

Rapport

Een onderzoek naar de wachtlijst voor het verkrijgen van een taxivergunning door het openbaar lichaam Bonaire (OLB).

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over het openbaar lichaam Bonaire gegrond.

Datum: 19 juli 2017

Rapportnummer: 2017/085

WAT IS DE KLACHT?

De Nationale ombudsman heeft de afgelopen tijd diverse klachten en signalen ontvangen over de problemen die men ondervindt rondom het aanvragen van een taxivergunning, bijvoorbeeld over de voortgang van de wachtlijst voor een taxivergunning of het verkrijgen van een belastingnummerplaat (taxiplaat). Men zou geen reactie krijgen van het openbaar lichaam Bonaire (hierna: het OLB) op zijn aanvraag voor een taxivergunning en er zou onduidelijkheid bestaan over de volgorde waarin men voor een dergelijke vergunning in aanmerking komt.

Aan de hand van vier concrete zaken heb ik deze kwestie aangekaart bij het OLB. In dit rapport staat de volgende klacht centraal:

Verzoeker klaagt erover dat hij sinds mei 2002 op de wachtlijst staat van het OLB en nog steeds niet in aanmerking is gekomen voor een taxivergunning.

WAT GING ER AAN DE KLACHT VOORAF?

Op 27 januari 2015 wendde verzoeker zich tot de Nationale ombudsman. Hij liet weten op 2 mei 2002 een aanvraag te hebben ingediend voor een taxivergunning, maar tot aan het moment dat hij zich tot de Nationale ombudsman wendde was hij nog niet in aanmerking gekomen voor een dergelijke vergunning.

In april 2015 werd het OLB om een reactie gevraagd. Het OLB liet ons weten dat de Commissie Openbaar Vervoer (hierna: COV) in 2006 een wachtlijst had doorgekregen en overgenomen van de toenmalige commissie, waar de naam van verzoeker echter niet op stond. Bij de huidige commissie was er geen informatie en/of documentatie voorhanden over de tijd voorafgaand aan 2006. In november 2014 had verzoeker de COV benaderd met een kopie van zijn aanvraag uit 2002 met daarbij de vraag wanneer hij in aanmerking zou komen voor een taxivergunning. De COV plaatste hem daarop op de voor hem rechthebbende plek op de wachtlijst. In deze brief liet het OLB weten dat verzoeker op dat moment op de eerste plek op de wachtlijst stond. Het OLB legde uit dat dit betekende dat verzoeker als eerste in aanmerking zou kunnen komen voor een taxivergunning, als het bestuurscollege daartoe wilde overgaan. Het OLB liet verder nog weten dat op dat moment de Directie R&O bezig was met een analyse van vraag en aanbod vanwege ontwikkelingen van het cruisetourisme. Er bestond wellicht de mogelijkheid het aantal taxivergunningen beperkt uit te breiden. Volgens het OLB zou de commissie binnen enkele maanden het bestuurscollege daarover informeren. Het OLB bevestigde deze informatie aan de Nationale ombudsman per brief van 9 september 2015.

Deze informatie werd vervolgens aan verzoeker voorgelegd, maar omdat de Nationale ombudsman geen reactie van hem ontving werd de zaak op dat moment gesloten.

Op 13 april 2016 meldde verzoeker zich op het spreekuur van de Nationale ombudsman op Bonaire. Hij liet weten dat hij tot aan dat moment nog steeds niets had vernomen van het OLB inzake zijn verzoek om een taxivergunning.

Op 2 juni 2016 vroeg de Nationale ombudsman het OLB opnieuw naar de stand van zaken, omdat verzoeker nog steeds geen taxivergunning had. Daarbij werd de vraag gesteld hoeveel taxivergunningen er tussen 9 september 2015 en 2 juni 2016 waren uitgegeven en wanneer het OLB verwachtte dat verzoeker in aanmerking zou komen voor een taxivergunning.

Naar aanleiding van onze vragen liet het OLB ons op 4 juli 2016 weten dat er in de genoemde periode geen taxivergunningen waren uitgegeven. Verder liet het OLB weten dat de afgifte van taxivergunningen bepaald wordt door de markt en dat het plaatsvindt op basis van een advies vanuit de COV aan het bestuurscollege. Op dat moment bestond er volgens het OLB geen aanleiding om tot het verlenen van een taxivergunning aan verzoeker over te gaan.

ONDERZOEK DOOR DE NATIONALE OMBUDSMAN

Aangezien de Nationale ombudsman in deze periode meer klachten en signalen ontving over de problemen die men ondervond rondom het aanvragen van een taxivergunning, werd besloten een onderzoek in te stellen. Op 7 november 2016 stelde de Nationale ombudsman een onderzoek in naar deze klacht alsook enkele andere gerelateerde klachten. In het kader van dit onderzoek stelde de Nationale ombudsman, voor zover hier van belang, de volgende vragen aan het bestuurscollege:

1. Hoeveel taxivergunningen zijn er op dit moment op Bonaire uitgegeven?
2. Hoeveel vergunningen zijn er in de afgelopen vijf jaar verstrekt?
3. Het toerisme op Bonaire, en daarmee de vraag naar taxi's, neemt toe. Welke gevolgen heeft dit voor het verstrekken van taxivergunningen in de toekomst?
4. Wat is de procedure voor het aanvragen en verstrekken van een belastingnummerplaat (taxiplaat)?

Volgens hoofdstuk 4 van de Eilandsverordening van 12 februari 1962 inzake huurauto-diensten bestaat er een Commissie inzake huurautodiensten.

5. Uit hoeveel personen bestaat deze huidige commissie op dit moment?
6. Wat is van elk van hen hun functie/achtergrond?
7. Wat is de benoemingstermijn van deze commissieleden?

Artikel 21 van de bewuste Eilandsverordening spreekt van een wachtlijst voor het toekennen van een taxivergunning.

8. Hoe lang staat iemand gemiddeld op deze lijst?
9. Wat gebeurt er met de vergunning indien de vergunninghouder stopt met het uitvoeren van de vergunning? Komt de vergunning dan vrij voor de eerstvolgende persoon op de wachtlijst?
10. Heeft het OLB zicht op het verloop van deze wachtlijst?

11. Graag ontvang ik een kopie van de wachtlijst van de afgelopen vier jaren (dus van 2012, 2013, 2014 en 2015). Ook ontvang ik graag een kopie van de meest recente wachtlijst. Indien de volgorde op de lijsten is veranderd, ontvang ik daar graag een toelichting op.

Naast deze vragen verzocht de Nationale ombudsman op 7 november 2016 het bestuurscollege ook om hem het actieplan voor het aanvragen van een taxivergunning te verstrekken; een maatregel die het OLB naar aanleiding van een ander rapport van 7 oktober 2015 zou hebben genomen¹. Tot aan het uitbrengen van dit rapport heeft de Nationale ombudsman geen actieplan van het OLB mogen ontvangen.

Ook verzocht de Nationale ombudsman om een gesprek met de Commissie Openbaar Vervoer (COV), zodat hij nader geïnformeerd kon worden over de werkwijze bij de behandeling van een aanvraag voor een taxivergunning. Op 24 november 2016 vond dit gesprek plaats op Bonaire met één lid van de COV; de andere leden van de commissie waren verhinderd. Tijdens dit gesprek stond de werkwijze van de commissie centraal. Hoewel de commissie in totaal uit drie personen bestaat, zijn er volgens dit commissielid plannen om de commissie uit te breiden naar vijf personen. Er werd uitgelegd dat er tot op dat moment 33 taxivergunningen op Bonaire waren uitgeven, maar dat slechts de helft van die vergunningen ook daadwerkelijk voor de broodwinning werd gebruikt. De andere helft van deze vergunninghouders waren volgens dit commissielid "niet serieus" met de taxibranche bezig. Handhaving daarop was volgens dit commissielid echter niet mogelijk, omdat er tot voor kort nauwelijks voorwaarden bestonden waar de vergunninghouders aan moeten voldoen. Volgens het commissielid zijn er inmiddels wel voorwaarden opgesteld waar een vergunningaanvrager aan moet voldoen, maar deze voorwaarden zijn niet schriftelijk vastgelegd. Verder liet het commissielid weten dat er in de afgelopen vijf jaar slechts vier nieuwe taxivergunningen door het bestuurscollege zijn verstrekt. Er werd tijdens dit gesprek geen duidelijkheid gegeven over hoe het kan dat iemand die sinds 2002 op de wachtlijst staat, nog steeds niet voor een taxivergunning in aanmerking is gekomen. Overigens staan er, naast verzoeker, nog eens 31 personen op de wachtlijst om voor een taxivergunning in aanmerking te komen. Voor een vergunning voor een autobus, staan 27 personen op de wachtlijst. Voor wat betreft de wachtlijst liet het commissielid mij verder weten dat deze vanaf 2004 steeds is bijgewerkt als één document en er zodoende geen wachtlijsten per kalenderjaar beschikbaar zijn.

Op 26 januari 2017 ontving de Nationale ombudsman een antwoord op de gestelde vragen.

1. Op dit moment zijn er drieëndertig taxivergunningen door het bestuurscollege verstrekt.
2. De afgelopen vijf jaar zijn er vier nieuwe taxivergunningen door het bestuurscollege verstrekt.

¹ Rapport 2015/143 'En toen bleef het stil...'

3. De gevolgen van de toename van de toeristencijfers ("stay overs en cruiseship tourist") op Bonaire kan leiden tot meer vraag naar taxivergunningen en kan mede leiden tot meer uitgifte van nieuwe taxivergunningen. Het is niet per definitie dat als de toeristencijfers toenemen, dat er direct nieuwe taxivergunningen uitgegeven dienen te worden. De stijgende toerismecijfers kunnen bijvoorbeeld ook worden opgevangen door nieuwe of bestaande tourbedrijven. Gelet op de ontwikkelingen van het laatste jaar is de commissie voornemens om het bestuurscollege te adviseren inzake dit punt. Verder wil het bestuurscollege nog in het eerste kwartaal van 2017 vernieuwing van beleid waarbij meer mogelijkheden gaan ontstaan bij aanvragen.
4. Als het bestuurscollege middels ingewonnen advies van de COV een nieuwe taxivergunning verstrekt aan een natuurlijke persoon, dan zal de desbetreffende natuurlijke persoon één nieuwe TX-kentekenplaat krijgen. Bij een toekenning van een nieuwe taxivergunning wordt een aantal documenten verstrekt, zoals het besluit/de vergunning met daarop de voorwaarden (ondertekend door de gezaghebber en de eilandsecretaris), de gele rijvergunning oftewel de gele rijkaart (ondertekend door de gezaghebber) en een nieuwe taxikentekenplaat. Een natuurlijke persoon of bedrijf die al over een taxivergunning en dus ook over een taxikentekenplaat beschikt, kan geen nieuwe aanvraag indienen voor een tweede of meerdere taxikentekenplaten.
5. De commissie bestaat momenteel uit drie personen.
6. [...] is vice-voorzitter, [...] is secretaris en [...] is commissie-lid.
7. De benoemingstermijn van de commissieleden staat niet in de Eilandsverordening of instellingsbesluit vermeld. Het bestuurscollege benoemt of ontslaat leden in en uit de commissie.
8. De Commissie Openbaar Vervoer en het bestuurscollege geven nooit garanties wanneer iemand op de wachtlijst in aanmerking zou kunnen komen voor een taxivergunning. De markt reguleert zichzelf. Als er vanuit de markt behoeftes zijn voor een x-aantal taxivergunningen, dan zal de commissie hierover aan het bestuurscollege adviseren. Bijgaand is de wachtlijst (zonder namen) toegevoegd t.b.v. uw beeldvorming.
9. Als de vergunninghouder langer dan drie maanden stopt met het uitvoeren van de vergunning, dan kan het bestuurscollege de desbetreffende vergunning intrekken. Indien de markt er om vraagt zal het bestuurscollege in principe aan de volgende persoon op de wachtlijst een vergunning verlenen. Als hiervan afgeweken wordt dan kan dat op grond van artikel 39bis van de Eilandsverordening inzake huurautodiensten.
10. Artikel 21 lid 6 van de Eilandsverordening inzake huurautodiensten geeft aan dat de aanvrager inzage kan worden verstrekt. Het OLB heeft ten allen tijde recht op inzage in het verloop van deze wachtlijst.
11. De wachtlijst treft u aan in de bijlage waarbij de namen in verband met de privacy zijn weggelaten. [...].

Verzoeker staat in ieder geval sinds 2014 bovenaan de wachtlijst. Uit de openbare besluitenlijst van het bestuurscollege over de periode 2014, 2015 en 2016 is gebleken dat gedurende deze periode 19 aanvragen voor een taxivergunning zijn toegekend voor een periode van maximaal drie jaar. Vier bestaande taxivergunningen zijn verlengd.

Op 6 april 2017 vond er een gesprek plaats op Bonaire, waarbij het OLB in de gelegenheid werd gesteld te reageren op het verslag van bevindingen van de Nationale ombudsman naar de vier concrete zaken. Voor wat betreft het verstrekken van een actieplan voor het aanvragen van een taxivergunning, waar de Nationale ombudsman op 7 november 2016 om had verzocht, liet het OLB weten dat een dergelijk plan er niet is. Ook werd tijdens dit gesprek ingegaan op het punt dat eerder naar voren kwam dat niet schriftelijk is vastgelegd wat de voorwaarden zijn waaraan taxivergunninghouders moeten voldoen. Volgens het OLB zijn er wel degelijk voorwaarden opgesteld en werd toegezegd dat een kopie daarvan zou worden opgestuurd naar de Nationale ombudsman.

Verder liet het OLB weten het voornemen te hebben om nieuwe wetgeving in te stellen, aangezien de Eilandsverordening dateert uit 1962. Ook is het OLB van plan om nieuw beleid op te stellen, waardoor niet alleen meer mensen in aanmerking zouden kunnen komen voor een taxivergunning, maar ook dat er bijvoorbeeld een oplossing kan worden gevonden voor de wachtlijst. Volgens het OLB is er een stijging van het aantal verzoeken voor een taxivergunning vanwege de toename van het toerisme en met nieuw beleid kan worden ingegaan op bestaande behoeftes daarin. Tot slot liet het OLB weten van plan te zijn de leden van de COV uit te breiden naar het vereiste aantal volgens de betrokken Eilandsverordening.

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Vereiste van betrouwbaarheid

De Nationale ombudsman toetst deze klacht aan het vereiste van betrouwbaarheid. Dit vereiste betekent dat de overheid binnen het wettelijk kader en eerlijk en oprecht handelt, doet wat zij zegt en gevolg geeft aan rechterlijke uitspraken. De overheid komt afspraken en toezeggingen na. Als de overheid gerechtvaardigde verwachtingen heeft gewekt bij een burger, moet zij deze ook honoreren.

Volgens lid 1 van artikel 21 van de Eilandsverordening bestaat er een wachtlijst met namen indien er op dat moment voldoende in de vervoersbehoefte is voldaan². Volgens lid 5 van datzelfde artikel wordt diegene die volgens de chronologische volgorde daarvoor in aanmerking komt, schriftelijk in kennis gesteld telkens wanneer een vergunning beschikbaar is. Voor zover de Nationale ombudsman heeft kunnen achterhalen, is dat

² Artikel 21 lid 1 Eilandsverordening van 12 februari 1962 inzake huurautodiensten: "De namen van hen, op wier verzoek om een vergunning afwijzend moest worden beschikt, uitsluitend op grond van het feit dat voldoende in de vervoersbehoefte is voorzien, worden op een daartoe bestemde lijst gebracht in de volgorde van de datum van indiening van het verzoekschrift. [...]"

niet gebeurd. Volgens de openbare besluitenlijsten zijn er immers gedurende de periode 2014, 2015 en 2016 weliswaar nieuwe taxivergunningen verstrekt, maar ondanks zijn eerste plek op de wachtlijst sinds op zijn minst november 2014 is verzoeker niet voor een dergelijke vergunning in aanmerking gekomen. De Nationale ombudsman is van mening dat de overheid bij de uitvoering van zijn taak op een behoorlijke manier om moet gaan met burgers en hun belangen. Dat houdt ook in dat zij verplicht is om de burger gevraagd en ongevraagd alle informatie te geven over handelingen en besluiten die de belangen van de burger kunnen raken, zoals over het verloop van een wachtlijst. Door dat niet te doen worden burgers onnodig lang in het ongewisse gelaten wanneer zij in aanmerking kunnen komen voor een taxivergunning. Dat komt niet ten goede aan het vertrouwen van de burger in de overheid. Ik juich dan ook toe dat het bestuurscollege vernieuwing van beleid ontwikkelt. Daardoor moeten er meer mogelijkheden gaan ontstaan bij aanvragen van een taxivergunning.

Overheden moeten bij de uitvoering van hun taken op een behoorlijke manier omgaan met burgers en hun belangen. Dat betekent dat de overheid de burger serieus neemt en met respect behandelt. Door verzoeker ruim 14 jaar op een wachtlijst te laten staan, nota bene jarenlang op de eerste plek, en hem blijkbaar te passeren door anderen, die op een lagere plek op de wachtlijst stonden, wel in aanmerking voor een vergunning te laten komen, zet te denken. Doordat het OLB mij geen duidelijkheid heeft kunnen geven over de vraag waarom verzoeker ondanks het verstrekken van in ieder geval de vier nieuwe vergunningen in de afgelopen vijf jaar nog steeds niet in aanmerking is gekomen voor een taxivergunning en bij het schrijven van dit rapport nog steeds op de wachtlijst staat, heeft het OLB naar mij mening gehandeld in strijd met het vereiste van betrouwbaarheid. Dit geeft mij aanleiding om het bestuurscollege hierin enkele aanbevelingen te doen.

Overigens gaat de Nationale ombudsman naar aanleiding van deze zaak graag nader in op het volgende. Voor het verkrijgen van een taxivergunning, dient de Commissie Openbaar Vervoer advies uit te brengen aan het bestuurscollege. Op grond van artikel 13 van de Eilandsverordening heeft de commissie tot taak "overeenkomstig de in de Eilandsverordening vervatte bepalingen, advies uit te brengen aan het bestuurscollege". De commissie dient volgens lid 2 van dit artikel 13 te bestaan uit een voorzitter, een secretaris en tenminste vijf leden. Hoewel de commissie tot nog toe uit drie personen leek te bestaan, heb ik dan ook met instemming kennis genomen van het voornemen van het OLB om het aantal leden van de COV uit te breiden overeenkomstig de Eilandsverordening. Deze commissie blijkt inmiddels voorwaarden te hebben bepaald waar een aanvraag voor een taxivergunning en vervolgens de taxivergunninghouder aan dient te voldoen. Het is goed te vernemen dat het OLB deze voorwaarden inmiddels op schrift heeft gesteld, waardoor het voor de burger duidelijk is aan welke voorwaarden moet worden voldaan om voor een taxivergunning in aanmerking te komen en/of te blijven. Daardoor ontstaat een beter inzicht in de procedure wat het vertrouwen in de overheid ten goede komt.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van openbaar lichaam Bonaire is gegrond wegens strijd met het vereiste van betrouwbaarheid.

AANBEVELINGEN

Ik beveel het bestuurscollege aan verzoeker zo spoedig te laten weten wanneer hij een taxivergunning krijgt.

Ik beveel het bestuurscollege aan om burgers actief op de hoogte te brengen en te houden rondom de behandeling van hun aanvraag voor een taxivergunning.

Ik beveel het bestuurscollege aan om de Commissie Openbaar Vervoer uit te breiden naar het aantal leden dat de Eilandsverordening voorschrijft.

Ik beveel het bestuurscollege aan om de voorwaarden die de Commissie Openbaar Vervoer stelt om in aanmerking te kunnen komen voor een taxivergunning op papier te zetten en openbaar te maken voor de burgers van Bonaire.

Ik verzoek het bestuurscollege om mij binnen drie maanden te informeren over het opvolgen van mijn aanbevelingen.

De Nationale ombudsman,

A handwritten signature in blue ink, reading 'Reinier van Zutphen'.

Reinier van Zutphen