Gemeente Amsterdam
Bestuursdienst

Directie Juridische Zaken

Memo

Aan	10.2, e Wob
CC	10.2, e Wob
Van	10.2, e Wob
Datum	14 juni 2012
Onderwerp	taxidossier

A. Algemene vragen

1. *Wat is de juridische basis voor, dan wel wat zijn de juridische risico's van, het stellen van een grens van een minimum van 100 aangesloten chauffeurs of 50 voertuigen per TTO? Is dit voldoende onderbouwd in de verordening en onderliggende stukken?*

   De drempel van honderd chauffeurs is in de verordening neergelegd in artikel 2.5 onder c. Uit artikel 2.6 onder a volgt dat het niet voldoen aan de drempel een bevoegdheid geeft om de vergunning voor de TTO te weigeren. Tevens kan een vergunde TTO zijn vergunning kwijt raken indien de TTO gedurende de looptijd van de vergunning onder de drempel van 100 chauffeurs komt (artikel 2.9 onder a). Het weigeren van een vergunning is een ingrijpende maatregel. Het betreffende organisatorische verband wordt immers uitgesloten van de opstapmarkt in geheel Amsterdam. Dit geldt te meer voor het intrekken van een bestaande vergunning. Het weigeren of intrekken van een vergunning op deze grond zal dan ook zeker tot een juridische procedure leiden. In die procedure zal door de bestuursrechter worden getoetst of de betreffende eis uit artikel 2.5 in overeenstemming is met de Wp2000. Indien de rechter deze hobbel neemt, zal vervolgens worden getoetst of het college, in het concrete geval, in redelijkheid van de bevoegdheid tot weigeren of intrekken van de vergunning gebruik heeft gemaakt. De artikelen 2.6 en 2.9 van de verordening zijn immers zogenaamde 'kan-bepalingen' hetgeen impliceert dat het college een discretionaire bevoegdheid toekomt en dat de besluitvorming gebaseerd moet zijn op een zorgvuldige belangenafweging.

   Toets aan de Wp2000
   In de Wp2000 is geen concrete grondslag te vinden voor het opwerpen van een drempel voor kleine TTO's. Wel volgt uit de wet dat het college de bevoegdheid heeft om regels te stellen over de eisen aan en de verplichtingen van het organisatorisch verband. Deze regels moeten verband houden met de verbetering van de kwaliteit van het taxivervoer. Bij de toets van de drempelbepaling van artikel 2.5 onder a aan de Wp2000 is derhalve cruciaal of goed gemotiveerd kan worden waarom de gekozen drempel in zijn algemeenheid bijdraagt aan de doelstelling van de wet, namelijk de verbetering van de kwaliteit van het taxivervoer in Amsterdam. Herkenbaarheid en keuzevrijheid zijn belangen die passen binnen voornoemde doelstelling. Omdat er echter ook argumenten zijn die pleiten voor kleinere TTO's (waarbij vooral de met de wet beoogde marktwerking en voorkoming van marktmacht een rol speelt) is de uitkomst

Vertrouwelijk

van voornoemde rechterlijke toets moeilijk te voorspellen. Indien een rechter artikel 2.5 onder a onverbindend verklaart, vervalt de drempel en kan een vergunning niet worden geweigerd of ingetrokken op deze grond. Het zal van de motivering van de uitspraak afhangen of er daarna nog ruimte bestaat om in de verordening een lagere drempel op te nemen.

Belangenafweging
Zelfs al zou de rechter artikel 2.5 onder a niet onverbindend verklaren, dan bestaat er nog een risico dat een concreet besluit de eindstreep niet haalt. Het weigeren of intrekken van de vergunning op deze grond vergt namelijk een belangenafweging, waarbij het belang van de individuele TTO en de daarbij aangesloten chauffeurs moet worden afgewogen tegen het belang van de gemeente om te kleine TTO's te weren van de Amsterdamse taximarkt. Daarbij zal het intrekken van een bestaande vergunning van een op zich goed functionerende (maar te klein geworden TTO) een extra motivering vergen. Een vernietiging van een besluit op deze grond, maakt de bepaling op zichzelf niet onverbindend, maar kan wel tot gevolg hebben dat deze bepaling in de toekomst niet meer is dan een lege huls.

Een bijkomend nadeel van de drempel is nog het effect dat deze regel heeft op de sanctiebereidheid van de TTO richting haar eigen chauffeurs. Zeker indien een bestaande TTO op of rond de kritische grens balanceert zal een TTO niet snel overgaan tot het schorsen of uitsluiten van de bij die TTO aangesloten chauffeurs. Dit argument zou nog een rol kunnen gaan spelen bij een eventuele procedure tegen een TTO die niet of onvoldoende optreedt tegen een aangesloten chauffeur.

Hetgeen hierboven is overwogen geldt mutatis mutandis ook voor de eis als genoemd in artikel 2.5 onder e (minimum aantal auto's).

2. *Wat is het juridisch risico indien er, naast TCA, slechts 2 relatief kleine TTO's zich aandienen (marktmacht TCA/mededingingsproblemen)?*

Uit artikel 82b, vierde lid, van de Wp2000 volgt dat in de gemeentelijke verordening regels moeten worden gesteld over het minimum aantal organisatorische verbanden dat in de gemeente actief moet zijn. De gemeente moet het minimumaantal ook motiveren.

Oorspronkelijk was deze eis niet in de wet opgenomen. Dat nu toch een minimum aantal moet worden vastgelegd, is het gevolg van het advies dat de Raad van State heeft uitgebracht naar aanleiding van het wetsvoorstel. In dit advies merkt de Raad op dat het invoeren van groepsvorming gepaard zou moeten gaan met de waarborg dat er voldoende groepsverbanden actief zijn om daadwerkelijk een concurrerende markt te realiseren. Dat is immers een van de doelstellingen van het invoeren van dit systeem. Zijn er te weinig groepsverbanden, dan ontstaat een gebrek aan concurrentie, hetgeen het risico op marktmacht juist verhoogt en de keuzevrijheid van de consument verkleint.

Het vastleggen en motiveren van een minimumnorm helpt te voorkomen dat het probleem van marktmacht zich naar de groep verplaatst en garandeert (tot op zekere hoogte) een concurrerende markt met keuzevrijheid voor de consument. Uitgangspunt bij het bepalen van de norm is derhalve dat er voldoende TTO's actief zijn voor een concurrerende markt. Gedachte van de minimumnorm is ook dat de gemeente af kan zien van het model van groepsvorming indien het

Vertrouwelijk

minimum aantal TTO's niet wordt gehaald.

Indien er naast TCA slechts 2 (kleinere) TTO's actief zijn, treedt er niet zozeer een juridisch risico in. Het minimum aantal uit de verordening wordt immers gehaald. Uiteraard is een klein aantal TTO's wel van invloed op het realiseren van de doelstellingen die met het invoeren van groepsvorming zijn beoogd; marktmacht in plaats van concurrentie. Dat is helaas één van de imperfecties van het door de wetgever bedachte systeem. De wetgever gaat er (vrij gemakkelijk) vanuit dat de gemeente dan een alternatief klaar moet hebben liggen.

In de Memorie van Toelichting is, mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State, vrij uitgebreid stil gestaan bij de mededingingsrechtelijke aspecten van het wetsvoorstel. Het komt hier op neer dat het systeem van groepsvorming op zichzelf niet in strijd is met mededingingsregels. Wel zal elk organisatorisch verband, dan wel de daarbij aangesloten chauffeurs, zich dienen te onthouden van met de mededingingswetgeving strijdige (prijs)afspraken. Dit uitgangspunt geldt, ongeacht het aantal TTO's dat op de Amsterdamse markt actief is.

3. *Kan het volumebeleid op de standplaatsen CS en Leidseplein via een convenant worden geregeld en is het afsluiten van een convenant juridisch afdwingbaar (bijvoorbeeld als voorschrift aan de TTO-vergunning)?*

   Indien en voor zover de doelstellingen die met het convenant worden beoogd in overeenstemming zijn met de uitgangspunten van de Wp2000 (verbetering kwaliteit, zelfregulering), is het verdedigbaar dat in de verordening de plicht wordt opgenomen dat TTO's zich aansluiten bij een convenant. In het convenant kan (in aanvulling op de gedragseisen uit de nadere regels) worden geregeld dat er een maximum aantal chauffeurs op de standplaats aanwezig mag zijn en dat de TTO's daar gezamenlijk op toe moeten zien. Of die gezamenlijke verantwoordelijkheid er toe leidt dat de problemen die zich thans op de standplaats voordoen tot het verleden behoren en of daadwerkelijk het gewenste volumebeleid wordt gerealiseerd, is niet zeker. De gemeente is ook dan afhankelijk van de branche zelf en zal er op moeten toezien dat de TTO's de in het convenant opgenomen afspraken ook daadwerkelijk naleven. Indien de gemeente een signaal krijgt dat een bepaalde TTO de regels stelselmatig aan zijn laars lapt, zou dit in ultimo kunnen leiden tot uitsluiting van die betreffende TTO van het convenant. Het is de vraag of de gemeente daar eenzijdig toe kan beslissen. Het ligt meer voor de hand dat daar een soort geschillenregeling of escalatiemodel voor in het leven moet worden geroepen. De uitkomst van een juridische procedure is heel lastig te voorspellen, omdat de wet en verordening nieuw zijn en er ook weinig ervaringen zijn met dit soort convenant-constructies.

4. *Kunnen we het sanctieprotocol voor TTO's dwingend voorschrijven, is dit sanctieprotocol proportioneel en is voldoende helder wie wat sanctioneert (rolverdeling gemeente/TTO)?*

   Dwingend voorschrijven sanctieprotocol
   Uitgangspunt van het systeem van groepsvorming is dat onverkort wordt voortgebouwd op de eigen verantwoordelijkheid en het zelfregulerend vermogen van de groep. Uit de Memorie van Toelichting volgt dan ook dat de groep zelf primair verantwoordelijk is voor de vertaling, aanvulling en vastlegging van de geldende regels in een groepsreglement. De groep is

Vertrouwelijk

zelf verantwoordelijk voor het naleven van de privaatrechtelijke normen uit dat reglement. Het element van zelfregulering en ruimte voor de groep om zelf maatregelen te nemen ter waarborging van de kwaliteit van het taxivervoer, verhoudt zich niet goed tot het verplicht opleggen van een door de gemeente ontworpen sanctiemodel. Het is primair aan de TTO zelf om de kwaliteitseisen uit de verordening (en nadere regels) te vertalen in normen voor aangesloten chauffeurs en het is ook primair aan de TTO zelf om te bepalen welke sancties zij oplegt indien chauffeurs deze normen niet naleven. Het weigeren van een vergunning voor een TTO die er een ander sanctiemodel op nahoudt dan de gemeente heeft voorgeschreven, heeft derhalve het risico in zich dat dit weigeringsbesluit wordt vernietigd door de bestuursrechter. Dit risico is groter indien de TTO aannemelijk kan maken dat het door haar ontworpen sanctiemodel ook voldoende effectief is. Een zorgplicht sluit beter aan bij de doelstellingen en uitgangspunten van de Wp2000 en heeft als voordeel dat een TTO bij slecht functioneren, zich niet achter het door de gemeente voorgeschreven reglement kan verschuilen.

Proportionaliteit van de sancties
Ten aanzien van de proportionaliteit van de sancties uit het sanctieprotocol kan het volgende worden opgemerkt. De overtreding van normen uit categorie I dient minimaal te leiden tot een beëindiging van de aansluiting. Een aantal normen uit deze categorie is echter onvoldoende bepaald. Zo staan er in categorie I open normen als “zich gedragen op een wijze die de kwaliteit van het taxivervoer niet aantast”. Ook vallen er normen onder die in ernst behoorlijk kunnen variëren, zoals ‘vernielingen’ of ‘bedreigingen’. Het zal van de omstandigheden afhangen of een vernieling dermate ernstig is dat een beëindiging van de aansluiting gerechtvaardigd is. Niet naleving van normen als genoemd onder categorie II leidt minimaal tot een uitsluiting van 4 maanden. Ook hier kan de maatregel, in relatie tot de ernst van de geschonden norm, vrij fors uitpakken. Het risico is dat een opgelegde maatregel sneuvelt bij een rechterlijke toets, hetgeen tot gevolg heeft dat het sanctiebeleid moet worden aangepast.

Verhouding gemeente en TTO
Het opleggen van een vergunningplicht voor individuele chauffeurs, naast het verplicht stellen van een TTO-aansluiting, brengt het risico met zich mee dat niet altijd helder zal zijn wie ten aanzien van welke overtreding primair aan zet is.
Bijvoorbeeld: wat gebeurt er als een chauffeur wordt geverbaliseerd voor het negeren van een rood licht? Is het dan de gemeente die de taxxxipas (tijdelijk) intrekt en wat verwachten we dan nog van de TTO? En wat als een chauffeur op de standplaats CS verbaal geweld toepast jegens een klant, verwachten wij dat de TTO zelf optreedt of neemt de gemeente dan maatregelen?
Omdat de TTO uiteindelijk wordt afgerekend op het gedrag van haar individuele chauffeurs en de wijze waarop zij dit gedrag sanctioneert, is het van groot belang dat volstrekt helder is ten aanzien van welke overtredingen en op welk moment wij van de TTO verwachten dat zij maatregelen nemen.

5. *Mogen overtredingen van chauffeurs die elders in het land zijn begaan, grondslag zijn voor het weigeren of intrekken van taxxxivergunningen? En moet het altijd gaan om overtredingen die zijn begaan bij het aanbieden taxivervoer?*

Vertrouwelijk

In de Wp2000 en het daarop gebaseerde besluit staat een aantal bepalingen die gericht zijn op het verbeteren van de kwaliteit van het taxivervoer. De gemeente is bevoegd aanvullend regels te stellen voor zover deze regels passen binnen de doelstelling van de wet (verbeteren van de kwaliteit van het taxivervoer), noodzakelijk zijn en proportioneel zijn. Artikel 82b bevat bovendien nog een expliciete grondslag om regels te stellen ten aanzien van individuele chauffeurs (waaronder een vergunningenstelsel). Aangezien ook het gedrag van individuele chauffeurs van invloed is op de kwaliteit van het vervoer, is verdedigbaar dat er een bevoegdheid bestaat om overtredingen van (verkeers)regels bij de vergunningverlening te betrekken. Daarbij is niet relevant of deze (verkeers)overtreding binnen of buiten de gemeentegrenzen is begaan. Wel is relevant of gemotiveerd kan worden dat de betreffende overtreding verband houdt met de hiervoor genoemde kwaliteitseisen voor het taxivervoer (met andere woorden: een veroordeling wegens huiselijk geweld staat in verder verwijderd verband dan een veroordeling wegens rijden onder invloed).

Wel wordt in dit kader (nogmaals) verwezen naar de landelijke chauffeurspas en de in dit verband verplicht gestelde VOG. Niet uitgesloten is dat een bestuursrechter oordeelt dat door de verplichte VOG al is beoogd een uitputtende regeling te maken met betrekking tot voor het taxivervoer relevante gedragingen van individuele chauffeurs en dat er geen ruimte is voor de gemeente om daar nog aanvullend regels over te stellen. In dit verband kan verwezen worden naar een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam van 23 maart 2012, waarin de intrekking van een exploitatievergunning op grond van slecht levensgedrag werd geschorst, omdat diezelfde exploitant wel een VOG kon overleggen.

6. *Is er voldoende rechtsbescherming voor chauffeurs die worden uitgesloten door hun TTO of moet de gemeente een arbitrageregeling binnen de TTO verplicht stellen?*

   Chauffeurs hebben een civielrechtelijke relatie met de TTO die beheerst wordt door de bepalingen uit de privaatrechtelijke overeenkomst die zij onderling sluiten. Indien een TTO een chauffeur wil uitsluiten, staat voor de betreffende chauffeur dan ook een gang naar de civiele rechter open. Dit zijn echter tamelijk kostbare procedures. Dit zou voor de gemeente reden kunnen zijn om de TTO's te verplichten een arbitrageregeling in het leven te roepen. Of een dergelijke interne klachtenregeling kan worden afgedwongen door de gemeente, is echter niet zeker. De vraag is of dit echt nodig is. Uitsluiting door een TTO, zal in het huidige systeem van de taxiverordening gevolgd worden door het intrekken van de individuele taxxxipas. Tegen deze intrekking staan de geëigende bestuursrechtelijke rechtsmiddelen open.

7. *Moet de verordening na wijzigingen opnieuw voor inspraak worden vrijgegeven?*

   Indien de inspraakreacties aanleiding geven om de verordening aan te passen, betekent dit niet dat de verordening (op dat onderdeel) opnieuw ter inspraak moet worden voorgelegd. Indien de wijzigingen gevolgen hebben voor andere betrokken partijen (stadsdelen, diensten, politie), is het uiteraard wel raadzaam deze partijen bij de wijzigingen te betrekken.

Vertrouwelijk

B Privacy

1) Mag de gemeente van een TTO verwachten dat zij allerlei persoonsgegevens van chauffeurs registreren (lees: verwerken);
2) Mag de TTO de gegevens doorverstrekken aan de gemeente en mag de gemeente gegevens doorverstrekken aan de TTO;
3) Mag de auditor de gegevens inzien.

Ad 1) Ja, de gemeente (lees: het college) mag verwachten dat de TTO persoonsgegevens van de bij hen aangesloten chauffeurs verwerkt met het doel de kwaliteit van het taxivervoer te bevorderen. De TTO is primair verantwoordelijk voor de bevordering van de kwaliteit van taxivervoer. Dat volgt uit de Wp 2000 (art. 82, tweede lid onder b) en de daarop gebaseerde vast te stellen verordening. Uit de wet volgt dat de gemeente allerlei eisen en verplichtingen mag stellen aan TTO's. [1]De in de verordening opgenomen eisen en verplichtingen zijn noodzakelijk om dit doel te kunnen dienen en staan met dit doel in verhouding.

TTO is zelf verantwoordelijke
De TTO is zelf verantwoordelijke in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp) en is dan ook verantwoordelijk voor een rechtmatige gegevensverwerking en voor de verstrekking van persoonsgegevens aan de gemeente.
Hoewel de TTO zelf aan te merken is als verantwoordelijke, mag het college van een TTO verwachten dat het bepaalde (persoons)gegevens van de aangesloten chauffeurs verwerkt. Het college moet immers kunnen beoordelen of de TTO aan de vereisten van een TTO-vergunning voldoet en dus bijvoorbeeld of de TTO in voldoende mate optreedt tegen een overtreding van een aangesloten chauffeur.

Wettelijke grondslag en voorwaarden
Daarmee is echter nog niet gezegd dat de TTO allerlei persoonsgegevens van chauffeurs mogen verzamelen en registreren en dat de gemeente de verwerking van die persoonsgegevens door de TTO verplicht mag stellen. Het doel van de Verordening is zorg te dragen voor de verbetering van het taxivervoer.
Het doel van de verwerking van persoonsgegevens door de TTO is het uitvoering geven aan de eisen en verplichtingen die zijn gesteld in de verordening zodat de TTO de kwaliteit van het taxivervoer kan bevorderen.
De grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens door de TTO valt onder artikel 8, onder b en c van de Wbp. De gegevensverwerking dient gelet hierop noodzakelijk te zijn voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de

Vertrouwelijk

[1] Blijkens artikel 82b, derde en zesde lid van de Wet personenvervoer 2000 worden er bij of krachtens gemeentelijke verordening in elk geval eisen en verplichtingen gesteld op de volgende onderwerpen; a. het bestuur en de organisatie van het verband; b. de juridische verhouding tussen het bestuur van het verband en de vervoerders en bestuurders van auto's die daar deel van uitmaken; c. het gedrag van bestuurders van auto's die taxivervoer verrichten; d. de herkenbaarheid van de auto's waarmee taxivervoer wordt verricht; e. de wijze waarop de in het tweede lid bedoelde doelstelling met inachtneming van in het derde lid bedoelde eisen en verplichtingen, door het verband wordt uitgewerkt in een reglement; f. de instelling van privaatrechtelijke controles betreffende de nakoming van de in het reglement vastgelegde verplichtingen, door een of meer onafhankelijke en deskundige instanties en het optreden van het verband naar aanleiding van tijdens die controles geconstateerde onregelmatigheden; g. de registratie en behandeling van klachten van consumenten;h. de rapportage over de uitkomsten van de in onderdeel f bedoelde controles en het in dat onderdeel bedoelde optreden van het verband alsmede van de afhandeling van de in onderdeel g bedoelde klachten;i. opvolging van in het zevende lid bedoelde aanwijzingen; j. de wijze van vastlegging van en verantwoording over de in de onderdelen a tot en met i bedoelde eisen en verplichtingen door het organisatorisch verband.

betrokkene (in dit geval de vervoerder of bestuurder) partij is en die noodzakelijk zijn voor het sluiten van een overeenkomst.
Ook valt de gegevensverwerking onder artikel 8, onder c Wbp; de gegevensverwerking is noodzakelijk om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke (lees de TTO) onderworpen is.

Hierbij geldt een aantal voorwaarden. Het verzamelen en het opslaan van de persoonsgegevens dient in verhouding te staan tot het doel (eis van proportionaliteit). Ook dient er voldaan te worden aan het noodzakelijkheidsvereiste en de eis van subsidiariteit. Dit betekent dat gekeken moet worden of de gegevens echt nodig zijn voor het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen (noodzakelijkheidsvereiste) en/of de gegevens ook via een minder vergaande manier verkregen kunnen worden (subsidiariteitsvereiste). Wanneer niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, wordt in beginsel aangenomen dat er sprake is van een ongeoorloofde inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

Wordt aan deze voorwaarden voldaan?
In dit memo wordt er vanuit gegaan dat de in het memo 'register TTO kritisch bekeken'[2] genoemde persoonsgegevens waarbij is voorgesteld dat deze worden geschrapt, niet in de verordening of de daarbij behorende nadere regels worden opgenomen. Hierna komen dus alleen de persoonsgegevens aan de orde die door de TTO's van de bij hen aangesloten chauffeurs worden verwerkt die niet zijn of worden geschrapt.

a) *Track en trace :*

In artikel 2.7 van de Verordening is bepaald dat de TTO te allen tijde op de hoogte is waar de aangesloten chauffeurs zich bevinden tijdens werktijd en kan deze gegevens tot vijf jaar na dato overleggen aan het college. Het verplicht stellen van een track and trace systeem middels de verordening, beleid of een vergunningvoorschrift aan de TTO-vergunning brengt een tweetal risico's met zich mee:

- proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregel in het algemeen;
- inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

Met het track and trace systeem kan ten alle tijde door de TTO worden gezien waar een aangesloten taxichauffeur zich bevindt, zodat bijvoorbeeld (acute) klachten van burgers snel kunnen worden afgehandeld en de gemeente of TTO zelf toezicht kan houden en eventueel handhavend kan optreden. Op zichzelf sluit dit beleidsuitgangspunt aan bij het doel van de taxiverordening, namelijk het bevorderen van de kwaliteit van het taxivervoer. De vraag is echter of dit niet ook op een andere mindere ingrijpende manier zou kunnen worden geregeld. Bijvoorbeeld dmv daklichten of dmv telefonisch contacten en een rittenadministratie (subsidiariteit). Daarnaast doet zich de vraag voor of deze maatregel, die sterk ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer van de chauffeurs, in verhouding staat tot het doel dat ermee wordt beoogd te bereiken. Er worden namelijk potentieel duizenden taxichauffeurs 'gevolgd', terwijl het aantal incidenten waarvoor de informatie uit het systeem nodig is, waarschijnlijk beperkt is (proportionaliteit).

Eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit bepalen ook (mede) of de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de individuele taxichauffeur gerechtvaardigd is.

Vertrouwelijk

[2] Memo 'register TTO kritisch bekeken 'van 19 april 2012, versie 1.

Het Cbp heeft eerder negatief geoordeeld over volgsystemen tav van het rekeningrijden en de OV-chip (vanwege een te grote inbreuk op de persoonlijke levenssfeer) en is derhalve zeer kritisch over dit soort volgsystemen.
Daarbij kan wel worden aangetekend dat in dit geval sprake is van een andere situatie. In dit geval gaat het om de taxibranche en de uitoefening van het beroep, terwijl in die twee andere gevallen sprake was van burgers die niet een keuzevrijheid hadden of zouden krijgen. Echter, ook in een werksituatie gelden er privacyrechten. Uit een ander advies van het Cbp volgt dat het continue monitoren van callcentermedewerkers beperkt moet blijven. Alleen wanneer het *noodzakelijk* en onvermijdelijk is dat telefoongesprekken opgenomen worden, acht het Cbp dat geoorloofd.

Kortom: indien de gemeente het track and trace systeem verplicht stelt, bestaat er een risico dat het Cbp dit als een ongerechtvaardigde inbreuk op de privacy van de chauffeurs beoordeeld en dat er een dwangsom aan de gemeente wordt opgelegd. Ook bestaat er een risico dat een bestuursrechter een besluit (waarbij de vergunning voor een TTO die het track and trace systeem niet invoert, wordt geweigerd) vernietigt.
Over het oordeel van Cbp kan nog worden opgemerkt dat het risico dat het Cbp ambtshalve een onderzoek instelt niet groot is, maar dat daarentegen niet kan worden uitgesloten dat een individuele chauffeur (of een TTO) een klacht indient bij het Cbp en dat op basis van die klacht een onderzoek wordt ingesteld.

Er zijn ook een alternatieven waarbij bovengenoemde risico's zich minder snel zullen manifesteren:

- een uitbreiding van de doelen op grond waarvan het track and trace systeem verplicht wordt gesteld
- het opnemen van een zorgplichtbepaling en het aan de branche overlaten hoe zij aan die zorgplichtbepaling invulling geven.

Uitbreiding doelen
Uit het bovenstaande blijkt dat het verplicht stellen van een track and trace systeem kwetsbaar is. Indien de doelen op grond waarvan het systeem verplicht wordt gesteld, worden uitgebreid, zullen de geschetste risico's zich echter minder snel voordoen. Daarbij kan in ieder geval worden gedacht aan doeleinden als: bewaren van veiligheid voor chauffeur en klant. Wellicht dat er nog meer doeleinden zijn te bedenken, die passen binnen het doel en strekking van de Wp2000.

Zorgplichtbepaling
Er kan ook voor gekozen worden om in de verordening of in het vergunningvoorschrift het beoogde eindresultaat centraal te stellen, namelijk dat de TTO er voor moet zorg dragen dat zij (ingeval van een klacht) de naam van de betrokken chauffeur aan de gemeente moeten doorgeven. Vervolgens kan aan de TTO worden overgelaten hoe zij aan die zorgplicht invulling geven. Dit kan dan met een track en trace systeem, maar er zijn wellicht ook kleinere TTO's die op een andere wijze kunnen waarborgen dat zij de benodigde gegevens kunnen leveren (bijvoorbeeld via een rittenadministratie). De gemeente kan vervolgens op de zorgplicht handhaven, dat wil zeggen dat indien een TTO er niet in slaagt om de betrokken chauffeur te achterhalen, zij een dwangsom (of een andere sanctie) opgelegd kunnen krijgen. Als een dergelijke zorgplichtbepaling niet effectief mocht blijken, kan alsnog een track en trace verplicht worden gesteld waarbij de noodzakelijkheid van die verplichting beter kan worden gemotiveerd.

Indien een track en trace systeem wordt ingevoerd dient, ter waarborging van de persoonlijke levenssfeer van de chauffeurs, in ieder geval vooraf aan hen kenbaar

Vertrouwelijk

te worden gemaakt dat er met een track en trace systeem wordt gewerkt, zodat zij in ieder geval weten dat zij door de TTO worden 'gevolgd' en dat die volggegevens aan de gemeente kunnen worden doorgegeven.

b) mystery-guest onderzoek

Ook wordt in artikel 2.5, achtste lid onder a van de Verordening de verplichting gesteld dat de TTO de wijze waarop de controles worden verricht, regelt in het controleprotocol, in ieder geval door toepassing van mystery-guests en onaangekondigde controles door de TTO. Gevolg hiervan is dat de uitkomsten van de controles door de mysteryguests bij de TTO's zullen worden verwerkt. Daarbij is de persoonlijke levenssfeer van de aangesloten chauffeurs in het geding. De maatregel van het opleggen van een mystery-onderzoek dient ook te voldoen aan de hierboven beschreven eisen van proportionaliteit, subsidiariteit en noodzakelijkheid. Zie hetgeen hiervoor is beschreven bij het onder track en trace onder 'algemeen' en 'inbreuk op de persoonlijke levenssfeer'.
Anders dan bij het track en trace zal hier sprake zijn van een situatie waarbij een aangesloten chauffeur niet weet dat hij met een mysterie-burger zal worden geconfronteerd. Dit maakt dat de proportionaliteit, subsidiariteit en noodzaak goed moeten worden onderbouwd. Het risico is dat het Cbp oordeelt dat de inzet van mysterieburgers een te vergaande inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de chauffeur met zich meebrengt en een sanctie oplegt. Bovendien achten wij de kans reëel dat de bestuursrechter aan resultaten van mysterieguest-onderzoeken aanzienlijk minder bewijskracht toekent. (vergelijk uitspraak over gebruik van anonieme getuigen). Ook hier verdient het vanuit juridisch oogpunt de voorkeur een resultaatverplichting in de verordening op te nemen en de uitvoering daarvan aan de TTO over te laten. Een minder vergaand middel zou bijvoorbeeld het enquêteren van klanten kunnen zijn.

Ad 2 Verstrekking aan en door de gemeente

Uit de Wbp volgt dat persoonsgegevens die voor een bepaald doel zijn verkregen niet verder mogen worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met het oorspronkelijk doel waarvoor ze zijn verkregen. Of je gegevens dus mag doorverstrekken (i.c. van TTO naar gemeente of andersom) hangt onder andere af van de verwantschap tussen het doel van de beoogde verwerking en het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen. Daarbij dient bekeken te worden naar:
a) verwantschap tussen het doel van de beoogde verwerking en het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen, b) de aard van de betreffende gegevens, c) de gevolgen van de beoogde verstrekking voor de betrokkene, d) de mate waarin jegens de betrokkene wordt voorzien in passende waarborgen.
Onder de uitvoering van de verordening valt de handhaving, toezicht en vergunningverlening en het voeren van bezwaar en gerechtelijke procedures. In dat kader mag de gemeente gegevens verwerken.
De TTO's zijn bij verordening ingesteld en hebben tot doel het verbeteren van de kwaliteit van het taxivervoer. Het doel van de gegevensverwerking door TTO's is het uitvoering geven aan de verplichtingen die bij of krachtens verordening worden gesteld.
Het doel van de gemeente en het doel van de TTO's zijn derhalve nauw verwant aan elkaar. Het is daarom mogelijk gegevens uit te wisselen (waaronder ook klachten). Welke gegevens worden uitgewisseld moeten de TTO's en de gemeente nader vastleggen. Hierbij gelden wederom het noodzakelijkheidsvereiste en de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. De gemeente kan niet zonder meer gegevens die van derden (politie, OM) zijn verkregen doorverstrekken aan de TTO. Daarbij is de gemeente gebonden aan de geheimhoudingsbepalingen uit de Wpg en Wjsg en de afspraken die daarover worden gemaakt in de samenwerkingsovereenkomst.

Vertrouwelijk

ad 3 Inzien gegevens door de auditor
Ten aanzien van de auditor geldt het volgende. De auditor is een onafhankelijke organisatie die als doel heeft te beoordelen of de verantwoording van de TTO aan de gemeente klopt. In de Verordening is de verplichting tot instelling van de auditor opgenomen, omdat dat ter uitvoering is van artikel 82b van de Wet.
De auditor dient ter uitvoering van de audit, persoonsgegevens van aangesloten chauffeurs in te zien. Deze auditor geeft derhalve uitvoering aan de Verordening (en de Wet). Het inzien van de persoonsgegevens door de auditor is, omdat uitvoering wordt gegeven aan een wettelijke verplichting, gebaseerd op artikel 8, onder c Wbp en is daarmee rechtmatig. Voor zover sprake is van een doorverstrekking van de TTO aan de auditor, kan aangenomen worden dat deze doorverstrekking in overeenstemming is met het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen zodat ook op .

Vertrouwelijk