

## 10 Slotbeschouwing, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de twee onderzoeksvragen beantwoord, te weten de vraag naar het effect van de mandatering op de handhaving van de taxiwetgeving in Amsterdam en de vraag naar de mogelijke juridische risico's van de mandaatverlening aan niet-ondergeschikten. Per onderdeel worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

### 10.1 Effecten van de mandaatverlening

De eerste onderzoeksvraag luidt:

Heeft de mandatering van de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang aan de regiopolitie Amsterdam-Amstelland bijgedragen aan een effectievere handhaving van de taxiwetgeving?

Ter beantwoording van deze vraag geven wij het volgende in overweging:

Tijdens het debat in de Tweede Kamer over de evaluatie van de taxiwetgeving in het najaar van 2001 vermeldt de minister van Verkeer en Waterstaat er bijna zeker van te zijn dat alle rotte plekken in de wereld van de taxi's als gevolg van de nieuwe wet aan het licht zijn gekomen.<sup>1</sup> Amsterdam kan hier over mee praten. De problemen in Amsterdam met betrekking tot de invoering van de taxiwet waren zodanig, dat wel gesproken werd van een 'taxioorlog'.

In Amsterdam is 80 tot 90% van het taxivervoer 'straattaxi', een klein percentage is contractvervoer; een beeld dat sterk afwijkt van het landelijke. Als gevolg van de liberalisering van de taxiregelgeving werd Amsterdam met name in de avond- en nachtelijke uren overspoeld met taxi's. Deze niet te beheersen instroom van taxi's ging gepaard met een magere naleving van de wet- en regelgeving door een deel van de taxichauffeurs. Bovendien verzette een deel van de bestaande taxichauffeurs zich tegen de komst van nieuwkomers op de markt uit vrees voor hun monopoliepositie. De effecten van deze ontwikkelingen deden zich gelden in de openbare ruimte en hadden gevolgen voor de openbare orde. De in Amsterdam ontstane situatie stelde zowel de burgemeester van Amsterdam als de minister van Verkeer en Waterstaat voor een handhavingsprobleem. De burgemeester in zijn verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente en de minister in zijn verantwoordelijkheid voor toezicht op de naleving en handhaving van de taxiwetgeving. Ondanks toezeggingen van de minister voor extra inspectiecapaciteit<sup>2</sup>, was het Amsterdamse gemeentebestuur van mening dat er sprake was van een te geringe pakkans wegens onvoldoende inspectiecapaciteit.

#### Vondst

Met het idee om de politie via mandaatverlening toe te rusten met de bestuursdwang-bevoegdheid sneed het mes aan twee kanten. Het tekort aan inspectiecapaciteit verminderde door politieagenten in te zetten en de politiefunctionarissen konden effectiever en met meer gezag optreden. Het bevel om het daklicht te verwijderen en te stoppen met het aanbieden

<sup>1</sup> Evaluatie taxiwetgeving, Tweede Kamer, 10 oktober 2001, 11-534.

<sup>2</sup> Eerste Kamer, 2001-2002, Aanhangsel 4.

van taxiverkeer totdat de zaak op orde is (met als stok achter de deur de last onder dwangsom), treft taxichauffeurs, die regels aan hun laars lappen en snel geld willen verdienen, diep in de portemonnee. Dat blijkt meer indruk te maken dan een geldboete voor een geconstateerde overtreding. De regiopolitie spreekt in dit verband van een 'olievlekwerking' die hiervan uitging onder de taxichauffeurs. Een van de geïnterviewde taxichauffeurs merkt op: *'de jongens worden toch wel banger'*.

De vraag aan de minister om mandatering van de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang door de korpschef mag gerust een vondst genoemd worden. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat de minister het eens werd met de korpsbeheerder: *'als je het op deze manier kan organiseren, doe het'*.

### **Bevindingen**

De mandaatverlening en de gemaakte afspraken behelsden onder meer een planningsrooster voor gezamenlijk controles van regiopolitie en inspectie. In de periode van half april tot half oktober 2002 zijn er 32 grootschalige controles uitgevoerd. Ten opzichte van de zeven grootschalige controles in het eerste kwartaal 2002 betekent dat meer dan een verdubbeling van het aantal uitgevoerde grootschalige controles. In totaal zijn meer dan 2000 taxi's aangehouden, waarbij 343 keer proces-verbaal is opgemaakt en 36 keer bestuursdwang is toegepast. De meest voorkomende feiten zijn rijden zonder vergunning en geen APK. Tijdens individuele controles is 17 keer bestuursdwang toegepast. De Pilot heeft aan daadwerkelijke handhavingscapaciteit ongeveer 1240 uren gekost, verdeeld over 155 handhavers. Hierbij zijn de voorbereidingsuren en administratieve verwerkingsuren niet meegerekend.

Zowel van de zijde van de politie als van de inspectie is verteld dat de onderlinge sfeer en samenwerking tijdens de controles goed was. Uit (beperkte) eigen waarneming kunnen wij dat als onderzoekers bevestigen.

Uit de interviews met 31 taxichauffeurs blijkt dat het merendeel de intensieve controles op prijs stelt en geven 24 chauffeurs aan tevreden te zijn met de wijze waarop de controles worden uitgevoerd (vriendelijk, beleefd, netjes, straight, streng maar goed, prima, perfect. Illustratief is de uitspraak van een TCA taxichauffeur: *'Als ik ze zie, dan fleur ik op! Want je ziet de kakkerlakken wegglijpen'*.

### **Lik-op-stuk**

Ondanks deze positieve bevindingen is de vraag naar het precieze effect van de mandaatverlening op de handhavingssituatie in Amsterdam voor wat betreft de taxiwereld moeilijk te beantwoorden. Er is geen beleidskader beschikbaar voor de Pilot met doelstellingen en beoogde resultaten (wat is een aanvaardbaar nalevingniveau?) van de mandaatverlening, op basis waarvan de resultaten getoetst kunnen worden.

Uitgaande van de uitspraak van de minister dat er een lik-op-stuk beleid (intensivering van de controles op straat plus voldoende capaciteit) moest komen, is de conclusie dat daaraan is voldaan. Bovendien is de regiopolitie van mening dat zij, met behulp van de mandaatverlening tot toepassing van bestuursdwang beter toegerust was om met gezag op te kunnen treden tegen overtreders van de taxiregelgeving.

Voorts is de politie van mening dat het gevoerde lik-op-stuk-beleid, inclusief de mandaatverlening, ertoe heeft bijgedragen dat de taxisituatie in Amsterdam weer beheersbaar is in samenhang met de maatregelen die het gemeentebestuur in gang heeft gezet (infrastructurele maatregelen, ontheffings- en sanctiebeleid voor tram- en busbaangebruik, Amsterdams Platform Taxichauffeurs io)

De inspectie heeft zijn twijfels over de meerwaarde van de mandaatverlening aan de politie. Gezamenlijke controles, waarbij de inspectie de bestuursdwang toepast, zouden waarschijnlijk hetzelfde effect hebben gehad, naar de mening van de IVW/DV

Alles afwegend komen wij tot de conclusie dat de mandaatverlening aan de regiopolitie wel degelijk een effect heeft gehad op de taxihandhavingssituatie in Amsterdam en wel om de volgende redenen:

- Door de mandaatverlening is de politie met meer gezag bekleed, nodig om effectief op te kunnen reden tegen de 'vrije jongens mentaliteit' die heerst onder een deel van de Amsterdamse taxichauffeurs.
- Door de mandaatverlening kwam een eind aan de situatie dat de regiopolitie bij overtreding van de Arbeidstijdenwet wel het bevel tot staken arbeid mag geven en bij andere geconstateerde feiten niet.
- Door de mandaatverlening aan de regiopolitie kwam er georganiseerde handhavingcapaciteit bij de politie vrij die nodig was om grootscheepse controleacties te houden samen met de Inspectie Verkeer en Waterstaat Divisie vervoer.
- De mandaatverlening en convenantafspraken gaven de Pilot de bestuurlijk-politieke legitimatie die nodig was om de 'taxioorlog' in Amsterdam aan te kunnen pakken.
- De mandaatverlening aan de regiopolitie, in samenhang met de grootscheepse controles en de bestuurlijk aandacht van het Amsterdamse gemeentebestuur voor de taxiproblematiek vormen een mix van bestuurlijke en handhavingmaatregelen, waarmee een bijdrage is geleverd aan het beheersbaar maken van het taxiprobleem in Amsterdam.

## 10.2 Conclusie

In Amsterdam was, gelet ook op de precare verhouding tussen het openbaar bestuur en de Amsterdamse taxiwereld, een mix van maatregelen nodig om de situatie weer beheersbaar te maken en het kaf van het koren onder de taxichauffeurs in ieder geval op straat te scheiden. De mandaatverlening tot het toepassen van bestuursdwang aan de regiopolitie Amsterdam-Amstelland was daar een succesvol onderdeel van.

### **Proportionaliteit en subsidiariteit**

De vraag of bij de toepassing van de bevoegdheid tot bestuursdwang voldaan is aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit door de regiopolitie is in het kader van dit onderzoek nauwelijks te beantwoorden. De handhavingsinstructie is zo opgesteld dat voor relatief kleine overtredingen bestuursdwang mocht worden toegepast en de uitdrukkelijke bedoeling was een lik-op-stuk-beleid te voeren. De regiopolitie gaf aan de bestuursdwang alleen dan toe te passen als de geconstateerde feiten geen ruimte voor twijfel overlieten. Uit de verslaglegging van de regiopolitie, en met name uit de voortgangsrapportages, is niet te herleiden waarom de politie in het ene geval wel bestuursdwang toepast en in een vergelijkbaar ander geval niet. Er wordt gesteld dat voldaan is aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, zonder verdere toelichting. Ook de spoedeisendheid wordt verondersteld; dat lijkt ons overigens inherent aan de lik-op-stuk aanpak.

Gelet op het feit dat er tot u toe, voor zover wij weten, geen juridische procedures zijn gestart door taxichauffeurs tegen het toepassen van bestuursdwang en op de positieve bevindingen van de meeste van de geïnterviewde taxichauffeurs mogen we voorlopig en voorzichtig concluderen dat de regiopolitie op een passende manier gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid tot toepassen van bestuursdwang.

Een ding moet ons als onderzoekers wel van het hart. De proef met de mandatering van de bestuursdwang aan de regiopolitie Amsterdam-Amstelland is op het hoogste besluitvormingsniveau tot stand gekomen en op het uitvoeringsniveau (*'we slaan de handen ineen'*) uitstekend en loyaal uitgevoerd. Op beleidsmatig niveau zijn voortgangsrapportages uitgebracht en voortgangsgesprekken gevoerd, zoals was afgesproken. Toch kregen wij de indruk dat er tijdens de proef over ad-hoc aangelegenheden is gesproken. En minder aandacht besteed is aan tussentijdse evaluatie, sturing en bijsturing, wat je bij een proef wel zou mogen verwachten.

### **10.3 De juridische houdbaarheid van de mandaatverlening aan de korpschef**

De tweede onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre is mandatering van de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang aan de korpschef inzake handhaving van de taxiwetgeving juridisch houdbaar?

Ter beantwoording van deze vraag geven wij het volgende in overweging.

Er bestaan tegen de onderhavige mandaatverhouding tussen de minister van Verkeer en Waterstaat enerzijds en de korpschef van de politieregio Amsterdam-Amstelland en de aan hem ondergeschikte politiefunctionarissen anderzijds verschillende bezwaren van uiteenlopend gewicht, zo blijkt uit de juridische analyse in hoofdstuk 9.

De kern van de bezwaren is gelegen in aanzienlijke juridische beperkingen ten aanzien van het gebruik van art. 10:4 Awb (mandaat aan niet-ondergeschikten). Ook al lijkt mandaat aan niet-ondergeschikten in het algemeen toelaatbaar, de jurisprudentie en de mede daaruit voortgekomen doctrine wijzen in een andere richting. Daarbovenop komt dat mandaat aan niet-ondergeschikten van een andere bestuurslaag op extra bezwaren stuit. Dit met name vanwege het feit dat mandaat aan andere bestuurslagen een doorbreking oplevert van in wetgeving vastgelegde politieke verantwoordingsstructuren.

Bij mandaat is het altijd van belang dat de mandaatgever - het bestuursorgaan - greep houdt op de praktijk zoals deze door de gemandateerden wordt gerealiseerd. Het bestuursorgaan blijft te allen tijde verantwoordelijk. In het onderhavige geval is de afstand tussen de minister van Verkeer en Waterstaat (in Den Haag) om wiens bevoegdheid het gaat en de politiefunctionarissen (in de binnenstad van Amsterdam) die de bevoegdheid feitelijk uitoefenen te groot om te kunnen garanderen dat de politiefunctionarissen de bevoegdheid conform de wens van de minister van Verkeer en Waterstaat uitvoeren. De politiefunctionarissen zijn niet ondergeschikt aan de minister van Verkeer en Waterstaat en om die reden zijn er te weinig garanties dat de politiefunctionarissen de instructies van de minister van Verkeer en Waterstaat - voor zover deze zijn gegeven - moeten en kunnen opvolgen. Daardoor valt te betwijfelen of de minister van Verkeer en Waterstaat zijn

juridische en politieke verantwoordelijkheid voor de uitoefening van de bestuursdwangbevoegdheid door betrokken politiefunctionarissen voldoende kan waarmaken. De mandaatfiguur en meer in het bijzonder de figuur van mandaat aan niet-ondergeschikten lijken voor de problemen bij deze mandaatverlening aan een andere bestuurslaag onvoldoende te zijn toegesneden.

Een bijkomend probleem lijkt te zijn dat in de onderhavige constructie aan de gemandateerden ruimte is gelaten om eigen beleid te formuleren en eigen afwegingen te maken. Het moet zelfs worden betwijfeld of het überhaupt is toegestaan om (de onderhavige) gemandateerden beleid te laten maken. Deze kanttekeningen versterken de twijfels omtrent de toelaatbaarheid van dit mandaat aan niet-ondergeschikten.

Andere vragen ten aanzien van deze mandaatconstructie betreffen het feit dat het beleid op onderdelen, met name wat betreft de onderbouwing en motivering van de noodzaak van spoedeisend en intensiever optreden, onvolledig is, althans aanvulling en verduidelijking vergt. Voorts bevat het beleid, mede doordat het beleid door verschillende gemandateerden lijkt te kunnen worden ingevuld, het risico van inconsistenties en daarmee het risico van rechtsongelijkheid. Tenslotte bevat de onderhavige mandaatconstructie verschillende kleinere, althans relatief gemakkelijk, reparabele onregelmatigheden, waaronder het punt van de bekendmaking van het ondermandaat en het ondertekeningsmandaat ten aanzien van bestuursdwangbeschikkingen.

Wellicht heeft hierbij een rol gespeeld dat er sprake was van een korte voorbereidingstijd om de mandaatverlening juridisch en beleidsmatig vorm te geven.

Voornoemde opmerkingen maken naar onze mening de conclusie aannemelijk dat deze mandaatverlening aan de korpschef van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland problematisch moet worden geacht. Een bevestiging van dit oordeel over de onderhavige constructie door een uitspraak van een bestuursrechter is evenwel niet voor handen. Tegen de uitgebrachte beschikkingen is – voor zover wij weten – überhaupt geen bezwaar ingesteld. Zou dat wél zijn gebeurd en zou daarna beroep tegen het besluit op bezwaar zijn ingesteld bij de bestuursrechter, dan moet de kans dat de rechter aan een beoordeling van alle voornoemde kanttekening toekomt niet al te groot worden geacht.<sup>3</sup> De reden hiervoor is dat onderwerp van beroep bij de bestuursrechter het besluit op bezwaar is. Zolang als dat besluit op bezwaar krachtens een valide mandaat is genomen, is er in ieder geval sprake van een bevoegdelijk genomen besluit op bezwaar.<sup>4</sup> Mandaatgebreken in een primair besluit kunnen namelijk in het daarna te nemen besluit op bezwaar worden hersteld en werken daarmee niet door in het besluit op bezwaar.<sup>5</sup> Deze procesrechtelijke 'relativering' vermindert ontgezenzeggelijk de kwetsbaarheid van de onderhavige constructie in een

<sup>3</sup> Iets anders is het indien hangende bezwaar een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan. Een mandaatgebrek kan dan reden voor de voorzieningenrechter zijn om het bestreden primaire besluit te schorzen. Maar ook dan geldt dat het mandaatgebrek in het besluit op bezwaar kan worden hersteld. Zie ook hierna.

<sup>4</sup> Noch de korpschef, noch de politiefunctionarissen zijn gemandateerd om te beslissen op bezwaarschriften terzake de toepassing van bestuursdwang (vgl. art. 2, vierde lid, Mandaatbesluit). De beslissingen op bezwaarschriften worden genomen door ambtenaren van de IVW/DV (art. 4, vijfde lid, Besluit mandaat, volmacht en machtiging IVW).

<sup>5</sup> S.E. Zijlstra, L.J.J. Rogier e.a., *Algemeen bestuursrecht 2001, Mandaat en delegatie*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2001, p. 38-39.

gerechtelijke procedure, maar doet natuurlijk niet af aan de waarde van voornoemde kanttekeningen.

De kanttekeningen ten aanzien van de consistentie van het handhavingsbeleid kunnen in de fase van beroep bij de bestuursrechter overigens wel spelen, te meer als in het besluit op bezwaar de inhoud en motivering van het primaire besluit worden gehandhaafd.

#### **10.4 Aanbevelingen mandaatverlening**

Het moet gezegd worden dat de juridische kanttekeningen bij de onderhavige mandaatconstructie niet veel af doen aan het feit dat er een zekere logica steekt achter de keuze om politiefunctionarissen in te zetten in het kader van de handhaving van de WP2000. Om de handhaving effectief te doen dient adequaat en veelal direct na constatering van de overtreding te worden opgetreden. In veel gevallen is het de politie die in het kader van haar reguliere taken als eerste kan vaststellen dat sprake is van een overtreding. Toepassing van deze vorm van bestuursdwang kan bovendien een extra instrument zijn om in een groter geheel van normschendingen (strafrechtelijke feiten, bestuursrechtelijke feiten, schending van de openbare orde) met verschillende bevoegdheden tegelijkertijd op te kunnen treden. De bestuursrechtelijke handhaving door politiefunctionarissen zou bovendien een manco in de handhaving vanwege een capaciteitsprobleem bij de IVW/DV helpen ondervangen.

Nu de onderhavige mandaatverhouding op voornoemde juridische bezwaren stuit, rijst de vraag hoe hetzelfde doel dan wél kan worden bereikt. Wij zien ten minste drie verschillende opties die de moeite van nadere overweging waard zijn.

##### **10.4.1 Verbeteren bestaande mandaatverhouding**

Deze optie veronderstelt dat het mandaat van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de politiefunctionarissen niet ten principale uitgesloten moet worden geacht, maar vanwege (repareerbare) onvolkomenheden in de bestaande regeling op problemen stuitte. In dit kader moet vooral worden gedacht aan het verwijderen van de gebruikte vage termen in het Mandaatbesluit, het expliciteren en nader motiveren van het handhavingsbeleid, het aanscherpen van de Handhavingsinstructie en het beperken van de beleids- en beoordelingsruimte van de mandatarissen. Voorts valt te denken aan het verbeteren van de praktische communicatielijnen met de minister van Verkeer en Waterstaat opdat adequater instructies kunnen worden gegeven, het opnemen van een betere toelichting en motivering. Deze optie lijkt alleen begaanbaar indien de onderhavige mandaatconstructie niet om de eerder genoemde principiële juridische argumenten ontoelaatbaar moet worden geacht. Mocht dat het geval zijn (omdat dat bijvoorbeeld blijkt uit nieuwe rechterlijke uitspraken), dan is het voordeel van deze optie dat met weinig aanpassingen deze constructie kan worden voortgezet en dat wijziging van de WP2000 om dit mandaat uitdrukkelijk wel toe te staan niet nodig is. Vooralsnog lijken de principiële kanttekeningen een moeilijk te nemen hobbelpunt. Om de onderhavige mandaatconstructie te kunnen continueren verdient dan ook aanbeveling om de mogelijkheid van mandaatverlening aan politiefunctionarissen expliciet in de WP2000 op te nemen.



#### **10.4.2 Toedeling van de bestuursdwangbevoegdheid aan een ander bestuursorgaan**

Deze optie is gebaseerd op de veronderstelling dat de verlening van mandaat door de minister van Verkeer en Waterstaat aan politiefunctionarissen in geen geval toelaatbaar wordt geacht en dat opneming van een bepaling in de WP2000 op basis waarvan mandaat aan politiefunctionarissen kan worden verleend ook onhaalbaar is. Uitgangspunt is dat de minister van Verkeer en Waterstaat niet langer over de bestuursdwangbevoegdheid beschikt, zodat hij geen, althans aanzienlijk minder verantwoordelijkheid draagt voor de uitoefening van die bevoegdheid. In dit kader moet worden gedacht aan verschillende opties.

##### **Delegatie**

In de eerste plaats kan een delegatieconstructie worden overwogen: de minister van Verkeer en Waterstaat wordt bevoegd gemaakt om zijn bevoegdheid te delegeren aan bijvoorbeeld de burgemeester(s) of de korpschef(s); dit betekent overigens niet dat de minister van Verkeer en Waterstaat verplicht wordt om zijn bevoegdheid te delegeren. Op grond van art. 4:81 Awb is de minister in dat geval bevoegd beleidsregels te geven die de burgemeester(s) of de korpschef(s) moeten toepassen. Een dergelijke delegatieconstructie vergt wel wijziging van de WP2000 in die zin dat een expliciete delegatiegrondslag in de WP2000 moet worden opgenomen (vgl. art. 10:15 Awb).

##### **Attributie**

In de tweede plaats kan worden gedacht aan directe attributie van de bestuursdwangbevoegdheid aan een bestuursorgaan van een andere bestuurslaag, bijvoorbeeld aan de burgemeester(s) of het college van burgemeester en wethouders. Ook hier kan worden gedacht aan attributie aan de korpschef(s). Maar net zo goed als bij de optie van delegatie aan de korpschef, geldt voor attributie aan de korpschef dat daarmee een bevoegdheid tot het toepassen van een sanctie wordt toegedeeld aan een bestuursorgaan dat niet zelf politieke verantwoording verschuldigd is aan de volksvertegenwoordiging (parlement of gemeenteraad). Bij beide constructies kan het bevoegde bestuursorgaan zich bedienen van gemandateerde politiefunctionarissen, maar is telkens weer sprake van mandaat aan niet-ondergeschikten. Dit probleem kan mogelijk worden voorkomen indien wettelijk wordt geregeld dat het bevoegde bestuursorgaan zich kan bedienen van door hem gemandateerde politiefunctionarissen die in dat kader onder zijn gezag staan (vgl. art. 172 Gemeentewet waarin staat dat de burgemeester zich voor de handhaving van de openbare orde kan bedienen van de onder zijn gezag staande politie). Voor elk van deze constructies geldt dat een wijziging van de wet in formele zin noodzakelijk is.

#### **10.4.3 Wijziging werkwijze IVW/DV en uitbreiding van de capaciteit**

Deze optie veronderstelt dat wordt afgezien van toedeling (krachtens attributie, delegatie of mandaat) van bevoegdheden aan andere bestuurslagen. Het mandaat voor de bestuursdwangbevoegdheid wordt uitsluitend aan medewerkers van de IVW/DV gegeven. Bij deze optie moet in de eerste plaats worden gedacht aan voldoende capaciteit van de IVW/DV en aan verbetering en explicitering van het handhavingsbeleid. In de tweede plaats moet worden gedacht aan intensivering van de samenwerking tussen de regionale politiekorpsen en de IVW/DV. Bij gezamenlijke acties met de politie passen de gemandateerde medewerkers van de IVW/DV de bestuursdwangbevoegdheid toe in gevallen van overtreding die mede door de politiefunctionarissen zijn geconstateerd. Hierbij willen we ook verwijzen naar de methode van programmatisch handhaven, zoals door het ministerie van Justitie wordt ontwikkeld in het kader van het programma

'Handhaven op niveau'. Kern van deze methode is dat er een meerjarig handhavingsprogramma wordt opgesteld, dat bestuurlijk wordt vastgesteld met daaraan gekoppeld een jaarlijks uitvoeringsprogramma. De handhavingsorganisatie(s) voert dat programma uit en informeert het bestuur over de bevindingen. De bestuurder weet zich in dit proces gesteund door democratisch gekozen vertegenwoordigers.<sup>6</sup>

## 10.5 Eindoordeel

Al met al komen wij de tot de volgende eindconclusies en aanbevelingen.

1. De Pilot taxihandhaving in Amsterdam bestond uit verscherpt toezicht op de naleving van de Wp 2000 en WvW 1994 en de daarop gebaseerde regelgeving alsmede een verhoogde inzet van handhavingsinstrumenten wegens het grote aantal overtredingen. Gelet op de grote capaciteitsbehoefte is de korpsbeheerder van de regiopolitie door de minister gemandateerd tot het toepassen van bestuursdwang. De Pilot is effectief geweest, in samenhang met gemeentelijke maatregelen, in het weer beheersbaar maken van de situatie in verband met het taxivervoer in Amsterdam en heeft een positieve uitwerking gehad op de handhaafbaarheid van de taxiwetgeving in Amsterdam.
2. Het is jammer dat er eerst een 'taxioorlog' uit moest breken alvorens er voorzien werd in voldoende en planmatige handhaving van de taxiwetgeving en er sprake was van adequate bestuurlijke aandacht in Amsterdam. Pro-actief overheidsbeleid inzake handhaving nieuwe wet- en regelgeving verdient de voorkeur.
3. De Regiopolitie Amsterdam-Amstelland heeft met het verzoek om mandatering tot bestuursdwang een zeer praktische en effectieve oplossing aangedragen, die echter in zijn huidige vorm uit juridisch oogpunt een relatief groot afbreukrisico in zich draagt.
4. De Pilot is te beschouwen als een goede start om te komen tot een vorm van programmatisch handhaven van de taxiwetgeving in Amsterdam, waarbij handhavende ambtenaren recht hebben op heldere beleidsrichtlijnen (gewenst nalevingniveau, inzet handhavingsinstrumenten en -capaciteit, gewenste effecten van de handhaving), die democratisch controleerbaar zijn. De wettelijke taakverdeling blijft leidend: bestuursdwang door de inspectie, toezicht houdende taken door de regiopolitie.
5. Aanbevolen wordt de mandatering van de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang aan de regiopolitie Amsterdam-Amstelland te verlengen, met dien verstande dat de geconstateerde gebreken gerepareerd worden, totdat er sprake van is van een bestuurlijk afgestemd handhavingsprogramma taxiwetgeving Amsterdam.

<sup>6</sup> Zie Leidraad Programmatisch Handhaven, Ministerie van Justitie, november 2001, en bezoek de websites [www.handhavenopniveau.nl](http://www.handhavenopniveau.nl) en [www.handhavingsbeleid.nl](http://www.handhavingsbeleid.nl)



6. Afgeraden wordt om bedoelde mandaatverlening landelijk in te voeren. In Amsterdam deed - en kan zich de situatie voor doen - dat de naleving van de taxiregelgeving (mede gelet op de toestroom van nieuwkomers) op een te laag niveau blijft steken, met alle gevolgen van dien. Daarvan is voor zo ver wij weten in andere steden geen sprake. Gezien de juridische kwetsbaarheid van bedoelde mandaatverlening moet het beschouwd worden als een noodverband voor een bijzondere situatie.