



nationale ombudsman

Rapport

Kiwa handelde meldingen over kapotte chauffeurspassen niet goed af

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over Kiwa gegrond.

Achtergrond: de rol van Kiwa

Kiwa is een privaatrechtelijke onderneming die gedeeltelijk overheidstaken uitvoert. Kiwa houdt zich onder andere bezig met het verwerken van aanvragen voor vergunningen in de transportsector. Namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat geeft Kiwa chauffeurspassen uit. Taxichauffeurs zijn wettelijk verplicht om bij hun werkzaamheden gebruik te maken van een chauffeurspas. De chauffeur plaatst zijn chauffeurspas in het voertuig in een boordcomputer taxi (BCT), die de chauffeur identificeert en zijn rij- en rusttijden registreert. Voor de aanvraag van een chauffeurspas moet de chauffeur leges aan Kiwa betalen. De kosten zijn 117 euro exclusief BTW. Als een chauffeurspas defect gaat, dient de chauffeur een vervangende pas bij Kiwa aan te vragen. Voor een vervangende pas zijn doorgaans opnieuw leges verschuldigd.

Wat is de klacht?

De Nationale ombudsman deed onderzoek op basis van de klachtomschrijving. Deze luidde als volgt:

Verzoekers klagen erover dat hun chauffeurspas kort na ontvangst en buiten hun schuld om defect is gegaan en dat zij bij de aanvraag van een nieuwe pas opnieuw leges moesten betalen.

Wat ging er aan de klachten vooraf?

Negen chauffeurs wendden zich tot de Nationale ombudsman met een klacht over hun chauffeurspas¹. Zij stelden dat hun pas binnen korte tijd na levering ervan door Kiwa defect ging. De chauffeurs konden hun passen niet meer normaal gebruiken. Zo kregen chauffeurs een foutmelding wanneer zij hun pas in de BCT van hun voertuig stopten, waardoor taxiriten niet meer konden worden geregistreerd. De chauffeurs vroegen Kiwa om een vervangende pas.

Kiwa verving de passen en rekende hiervoor (opnieuw) leges. Hierover dienden de chauffeurs een klacht in bij Kiwa. Zij stelden dat hun pas binnen korte tijd en buiten hun schuld om defect was gegaan. Daarom vonden zij het onterecht dat zij voor een vervangende pas moesten betalen.

Hoe reageerde Kiwa op de klachten van verzoekers?

Kiwa informeerde verzoekers dat zij op basis van de Regeling vergoedingen documenten Wet personenvervoer 2000 leges moesten betalen voor een vervangende pas. Dat zou alleen anders zijn als sprake was van een defect als gevolg van een productiefout. In dat geval zouden de chauffeurs op basis van de coulanceregeling van Kiwa in aanmerking komen voor vergoeding van de leges die zij hadden betaald, als de oude pas binnen een jaar na levering defect bleek. Van een productiefout was volgens Kiwa bij verzoekers geen sprake.

De defecte passen van verzoekers waren door Kiwa getest. Hieruit bleek dat de passen (rit)gegevens bevatten. Dat betekende volgens Kiwa dat de passen op het moment van levering werkten en dus niet defect waren. Nu de passen op het moment van levering werkten en op een later moment defect gingen, kon volgens Kiwa geen sprake zijn van een productiefout. Daarom kwamen verzoekers niet in aanmerking voor coulance en werden hun klachten ongegrond verklaard. Hierop wendden verzoekers zich tot de Nationale ombudsman.

¹ Eén klacht had betrekking op een zogeheten bestuurderskaart voor een vrachtwagen. Dat verschil was verder niet relevant voor het onderzoek.

Wat is er volgens verzoekers gebeurd en wat is hun standpunt?

Verzoekers hebben zowel bij Kiwa als bij de Nationale ombudsman hun klacht toegelicht. Hieruit komt het volgende beeld naar voren.

De passen van verzoekers gingen binnen een tijdsbestek van een aantal weken tot een aantal maanden na levering ervan defect. Verzoekers stellen dat de passen buiten hun schuld om defect zijn gegaan. Zij zijn altijd zorgvuldig met hun passen omgegaan. Er is volgens verzoekers dan ook niet sprake van een zogeheten gebruikersfout, maar van een productiefout. Verzoekers vinden het dan ook onterecht dat zij opnieuw leges moeten betalen voor de vervanging van hun pas.

Verzoekers stellen dat Kiwa hoge kosten in rekening brengt voor (vervangende) passen en dat zij mochten verwachten dat een dergelijk duur product langer meegaat dan een aantal weken of maanden. Eén van de verzoekers beschreef dat hij als taxichauffeur netto 650 euro per maand verdient en dat de kosten van de vervangende pas zodoende zwaar op zijn inkomen kwamen te drukken.

Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?

De Nationale ombudsman heeft verzoekers klacht onderzocht door de stukken te bestuderen die door verzoekers en door Kiwa zijn verstrekt. Ook heeft de ombudsman Kiwa een aantal vragen gesteld. Daarnaast heeft de ombudsman acht geslagen op relevante wet- en regelgeving.

Wet en regelgeving

De verplichting voor het gebruik van chauffeurspassen is geregeld in het Besluit personenvervoer 2000 (het Besluit). Op grond van artikel 81 van het Besluit dienen taxichauffeurs in het bezit te zijn van een chauffeurspas. Uit artikel 83 van het Besluit volgt dat chauffeurspassen een geldigheidsduur hebben van vijf jaar. Een pas die binnen de termijn van vijf jaar defect gaat, moet voor de duur van de resterende termijn van geldigheid worden vervangen door een andere pas.

Op grond van artikel 17 van de Regeling vergoedingen documenten Wet personenvervoer 2000 bedragen de kosten voor een (vervangende) chauffeurspas 117 euro exclusief BTW.

Vragen van de Nationale ombudsman

Tijdens zijn onderzoek heeft de ombudsman – samengevat weergegeven – onder andere aan Kiwa gevraagd:

- wat Kiwa verstaat onder een productiefout en hoe Kiwa dit soort fouten vaststelt;
- wat Kiwa verstaat onder een gebruikersfout, hoe Kiwa dit soort fouten vaststelt en wat er gebeurt als Kiwa niet kan vaststellen waardoor de fout is ontstaan;
- wat de verwachte levensduur van chauffeurspassen is;
- of en op welke wijze Kiwa chauffeurs informeert over het (juiste) gebruik van de door hen ontvangen passen;
- of Kiwa chauffeurs informeert over de in hun geval geconstateerde productiefouten/gebruikersfouten;
- of Kiwa chauffeurs in de gelegenheid stelt om aan te tonen dat geen sprake zou zijn van gebruikersfouten;
- of Kiwa op basis van de coulanceregeling coulance toont als er geen sprake van een gebruikersfout blijkt te zijn;

- om te beschrijven hoe het zou handelen in de volgende fictieve casus: een chauffeurspas gaat drie dagen na uitgifte ervan defect. De pas blijkt bij uitgifte te hebben gewerkt. Er staan namelijk ritgegevens van de gebruiker op. Kiwa stelt vervolgens vast dat geen sprake is van gebruikersfouten. Komt de gebruiker in dat geval in aanmerking voor coulance?

Het standpunt van Kiwa

In reactie op het onderzoek van de ombudsman en de door hem gestelde vragen liet Kiwa het volgende weten.

Volgens Kiwa is sprake van twee verschillende klachten. Een klacht dat passen buiten de schuld van de chauffeurs defect gingen en een klacht over de verschuldigde leges voor een vervangende pas. Kiwa stelt dat de plicht tot het betalen van leges wettelijk is vastgelegd.

Over de levensduur van een chauffeurspas

De verwachte levensduur van een chauffeurspas is 10 jaar. De chauffeurspas heeft een geldigheidsduur van 5 jaar.

Over de oorzaak van defecten

Er is sprake van een productiefout als de chauffeurspas niet bruikbaar blijkt te zijn. Een pas blijkt niet bruikbaar als uit een test door Kiwa volgt dat de pas niet goed werkt en er geen gegevens over rij- en rusttijden op de pas staan. Het komt ook voor dat Kiwa niet kan vaststellen wat de oorzaak van het defect is. Bijvoorbeeld als de pas fysiek niet is beschadigd en de pas bij de test door Kiwa niet kan worden uitgelezen. In dat geval betaalt Kiwa de leges aan de chauffeur terug. Volgens Kiwa was zij al een onderzoek naar de oorzaak van de defecten gestart toen de Nationale ombudsman zijn onderzoek opende. Het onderzoek van Kiwa naar de defecten is complex, omdat er verschillende factoren zijn die de werking van de pas beïnvloeden en kunnen leiden tot een defect.

Over de rol van chauffeurs bij defecten

Kiwa stelt taxichauffeurs niet in de gelegenheid om aan te tonen dat er geen sprake is van een gebruikersfout. Er is namelijk geen geschikte manier om dat te doen. Gebruikersfouten zijn gebaseerd op praktijksituaties, die niet te reproduceren zijn. Als sprake is van meerdere soortgelijke klachten over passen, dan neemt Kiwa contact op met de taxichauffeurs om de oorzaak van het probleem te achterhalen.

Over de coulanceregeling

Kiwa is wettelijk verplicht om leges in rekening te brengen voor een (vervangende) chauffeurspas. Als sprake is van een productiefout en de pas niet bruikbaar is geleverd, acht Kiwa het echter niet redelijk om leges in rekening te brengen. Kiwa brengt geen kosten voor een vervangende pas in rekening als de defecte pas binnen een jaar na levering defect blijkt. Indien een chauffeurspas drie dagen na uitgifte ervan defect gaat en de pas blijkt aanvankelijk te hebben gewerkt, dan komt de chauffeur niet in aanmerking voor coulance. Ook niet als geen sprake is van gebruikersfouten.

Over de informatievoorziening door Kiwa

Chauffeurs worden door Kiwa niet geïnformeerd over het (juiste) gebruik van hun pas. Het gebruik van de pas wordt voornamelijk bepaald door het merk en type van de BCT. Instructies over het gebruik van de BCT worden door de fabrikant van de boordcomputer verstrekt.

Ontwikkelingen tijdens het onderzoek

Kiwa liet tijdens het onderzoek weten dat het op dat moment (maart 2021) samen met chauffeurs en hun werkgevers de omstandigheden waarin foutmeldingen zich voordoen inventariseerde. Op die manier wilde Kiwa uitsluiten dat foutmeldingen worden veroorzaakt door onjuist gebruik van de pas en/of de BCT. Na inventarisatie zou Kiwa onderzoeken of er een verband bestaat tussen specifiek gebruik en specifieke foutmeldingen. Ook is Kiwa samen met de leveranciers van BCT's een analyse gestart van de werking van de BCT-software en de interactie tussen de BCT en de chauffeurspas. Bij Kiwa bestond namelijk het vermoeden dat de wisselwerking tussen de pas en de BCT in specifieke situaties voor defecten kan zorgen. Kiwa kon niet concreet maken wanneer het verwachtte dat de analyse zou zijn afgerond. In de tussentijd trof het een tijdelijke maatregel, waarbij de leges voor een vervangende kaart naar 30 euro exclusief BTW werden verlaagd. Voorwaarde hiervoor was onder andere dat de defecte pas die vervangen moest worden niet fysiek beschadigd mocht zijn. Verder werden de verzoekers die zich tot de Nationale ombudsman wendden door Kiwa schadeloos gesteld. Zij kregen de door hun betaalde leges voor de vervangende pas vergoed.

In juli 2021 informeerde Kiwa de ombudsman dat een groot deel van de defectmeldingen betrekking had op een bepaalde versie van de passen, die in zeer specifieke omstandigheden een geheugenprobleem konden vertonen. Dit, hoewel de passen voor levering ervan waren goedgekeurd. Door het geheugenprobleem blokkeerden de passen en gaf de BCT een foutmelding. Kiwa besloot alle passen met geheugenproblemen van chauffeurs die zich bij Kiwa hadden gemeld kosteloos te vervangen, waaronder die van verzoekers. Kiwa heeft op dit moment een tool waarmee het kan vaststellen of sprake is van deze geheugenproblemen.

Vanaf eind januari 2020 wordt een nieuwe versie van de chauffeurspas verstrekt door Kiwa. De nieuwe soort pas vertoont geen geheugenproblemen meer. Kiwa zal nieuwe passen die defect gaan niet gratis vervangen, tenzij sprake is van een productiefout. Hierbij toetst Kiwa of de pas werkte op het moment van levering.

Onderzoek beëindigd

De ombudsman onderzocht de volgende klacht:

Verzoekers klagen erover dat hun chauffeurspas kort na ontvangst en buiten hun schuld om defect is gegaan en dat zij bij de aanvraag van een nieuwe pas opnieuw leges moesten betalen.

Kiwa stelt dat de defecte passen werkten op het moment van levering ervan. Daarom was er volgens Kiwa geen sprake van een productiefout en vielen verzoekers (in eerste instantie) niet onder de coulanceregeling die Kiwa in het leven had geroepen. Kiwa informeerde verzoekers niet over de aard en de oorzaak van de defecten, maar wees hen slechts op hun wettelijke betaalplicht. Kiwa begon samen met haar ketenpartners een onderzoek naar de technische oorzaak van de defecten aan de passen. Kiwa constateerde dat de passen bij nader inzien toch niet deugden. De passen vertoonden geheugenproblemen. Daarom besloot Kiwa alle passen met geheugenproblemen van chauffeurs die zich bij Kiwa meldden kosteloos te vervangen, waaronder die van verzoekers. Daarmee zijn de klachten van verzoekers alsnog naar tevredenheid opgelost.

Toekomst

Kiwa liet de Nationale ombudsman weten dat zij toekomstige (klachten over) defecte chauffeurspassen weer op de oude manier zal toetsen. Kiwa zal dan toetsen of de pas op het moment van levering werkte. Naar aanleiding van die stelling ziet de ombudsman reden om aan te geven wat hij in de toekomst van Kiwa verwacht.

De taak van Kiwa als overheidsinstantie

De Nationale ombudsman vindt dat het de taak van Kiwa is om deugdelijke chauffeurspassen te leveren. Dat betekent dat een geleverde pas de eigenschappen moet bezitten die voor een normaal gebruik daarvan nodig zijn². Chauffeurs moeten de pas kunnen gebruiken om hun taxiwerkzaamheden te registreren. Gelet op de levensduur van de pas (tien jaar), mogen chauffeurs ervan uitgaan dat de pas bij normaal gebruik ervan tenminste een aantal jaar meegaat. En dat de pas dus niet na enkele weken of maanden defect gaat, zoals bij verzoekers het geval was. Als een pas na een dergelijk korte periode defect gaat, kan in redelijkheid worden vermoed dat sprake is van een productiefout³. In dat geval is een kosteloze vervanging van de pas op zijn plaats, tenzij overduidelijk is dat de chauffeur onzorgvuldig met zijn pas is omgegaan, bijvoorbeeld val- of waterschade⁴. Dat lijkt Kiwa zelf ook te onderschrijven met haar coulanceregeling.

Een behoorlijke toepassing van de coulanceregeling

Bij een behoorlijke toepassing van de coulanceregeling verleent Kiwa coulance als blijkt dat de pas niet geschikt is voor normaal gebruik ervan en het defect aan de pas zich binnen een jaar na levering heeft voorgedaan, terwijl geen sprake blijkt te zijn van onzorgvuldig gebruik. Daarbij wordt niet slechts gekeken naar het moment van levering van de pas. Gebreken bij een dergelijk complex product als een chauffeurspas kunnen zich ook op een ander moment dan tijdens of vóór de levering voordoen⁵. Dat wordt bevestigd door het eigen onderzoek dat Kiwa samen met haar ketenpartners heeft verricht. Verder moet Kiwa de chauffeur in de gelegenheid stellen om zijn standpunt over (het gebruik van) de defecte pas te onderbouwen. Van een chauffeur kan niet worden verwacht dat hij bewijs levert dat het defect is veroorzaakt door een productiefout

² Dit sluit aan bij de eis van conformiteit, zoals vastgelegd in art. 7:17 BW. Daarin staat wat een koper bij consumentenkoop van een gekocht product mag verwachten.

³ Bij een consumentenkoop wordt vermoed dat het product niet deugdelijk is, indien het defect zich binnen een termijn van zes maanden na levering openbaart, tenzij de aard van de zaak of de aard van de afwijking zich daartegen verzet. Zie artikel 7:18 BW.

⁴ J. Hijma, 'Consument en non-conformiteitsbewijs', *Tijdschrift voor Consumentenrecht & handelspraktijken (TvC)* 2013-6, p.6.

⁵ Rb. Amsterdam 8 juli 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:4197 m.nt. V. Mak.

of dat het defect *niet* is veroorzaakt door onzorgvuldig gebruik⁶. Chauffeurs hebben niet de middelen om dat aan te tonen.

Het ligt op de weg van Kiwa als professionele partij om de defecte pas op fouten te onderzoeken. Als uit het onderzoek van de pas blijkt dat het defect niet is veroorzaakt door een productiefout, maar door onzorgvuldig gebruik door de chauffeur, kan Kiwa in redelijkheid weigeren om coulance te verlenen. Voor de chauffeur dient daarbij inzichtelijk te worden gemaakt waarom volgens Kiwa sprake is van een gebruikersfout, zodat de chauffeur dit standpunt kan bestrijden. Dat geldt voor de oude gevallen met geheugenproblemen, maar ook bij toekomstige defecte chauffeurspassen.

De Nationale ombudsman ziet aanleiding voor een aanbeveling met het oog op de toekomst.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman beveelt Kiwa aan om

- eventuele toekomstige klachten over defecte chauffeurspassen met geheugenproblemen (versie V14) te behandelen zoals zij verzoekers klachten uiteindelijk heeft behandeld.
- de coulanceregeling bij toekomstige klachten behoorlijk toe te passen.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

⁶ Om die reden worden consumenten bij consumentenkoop door de wet beschermd. Uit artikel 7:18 lid 2 BW volgt dat als een afwijking aan een product zich binnen zes maanden na aflevering voordoet, wordt vermoed dat het product gebrekkig is. Er geldt dan garantie. Tenzij de aard van de zaak of de aard van de afwijking zich daartegen verzet.

Dit is ook in lijn met de zogeheten *Schadevergoedingswijzer* van de Nationale ombudsman. Daarin staat dat de overheid een coulante benadering hanteert als vast staat dat zij fouten heeft gemaakt, maar de burger problemen heeft om de omvang van de schade met hard bewijs te staven. Zie <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/infomateriaal/schadevergoedingswijzer.pdf>.

Een consument kan echter in redelijkheid geen beroep doen op artikel 7:18 lid 2 BW als het product overduidelijke schade heeft. Zie ook M.B.M. Loos, 'Consumentenkoop en garanties volgens het herziene consumentenkooprecht', *NTER* 2003-6, p. 157.