat, 13 december 1996. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 24 036, nr. 40, p. 47.

In 1999 deelde de minister van Verkeer en Waterstaat de Tweede Kamer mee dat sprake is van een landelijk dekkend systeem van regionale Handhavingsplatforms[1] en deze platforms te zien als een middel om de politiekorpsen, voor wie het taxivervoer niet de eerste prioriteit is, bij de handhaving te betrekken. Volgens haar "zijn alle korpsen bereid te participeren in de regionale handhavingsplatforms en zo mee te denken over de preventieve en repressieve aanpak van de controle en handhaving."[2]

2.1.2 Na invoering van de Wet Personenvervoer 2000

Het Jaarbericht 2004 van de IVW meldt dat 11 handhavingsplatforms zijn ingesteld, dat in de platforms Den Haag, Rotterdam, Amsterdam, Noord-Holland en Zeeland samenwerkingsconvenanten zijn gesloten en dat dit ook zal gebeuren in de zes andere regio's. De convenanten maken ondermeer de uitwisseling van onderzoeksgegevens mogelijk. Het Jaarbericht constateert verder dat de platforms een goed aanknopingspunt blijken voor informatie-uitwisseling en het opzetten van gezamenlijke controles en dat vanuit de platforms de Inspectie voorlichting verzorgt op politiescholen en -bureaus.[3] In het Jaarwerkplan 2006 en het Jaarplan 2007 zijn vrijwel gelijkluidende passages opgenomen. De vijf in 2004 genoemde convenanten zijn in 2007 vernieuwd; over convenanten in de andere regio's wordt echter niet meer gesproken. Daarnaast wordt geconstateerd dat de platforms niet alleen een goed aanknopingspunt vormen voor het gezamenlijk opzetten van controles, maar ook voor het onderling afstemmen van controles.[4] In de volgende jaarplannen en het Meerjarenplan 2010-2014 worden de platforms niet meer genoemd. In het laatste Meerjarenplan (2011-2015) wordt wel kort verwezen naar het bestaan van de platforms.

Taxiconvenant G4

De vier grote gemeenten hebben in december 2005 een convenant afgesloten met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW). In het convenant zijn afspraken gemaakt over het toezicht op het taxivervoer en beheer van standplaatsen met als doel de kwaliteit van de straattaxi te verhogen. Het convenant noemt de Handhavingsplatforms een belangrijke vorm van coördinatie. De IVW is in alle steden voorzitter. Aangezien de effectiviteit van het IVW optreden mede afhankelijk is van de medewerking van de politie, zeggen de steden in het convenant toe het bestuurlijk overleg met de politie te intensiveren en aan te dringen op vaste contactpersonen van de politie in de platforms. Als voorwaarde voor het goede functioneren van de platforms wordt verder ondermeer genoemd dat de IVW en de politie samenwerken aan de uniformering van het handhavingsbeleid en standaardisatie van checklisten, staandehoudeverslagen en vereenvoudigde gegevensinvoer. De IVW deelt de informatie over de geldigheid van chauffeurspassen met de politie.[5] In de evaluatie van het convenant wordt de betrokkenheid van de politie als aandachtspunt genoemd.[6]

---

[1] Tweede Kamer der Staten Generaal. *Wijziging van de Wet personenvervoer voor het taxivervoer (deregulering taxivervoer)*. Nota naar aanleiding van het Verslag. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 25 910, nr. 5, p. 15.
[2] Idem, p. 15.
[3] Inspectie Verkeer en Waterstaat, *Jaarbericht 2004*. April 2005, p. 72.
[4] Inspectie Verkeer en Waterstaat, *Jaarplan 2007*, p. 13.
[5] *Taxi Convenant*. Utrecht, 16 december 2005, p. 5, 6.
[6] *Eindevaluatie G4 Taxiconvenant*. Definitief. 6 februari 2008, p. 4, 5, 19.

In het vervolgconvenant tussen VenW en de G4, dat liep van 1 januari 2008 tot en met 31 december 2009, is vrijwel dezelfde tekst over de handhavingsplatforms opgenomen als in het voorgaande convenant.

In het vervolgconvenant zijn de volgende *doelen van de platforms* benoemd.
- Het gezamenlijk optreden van de partners tegen overtredingen van de wet- en regelgeving uitgaande van de eigen bevoegdheden, kennis en gegevens.
- Het bevorderen van een uniforme werkwijze van de bovengenoemde samenwerkingspartners op het gebied van controle en handhaving.
- De realisatie van een onderlinge uitwisseling van informatie.
- Het vergroten van de doeltreffendheid van de handhaving.[1]

Over de samenwerking tussen de IVW en de regionale politiekorpsen stelt het convenant dat tussen deze partijen samenwerkingsovereenkomsten worden afgesloten met afspraken over de handhaving. Verder wordt aangegeven dat gemeenten het belang van samenwerking en uniforme registratie van taxigerelateerde overtredingen en de hiervoor benodigde inzet bij de regionale politiekorpsen onder de aandacht brengen.[2]

In september 2009 bood de staatssecretaris van VenW de G4 aan het convenant met één jaar te verlengen.

Samenwerkingsovereenkomst Amsterdam

Voor Amsterdam is de hierboven bedoelde samenwerkingsovereenkomst gerealiseerd. In augustus 2009 sloten de politie Amsterdam-Amstelland, de IVW, de gemeente Amsterdam en het OM een samenwerkingsovereenkomst. Er vindt samenwerking plaats door middel van:
- het ontwikkelen van strategische instrumenten en het uitvoeren van risicoanalyses
- het organiseren en uitvoeren van gezamenlijke of gecoördineerde activiteiten ten behoeve van het toezicht
- het afstemmen van toezichtsprogramma's.[3]

Over het handhavingsplatform merkt de overeenkomst op dat naast de convenantpartijen ook andere partijen zoals de Belastingdienst, UWV en Arbeidsinspectie kunnen deelnemen en dat de samenwerking met deze andere partijen in deelovereenkomsten 'handhavingsplatform' wordt bekrachtigd. Het handhavingsplatform dient tenminste eens per kwartaal bijeen te komen.

[1] *Taxi Convenant*. Den Haag 20 maart 2008, artikel 21.
[2] Idem, artikel 20.
[3] *Samenwerkingsovereenkomst*. Amsterdam, 31 augustus 2009, artikel 1.

Volgens de samenwerkingsovereenkomst zijn de *taken van het platform*:

- uitwisselen van kennis en informatie
- afstemmen van activiteiten op het gebied van controle en handhaving zodat controle, toezicht en opsporing op elkaar aansluiten.
- het individueel of in samenwerking verzamelen van gegevens over taxi's door middel van visuele waarneming; door uniforme vergaring van gegevens van voor controle (en opsporing) bruikbare gegevens, komt informatie beschikbaar die gebruikt kan worden ten behoeve van onderzoeken in de administratie van de taxiondernemers.
- in overleg uitvoeren van controles, waarbij diverse disciplines vertegenwoordigd kunnen zijn; in het geval de IVW zelfstandig een controle initieert, geldt dat geen standaard assistentie vanuit de politie plaatsvindt.
- in overleg met het OM opstarten en uitvoeren van (eventueel) multidisciplinaire strafrechtelijke onderzoeken.[1]

Samenwerkingsovereenkomsten andere gemeenten

In Utrecht, Rotterdam en Den Haag zijn ook samenwerkingsovereenkomsten getekend. De overeenkomsten in Rotterdam en Den Haag zijn ondertussen verlopen. De status van het laatste convenant van Utrecht is onduidelijk. In de tekst wordt gesproken over afspraken voor de periode 2008-2009. Of de afspraken op dit moment nog gelden is niet af te leiden uit de tekst. Er wordt nu dus in minimaal twee van de vier grote gemeenten zonder overeenkomst met de politie gewerkt.

Convenant Belastingdienst

De Belastingdienst en de IVW hebben in 2007 een convenant gesloten voor de onderlinge samenwerking en uitwisseling van gegevens en informatie. Doel van de samenwerking is het verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van beider toezichttaken en bevordering van de eenduidigheid van toezicht en het terugdringen van toezichtlasten. De precieze uitvoering is vastgelegd in deelconvenanten. In 2008 is een deelconvenant afgesloten voor samenwerking op het gebied van personenvervoer door middel van bussen en taxi's. De samenwerking heeft betrekking op:

- het (gezamenlijk) verzamelen van gegevens over ondernemingen, chauffeurs en voertuigen te midden van waarneming
- het wederzijds uitwisselen van informatie over ondernemingen, chauffeurs en voertuigen
- het gezamenlijk uitvoeren van inspecties
- het in overleg met het Openbaar Ministerie opstarten en uitvoeren van multidisciplinaire strafrechtelijke onderzoeken.

Het handhavingsplatform komt niet aan de orde in de convenanttekst. Wel is aangegeven dat activiteiten projectmatig worden gepland en uitgevoerd in een projectgroep met medewerkers van beide partijen.

[1] Idem, artikel 4.

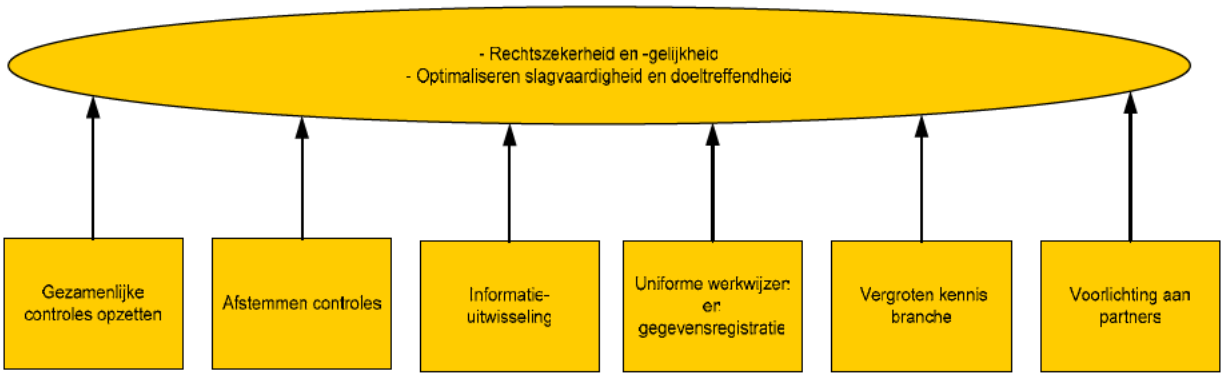
2.2 Doelstellingen

Uit de verschillende convenanten, samenwerkingsovereenkomsten en beleidsstukken zijn de volgende doelen van de platforms te destilleren.

1 Vergroten van de slagvaardigheid en doeltreffendheid van de handhaving.
2 Het opzetten van gezamenlijke controles.
3 Het onderling afstemmen van controles.
4 De uitwisseling van informatie.
5 Bevordering van uniforme werkwijzen en gegevensregistratie
6 Het vergroten van specifieke branchekennis.
7 Het vanuit de platforms geven van voorlichting door de IVW.

Het eerste doel is evenals het eerder genoemde doel van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid te beschouwen als hoofddoel en de doelen 2 tot en met 7 als subdoelen ten behoeve van realisatie van het hoofddoel (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1 Hoofd- en subdoelen handhavingsplatforms



2.3 Conclusie

Huidige status afspraken onduidelijk

Uit de reconstructie van de ontstaansgeschiedenis blijkt dat samenwerking tussen handhavende partijen in het handhavingsplatform al bijna 15 jaar speelt. Gedurende deze periode is sprake van diverse afspraken tussen betrokken partijen via convenanten. Op dit moment zijn deze voor het grootste gedeelte niet meer van kracht. Alleen met de Belastingdienst en met betrokken partijen in de gemeente Amsterdam zijn op dit moment geldende afspraken. In de overige regio's zijn de overeenkomsten in de loop der jaren verwaterd. Niet duidelijk is wat de precieze status van afspraken op dit moment is.

Veel doelstellingen, maar door de tijd heen wel redelijk consistent

In de convenanten zijn diverse doelen genoemd. Een deel van de doelstellingen is strategisch van karakter (bijvoorbeeld optimalisering slagvaardigheid en doeltreffendheid of uniformering van werkwijzen, registratie en uitwisseling), maar het accent ligt meer op de operationele en praktische doelen (zoals afstemmen van controles en informatie-uitwisseling). In de meeste convenanten komen de zelfde doelstellingen terug. Er zijn wel

kleine verschillen te constateren. Zo ligt in het convenant met de Belastingdienst de nadruk vooral op de informatie-uitwisseling.

Doelen zijn weinig concreet

Het valt op dat er weinig concrete doelen en te bereiken resultaten zijn genoemd. Alleen in convenanten tussen G4 gemeenten en de IVW zijn gewenste resultaten aanwezig. Voor de andere regio's en andere partijen zijn deze er niet. Dit betekent dat vooral in de praktijk invulling moet worden gegeven aan de samenwerking en de te bereiken resultaten.

3 Huidige platforms en deelnemers

3.1 Totstandkoming platforms

Het realiseren van een landelijk dekkend netwerk aan handhavingsplatforms is geen eenvoudige opgave. Dit heeft te maken met het verschil in organisatiestructuur (lokaal/regionaal georganiseerd ten opzichte van landelijk), duidelijke lokale en regionale verschillen in de taximarkt en de mate van prioriteit die door organisaties aan taxihandhaving wordt toegekend. Hierdoor dienen per regio maatwerkafspraken te worden gemaakt met betrokkenen over hun betrokkenheid en bijdrage.

Voor de IVW is het het eenvoudigste afspraken te maken met een landelijk werkende partij als de Belastingdienst. Alle andere partijen moeten op regionaal niveau betrokken worden. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van formele afspraken via een convenant. Uit de ontstaansgeschiedenis die in hoofdstuk 2 is gepresenteerd, blijkt dat dit ten dele gebeurt is. Er zijn/waren geformaliseerde samenwerkingsovereenkomsten tussen de IVW, de Belastingdienst, de G4 gemeenten en enkele politiekorpsen.

Voor een deel is de vertegenwoordiging in de platforms geregeld op basis van de samenwerkingsafspraken. Daarnaast is de vertegenwoordiging ook voor een belangrijk deel van “onderop” georganiseerd. Dit wil zeggen dat door betrokkenen inspecteurs vanuit de IVW vanuit het eigen netwerk aan contacten naar geschikte vertegenwoordigers van organisaties is gezocht. Deze zijn vervolgens gevraagd deel te nemen. De insteek is hierbij wel geweest zoveel mogelijk vertegenwoordigers met mandaat namens de organisatie te betrekken. Dit is niet in alle gevallen even goed gelukt. Niet in alle platforms hebben deelnemers daarmee voldoende mandaat om acties en inzet tot stand te brengen.

3.2 Huidige platforms

Momenteel bestaan er elf handhavingsplatforms. Op Zeeland en Zuid-Holland (met uitzondering van Rotterdam en Den Haag) na, is het hele land afgedekt. Er is in de afgelopen jaren sprake geweest van enkele revitaliseringacties, omdat er platforms uiteen waren gevallen. Vrij recent zijn daarom enkele platforms opnieuw van start gegaan.

Tabel 3.1 Overzicht huidige handhavingsplatforms

▪ Den Haag	▪ Brabant
▪ Rotterdam	▪ Friesland/Groningen/Drenthe (Noord)
▪ Utrecht	▪ Flevoland/Overijssel
▪ Amsterdam	▪ Gelderland
▪ Kennemerland/Schiphol	▪ Limburg
▪ Noord-Holland	

Ondanks de recente revitaliseringspogingen geldt nog steeds dat niet ieder platform even vitaal is. In Limburg en Brabant dateren de laatste vergaderingen van 2009.

Deelnemers

Het aantal platformleden wisselt, maar schommelt gemiddeld rond de twaalf. Platforms die een groter geografisch gebied bestrijken – zoals platform Noord en Flevoland/Overijssel - zijn groter in ledenaantal. Dit komt met name doordat er meerdere politieregio's en Belastingkantoren binnen het gebied vallen die elk vertegenwoordigers afvaardigen. In de onderstaande tabel is het aantal leden per platform weergegeven.

Tabel 3.2 Aantal leden per platform (inclusief dubbele lidmaatschappen)

Platform	Totaal aantal leden
HHP Noord	17
HHP Noord-Holland-Noord	14
HHP Flevoland/Overijssel	18
HHP Brabant	16
HHP Limburg	7
HHP Rotterdam	8
HHP Utrecht	9
HHP Gelderland	13
HHP Kennemerland/Schiphol	8
HHP Amsterdam	17
HHP Den Haag	10
Totaal	137

Bron: adressenbestanden platforms

Overigens is een gedeelte van de leden deelnemer aan meerdere platforms. Het gaat om inspecteurs van de IVW. Rekening houdend met deze dubbelingen zijn er in totaal 122 personen lid van de platforms.

Op basis van de enquêteresultaten is ook een beeld aanwezig van de functie van de deelnemers. Bijna de helft van de deelnemers (47%) houdt zich direct bezig met de uitvoering van handhaving of controle. Daarnaast zijn er enkele projectleiders, teamleiders en beleidsmedewerkers onder de deelnemers. In de categorie “anders” zijn onder andere parketsecretarissen van het OM en vakspecialisten van de politie genoemd.

Tabel 3.3 Aard van de functie van iedere deelnemer

	Aantal	%
Uitvoering handhaving of controle	35	47%
Teamleider handhaving of controle	4	5%
Vormgeving van beleid	8	11%
Onderzoek of informatieverzameling	1	1%
Projectleider (gericht op de taxicontrole of handhaving)	8	11%
Afdelingshoofd of vergelijkbare leidinggevende functie	3	4%
Anders	15	20%
Totaal	74	100%

Uit de genoemde functietypen valt op te maken dat er vooral uitvoerende functies zijn afgevaardigd.

Er is een redelijke spreiding in de duur van het lidmaatschap van de deelnemers. In totaal is 44% minder dan drie jaar lid. De meerderheid is drie jaar of langer bij een handhavingsplatform betrokken.

Tabel 3.4 Duur van het lidmaatschap

	Aantal	%
Minder dan een jaar	10	14%
Eén tot drie jaar	21	30%
Drie tot vijf jaar	14	20%
Langer dan vijf jaar	26	37%
Totaal	71	100%

3.3 Deelnemende organisaties

In de platforms werken organisaties samen die een taak hebben in de handhaving van de wet- en regelgeving voor het taxivervoer. Zoals gezegd, voert de IVW de regie in de platforms. Per platform wisselt de samenstelling. Doorgaans zijn de politie, de Belastingdienst, en het Openbaar Ministerie (OM) lid. In de G4 is meestal ook de gemeente deelnemer. Verder zijn in enkele regio's ook de Koninklijke Marechaussee (KMAR) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) lid.

Tabel 3.5 Aantal deelnemers per organisatie

	Aantal deelnemers	%
OM	10	8%
Belastingdienst	34	28%
Gemeente	15	12%
IVW	18	15%
KMAR	5	4%
Politie	37	30%
UWV	3	2%
	122	100%

Bron: adressenbestanden platforms

De politie en de Belastingdienst hebben het grootste aantal deelnemers aan de platforms. Dit vooral te maken met de regionale vertegenwoordiging. Het aantal gemeentelijke vertegenwoordigers concentreert zich in Amsterdam. Hier is een brede afvaardiging van verschillende gemeentelijke diensten aanwezig in het platform. Verder hebben alleen de gemeenten Den Haag en Rotterdam één of meer afgevaardigden.

In meerdere platforms bestaat er wel een verschil tussen de formele betrokkenheid en de inzet in de praktijk. Een deel van de organisaties komt in meerdere regio's beperkt of niet opdagen. Uit geraadpleegde notulen blijken in enkele regio's met name vertegenwoordigers van het OM en de politie vaak niet aanwezig.

Hieronder gaan we kort in op de belangrijkste deelnemers en hun positie binnen de taxihandhaving.

IVW

De IVW houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van wegvervoer. Het taxivervoer is één van de onderdelen van het wegvervoer. De IVW handhaaft op grond van de Wp 2000, het Besluit Personenvervoer 2000, de Arbeidstijdenwet en het Arbeidstijdenbesluit. De Inspectie richt zich in de eerste plaats op het handhaven van de zogenoemde 'basiskwaliteit' van het taxivervoer. Daarnaast wordt gecontroleerd op de naleving van de rij- en rusttijden (hiertoe dient de chauffeur een werkmap bij te houden), het bijhouden van de dagrittenstaat, waarin de gegevens van iedere dienst en rit worden bijgehouden) en naleving van de regels met betrekking tot het vervoer, bijvoorbeeld voeren van een blauwe kentekenplaat, het aantal zitplaatsen en het vastzetten van rolstoelen. De toezichtsactiviteiten op het gebied van taxi worden landelijk aangestuurd.

Politie

In tegenstelling tot de IVW is de politie regionaal georganiseerd. De betrokkenheid van de politie vloeit voort uit haar verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde en de Wegenverkeerswet. De taxihandhaving is per korps ondergebracht in een Dienst Verkeer en Vervoer of een vergelijkbaar onderdeel. Politiekorpsen hebben in de regel geen specifieke aandacht voor de taxibranche. De inzet van politie is daarmee afhankelijk van de persoonlijke betrokkenheid op operationeel niveau van bijvoorbeeld een teamleider of coördinator op het gebied van verkeer en vervoer. Uitzondering hierop is als er (in binnensteden of op standplaatsen) stelselmatig problemen met de openbare orde optreden. Hiervoor is in een enkele grote gemeente gericht capaciteit beschikbaar. In andere regio's zijn er wel

enkele vakspecialisten op het gebied van verkeer aanwezig. Eén of meer hiervan houden zich voor een gedeelte van hun tijd met taxi bezig. Verder kunnen agenten op straat soms een deel van hun capaciteit inzetten voor taxicontrole. Niettemin blijft de capaciteit in de meeste regio's zeer beperkt. In de korpsen in de grootste gemeenten gaat het om enkele fte's; daarbuiten is het eerder in uren dan in fte uit te drukken.

Belastingdienst

De Belastingdienst handhaaft de voor taxi-ondernemers en chauffeurs geldende fiscale en sociale zekerheidswetgeving. Ondernemers zijn verplicht een administratie bij te houden van een rittenstaat, werkmap met rij- en rusttijden, een taxameter en een kasadministratie. De Belastingdienst heeft in de afgelopen jaren via het project Axi-Taxi aandacht besteed aan de taxibranche. Binnen de Belastingdienst ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor dit project (en daarmee de taxihandhaving) in één regio. Met regionale kantoren zijn afspraken gemaakt over inzet van capaciteit. Hiermee is de Belastingdienst samen met de IVW de enige organisatie die landelijk structureel capaciteit vrijmaakt voor taxihandhaving. In de eerste fase van Axi-Taxi is fors ingezet op het opsporen van fraude via vooronderzoeken, waarnemingen op locatie en boekenonderzoeken. Op dit moment loopt Axi-Taxi Fase 2 waarin het accent is verschoven naar voorlichting.

Gemeente

De gemeente is verantwoordelijk voor het beheer van gemeentelijke wegen en daarmee ook de beheerder van taxistandplaatsen. Het merendeel van de taxiondernemingen is gevestigd in de vier grote gemeenten. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven hebben deze gemeenten in de afgelopen jaren via een convenant afspraken gemaakt om de kwaliteit van de straattaxi te vergroten. Hiervoor is onder andere ingezet op een taxikeurmerk, verbetering van de zelforganisatie van de branche en op beheermaatregelen voor standplaatsen. Beleidsmatig zijn activiteiten op het gebied van taxi meestal ondergebracht bij een Dienst Verkeer en Vervoer. Daarbij zijn in de vier grote gemeenten één tot vijf personen betrokken (voor een deel van hun takenpakket). Daarnaast is er ook enige inzet vanuit stadstoezicht bij het beheer van standplaatsen. Buiten de G4 is de aandacht voor de taxi's binnen de gemeente zeer beperkt.

Overige betrokkenen

Naast de bovengenoemde organisaties spelen ook andere partijen als het OM, de KMAR en het UVW een rol bij taxihandhaving. Het OM komt in beeld bij overtredingen die onder het strafrecht vallen. De Koninklijke Marechaussee voert de politietaak uit op alle Nederlandse luchthavens en is daarmee onder meer verantwoordelijk voor het handhaven van de openbare orde en verkeerscontroles. Het UWV is soms betrokken vanwege uitkeringsfraude.

3.4 Conclusie

Geen actief landelijk dekkend netwerk
Er zijn 11 platforms met in totaal 122 leden. Op twee regio's na is het land daarmee formeel afgedekt. Wel zijn er duidelijke verschillen in de mate waarin de platforms actief zijn. Enkele platforms zijn dermate lang geleden bij elkaar gekomen dat in de praktijk nauwelijks meer van een actueel netwerk kan worden gesproken. Daarmee zijn de zuidelijke regio's van het land in de praktijk niet gedekt en geldt hetzelfde voor delen van Zuid-Holland.

Benodigde organisaties doorgaans formeel betrokken
De betrokken organisaties bij de taxihandhaving zijn in de meeste regio's ook vertegenwoordigd in het platform. Naast de IVW zijn de politie en de Belastingdienst als vaste kern aanwezig. Verder zijn er regionale verschillen te constateren in de betrokkenheid van de gemeente, het OM, de KMAR en het UWV. In een deel van de platforms zijn deze organisaties wel betrokken, in andere niet. Wel moet worden opgemerkt dat er in meerdere platforms een verschil bestaat tussen de formele betrokkenheid en de inzet in de praktijk. In meerdere regio's komt een deel van de organisaties beperkt of niet opdagen. Uit geraadpleegde notulen blijken in enkele regio's met name vertegenwoordigers van het OM en de politie vaak niet aanwezig.

Deelnemers hebben vaak uitvoerende functie
De deelnemers aan het platform hebben uiteenlopende functieniveaus, maar het accent ligt vooral op uitvoerenden. Ongeveer de helft van de betrokkenen is direct uitvoerend met handhaving bezig, maar ook anderen hebben functies op uitvoerend niveau.

4 Functioneren in de praktijk

4.1 Verwachtingen deelnemers over doelen en resultaten

Hoewel bij de meeste geïnterviewden de formele doelstellingen van de platforms niet scherp op het netvlies staan, blijkt dat er weinig verschil van inzicht bestaat over het belang van deelname en de doelen die het platform moet bereiken. Als belangrijkste wordt de onderlinge *informatie-uitwisseling* genoemd. Iedere handhavende partij beschikt over informatie over overtreders van de verschillende wetten. Het combineren van deze informatie levert een nauwkeurig beeld op van de grootste overtreders. Hiermee kan de handhaving gerichter worden ingezet.

Naast de informatie-uitwisseling zien veel betrokkenen nut in het *afstemmen van handhaving*. Iedere organisatie heeft op zichzelf weinig capaciteit voor taxihandhaving en gaat maar over een deel van de taxipraktijk. Zoals meerdere geïnterviewden opmerkten wordt handhaving dan “het uitdelen van toevallige speldenprikken”. Afspraken over gezamenlijke acties en inzet hebben meerwaarde omdat hiermee meer capaciteit beschikbaar is, de gezamenlijke sancties meer ontzag inboezemen en de veiligheid van controleurs beter gewaarborgd is.

Een derde element dat regelmatig is genoemd is het *borgen van samenwerking*. In plaats van via een platform kunnen afspraken ook via bilaterale contacten worden geregeld. Door met alle betrokken partijen bij elkaar te komen is het beter mogelijk elkaar aan te spreken op het nakomen van afspraken. Hiermee ontstaat een zekere druk die betrokkenen noodzakelijk achten om verslapping te voorkomen.

Wel leidt de aard van het overleg tot verschil van mening. Is er sprake van het puur operationeel coördineren en uitwisselen van gegevens of dienen ook meer beleidsmatige of strategische doelen te worden nagestreefd? Een deel van de respondenten ziet voor het platform vooral op operationeel niveau een rol weggelegd. Anderen (waaronder de IVW) hebben ook meer beleidsmatige en strategische verwachtingen. Deze laatste groep constateert overigens wel dat dit laatste op dit moment lastig van de grond komt.

Aandacht voor doelstellingen
Behalve via interviews is ook aan alle deelnemers via de enquête gevraagd aan te geven welke van de doelstellingen door hun organisatie belangrijk worden gevonden. Ook is gevraagd de mate van aandacht voor het thema binnen het platform te beoordelen. Onderstaand zijn voor beide vragen de gemiddelden gepresenteerd (op een schaal van 1 tot en met 5).

Tabel 4.1 Doelen op een rij (aantal respondenten is 71)

	Belang voor organisatie van deelnemer	Aandacht in het platform
Zorgen voor een landelijk uniforme handhaving	4,3	3,3
Het beleidsmatig afstemmen van de handhaving	4,4	3,5
Gezamenlijke acties of controles voorbereiden	4,2	3,8
Het onderling afstemmen van eigen acties of controles	4,0	3,5
Zorgen voor uniforme handhavingsmethodiek	4,3	3,5
Zorgen voor uniforme gegevensverzameling en -vastlegging	4,2	3,5
Uitwisseling van onderzoeksgegevens en informatie	4,4	3,9
Informatie-uitwisseling over specifieke bedrijven of personen	4,4	4,0
Op de hoogte blijven van ontwikkelingen	4,3	4,0
Zorgen voor actueel netwerk van contactpersonen bij andere organisaties	4,5	3,9

1 = zeer onbelangrijk, 5 = zeer belangrijk

Door deelnemers worden eigenlijk alle gestelde doelen belangrijk tot zeer belangrijk gevonden. Er treedt nauwelijks verschil op. Voor een deel is dit te verklaren doordat doelstellingen ook nauw met elkaar verbonden zijn. Veel doelen zijn gericht op het uitwisselen van informatie en kennis. Het allerhoogste scoort het zorgen voor een actueel netwerk met contactpersonen. De laagste score (maar nog altijd belangrijk) krijgt het onderling afstemmen van eigen acties of controles.

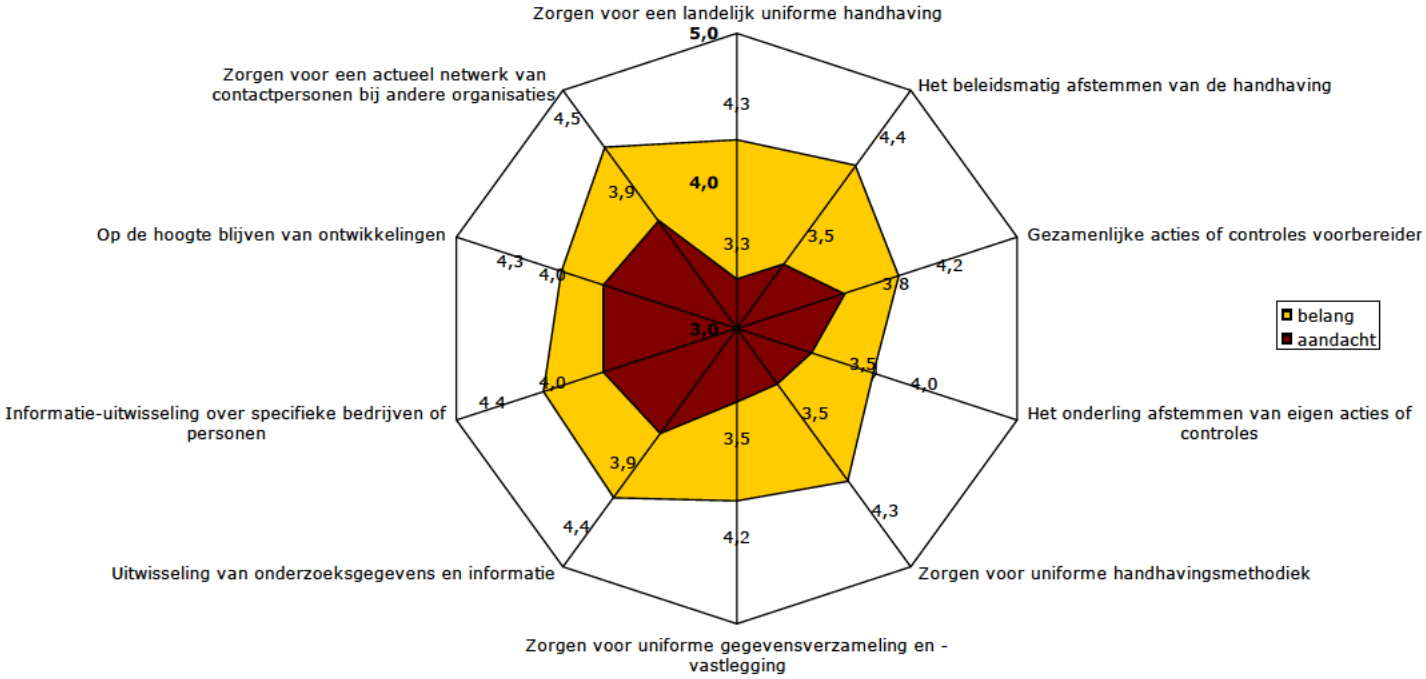
Naast het belang is ook de mate van aandacht voor het thema bevraagd. Hieruit blijkt dat de meeste aandacht in de platforms uitgaat naar het op de hoogte blijven van ontwikkelingen en informatie-uitwisseling over specifieke bedrijven of personen. Ook het actueel houden van contactpersonen krijgt veel aandacht.

Om inzichtelijk te maken hoeveel verschil er optreedt tussen de mate van belang en de mate waarin er aandacht voor is, is een diagram opgesteld (figuur 4.1). Hieruit blijkt dat vier aspecten relatief minder aandacht krijgen in vergelijking tot het toegekende belang:

- het zorgen voor landelijk uniforme handhaving
- het beleidsmatig afstemmen van de handhaving
- het zorgen voor een uniforme handhavingsmethodiek
- het zorgen voor uniforme gegevensverzameling en vastlegging.

Op deze vier punten slaagt het platform er blijkbaar minder goed in te voldoen aan de verwachtingen van de deelnemers. Het is overigens de vraag of voor het realiseren van deze doelstellingen het platform überhaupt wel de geschikte plek is.

Figuur 4.1 Het belang van en de aandacht voor doelstellingen vergeleken



4.2 Participatie en draagvlak

Het belang van deelname aan het platform wordt wisselend beoordeeld. De meerderheid van de geïnterviewden is van mening dat het platform belangrijk is voor hun werk. Tegelijkertijd constateren zij dat dit oordeel niet door iedereen wordt gedeeld. Op drie niveaus treden verschillen op.

- Ten eerste bestaat er verschil tussen type organisaties. Er zijn organisaties die (zoals in paragraaf 3.2 geschetst) structureel prioriteit geven aan de taxihandhaving en daarbinnen het handhavingsplatform een belangrijk instrument vinden. Het gaat dan met name om de IVW en de Belastingdienst. In de andere organisaties is dit veel minder het geval. Daar is de mate van participatie en draagvlak afhankelijk van specifieke lokale problematiek (zoals in Amsterdam) of van de persoonlijke inzet en affiniteit van medewerkers die taxihandhaving als één van de taken in hun pakket hebben. Dit beeld is bijvoorbeeld terug te zien in de notulen van platformbijeenkomsten. Hieruit blijkt dat naast de IVW vooral de Belastingdienst veel aanwezig is. De aanwezigheid van de politie wisselt sterk per regio. Hetzelfde geldt voor het OM.
- Ten tweede treedt er verschil op tussen regio's. In hoofdstuk 3 is al kort geschetst dat niet ieder platform even vitaal is. In zeker twee regio's (Limburg en Brabant) is het animo van de betrokken organisaties te laag om op regelmatige basis bijeen te komen. In een derde regio (Rotterdam) is het overleg recent weer van start gegaan nadat het een tijdlang stil heeft gelegen. Voor het verschil in vitaliteit tussen de regio's zijn uiteenlo-

pende oorzaken aan te wijzen. Een deel van de verklaring is de aanwezigheid van andere lokale overlegcircuits (bijvoorbeeld met de branche en/of de gemeente) die raken aan de thema's van de handhavingsplatforms. Daarnaast is er ook een meer fundamentele verklaring. Door betrokken organisaties wordt de taximarkt niet als probleem ervaren en daarmee inzet op handhaving niet nodig gevonden.

- Ten derde komt naar voren dat er ook binnen organisaties verschil in de mate van draagvlak voor het platform optreedt. Uit de interviews blijkt dat de meerderheid van de leden zelf overtuigd is van het belang van het platform. Deze mening wordt echter niet altijd gedeeld door hun organisatie.

In de enquête is deelnemers gevraagd de mate van prioriteit voor taxihandhaving binnen de organisatie aan te geven en ook het draagvlak voor deelname binnen de organisatie en bij de leidinggevende te beoordelen. In de onderstaande tabel wordt het beeld bevestigd dat de mate van prioriteit voor taxihandhaving en daarmee ook voor deelname aan het platform enigszins wisselend is.

Tabel 4.2 Prioriteit en draagvlak (aantal respondenten is 71)

	Mate van prioriteit in organisatie voor handhaven regelgeving taxi	Mate van draagvlak voor deelname aan platform binnen organisatie	Mate van draagvlak voor deelname aan platform bij leidinggevende
Veel	17%	20%	14%
Redelijk veel	38%	49%	51%
Weinig	25%	17%	21%
Geen	14%	8%	10%
Weet niet/geen antwoord	6%	6%	4%
Totaal	100%	100%	100%

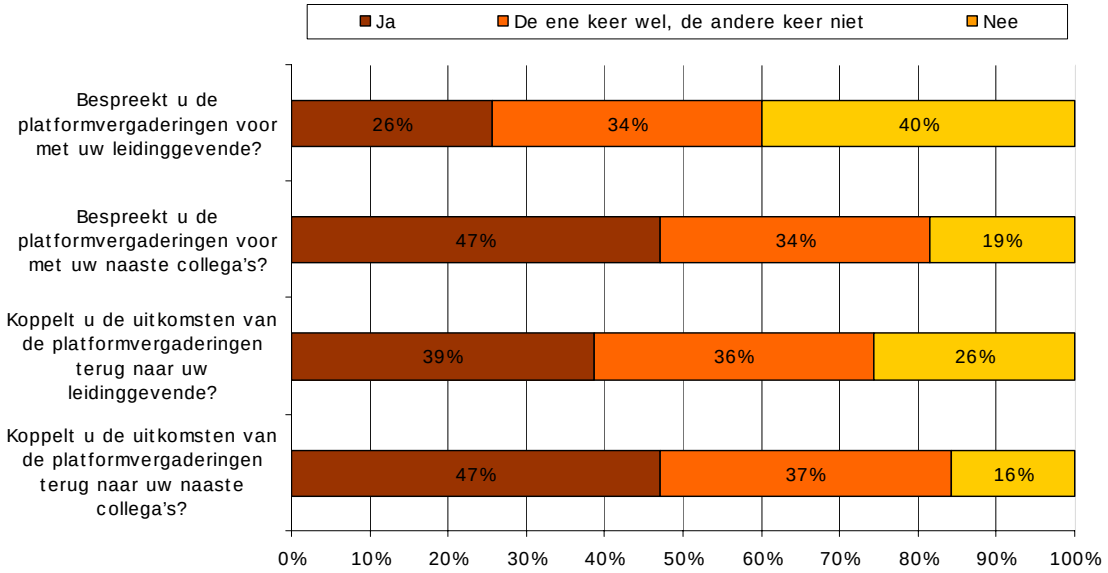
Er blijken duidelijke verschillen op te treden tussen de typen deelnemende organisaties. In de onderstaande tabel zijn de vragen naar de prioriteit en het draagvlak uitgesplitst. De percentages hebben betrekking op het aantal deelnemers dat weinig of geen prioriteit dan wel draagvlak ervaart. Te zien is dat met name bij de politie weinig prioriteit wordt gegeven aan taxihandhaving. Ook het draagvlak voor deelname aan het platform is lager dan gemiddeld. De Belastingdienst en de gemeente scoren beduidend beter. Opvallend is dat de inspecteurs van de IVW zelf ook niet zo positief zijn over de prioriteit en het draagvlak.

Tabel 4.3 Prioriteit en draagvlak naar organisatietype (categorie “weinig” en “geen”)

	Weinig of geen prioriteit in organisatie voor handhaven regelgeving taxi	Weinig of geen draagvlak voor deelname aan platform binnen organisatie	Weinig of geen draagvlak voor deelname aan platform bij leidinggevende	Aantal respondenten
IVW	33%	40%	47%	15
Belastingdienst	11%	11%	5%	19
Politie	83%	44%	35%	18
Gemeente	25%	25%	0%	8
Overige organisaties	57%	50%	50%	8
Totaal	42%	32%	27%	68

Om iets meer zicht te krijgen op de mate waarin de deelname aan de platforms is verankerd binnen organisaties is in de enquête gevraagd naar de mate waarin vergaderingen worden voorbereid en teruggekoppeld. Deze mate van voorbereiding en terugkoppeling is relevant, omdat er vooral deelnemers op uitvoerend niveau aanwezig zijn en er weinig kaders zijn waarop kan worden teruggevallen.

Figuur 4.2 Voorbespreking en terugkoppeling vergaderingen



Uit de bovenstaande figuur blijkt met name het voorbespreken met de leidinggevende en het ook weer terugkoppelen van uitkomsten door een behoorlijk deel van de respondenten niet gebeurd.

4.3 Samenstelling en uitvoering bijeenkomsten

Uit de interviews komt over het algemeen naar voren dat betrokkenen redelijk tevreden zijn over de samenstelling van het platform en de uitvoering van de bijeenkomsten. In de actievere platforms is de tevredenheid uiteraard hoger dan in de minder actieve. Belangrijkste factoren voor succes zijn:

- aanwezigheid van in ieder geval de politie en Belastingdienst (naast de IVW)
- gelijk niveau van afvaardiging
- sterke en vaste persoonlijke inzet
- voldoende mandaat.

Een deel van de platforms voldoet redelijk aan deze vereisten. Niettemin heerst ook daar het gevoel dat het op onderdelen beter kan. Met name het mandaat en het gelijke niveau van afvaardiging is een aandachtspunt. Bij ontbreken van mandaat bestaat het gevaar dat op gemaakte afspraken in het platform niet kunnen worden nagekomen. Dit beperkt de slagvaardigheid en de motivatie van de andere deelnemers. Bij een ongelijk niveau bestaat

het gevaar dat de thema's tijdens de bijeenkomst te veel heen en weer schieten van uitwisseling van gegevens over taxibedrijf X tot landelijke beleidsmatige ontwikkelingen.

Samenstelling

Ook de enquêteresultaten ondersteunen de conclusie dat betrokkenen over het algemeen redelijk tevreden zijn over de samenstelling van het platform. Het grootste deel (83%) vindt dat de juiste organisaties zijn betrokken.

Tabel 4.4 Juiste organisaties in handhavingsplatform voor behalen van doelstellingen

	Aantal	%
Ja	59	83%
Nee	12	17%
Totaal	71	100%

Over het functieniveau zijn deelnemers ook vrij positief (70% vindt het functieniveau van afgevaardigden goed).

Tabel 4.5 Juiste functieniveau afgevaardigden van de betrokken organisaties

	Aantal	%
Ja	50	70%
Deels wel/deels niet	18	25%
Nee	3	4%
Totaal	71	100%

Bij bovenstaande aspecten treden geen noemenswaardige verschillen op tussen de betrokken organisaties. Over het juiste functieniveau zijn de regio's Amsterdam en Noord-Holland wat kritischer.

Schaalgrootte

Geïnterviewden zijn tevreden over de schaalgrootte van de regio die via het handhavingsplatform wordt bediend. Van verdere vergroting of een andere indeling (bijvoorbeeld meer themagericht) is niemand voorstander. Belangrijk is directe betrokkenheid bij de regio te houden. Daarnaast betekent schaalvergroting doorgaans ook meer vertegenwoordigers aan tafel. Dit beperkt de slagkracht.

De enquêteresultaten ondersteunen het beeld uit de interviews. Tweederde van de platform deelnemers vindt de huidige schaal de juiste.

Tabel 4.6 Schaalgrootte van het gebied dat de platforms afdekken

	Aantal	%
De huidige platformregio's hebben de juiste schaal	48	68%
Er zouden minder platforms moeten komen die een groter gebied bestrijken	1	1%
Er zouden meer platforms moeten komen die een kleiner gebied bestrijken	10	14%
Weet niet/geen antwoord	12	17%
Totaal	71	100%

Frequentie bijeenkomsten

De frequentie van bijeenkomsten verschilt enigszins per regio. Doorgaans is dit één keer per kwartaal, in een enkele regio gebeurt het vaker, maar ook minder komt voor. Er zijn regio's (met name Limburg en Brabant) waar de frequentie dermate laag is dat het de vraag is of nog van een actief platform kan worden gesproken

Het oordeel over de frequentie is te verdelen in twee type reacties. Er is een groep die vindt dat de frequentie van ongeveer eens per kwartaal prima is. Met deze frequentie is het mogelijk de voortgang van acties goed in de gaten te houden en elkaar aan te spreken op de vorderingen. Daarnaast is er een kleine groep die de huidige frequentie vlees noch vis vindt. De kritiek van deze groep op de frequentie komt vooral doordat de status van het overleg onduidelijk wordt gevonden. Het wordt te laag gevonden voor het operationeel afstemmen, maar weer te hoog voor beleidsmatige activiteiten.

Tabel 4.7 Oordeel huidige vergaderfrequentie van het handhavingsplatform

	Aantal	%
Te hoog	1	1%
Precies goed	49	70%
Te laag	13	19%
weet niet/geen antwoord	7	10%
Totaal	70	100%

Overigens is terug te zien in de antwoorden dat de betrokkenen uit de regio's die minder vaak bijeenkomen (Brabant, Limburg en Rotterdam) niet tevreden zijn. Ze vinden de frequentie te laag.

Inhoud en sturing

Over de uitvoering merken verschillende betrokkenen op dat de sturing en regie in de bijeenkomsten een belangrijke factor is. De doelen en opbrengsten zijn niet in alle platforms even duidelijk. Het gevoel heerst dat er nog iets teveel aan ad hoc symptoombestrijding wordt gedaan. Meer stroomlijning en een actiegerichte benadering worden wenselijk gevonden.

Eén van de oplossingen die door meerdere partijen wordt aangedragen is een scheiding aan te brengen tussen het strategisch/tactische en het operationele niveau. Betrokkenen zijn het erover eens dat het handhavingsplatform vooral operationeel moet zijn. Een kader waarbinnen wordt geopereerd kan de uitvoering en slagvaardigheid versterken. Hiervoor kunnen bijvoorbeeld jaarlijks op meer strategisch niveau met de kernpartijen (naast IVW vooral de politie, de Belastingdienst en soms ook de gemeente) afspraken worden gemaakt over de inzet en te realiseren opbrengsten. De haalbaarheid hiervan wordt echter door een deel van de geïnterviewden betwijfeld. Zij zien het gebrek aan prioriteit in veel organisaties (met name wordt gewezen op politie, gemeenten en OM) als het kernprobleem. Om deze reden gaat er van deze organisaties weinig sturing uit en zal er ook op hoger niveau weinig bereidheid zijn tot het maken van afspraken.

4.4 Conclusie

Consensus over belangrijkste doelen platform aanwezig
De verwachtingen van deelnemers over de platforms zijn niet heel scherp. Expliciete doelen staan niet direct op het netvlies. Tegelijkertijd blijkt er wel consensus te ontstaan over de belangrijkste doelstellingen. Centraal staan informatie-uitwisseling over overtreders en het coördineren en afstemmen van gezamenlijke acties. Iedere partij beschikt vanuit zichzelf over een beperkt inzicht in de markt. Gezamenlijk kan gerichter en slagvaardiger worden opgetreden. De platforms spelen hierin een centrale rol.

Draagvlak voor deelname doorgaans aanwezig, maar met duidelijke verschillen
Deelname aan platforms wordt belangrijk gevonden, maar er zijn verschillen te constateren. Structureel prioriteit voor taxihandhaving is beperkt tot de IVW en de Belastingdienst. Dit is terug te zien in de deelname aan de platformbijeenkomsten. De mate van participatie en het draagvlak bij andere partijen is (uitzonderingen daargelaten) vooral afhankelijk van persoonlijke affiniteit van een medewerker die taxihandhaving als één van zijn taken uitvoert. Daarnaast zijn er duidelijke verschillen tussen regio's te constateren. In meerdere regio's worden op de taximarkt minder problemen ervaren. Specifieke aandacht via het platform blijft dan afwezig. Tot slot kunnen er ook binnen organisaties verschillen optreden. Een deelnemer aan het platform kan zelf overtuigd zijn van het belang, dit hoeft niet gedeeld te worden door zijn organisatie.

Vorm van de platforms voldoet bij de meeste platforms redelijk
De vorm van de platforms voldoet redelijk. In elementen als de samenstelling, het functieniveau van afgevaardigden, de schaalgrootte en de frequentie van bijeenkomsten hebben betrokkenen geen behoefte aan grote wijzigingen. Wel zijn er elementen te noemen die het functioneren versterken. Het gaat om de aanwezigheid van in ieder geval de IVW, Politie en Belastingdienst, een gelijk niveau van afvaardiging, sterke en vaste persoonlijke inzet en voldoende mandaat van betrokkenen.

Meer aandacht voor sturing en regie gewenst
De doelen en opbrengsten zijn niet in alle platforms even scherp. Hierdoor leeft het gevoel dat het accent vooral ligt op symptoombestrijding. Meer stroomlijning en regie wordt wenselijk gevonden. Over de manier waarop lopen de meningen uiteen. Een genoemd mogelijkheid is het instellen van een strategisch overleg waarin afspraken tussen kernpartijen worden gemaakt over de inzet en te realiseren opbrengsten. Dit is echter alleen mogelijk als er voldoende bereidheid is afspraken te maken. Zeker niet in alle regio's zal dit het geval zijn.

5 Opbrengsten

5.1 Opbrengsten voor deelnemers

Belang samenwerking
Het nut van samenwerking op het gebied van taxihandhaving staat bij geen van de geïnterviewden ter discussie. Alle partijen beschikken individueel over relevante gegevens, maar geen enkele organisatie beschikt over een totaalbeeld van relevante aspecten. Het delen van informatie maakt het mogelijk meer risicogestuurd te opereren. Het tweede belang van samenwerking is de versterking van capaciteit en sanctiemogelijkheden.

Uit de interviews komt naar voren dat er vooral wordt samengewerkt tussen IVW, Belastingdienst en politie. De rol van de gemeenten is minder groot. Uit de enquêteresultaten komt het zelfde beeld naar voren. In de onderstaande tabel zijn uitsplitsingen gemaakt voor de IVW, de Belastingdienst en de politie (omdat deze in elke regio zijn vertegenwoordigd). Voor deze drie organisaties is aangegeven met welke andere organisaties in de dagelijkse praktijk samenwerking plaatsvindt.

Tabel 5.1 Aanwezigheid samenwerking met platformorganisaties in dagelijks praktijk

	IVW	Belastingdienst	Politie
IVW		94%	82%
Belastingdienst	100%		47%
Politie	100%	61%	
Gemeente	40%	28%	47%
KMAR	67%	6%	24%
OM	60%	11%	53%
UWV	40%	22%	12%
Anders	13%	6%	12%

Duidelijk is te zien is dat de IVW de spil van de samenwerking is. IVW-inspecteurs werken het meest met alle partijen samen. De Belastingdienst richt zich vooral op de IVW (94%) en iets minder op de politie (61%). Voor de politie geldt dat ook de gemeente (47%) en het OM (53%) vrij belangrijke partners zijn.

Rol platforms binnen de samenwerking
De vraag is dan vervolgens in welke mate de platforms de samenwerking versterken. Zowel uit de interviews als de enquête blijkt dat het platform voor veel partijen belangrijk is voor de samenwerking. De meerderheid van de deelnemers vindt dat het platform de samenwerking bevordert. De kracht is volgens geïnterviewden dat er een integraal overzicht ontstaat van activiteiten, partijen elkaar op vorderingen kunnen aanspreken en het samenkomen het netwerkgevoel versterkt. Zonder dit netwerk zien betrokkenen de aandacht voor het thema snel verslappen. Juist omdat er bij betrokken organisaties weinig prioriteit voor taxihandhaving is.

Een andere meerwaarde van het platform is dat het op een eenvoudige manier zorgt voor kennisoverdracht over actuele thema's en ontwikkelingen. Zeker omdat vertegenwoordigers uit organisaties soms maar een beperkt deel van hun tijd met taxihandhaving bezig zijn, is het prettig als snel inzicht in de relevante ontwikkelingen ontstaat.

Onderstaande tabel geeft het belang van het platform voor de onderlinge samenwerking weer.

Tabel 5.2 Belang handhavingsplatform voor onderlinge samenwerking

	Aantal	%
Het platform bevordert de onderlinge samenwerking in sterke mate	41	63%
Het platform bevordert de onderlinge samenwerking in lichte mate	14	22%
De huidige onderlinge samenwerking zou ook zonder het platform plaatsvinden	8	12%
Weet niet/geen antwoord	2	3%
Totaal	65	100%

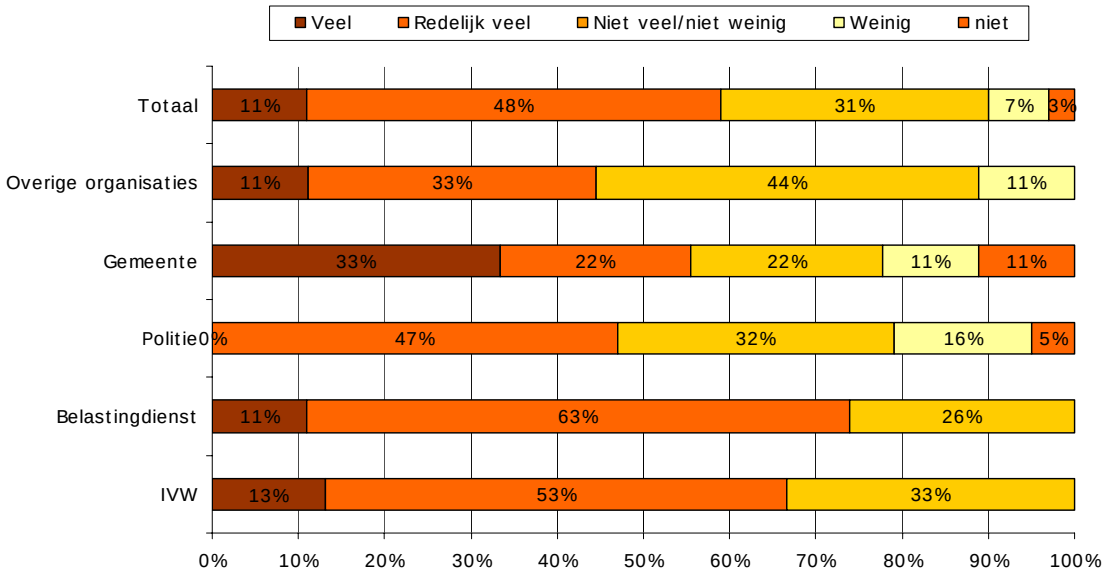
Uit de enquête blijkt dat ongeveer tweederde van de deelnemers vindt dat het platform samenwerking in sterke mate bevordert. Iets meer dan een vijfde vindt dat dit in lichte mate gebeurt.

Bijdrage aan bereiken doelstellingen organisatie

Uiteindelijk dient de samenwerking bij te dragen aan verbetering van de taxihandhaving. Uit de interviews blijkt dat betrokkenen in kwalitatieve zin de waarde van de platforms kunnen benoemen. De overtuiging dat samenwerking via de platforms zinvol is, is er zeker bij veel betrokkenen. Concrete resultaten benoemen en deze relateren aan de platforms is lastiger. De platforms maken integraal onderdeel uit van de handhavende activiteiten die partijen uitvoeren en de resultaten die zij hiermee boeken. De precieze toegevoegde waarde van de platforms is dan ook moeilijk concreet te maken.

Ook in de enquête is gevraagd naar de bijdrage van het platform aan het bereiken van de eigen doelstellingen van organisaties. In totaal geeft 59% aan dat het veel tot redelijk veel bijdraagt, 10% ziet weinig tot geen bijdrage. Er treden enige verschillen op tussen organisaties. Onderstaand zijn deze verschillen gepresenteerd.

Figuur 5.1 Mate waarin platform bijdraagt aan bereiken doelstellingen eigen organisatie ten aanzien van taxihandhaving

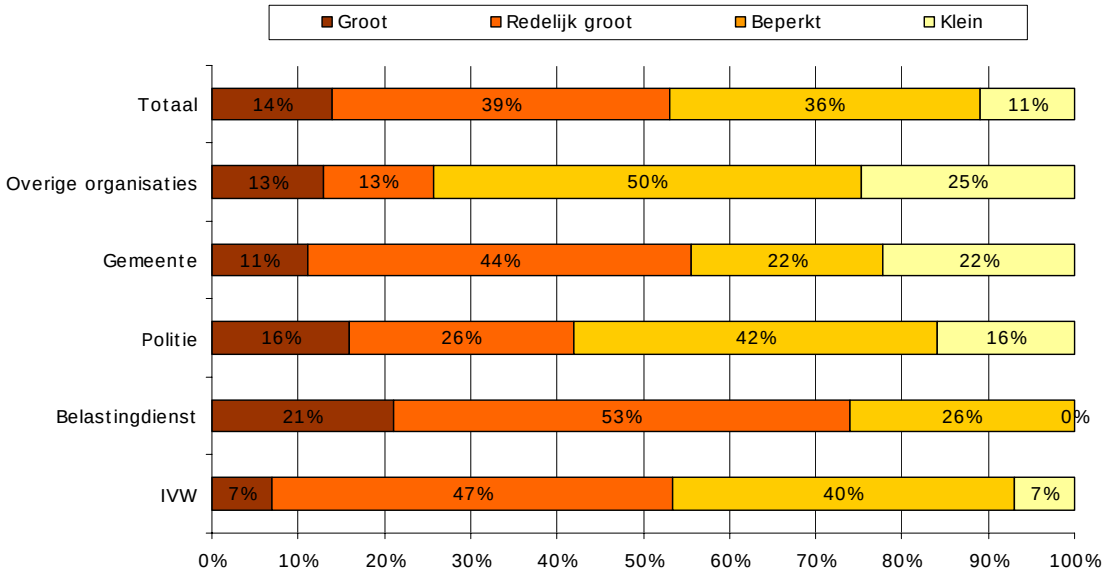


Als wordt gekeken naar de categorieën “veel” en “redelijk veel” gezamenlijk, dan zijn de IVW en de Belastingdienst het meest positief over de bijdrage van het platform. De politie en de overige organisaties (OM, KMAR en UWV) zijn iets minder positief.

Behalve verschillen tussen organisaties, zijn er ook verschillen tussen de platforms. In Den Haag en Overijssel/Flevoland zijn betrokkenen minder positief dan gemiddeld over de opbrengsten. In Amsterdam, Utrecht en Kennemerland/Schiphol zijn betrokkenen het meest positief.

Ook de gebruikswaarde van het platform voor het dagelijks werk van de deelnemers is bevraagd. Iets meer dan de helft (53%) noemt de gebruikswaarde groot tot redelijk groot. Deelnemers van de Belastingdienst zijn iets positiever, die van overige organisaties iets negatiever. Dit laatste heeft waarschijnlijk ook te maken met de beperkte mate waarin deze deelnemers zich bezighouden met taxihandhaving.

Figuur 5.2 Gebruikswaarde voor dagelijkse werk



Verhouding inspanning en opbrengsten

De verhouding tussen inspanning en opbrengsten van de platforms wordt door de meeste geïnterviewden goed genoemd. De bijeenkomsten zelf vormen een beperkte tijdsinspanning. De platformbijeenkomsten zijn pragmatisch van opzet en uitvoering en kosten daarmee relatief weinig tijd. Enige kritiekpunt is in enkele gevallen de gekozen locatie voor de bijeenkomsten. Deze wordt niet altijd gelukkig gevonden, waardoor betrokkenen relatief veel reistijd kwijt zijn.

5.2 Succesfactoren

Uit de interviews en enquête komt naar voren dat deelnemers over het algemeen hechten aan het platform en de meerwaarde ervan inzien. Wel zijn er duidelijke verschillen tussen organisaties en regio's te constateren. Deze verschillen hangen samen met aspecten die succesfactoren voor een platform zijn te noemen. Het ontbreken kan als faalfactor worden aangemerkt. We kunnen er zes onderscheiden.

1 De basis is een gedeelde overtuiging bij betrokken partijen dat er problemen spelen op de taximarkt, aanpak hiervan nodig is en samenwerking hieraan bijdraagt. Zonder deze basis heeft deelname aan een platform geen zin.

2 Een sterke betrokkenheid van de drie kernspelers: IVW, politie en Belastingdienst. Voor de samenwerking is in de meeste regio's vooral de betrokkenheid van deze drie partijen van belang. Regio's waar deze partijen elkaar kunnen vinden zijn tevredener over de opbrengsten. In enkele regio's is de rol van de gemeente of de KMAR nog van belang. Andere organisaties haken soms aan, maar spelen in de praktijk een kleine rol. Hun betrokkenheid voegt weinig toe.

3 Een gelijkwaardig niveau van afvaardiging: het gros van de doelen van het platform is operationeel van aard. Logischerwijs ligt de focus dan ook op betrokkenen die zelf dicht op de uitvoering zitten. Dit zijn bij voorkeur teamleiders, coördinatoren, projectleiders of vakspecialisten met directe betrokkenheid bij handhaving.

4 Een sterke en vaste persoonlijke inzet. De prioriteit voor taxihandhaving is in betrokken organisaties beperkt. Het vastleggen van formele afspraken over gezamenlijke inzet van partijen is een moeizame weg gebleken. Uiteindelijk is dan vooral de persoonlijke inzet van betrokkenen van belang. In combinatie met een vaste bezetting vergroot dit de kans op succes.

5 Voldoende mandaat van de afgevaardigden. Dit aspect hangt samen met punt 3. Alleen als de deelnemers aan het platform toezeggingen kunnen doen over de wijze waarop capaciteit wordt ingezet, heeft deelname nut.

6 Een duidelijke gezamenlijke agenda en focus. Zonder duidelijke gezamenlijke uitgangspunten en doelstellingen bestaat het gevaar dat teveel thema's in het platform aan de orde komen. Dit vermindert de snelheid en gerichtheid van de acties. Bovendien is de kans reëel dat alleen aan ad hoc symptoombestrijding wordt gedaan.

Bovenstaande punten kunnen in principe binnen de bestaande structuur worden georganiseerd. Toch blijkt het in de praktijk in meerdere regio's lastig de samenwerking voldoende van de grond te krijgen en ook gedurende langere periode in stand te houden. Doorgaans ligt hier het ontbreken van een combinatie van de genoemde factoren aan ten grondslag (met name de eerste twee). Een mogelijke constructie die faalfactoren kan opvangen, is het aanbrengen van een scheiding tussen het strategisch/tactische en het operationele niveau. Met een periodiek strategisch overleg, zijn de operationele activiteiten beter af te dekken. Dit overleg kan de vorm hebben van een stuur- of regiegroep. De vraag is echter of dit voor alle platforms een haalbare constructie is. De geringe aandacht voor taxihandhaving bij de meeste organisaties leidt ook tot weinig bereidheid op hoger niveau afspraken te maken. Alleen in de grote vier gemeenten lijkt de genoemde constructie haalbaar.

5.3 Conclusie

Belang samenwerking staat niet ter discussie
Het nut van samenwerking op het gebied van taxihandhaving staat bij geen van de geïnterviewden ter discussie. Alle partijen beschikken individueel over relevante gegevens, maar geen enkele organisatie beschikt over een totaalbeeld van relevante aspecten. Het delen van informatie maakt het mogelijk meer risicogestuurd te opereren. Het tweede belang van samenwerking is de versterking van capaciteit en sanctiemogelijkheden.

Handhavingsplatform levert voor merendeel van betrokkenen meerwaarde op
De meerderheid van de deelnemers vindt dat het platform de samenwerking bevordert. De kracht is volgens geïnterviewden dat er een integraal overzicht ontstaat van activiteiten, partijen elkaar op vorderingen kunnen aanspreken en het samenkomen het netwerkgevoel versterkt. Zonder dit netwerk zien betrokkenen de aandacht voor het thema snel verslappen. Juist omdat er bij betrokken organisaties weinig prioriteit voor taxihandhaving is. Het

platform is zo de smeerolie van de samenwerking. Concrete resultaten benoemen en deze relateren aan de platforms is overigens lastiger. De platforms maken integraal onderdeel uit van de handhavende activiteiten die partijen uitvoeren en de resultaten die zij hiermee boeken. De precieze toegevoegde waarde van de platforms is dan ook moeilijk concreter te maken.

Succesfactoren voor samenwerking in platforms

Er zijn zes succesfactoren voor samenwerking te onderscheiden. De eerste twee zijn het belangrijkste.

- De basis is een gedeelde probleemperceptie
- Drie kernspelers (IVW, politie en Belastingdienst) zijn actief betrokken
- Het niveau van afvaardiging is gelijkwaardig
- Er is een sterke en vaste persoonlijke inzet
- De afgevaardigden hebben voldoende mandaat
- Betrokkenen hebben een duidelijke gezamenlijke agenda en focus.

Per regio kan een splitsing in een strategisch overleg (een stuur- of regiegroep) en een operationeel overleg zorgen voor een meer doortastende aanpak. Dit model lijkt echter alleen in de grote gemeenten haalbaar. Hieruit volgt dat er differentiatie tussen de regio's kan ontstaan in de te hanteren structuur.

6 Ontwikkelingen en toekomstverwachtingen

6.1 Relevante ontwikkelingen

Om de toekomstige positie van de Handhavingsplatforms te kunnen beoordelen is het van belang enkele relevante ontwikkelingen te benoemen. Deze ontwikkelingen zijn deels beleidsmatig, deels technisch van aard. De belangrijkste beleidsmatige ontwikkeling is de aanpassing van de Wet personenvervoer 2000 (Wp 2000). Op technisch gebied is de invoering van de boordcomputer zeer relevant.

Aanpassingen in de Wp 2000
In 2011 worden aanpassingen in de Wp 2000 van kracht. Belangrijk is dat met de aanpassingen gemeenten de vorming van groepen, de Toegelaten Taxi Organisaties (TTO's), kunnen gaan verplichten. Voor deze taxigroepen stellen gemeenten kwaliteitseisen vast. Voorbeelden van eisen zijn een intern controlesysteem, de aanwezigheid van een bestuur en een klachtenafhandeling. Naast plichten worden er ook rechten aan verbonden als ontheffingen en toegang tot standplaatsen.

In het wetsvoorstel is bepaald dat het model van groepsvorming alleen kan worden toegepast in de gemeenten die door de minister zijn aangewezen. Dit zijn nu Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Enschede, Eindhoven en Haarlemmermeer. De reikwijdte wordt in de toekomst vergroot indien er positieve effecten worden geconstateerd.

Het wetsvoorstel geeft meer bevoegdheden aan gemeenten. Zo kan bijvoorbeeld worden afgesproken dat in de gehele gemeente alleen de taxi's die zijn aangesloten bij een TTO ritten mogen uitvoeren. De precieze werkwijze dient in gemeentelijke verordeningen te worden uitgewerkt. Potentiële sanctiemogelijkheden zijn bijvoorbeeld een strafpuntensysteem op zowel chauffeursniveau als op het niveau van de TTO. Bepaalde overtredingen leveren bijvoorbeeld strafpunten op waarmee de chauffeur tijdelijk geschorst wordt of zelfs de vergunning van de TTO wordt ingetrokken.

De uiteindelijke vorm zal in het komende jaar worden uitgewerkt. Wel lijkt duidelijk dat het systeem staat of valt met de uiteindelijke handhaafbaarheid. Een belangrijk element daarin is de informatiedeling tussen betrokken partijen. De gemeente krijgt een centrale rol in de informatiestroom, de controle en het opleggen van sancties.

Boordcomputer
In oktober 2011 wordt de boordcomputer taxi ingevoerd. De boordcomputer is een digitaal systeem dat in alle taxi's moet worden geïnstalleerd. Het registreert automatisch de ritgegevens en de arbeids-, rij- en rusttijden. Hiervoor wordt onder andere gebruik gemaakt van automatische positiebepaling (zoals bijvoorbeeld GPS). De betrouwbaarheid van de gegevens wordt gewaarborgd door een digitale handtekening. De boordcomputer levert ook gegevens voor de verplichte bon aan de klant. Controlerende instanties kunnen de informatie gebruiken voor toezicht op wet- en regelgeving. Voor het gebruik van de gegevens moet overigens wel speciale software worden gebruikt.

Ontwikkelingen binnen de betrokken organisaties
Naast de genoemde ontwikkelingen zijn ook binnen organisaties relevante veranderingen te benoemen. In het kort gaat het om zaken als het meer inzetten op compliance assistence door middel van voorlichting en het meer gebruikmaken van systeemtoezicht bij de goed nalevende marktpartijen. Daarnaast hebben veel organisaties te maken met bezuinigingen, zodat druk op de beschikbare capaciteit kan komen te liggen. Voor de Belastingdienst geldt bijvoorbeeld dat onduidelijk is in hoeverre de huidige inzet via Axi-taxi ook de komende jaren gegarandeerd blijft.

6.2 Verwachtingen voor de toekomst

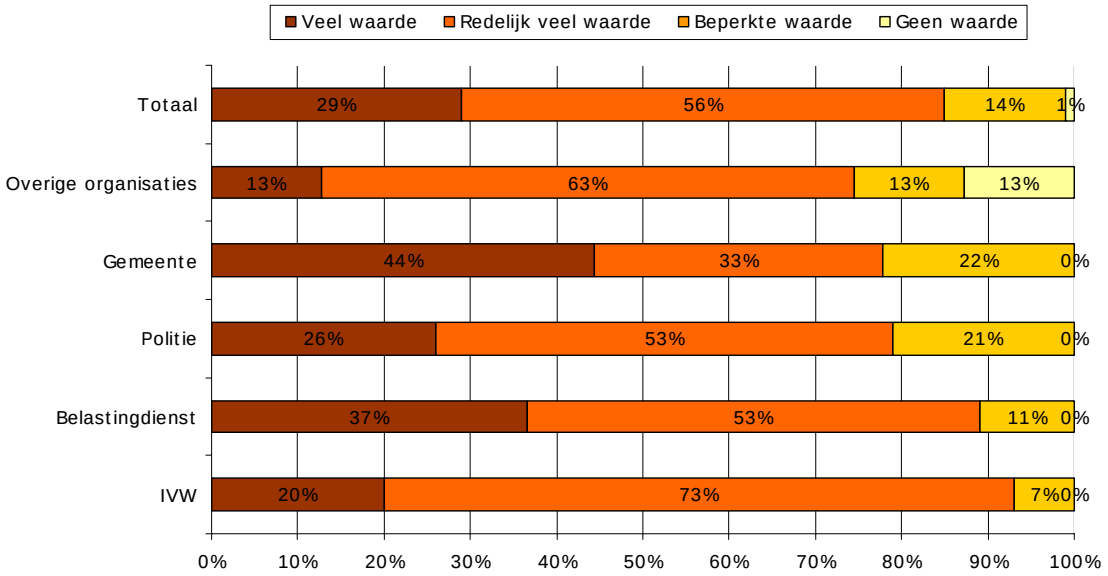
Na invoering van de aangepaste Wp 2000 krijgen enkele grote gemeenten een belangrijke rol in de taxihandhaving. De precieze vorm moet zich nog uitkristalliseren. Tegelijkertijd is wel duidelijk dat er meer grip op de markt gaat ontstaan als het nieuwe systeem goed blijkt te werken. Dit laatste is uiteraard wel de vraag. Veel hangt af van de uiteindelijke uitvoerbaarheid in de praktijk. In ieder geval is wel duidelijk dat de informatiebehoefte bij gemeenten wordt vergroot. Vanwege de afhankelijkheid van informatie van met name IVW en politie wordt samenwerking op dit vlak nog belangrijker.

Met de nieuwe rol van gemeenten lijkt bij hen ook enige taakverbreding te kunnen ontstaan. Mogelijk kunnen stadswachten enkele controlebevoegdheden op zich nemen. Tegelijkertijd moeten geen al te grote verwachtingen over extra inzet van deze BOA's worden gewekt. Meerdere G4 gemeenten hebben aangegeven weinig urgentie toe te kennen aan de taximarkt en geen extra inzet te gaan doen.

Ook bij andere partijen is weinig bereidheid extra inspanningen te plegen. De prioriteit en capaciteit is klein en wordt in de toekomst eerder minder dan meer. Door een enkele betrokkene vanuit de politie wordt erop gewezen dat de invoering van de boordcomputer ook vraagt om enige technische investering om deze te kunnen uitlezen. Het wordt betwijfeld of de bereidheid aanwezig is deze beperkte investeringen te doen. Mede vanwege deze ontwikkelingen hechten partijen wel veel belang aan samenwerking en informatiedeling. Het voortbestaan van het platform wordt door de meeste betrokkenen van belang gevonden. Wel wordt gewezen op meer praktische verbeterpunten, zoals deze ook in hoofdstuk vijf van de orde zijn geweest.

Ook in de enquête onder deelnemers is gevraagd naar het belang dat wordt gehecht aan het voortbestaan van de platforms. In totaal geeft 85% aan hier veel tot redelijk veel waarde aan te hechten. In de onderstaande figuur zijn de antwoorden per type organisatie uitgesplitst.

Figuur 6.1 Mate waarin waarde aan voortbestaan wordt gehecht



Uit de figuur is op te maken dat er redelijke consensus is tussen de organisaties. Alleen onder de overige organisaties is een grotere groep critici aanwezig (26% hecht geen of beperkte waarde aan het voortbestaan).

6.3 Conclusie

Invloed van grote gemeenten op taximarkt neemt toe

Er zijn twee belangrijke ontwikkelingen te constateren. Als eerste is er een wijziging van de Wp 2000 in aantocht. Deze geeft in eerste instantie een selecte groep grote gemeenten de mogelijkheid meer grip uit te oefenen op de taximarkt. Ten tweede wordt eind 2011 de boordcomputer ingevoerd. Deze maakt het eenvoudiger fraude op te sporen. Na invoering van de gewijzigde Wp 2000 krijgen enkele grote gemeenten een belangrijke rol in het toezicht op de taximarkt. De informatiebehoefte bij gemeenten wordt vergroot. Vanwege de afhankelijkheid van informatie van met name IVW en politie wordt samenwerking voor de grote gemeenten nog belangrijker.

Buiten grote gemeenten vooral aandacht voor praktische verbeterpunten

Buiten de grote gemeenten zijn voorlopig minder ontwikkelingen te constateren. De prioriteit en capaciteit is klein en wordt in de toekomst eerder minder dan meer. Mede vanwege deze ontwikkelingen hechten partijen wel veel belang aan samenwerking en informatiedeling. Het voortbestaan van het platform staat voor de meeste betrokkenen niet ter discussie. Wel wordt aandacht gevraagd voor meerdere praktische verbeterpunten (zie hoofdstuk 5).

Bijlage 1 Respondenten

Respondent	Organisatie
10.2, e Wob	Regiopolitie Twente
10.2, e Wob	Belastingdienst
10.2, e Wob	Politie Den haag
10.2, e Wob	Politie Utrecht
10.2, e Wob	OM Arrondisementsparket Amsterdam
10.2, e Wob	Politie Amsterdam-Amstelland
10.2, e Wob	Gemeente Amsterdam
10.2, e Wob	Gemeente Rotterdam
10.2, e Wob	Belastingdienst
10.2, e Wob	Gemeente Den Haag
10.2, e Wob	Politie Rotterdam-Rijnmond
10.2, e Wob	OM Arrondissementsparket Zwolle-Lelystad
10.2, e Wob	Belastingdienst
10.2, e Wob	OM Arrondisementsparket Amsterdam
10.2, e Wob	Politie Kennemerland

Research voor Beleid
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG ZOETERMEER
tel: 079 3 222 222
fax: 079 3 222 212
e-mail: info@research.nl
www.research.nl