



Rapport

Datum: 9 juni 2006

Rapportnummer: 2006/199

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat de Inspectie Verkeer en Waterstaat Divisie Vervoer van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in het kader van haar aanvraag voor het Keurmerk Taxibedrijf een negatief advies heeft verstrekt aan KIWA Certificatie en Keuringen N.V.

Beoordeling

Algemeen

1. De overheid wil het gebruik van de taxi stimuleren. Daarom is met ingang van 1 januari 2000 de wet "Deregulering taxivervoer" (zie Achtergrond, onder 1.) in werking getreden. De wet bestaat uit een aantal maatregelen die tot kwaliteitsverhoging en meer concurrentie in het taxivervoer moeten leiden.

2. Teneinde de belangen in de uitvoering van het taxibedrijf te waarborgen werd in 2004 het zogeheten "Keurmerk Taxibedrijf" geïntroduceerd dat werd ontwikkeld door de Werkgeversorganisatie Koninklijk Nederlands Vervoer Taxi, in samenwerking met onder meer het ministerie van Verkeer en Waterstaat en Kiwa Certificatie en Keuringen N.V. (verder: KIWA). Het bezit van een keurmerk is niet verplicht voor taxibedrijven. Om het certificaat Keurmerk Taxibedrijf te verkrijgen, moet een taxionderneming voldoen aan de eisen uit de zogeheten "Norm Keurmerk Taxibedrijf". Deze eisen worden opgesteld door een College van Deskundigen en hebben betrekking op het borgen van de aspecten veiligheid, comfort en imago. Het College van Deskundigen bestaat uit onder meer vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers in het taxivervoer, consumentenorganisaties en vertegenwoordigers van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

3. KIWA, een onafhankelijke organisatie, toetst op aanvraag of een taxiondernemer aan de gestelde eisen voldoet en kent, bij een positieve beoordeling, het Keurmerk toe. Bij deze toetsing treedt de Inspectie Verkeer en Waterstaat (verder: IVW) adviserend op. De criteria aan de hand waarvan de IVW tot een advies komt, zijn (globaal) vastgelegd in Bijlage 1 bij de Norm Keurmerk Taxibedrijf (zie Achtergrond, onder 2.), in de zogeheten "IVW-richtlijn voor afgifte en intrekking van het Keurmerk Taxibedrijf". Hierin is ondermeer bepaald dat, indien blijkt dat in de twee jaar voorafgaand aan de aanvraag een aanvrager een of meer minder zware overtredingen heeft gepleegd, de overtredingen moeten worden afgezet tegen het aantal inspecties. Hierbij wordt alleen rekening gehouden met de overtredingen waarvan proces-verbaal is opgemaakt, waarbij een politietransactie heeft plaatsgevonden of een Mulderbeschikking (zie Achtergrond, onder 3.) is uitgereikt. Wanneer er sprake is van elf of meer inspecties in de betrokken periode, dan mag dat in niet meer dan 20% van de gevallen zijn gebeurd.

Bij 80% van de controles mogen dus geen overtredingen worden geconstateerd.

I. Bevindingen

4. Verzoekster, een besloten vennootschap die een taxibedrijf voert, diende in 2004 bij KIWA een aanvraag in om toekenning van het Keurmerk Taxibedrijf.

5. Bij e-mailbericht van 10 december 2004 liet KIWA aan verzoekster weten dat de IVW een negatief advies had gegeven over verzoekster omdat er negentien inspecties waren geweest waarvan er vier negatief waren. De laatste overtreding was gedateerd 3 november 2004. De aanvraag werd daarom niet in behandeling genomen, aldus KIWA.

6. Verzoekster klaagt erover dat de IVW aan KIWA een negatief advies heeft gegeven. Verzoekster stelt dat zij wel aan de 80%-norm voldoet en verwijt de IVW een gebrekkige administratie te voeren.

7. In haar standpunt ten aanzien van de klacht deelde de minister mee dat het advies van de IVW uitsluitend is gebaseerd op door de IVW zelf uitgevoerde controles op het aanvragende bedrijf en de daarbij geconstateerde overtredingen; betrouwbare cijfers van andere controlerende instanties ontbreken en worden daarom niet meegenomen in de beoordeling. In de twee jaar voorafgaand aan de aanvraag om een Keurmerk was het taxibedrijf van verzoekster negentien maal gecontroleerd door de IVW en had het aantal geconstateerde overtredingen (processen-verbaal) de norm overschreden, zodat een negatief advies was gegeven.

8. Desgevraagd zond de minister van Verkeer en Waterstaat een uitdraai uit het IVW-registratiesysteem en afschriften van de desbetreffende processen-verbaal. Op de uitdraai staan negentien controles door IVW-inspecteurs vermeld, waarvan er vier tot een proces-verbaal hadden geleid. Blijkens deze uitdraai had inspecteur W. een proces-verbaal opgemaakt naar aanleiding van een overtreding van chauffeur M. op 16 juni 2004, had inspecteur B. een proces-verbaal opgemaakt naar aanleiding van een overtreding van chauffeur S. op 22 februari 2004, had inspecteur K. een proces-verbaal opgemaakt naar aanleiding van een overtreding van chauffeur H. op 20 augustus 2004 en had inspecteur G. een proces-verbaal opgemaakt naar aanleiding van een overtreding van chauffeur T. op 3 november 2004.

9. De meegezonden processen-verbaal bleken echter niet alle overeen te stemmen met de uitdraai: het proces-verbaal van inspecteur W. had betrekking op een overtreding door chauffeur M. op 22 mei (niet: 16 juni) 2004 en het proces-verbaal van inspecteur K. ontbrak.

10. De minister deelde desgevraagd mee dat inspecteur W. op 16 juni 2004 een onderzoek had ingesteld naar aanleiding van een overtreding door chauffeur M. op 22 mei 2004. Inspecteur W. had daarvan een maand later, op 16 juli 2004, een proces-verbaal opgemaakt. Voorts deelde de minister mee dat zij het proces-verbaal van inspecteur K.

niet kon toezenden omdat de geconstateerde overtreding ten onrechte was toegerekend aan verzoekster.

11. De vierde inspectie die door de IVW was meegerekend bij de beoordeling was volgens de minister een tweede proces-verbaal van inspecteur B., naar aanleiding van een overtreding van chauffeur Be. op 22 juli 2004. De minister zond een kopie van het desbetreffende proces-verbaal van inspecteur B. mee. Verder deelde de minister mee dat de IVW indertijd het negatieve advies had afgegeven enkel op basis van de gegevens zoals die op de uitdraai stonden vermeld, zonder de daaraan ten grondslag liggende processen-verbaal te controleren. Tenslotte deelde de minister mee dat het negatieve advies betrekking had op de periode van twee jaren voorafgaand aan de datum 10 december 2004, de datum waarop het advies werd uitgebracht aan KIWA.

12. De Nationale ombudsman constateert dat het proces-verbaal van inspecteur W. van 16 juli 2004 verslag doet van haar onderzoek van 5 juli 2004 naar een overtreding door chauffeur M. op 22 mei 2004. De Nationale ombudsman constateert voorts dat het tweede proces-verbaal van inspecteur B. is gedateerd op 2 februari 2005 en verslag doet van zijn onderzoek van 1 februari 2005 naar aanleiding van een overtreding door chauffeur Be. op 22 juli 2004.

II. Beoordeling

13. Het vereiste van administratieve nauwkeurigheid houdt in dat bestuursorganen secuur werken. Dit brengt met zich mee dat een bestuursorgaan bij het uitbrengen van een advies over de inwilligbaarheid van een aanvraag dient uit te gaan van de juiste feiten, hetgeen op zich weer met zich meebrengt dat er sprake moet zijn van een deugdelijke (geautomatiseerde) dossiervorming.

14. Uit het onderzoek is gebleken dat de IVW omstreeks 10 december 2004 een negatief advies uitbracht over het taxibedrijf van verzoekster op grond van een uitdraai waarop negentien controles en vier processen-verbaal stonden vermeld. Voorts is gebleken dat de IVW de informatie op de uitdraai voorafgaand aan de afgifte van het advies niet heeft gecontroleerd en dat de informatie op deze uitdraai niet overeenstemt met de feiten. Het proces-verbaal van inspecteur W. had betrekking op een ander feit dan vermeld en het proces-verbaal van inspecteur K. bleek bij nader inzien niet aan verzoekster te mogen worden toegerekend.

15. De Nationale ombudsman overweegt dat het getoonde proces-verbaal van inspecteur W. betrekking heeft op een overtreding in de relevante toetsingsperiode en is opgemaakt voor de datum waarop de IVW het negatieve advies aan KIWA gaf. Aldus gezien heeft de foutieve registratie van het proces-verbaal van inspecteur W. voor verzoekster geen nadelig effect gehad.

Dit kan echter niet worden gezegd met betrekking tot het proces-verbaal dat door inspecteur K. zou zijn opgemaakt naar aanleiding van een overtreding door chauffeur H. op 20 augustus 2004. De minister deelde hierover mee dat deze overtreding ten onrechte aan verzoekster was toegerekend.

16. Het voorgaande betekent dat de IVW ten tijde van het uitbrengen van advies op 10 december 2004 slechts over de resultaten van achttien of negentien eigen controles bij het taxibedrijf van verzoekster beschikte, waarvan drie controles tot een proces-verbaal hadden geleid. Aldus bezien had de IVW op dat moment niet anders kunnen concluderen dan dat minder dan 20% van de controles was uitgemond in een proces-verbaal en dat er geen grond was voor een negatief advies.

17. Door de data van de eigen controles niet correct te verwerken in het registratiesysteem en door zich bij de advisering alleen te baseren op een uitdraai uit het registratiesysteem, heeft de IVW in strijd gehandeld met het vereiste van administratieve nauwkeurigheid.

18. In haar brief van 22 december 2005 stelde de minister dat de IVW in plaats van het proces-verbaal van inspecteur K. een tweede proces-verbaal van inspecteur B. had betrokken bij de beoordeling. Inspecteur B. maakte dit proces-verbaal op naar aanleiding van een overtreding van chauffeur Be. op 22 juli 2004.

19. De Nationale ombudsman begrijpt uit de onder 18. vermelde stelling dat de minister daarmee heeft bedoeld aan te geven dat de onterechte vermelding van het proces-verbaal van inspecteur K. op de uitdraai voor verzoekster geen nadelige gevolgen heeft gehad omdat er een ander proces-verbaal voor in de plaats was meegerekend.

De Nationale ombudsman kan de minister hierin echter niet volgen omdat inspecteur B. het desbetreffende proces-verbaal opstelde op 2 februari 2005, dat wil zeggen geruime tijd na de aanvraag en bovendien na de advisering.

Dit laatste onderzoek kan daarom geen rol hebben gespeeld bij het negatieve advies van 10 december 2004.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Vervoer van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, is gegrond wegens schending van het vereiste van administratieve nauwkeurigheid.

Onderzoek

Op 26 maart 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van T. te M., ingediend door de heer S. te M., met een klacht over een gedraging van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Vervoer van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Verkeer en Waterstaat, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Verkeer en Waterstaat verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Hierna werd aan de minister een aantal aanvullende vragen gesteld, waarna verzoekster opnieuw in de gelegenheid werd gesteld om op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Verzoeker deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van de minister van Verkeer en Waterstaat gaf geen aanleiding het verslag aan te vullen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

Een e-mailbericht van KIWA aan verzoekster van 10 december 2004;

Een e-mailbericht van 26 maart 2005 van verzoekster aan de Nationale ombudsman, bevattend een klacht over de Inspectie Verkeer en Waterstaat;

Een brief van 14 juli 2005 van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Nationale ombudsman, bevattend het standpunt van de minister ten aanzien van de klacht;

Een proces-verbaal van inspecteur W. van 16 juli 2004 naar aanleiding een overtreding van chauffeur M. op 22 mei 2004;

Een proces-verbaal van inspecteur B. van 7 juni 2004 naar aanleiding van een overtreding van chauffeur S. op 22 februari 2004;

Een proces-verbaal van inspecteur G. van 11 november 2004 naar aanleiding van een overtreding van chauffeur T. op 3 november 2004;

Een proces-verbaal van inspecteur B. van 2 februari 2005 naar aanleiding van een overtreding van chauffeur Be. op 22 juli 2004;

Een ongedateerde uitdraai uit het registratiesysteem van de Inspectie Verkeer en Waterstaat waarop negentien controles en vier processen-verbaal staan vermeld;

Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 22 december 2005 gericht aan de Nationale ombudsman, bevattend nadere informatie.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Memorie van Toelichting bij de Wijzigingswet Wet personenvervoer voor het taxivervoer ("Wet deregulering taxivervoer") Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 910, nr. 3

"Dit voorstel van wet bestaat uit een combinatie van maatregelen. Het gaat daarbij niet alleen om een substantiële deregulering, maar ook om kwaliteitsverbetering, ondersteunende maatregelen en intensivering van de controle en de handhaving. Dit alles bezien in hun onderlinge samenhang.

De deregulering heeft ten aanzien van het taxivervoer vooral betrekking op het huidige capaciteits- en tarievenbeleid. Naar mijn oordeel is de markt veel beter dan de overheid in staat om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen. De overheid dient zich daarom zo veel mogelijk te onthouden van regelgeving op het terrein van de capaciteit en de tarieven.

(...)

Bij de kwaliteitsverbetering gaat het zowel om de kwaliteit van de ondernemer als die van de chauffeur en het voertuig. De regelgeving wordt beperkt tot het strikt noodzakelijke en is nodig om de kwaliteit van het taxivervoer bij versterking van de marktwerking zeker te stellen. Daartoe is ook nodig dat de controle en handhaving van de resterende regels versterkt wordt en uniform in het hele land plaatsvindt.

(...)

5. Doelstellingen van de wet

De maatregelen in dit wetsvoorstel leiden tot een versterking van de positie van het taxivervoer binnen de gehele keten van het collectief personenvervoer. Het taxivervoer heeft een beter perspectief indien door bedrijven een betere verhouding van prijs en

kwaliteit kan worden gerealiseerd en meer productinnovaties kunnen worden doorgevoerd. Om goed op dit gewenste perspectief in te kunnen spelen is het noodzakelijk dat er een optimale afstemming plaats vindt tussen vraag en aanbod. Met

dit wetsvoorstel kan dit worden gerealiseerd. De overheid treedt terug als regulator van het aanbod.”

2. Bijlage 1 bij Norm Keurmerk Taxibedrijf, versie 1.05 van 1 december 2004

“IVW-RICHTLIJN VOOR AFGIFTE EN INTREKKING VAN HET KEURMERK TAXIBEDRIJF

Om voor het certificaat Keurmerk Taxibedrijf in aanmerking te komen, dient een taxiondernemer aan een aantal criteria te voldoen. Deze zijn vastgelegd in de Norm Keurmerk Taxibedrijf (= eisen) van het Keurmerk Taxibedrijf. Als een ondernemer aan de gestelde criteria voldoet, kan hij dit laten toetsen door een Certificerende Instelling (CI). Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) heeft een adviserende rol bij de aanvraag van het Keurmerk Taxibedrijf. Aan de hand van de door de IVW vastgestelde criteria zal een advies worden gegeven voor het wel of niet in behandeling nemen van een aanvraag door de CI.

(...)

Aanvraag van het Keurmerk Taxibedrijf

Wanneer de IVW een aanvraag voor advies binnenkrijgt, zal over een periode van twee jaar, voorafgaande aan de datum van de aanvraag, worden bekeken of het betreffende bedrijf overtredingen heeft begaan. Tevens zal daarbij gekeken worden naar de aard van de overtredingen. De IVW zal haar informatie halen uit zowel transportinspecties (wegcontroles) als bedrijfsinspecties.

Beoordelingscriteria

(...)

Uitgangspunt (...) is dat afhankelijk van de zwaarte van een overtreding een taxionderneming al dan niet in aanmerking kan komen voor het Keurmerk Taxibedrijf. Elke inspectie waarbij een proces-verbaal is opgemaakt telt als 1 overtreding.

Waarschuwingen en signaleringen worden niet in het oordeel meegenomen van het Keurmerk Taxibedrijf (mede doordat de taxiondernemer daar niet altijd kennis van kan dragen).

Overtredingen (= non conformiteiten)

(...)

Mocht er sprake zijn van minder zware Overtredingen (= NC's), dan worden de NC's afgezet tegen het aantal (transport en bedrijf)-inspecties. Hierbij wordt alleen rekening gehouden met de non conformiteiten waarvoor proces-verbaal is opgemaakt of waarbij lik-op-stuk is toegepast (...). Indien er tijdens een inspectie voor meer dan één feit proces-verbaal is opgemaakt (...), telt dit in de beoordeling maximaal éénmaal mee.

De norm die bij NC's gehanteerd wordt:

- 0-5 inspecties: er mag één NC zijn
- 6-10 inspecties: er mogen twee NC's zijn
- 11 of meer inspecties: een norm van 20% NC's ten opzichte van het aantal inspecties (landelijk gemiddelde is 32%)”

3. Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften

(Wet van 3 juli 1989, Stb. 1989, 300)

Tot de inwerkingtreding van de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften (ook wel bekend als “Wet Mulder”) op 1 september 1992 werden fouten in het verkeer via de strafrechtelijke weg afgedaan als overtredingen. Wanneer een verdachte niet meewerkte aan de tenuitvoerlegging van de opgelegde boete, kon betaling van de boete alleen via de strafrechter worden afgedwongen.

Met de inwerkingtreding van de Wet Mulder werd de afhandeling van verkeersovertredingen overgeheveld naar het administratief recht. Nadat de politie een gedraging heeft geconstateerd, ontvangt de betrokken burger een beschikking (ook wel: “Mulderbeschikking”) van het Centraal Justitieel Incasso Bureau.