

Vergaderjaar 1996–1997

24 036

Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit

Nr. 40

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 13 december 1996

Inleiding

Hierbij bied ik u aan het Kabinetsstandpunt **«Naar een klantgericht taxivervoer»**. Het Kabinetsstandpunt is een reactie op het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat «Taxi, taxi...» en het advies van de MDW-werkgroep Jonker «Taxi naar de toekomst».

In 1994 heeft de Raad voor de Verkeer en Waterstaat op mijn verzoek advies uitgebracht over de stimulering van meer marktwerking en de vermindering van de regelgeving bij de taxisector. Bij de aanbieding van dit advies 6 december 1994 heb ik u bericht positief te staan tegenover de inhoud van dit advies.

Het advies van de Raad is op mijn verzoek, uitgesproken februari 1995, basis geweest voor een advies uitgebracht in het kader van het Project Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW).

De ingestelde onafhankelijke werkgroep Jonker heeft onderzocht in hoeverre de wijze waarop tot heden de regulering van het taxivervoer is ingericht nog dienstbaar is aan de doelstellingen van het verkeer- en vervoerbeleid.

Per brief bent u 11 juli 1995 (24 036, nr. 9) op de hoogte gebracht van de globale inhoud van het advies. Tevens bent u toen op de hoogte gesteld van de voorlopige reactie van het Kabinet.

Op 19 december 1995 (24 036, nr. 12) is u het advies aangeboden en is het publiek gemaakt.

In de brief van 11 juli 1995 is aangegeven dat het Kabinet alvorens een definitief standpunt te geven overleg wilde met de branche en de bestuurders van de vier grote steden. De afgelopen periode heeft dit overleg plaatsgevonden. Het resultaat van dit overleg is verwerkt in het voorliggende Kabinetsstandpunt.

Kabinetsstandpunt

De inzet van het Kabinet is om door wijziging van de marktcondities er toe bij te dragen dat van de taxi als onderdeel van de vervoerketen meer gebruik wordt gemaakt. Het gehele pakket aan maatregelen is er op gericht het taxivervoer te stimuleren door middel van meer marktwerking en minder maar wel beperkte, goed handhaafbare regelgeving.

Het Kabinet stelt voor om in de jaren 1998 tot en met 2002 te komen tot een geleidelijke invoering van de voorgestelde maatregelen. Op deze manier wordt stapsgewijs toegegroeid naar het volgende eindmodel:

- * vraag en aanbod van taxivervoer zijn gebaseerd op een natuurlijke afstemming tussen het aanbod van de bedrijven en de behoeften en wensen van de klant;
- * prijzen/tarieven worden bepaald door de bedrijven;
- * een pakket aan landelijke uniforme kwaliteitseisen gaat gelden voor de vergunning van ondernemer, de chauffeurspas en het keuringsbewijs van het voertuig;
- * de decentrale bevoegdheden en regelgeving komt te vervallen en daarvoor in de plaats komen landelijke regels die worden uitgevoerd door het Rijk en gecontroleerd en gehandhaafd onder coördinatie van het Rijk.

In het Kabinetsstandpunt staat opgenomen hoe deze maatregelen kunnen worden gerealiseerd en welke faciliterende en randvoorwaardelijke maatregelen getroffen zullen worden om een verantwoorde implementatie te verzekeren. Met deze voorstellen zijn een groot deel van de aanbevelingen uit de adviezen overgenomen.

Implementatie van de voorstellen

Het voorgestelde pakket aan maatregelen doet een groot beroep op de veranderingskracht van de branche en de decentrale overheden. Het Kabinet realiseert zich dit terdege.

De maatregelen, de gefaseerde invoering en de faciliterende maatregelen zijn echter zo op elkaar afgestemd dat volgens het Kabinet hiermee een taxivervoer is te realiseren dat qua kwaliteit en prijs beter op de behoeften en de wensen van de klant inspeelt. Dat is het belang van alle betrokkenen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink

HOOFDSTUKINDELING KABINETSSLANDPUNT «NAAR EEN KLANTGERICHT TAXIVERVOER»

INHOUD	Blz.		
0. SAMENVATTING	4	4.4.4. Vervoergebieden	29
1. INLEIDING EN LEESWIJZER	5	4.4.5. Controle en handhaving	29
2. AANLEIDING HERZIENING TAXIBELEID	7	4.4.6. Bestuurlijke taken	30
2.1. Inleiding	7	4.4.7. Ondersteunende maatregelen	31
2.2. De tekortschietende rol van de taxi in het verkeers- en vervoerbeleid	7	4.5. Beoogde effecten	36
2.3. Beleidswijzigingen in het openbaar vervoer	8	4.5.1. Inleiding	36
2.4. Werkwijze	10	4.5.2. Kwalitatieve effecten	36
3. HET VOORTRAJECT	12	4.5.3. Perspectieven voor de taxibranche	38
3.1. Inleiding	12	4.5.4. Relatie taxi en openbaar vervoer	41
3.2. Evaluatie en werking Wet Personenvervoer	12	5. IMPLEMENTATIETRAJECT NIEUW TAXIBELEID	42
3.3. Het advies taxibeleid van de Raad voor Verkeer en Waterstaat	14	5.1. Inleiding	42
3.4. Het rapport van de werkgroep Jonker taxivervoer	14	5.2. Implementatietraject	42
3.5. Standpuntbepaling kabinet naar aanleiding van het voortraject	17	5.3. Standpunt betrokkenen ten aanzien van implementatietraject (branche, IPO, VNG, bestuurders vier grote steden)	44
4. BELEIDSVOORSTELLEN VAN HET KABINET	18	5.4. Monitoring en toetsing effecten (monitoring, wetgeving, communicatie, organisatie)	45
4.1. Inleiding	18	5.5. Wetgevingstraject	46
4.2. Eindbeeld	18	5.6. Uitvoering	47
4.3. Doelstellingen	19	6. SLOTBESCHOUWING	48
4.3.1. Hoofddoelstelling	19	BIJLAGEN	
4.3.2. Integratie in de vervoerketen	20	1. Beschrijving huidige beleid op basis van WPV	50
4.3.3. Bevordering marktwerking en concurrentie	21	2. Uitwerking regelgeving met betrekking tot kwaliteit (bedrijfsvergunning, chauffeurspas)	53
4.3.4. Instrumenten	22	3. Monitoring taxi-ontwikkeling	56
4.4. Beleidsvoorstellen	23	4. Standpunt taxi-branche (ten aanzien van het MDW-advies en de kabinetsvoorstellen)	61
4.4.1. Capaciteit	23	5. Overzicht van onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van herziening taxibeleid	71
4.4.2. Tarieven	24	6. Rapport van bevindingen van het Overleg Personenvervoer	72
4.4.3. Kwaliteit	26		

0. SAMENVATTING

De herziening van het taxibeleid volgt op een langlopend en zorgvuldig vormgegeven traject van evaluatie, adviesaanvragen en adviezen, onderzoek en overleg.

Medio 1992 is gestart met de Evaluatie van de Wet personenvervoer, in 1994 verscheen het advies van de Raad voor de Verkeer en Waterstaat «Taxi, taxi...» en in 1995 heeft de MDW-werkgroep Jonker het advies «Taxi naar de toekomst» uitgebracht.

Het voorliggende Kabinetsstandpunt is gebaseerd op onderzoek en veelvuldig en intensief overleg met de branche en de bestuurders.

Het Kabinet ziet twee aanleidingen om over te gaan tot het aanpassen van het taxibeleid:

1. een tekortschietende rol van de taxi in het verkeer- en vervoerbeleid;
2. en de aangekondigde beleidswijzigingen in het openbaar vervoer.

Het rol van het taxivervoer binnen het collectief personenvervoer is beperkt gebleven. Beleidsmatig gezien was en is de verwachting dat er behoefte is aan taxivervoer. De verwachting van het Kabinet is dat het taxivervoer een grotere rol kan vervullen in het verkeer en vervoer. Er is perspectief voor het taxivervoer in al zijn vormen en verschijningen.

In het openbaar vervoer is het beleid er op gericht marktwerking en concurrentie te bevorderen, met als doel de afstemming tussen de vervoervraag en de vervoerbehoefte te verbeteren. De beleidsopgave die in het kader van het integrale verkeer- en vervoerbeleid aan het taxivervoer wordt gesteld dient in nauwe samenhang met de in gang gezette beleidswijzigingen in het openbaar vervoer te worden gezien.

Om tot een versterking van de rol van het taxivervoer te komen en om de marktwerking en concurrentie te bevorderen doet het Kabinet een aantal voorstellen. Deze voorstellen houden in naast deregulering ook herregulering.

Per 1 januari 1998 zullen aangescherpte landelijke uniforme kwaliteits-eisen gaan gelden voor de vergunning van de ondernemer, de chauffeurspas en het voertuig.

Per 1 januari 2000 zal een afbouw van het bestaande capaciteitsbeleid plaatsvinden. Tevens zal een landelijk maximumtarief gaan gelden waaronder geconcurrereerd mag worden.

Per 1 januari 2002 zullen het capaciteits- en prijzenbeleid volledig worden afgeschaft.

De voorgestelde maatregelen gaan vergezeld van faciliterende/-ondersteunende maatregelen zoals aanpassing van de standplaatsen, het volgen van de ontwikkelingen van de chipcard, het ontwikkelen van een boordcomputer, het ontwikkelen van een visie op een klachtencommissie en het treffen van een aantal fiscale maatregelen. Het gehele pakket van maatregelen gaat gepaard met een intensivering van de controle en handhaving.

De beleidsvoorstellen die het Kabinet doet zijn het resultaat van een afweging van de belangen van vooral de klant, maar ook die van de bedrijfstak en de overheden. Hierbij heeft het belang van de klant duidelijk voorop gestaan. De belangen van de branche zijn meegewogen bij de vormgeving van het invoeringstraject. Het invoeringstraject vindt stap voor stap plaats en gaat samen op met evaluatie en monitoring van de effecten van het voorgestelde beleid.

De uitvoering van de voorstellen stelt de branche voor een grote opgave. Het Kabinet is er echter van overtuigd dat de maatregelen zullen leiden tot een beter perspectief voor het taxivervoer.

1. INLEIDING

Een beter taxiproduct voor een reële prijs. Dat is de motivatie van het Kabinet geweest bij het formuleren van een «nieuw» taxibeleid. Vanuit de overtuiging dat het huidige taxivervoer een te geringe rol speelt in het totale personenvervoer, heeft het Kabinet gezocht naar beleidsmaatregelen die het taxigebied nieuwe impulsen kunnen geven. De verschillende mogelijkheden overwegend, heeft het Kabinet gekozen voor een samenhangend pakket aan beleidsmaatregelen gericht op bevordering van klantgerichtheid.

Het Kabinet acht een drastische herziening van het huidige beleid noodzakelijk omdat de vigerende wet- en regelgeving – tegen de bedoelingen in – teveel gericht is op bescherming van de aanbieder van taxi-diensten (de taxi-ondernemer) en veel minder op het zeker stellen van de belangen van de klant (de taxi-consument). De beleidsvoorstellen die in dit kabinetsstandpunt worden gedaan zijn erop gericht de oriëntatie op de klant te versterken en tegelijkertijd perspectief te bieden op een gezonde bedrijfs- en branche-ontwikkeling.

Het Kabinet heeft bij de herziening van het taxibeleid dankbaar gebruik gemaakt van waardevolle voorstellen voor verbetering die werden aangereikt in de adviezen van de Raad voor Verkeer en Waterstaat (in het advies «Taxi, taxi...») en de werkgroep taxivervoer in het kader van het Project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) (in het rapport «Taxi naar de toekomst...»¹ die onder leiding stond van dhr. drs. P. Jonker (in het vervolg te noemen de «werkgroep Jonker»). Beide adviezen geven aan dat de belangrijkste weg om tot verbeteringen te komen de weg van deregulering is.

Het Kabinet heeft bij het formuleren van een nieuw taxibeleid met name de concrete beleidsvoorstellen van het MDW-advies als basis genomen. Het Kabinetsstandpunt «Naar een klantgericht taxivervoer» is daarom tevens te beschouwen als een Kabinetsreactie op het advies van de werkgroep Jonker.

Het zijn niet alleen overwegingen van meer sectorale aard – dat wil zeggen: betrekking hebbend op de taxisector – die ertoe geleid zou hebben dat het Kabinet heeft besloten om het taxibeleid drastisch te herzien. Het Kabinet hecht eraan het «sectorale» taxibeleid te integreren in het totale verkeer- en vervoerbeleid, zodat het taxivervoer meer en meer onderdeel gaat uitmaken van de totale vervoerketen en de taxi ook op die manier een bijdrage levert aan de verkeers- en vervoersdoelstellingen. De beleidsopgave die in het kader van het integrale verkeer- en vervoerbeleid aan het taxivervoer wordt gesteld, dient daarom in nauwe samenhang met de in gang gezette beleidswijzigingen in het openbaar vervoer te worden gezien. Zowel het openbaar vervoer als het taxivervoer staan voor de taak om autogebruikers te bewegen tot een overstap van de auto naar de collectief personenvervoer.

Het Kabinet acht een zorgvuldige vormgeving van de beleidsvoorstellen en een gefaseerde invoering daarvan van groot belang voor het slagen van het beleid.

Bij de uitwerking van de beleidsvoorstellen, zoals die in bovengenoemde adviezen zijn gedaan, heeft het Kabinet daarom grote aandacht besteed aan het implementatietraject. Beleidsvoorstellen gericht op deregulering en het bevorderen van marktwerking en concurrentie, worden begeleid door een aantal ondersteunende maatregelen. De ondersteunende maatregelen die worden voorgesteld zijn vooral bedoeld

¹ Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 11 juli 1995 (kamerstuk 1994–1995, 24 036, nr. 9).
Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 19 december 1995 (kamerstuk 1995–1996, 24 036, nr. 12).

om de overgang van de huidige naar de nieuwe situatie goed te laten verlopen.

De opzet van het Kabinetsstandpunt is als volgt: in hoofdstuk 2 wordt allereerst ingegaan op de achterliggende aanleidingen om tot een «nieuw» taxibeleid te komen, de tekortschietende rol van de taxi in het verkeer- en vervoerbeleid en de beleidswijzigingen in het openbaar vervoer.

In hoofdstuk 3 wordt stilgestaan bij het voortraject: het traject dat doorlopen is voorafgaand aan de herziening van het taxibeleid. Hierbij wordt met name ingegaan op de evaluatie van de Wet personenvervoer (WPV), het advies taxibeleid van de Raad voor Verkeer en Waterstaat («Taxi, taxi...») en het rapport van de werkgroep Jonker. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een standpuntbepaling van het Kabinet ten aanzien van het voortraject.

Hoofdstuk 4 bevat de kern van het kabinetsstandpunt: op basis van de doelstellingen die het Kabinet wil bereiken worden de beleidsvoorstellen van het Kabinet geformuleerd, respectievelijk ten aanzien van de onderdelen capaciteit, tarieven, kwaliteit, vervoergebieden, controle en handhaving, bestuurlijke taken en ondersteunende maatregelen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een inschatting van de kwalitatieve effecten.

In hoofdstuk 5 worden voorstellen gedaan voor de implementatie van de beleidsvoorstellen van het Kabinet. Het implementatietraject dat het Kabinet voorstaat is een invoeringsscenario waarbij het «oude» beleid in fasen wordt afgebouwd bij een gelijktijdige invoering van het «nieuwe» beleid.

Hoofdstuk 6, tenslotte, bevat een slotbeschouwing.

In de bijlagen wordt o.m. ingegaan op het standpunt van de taxibranche ten aanzien van de beleidsvoorstellen die door het Kabinet worden gedaan. Tevens is bijgevoegd het Rapport van Bevindingen van het Overleg Personenvervoer.

2. AANLEIDING HERZIENING TAXIBELEID

2.1 Inleiding

Beleidsmatig zijn er twee aanleidingen om het huidige taxibeleid te herzien. De eerste aanleiding is gelegen in het huidige taxibeleid zelf. Met de invoering van de Wet personenvervoer in 1988 werd een (verdere) liberalisering en deregulering van het taxibeleid beoogd. Ruim 8 jaar later moet worden geconstateerd dat de beoogde effecten niet, of in onvoldoende mate, zijn opgetreden. Het gebruik van de taxi is beperkt gebleven, terwijl er vanuit beleidsmatig perspectief juist behoefte is aan een toenemend gebruik van de taxi, in oude en nieuwe verschijningsvormen. Anders geformuleerd: de rol van de taxi in het verkeer en vervoerbeleid is tot op heden te beperkt.

Een tweede aanleiding om tot een herziening van het huidige taxibeleid te komen, zijn de beleidswijzigingen die in de sector van het openbaar vervoer in gang zijn gezet. De beleidsopgave die in het kader van het integrale verkeer en vervoerbeleid aan het taxivervoer wordt gesteld, dient in nauwe samenhang met de herziening van het openbaar vervoerbeleid te worden gezien. Zowel het openbaar vervoer als het taxivervoer dienen een belangrijke bijdrage te leveren aan het realiseren van doelstellingen, gericht op de verbetering van de bereikbaarheid en het terugdringen van de congestie, door autogebruikers tot een overstap op openbaar vervoer en/of taxi te bewegen.

In de volgende paragraaf (2.2) wordt allereerst ingegaan op de tekortschietende rol van de taxi in het verkeer- en vervoerbeleid en de oorzaken die hieraan ten grondslag liggen. In paragraaf 2.3. wordt nader ingegaan op de beleidswijzigingen in het openbaar vervoer in relatie tot het taxivervoer.

2.2 De tekortschietende rol van de taxi in het verkeer- en vervoerbeleid

Het aandeel van de taxi in de totale mobiliteit (de modal split²) bedroeg in 1995 1,2%.³ Ter vergelijking: het aandeel van het openbaar vervoer (trein, tram, bus en metro) bedroeg in 1995 10,3%, het aandeel van de auto 74,6.

In absolute zin was de taxi in 1995 verantwoordelijk voor 2,4 miljard reizigerskilometers. Vanaf 1986 is er sprake van een absolute toename van het taxigebruk. Deze groei is waarschijnlijk⁴ vooral een gevolg van een toenemend gebruik van deeltaxisystemen (met name de treintaxi) en het zogenaamde contractvervoer (taxivervoer ten behoeve van specifieke doelgroepen, zoals scholieren en WVG-gerechtigden (WVG = Wet Voorzieningen Gehandicapten).

Alhoewel het gebruik van de taxi in totaliteit toeneemt, acht het kabinet de rol van de taxi van het verkeer- en vervoerbeleid te beperkt. De taxi heeft zich weliswaar een vaste plaats verworven op bepaalde specifieke segmenten van de mobiliteitsmarkt, maar is er – op enkele initiatieven zoals de Treintaxi na – onvoldoende in geslaagd als substituuat voor de auto te fungeren. De bijdrage die de taxi levert aan de realisering van beleidsdoelstellingen is navenant bescheiden. Belangrijkste oorzaak voor de (te) beperkte rol van de taxi is de tekortschietende aansluiting tussen vraag en aanbod. Onderzoek van de Consumentenbond uitgevoerd in 1992 naar de mate van tevredenheid van taxigebrukters wijst uit dat het taxivervoer als duur ervaren wordt en soms van slechte kwaliteit. Bovendien is de taxi er onvoldoende in geslaagd in te spelen op de

² De modal split is het aandeel van een bepaalde vervoersmodaliteit ten opzichte van de totale mobiliteit. Deze kan worden berekend over het aantal ritten of over het aantal reizigerskilometers; in deze paragraaf wordt gewerkt met gegevens over het aantal reizigerskilometers.

³ Bron: CBS.

⁴ Gegevens ten aanzien van het taxivervoer zijn alleen op geaggregeerd niveau voorhanden; het is dus niet mogelijk om een specificering naar segmenten (straattaxi, contracttaxi en deeltaxi) te maken.

veranderende vraag waardoor er slechts in bescheiden mate nieuwe (vervoers)markten worden aangeboord.

Een tweede oorzaak (die nauw met eerstgenoemde oorzaak samenhangt) is een stagnerende markt aan de aanbodzijde. Als gevolg van de sterke mate van regulering die het huidige beleid kenmerkt, worden «zittende» bedrijven teveel beschermd. Dit gaat ten koste van (potentiële) toetreders tot de markt en heeft een nadelig effect op de concurrentie tussen ondernemers. Het is juist deze concurrentie die een katalyserende functie heeft in het afstemmen van vraag en aanbod.

De beperkte rol die de taxi nu vervult, staat in contrast met de potentie die voor taxivervoer bestaat binnen het totale verkeer- en vervoersysteem.

In de afgelopen jaren is, mede onder invloed van diverse adviezen ten aanzien van taxivervoer, het besef gegroeid dat de taxi met name in het binnenstedelijk en agglomeratief verkeer een rol van betekenis kan vervullen in het verbeteren van de bereikbaarheid en het terugdringen van de congestie. Wanneer de taxi de haar toegemeten rol wil vervullen, betekent dit dat de taxi naast haar functie als luxevoertuig, ook in toenemende mate een functie moet krijgen als gebruiksgoed. Hierbij moet, naast de verdere ontwikkeling van de «reguliere» straattaxi, ook gedacht worden aan de ontwikkeling van deeltaxisystemen: systemen die zich kenmerken door zitplaatsverhuur en dankzij lagere tarieven in staat zijn autogebruikers tot een overstap te bewegen.

2.3 Beleidswijzigingen in het openbaar vervoer

In het openbaar vervoer is – in lijn met de kabinetsstandpunten Wijffels, Brokx en De Boer en de implementatienota «Marktwerking regionaal openbaar taxivervoer» – het beleid er op gericht marktwerking en concurrentie te bevorderen, met als doel de afstemming tussen de vervoervraag en het vervoeraanbod te verbeteren. De beleidsopgave die in het kader van het integrale verkeer- en vervoerbeleid aan het taxivervoer wordt gesteld dient in nauwe samenhang met de in gang gezette beleidswijzigingen in het openbaar vervoer te worden gezien.

Deze samenhang moet allereerst gezocht worden in de doelstellingen die worden nagestreefd. Zowel het openbaar vervoer als het taxivervoer dienen een prominentere bijdrage te leveren aan het realiseren van de doelstellingen, gericht op verbetering van de SVV-doelstellingen leefbaarheid en bereikbaarheid en het terugdringen van de congestie.

Een tweede samenhang tussen taxivervoer en openbaar vervoer is te vinden in de gerichtheid op autogebruikers. De benadering van deze doelgroep vraagt om een andere (markt)oriëntatie en zal leiden tot een verdere vervaging van openbaar vervoer- en taxidiensten, zoals die nu reeds onder druk van een aantal ontwikkelingen plaatsvindt. Resultaat van dit alles is dat het traditionele onderscheid tussen collectief openbaar vervoer (trein, metro, tram en bus) en individueel openbaar vervoer (de taxi) niet meer toereikend is.⁵

Vanuit de overtuiging dat een sectorale benadering van de vervoermarkt onvoldoende aansluit bij de (huidige en toekomstige) markt, wil het Kabinet de ontwikkeling tot integratie van taxi- en openbaar vervoer actief bevorderen door beleidskaders te creëren die vervoerondernemers in de positie moet stellen om zich te richten op de wensen van de markt.

Een derde samenhang tussen taxivervoer en openbaar vervoer kan gevonden worden in de ontwikkeling van het Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV), zoals dat in de komende jaren gestalte zal krijgen. In een brief⁶ aan de Tweede Kamer is reeds uiteengezet wat de kenmerken zijn van CVV:

⁵ Daarnaast wordt ook nog het zogenoemde besloten (bus)vervoer onderscheiden. Deze vorm van collectief personenvervoer wordt hier buiten beschouwing gelaten.

⁶ Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 14 juni 1995 (kamerstuk 1994–1995, 23 645, nr. 4).

- een mogelijkheid van combinatie («integratie») van vervoer en budget voor de OV-functie en doelgroepen;
- CVV is een vervoersysteem dat niet voorbehouden is aan bepaalde groepen;
- CVV is een vorm van vraagafhankelijk vervoer: er is geen dienstregeling, de reiziger dient zich vooraf aan te melden;
- CVV voorziet in deur/deur, deur/halte en halte/deur-vervoer;
- CVV is gebaseerd op deelgebruik van hetzelfde voertuig.

Daarmee zal CVV zich, naar verwachting, ontwikkelen tot een tussenvorm van het openbaar-, taxi- en besloten vervoer en in de plaats komen van, dan wel aanvullend zijn op, het reguliere openbaar vervoer. Het CVV zal vooral in de zogenaamde «dunne» gebieden – gebieden waar het reguliere OV vanwege een te geringe of te specifieke vraag niet (meer) te exploiteren is – in een vervoervraag kunnen voorzien.

Met «dunne» gebieden wordt bedoeld op rurale gebieden en stedelijke omgeving en in de rustige uren waar het OV in bepaalde gebieden en/of bepaalde uren vervangen kan worden door andere vormen van vervoer. De gebruikers van CVV zullen dan (voormalige) OV-reizigers zijn; daarnaast zullen, zo is de verwachting, ook nieuwe klanten van deze vorm van vervoer gebruik gaan maken. Inherent aan het openbare karakter van dit vervoer is dat er sprake is van deelgebruik van hetzelfde voertuig. Dat wil zeggen dat reizigers met verschillende herkomsten en bestemmingen door middel van ritcombinaties in hetzelfde voertuig worden vervoerd. Dit leidt er toe dat in tegenstelling tot de taxi, de reiziger niet altijd via de kortste of snelste route wordt vervoerd.

Een kenmerkend verschil met het openbaar vervoer is dat het personenvervoer op afroep niet wordt verricht volgens een dienstregeling.

Een tweede belangrijk onderscheid met het openbaar vervoer ligt in de beperking van de vervoermiddelen waarmee CVV kan worden verricht, namelijk alleen per auto. Deze vervoervorm is bij uitstek geschikt om kleinschalige personenvervoerdiensten te verrichten. Bovendien draagt de beperking tot vervoer van maximaal 8 personen – als gevolg van het vervoer per auto – bij aan het voorkomen van een te lange vooraanmeldings- of omrijtijd.

Inmiddels is het advies van de Raad van State over een concept-besluit tot wijziging van het Besluit Personenvervoer uitgebracht. Over de inhoud hiervan hoopt het Kabinet u binnenkort nader te informeren.

De hoofdlijnen van het CVV-beleid die relevant zijn bij de herziening van het taxibeleid betreffende de bekostiging, de vergunningverlening en de opdrachtverlening.

Ten aanzien van de bekostiging is het voornemen de decentrale overheden de vrijheid te geven om de OV-budgetten in te zetten voor OV en/of CVV.

Wat betreft de vergunningverlening is niet gekozen voor een aparte vergunningplicht. Omdat het CVV qua organisatievorm nauw aansluit bij het taxivervoer, dient een bedrijf dat meedingt naar een CVV-contract over een vergunning voor het verrichten van taxivervoer te beschikken.

CVV kan worden verricht in opdracht van de provincie, een regionaal openbaar lichaam (Kaderwetgebieden) of een gemeente, die een financiële bijdrage ontvangt voor de exploitatie van openbaar vervoer en CVV. Het CVV zal langs de weg van openbare aanbesteding worden uitbesteed.

2.4 Werkwijze

De herziening van het taxibeleid, zoals voorgesteld in dit Kabinetsstandpunt, volgt op een langlopend en zorgvuldig vormgegeven traject van evaluatie, adviesaanvragen en adviezen, onderzoek en overleg. Medio 1992 is binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gestart met de evaluatie van de Wet personenvervoer (WPV). Eén van de conclusies uit deze evaluatie is dat de mogelijkheden voor een meer afstandelijke rol van de overheid in de taxisector nadere bestudering behoefde. Daarmee vormde de evaluatie van de WPV de aanleiding voor een adviesaanvraag die in maart 1994 aan de Raad voor Verkeer en Waterstaat werd gedaan. Aan de Raad werd de hoofdvraag voorgelegd: «In hoeverre en op welke punten is een vrijere markt voor taxivervoer wenselijk en haalbaar?».

In november 1994 heeft de Raad het advies «Taxi, taxi ...» uitgebracht. Naast een analyse van de huidige situatie bevatte dit advies een aantal voorstellen gericht op liberalisering van de taxibranche.

De evaluatie van de WPV en het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat waren op zich genomen al voldoende aanleiding om het taxibeleid te herzien. Aan de werkgroep Jonker is vervolgens gevraagd na te gaan «in hoeverre de bestaande regulering van het taxivervoer nog dienstbaar is aan de huidige doelstellingen van het verkeer- en vervoerbeleid, voorzover van toepassing voor de taxi». In de zomer van 1995 bracht de werkgroep haar advies uit, onder de titel «Taxi naar de toekomst». Kern van het advies waren de voorstellen gericht op (vergaande) deregulering van het huidige taxibeleid. De werkgroep Jonker heeft bij haar analyse gebruik gemaakt van het eerder genoemde advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat.

In een brief⁷ heeft het Kabinet haar voorlopige standpunt ten aanzien van de adviezen van de werkgroep Jonker kenbaar gemaakt. In deze brief werd gesteld dat het Kabinet zich in grote lijnen kon vinden in analyse en aanbevelingen van het advies «Taxi naar de toekomst», maar dat het Kabinet het, alvorens met een definitief standpunt te komen, raadzaam achtte eerst in overleg met de (taxi-)branche te treden. Het Kabinetsstandpunt is, in aanvulling op deze brief, te beschouwen als een definitieve reactie op zowel het MDW-advies als het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat.

De periode sinds de zomer van 1995 is benut om aanvullend onderzoek te doen naar de stand van zaken bij het taxivervoer en specifieke (invoerings)aspecten met betrekking tot de herziening van het taxibeleid. Daarnaast is, conform de intentie in het voorlopige Kabinetsstandpunt, een intensief overlegtraject gestart met branche en bestuurders (van respectievelijk provincies, gemeenten, Kaderwetgebieden en de vier grote steden). Belangrijkste onderwerp van overleg was de vormgeving en implementatie van het «nieuwe» beleid, zoals dat op basis van het MDW-advies is geformuleerd. De vormgeving van het implementatietraject, uitgewerkt in hoofdstuk 5 van dit kabinetsstandpunt, is voor een belangrijk deel te danken aan de inbreng, zoals die door betrokkenen in de afgelopen maanden is geleverd. Het Kabinet is met name de branche, gelet op de bijzondere positie die zij als direct «belanghebbende» inneemt, maar ook de decentrale bestuurders erkentelijk voor de constructieve wijze waarop zij zich in deze periode heeft ingezet voor een zorgvuldig invoeringstraject van de voorgestelde beleidswijzigingen. Het overleg heeft er overigens niet toe geleid dat de branche en de betrokken bestuurlijke partijen zich op alle punten inhoudelijk kunnen verenigen met de beleidsvoorstellen, zoals die in hoofdstuk 4 door het kabinet worden gedaan.

In het hoofdstuk over het implementatietraject wordt nader ingegaan op de standpunten van de betrokkenen. Bovendien wordt in Bijlage 4 apart

⁷ Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 11 juli 1995 (kamerstuk 1994–1995, 24 036, nr. 9).

ingegaan op de zienswijze van de branche. Bijlage 6 betreft het Rapport van Bevindingen van het Overleg Personenvervoer (het OPV).

Terugblikkend op het traject dat sinds de evaluatie van de WPV in 1992 doorlopen is, komt het Kabinet tot het oordeel dat op adequate en toereikende wijze invulling is gegeven aan de gewenste dialoog tussen betrokkenen met betrekking tot het «nieuwe» taxibeleid. Het resultaat is een Kabinetsvoorstel dat, naar het inzicht van het Kabinet, een evenwichtige uitwerking is van de voorstellen die in de adviezen van respectievelijk de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de werkgroep Jonker zijn gedaan.

3. HET VOORTRAJECT

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt apart stilgestaan bij het traject dat doorlopen is voorafgaand aan de herziening van het taxibeleid. Aandacht wordt geschonken aan de belangrijkste bouwstenen voor de kabinetsvoorstellen, namelijk de evaluatie van de Wet Personenvervoer, het advies taxibeleid van de Raad voor Verkeer en Waterstaat («Taxi! ... Taxi! ...»; oktober 1994) en het rapport van de werkgroep Jonker («Taxi naar de toekomst»; juni 1995). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een standpuntbepaling van het kabinet ten aanzien van het voortraject.

3.2 Evaluatie en werking Wet personenvervoer

In 1988 trad de huidige Wet personenvervoer (WPV) in werking. De WPV heeft voornamelijk betrekking op het openbaar vervoer; daarnaast wordt specifiek ingegaan op het taxivervoer. In vergelijking met de «oude» wet- en regelgeving⁸ werd de regelgeving in de WPV (en daarmee het taxibeleid) drastisch herzien. De belangrijkste veranderingen betreffen:

- * een verruiming van de vervoergebieden of taxiregio's; de afbakening op basis van gemeentegrens vervalt; daarvoor in de plaats komt een afbakening op basis van provinciale of regionale⁹ grenzen;
- * een verruiming van de exploitatiemogelijkheden van de taxi als gevolg van toestaan van gecombineerde ritten (tussentijds instappen);
- * de mogelijkheid om een – per vergunningverstrekker – gedifferentieerd capaciteitsbeleid in te voeren;
- * vaststelling van de tarieven door de provincie; in samenhang hiermee werden toepassing van taximeter en de tarieflijst verplicht.

Met de invoering van de Wet personenvervoer werd een (verdere) liberalisering en deregulering van het collectief personenvervoer (inclusief het taxivervoer) beoogd.

Wanneer de bereikte effecten worden afgezet tegen de effecten zoals die destijds beoogd werden moet echter worden vastgesteld dat de beoogde effecten niet, of in onvoldoende mate zijn, opgetreden. De overheid heeft in haar regelgeving de regionale overheden de mogelijkheden geboden nadere regelgeving te formuleren ten aanzien van kwaliteitseisen, capaciteitsbeleid en tarieven. De basisgedachte van liberalisering en deregulering is daardoor voor een belangrijk deel teniet gedaan door de wijze waarop een deel van de 40 vergunningverleners (in casu provincies en samenwerkende gemeenten) invulling hebben gegeven aan hun bevoegdheden respectievelijk uitwerking hebben gegeven aan verordeningen. Door de veelal gedetailleerde en «restrictieve» invulling van de verordeningen ontstonden – tegen de intenties van de WPV in – nieuwe vormen van structuur- en gedragsregulering, met als direct gevolg dat de ondernemersvrijheden werden ingeperkt en de gewenste vormen van concurrentie niet of onvoldoende van de grond kwamen.

In de praktijk, zo kan na een werkingsperiode van ruim 8 jaar worden vastgesteld, blijkt de uitwerking van de WPV vooral gericht te zijn op bescherming van de aanbieder van taxidiensten en veel minder op het zeker stellen van de belangen van de consument. De intensieve relatie die als direct gevolg van de gedetailleerde regelgeving is ontstaan tussen taxibedrijven en vergunningverlenende instanties, resulteerde in een situatie waarin taxibedrijven meer georiënteerd waren op de vergunningverlenende overheid dan op de behoeften van de klant.

Bovendien is, als gevolg van de huidige regelgeving, het huidige taxiproduct te uniform van karakter. In combinatie met de vaste tarieven

⁸ Op basis van de Wet Autovervoer Personen (de WAP). De WAP werd gekenmerkt door een sterke mate van regulering, met name ten aanzien van capaciteit en tarieven. Omdat er ongeveer 750 vergunningverlenende instanties (i.c. gemeenten) met elk een eigen vervoergebied bevoegd waren, bestond er tegelijkertijd een grote verscheidenheid ten aanzien van de invulling van de vergunningen.

⁹ Een gemeenschappelijke regeling van gemeenten op het gebied van taxibeleid. De provincie kan haar bevoegdheden overdragen indien de deelnemende gemeenten hiertoe een verzoek indienen (artikel 63, lid 1 WPV).

heeft dat geleid tot een aanbod dat niet optimaal is toegesneden op de gedifferentieerde (potentiële) vraag van de (taxi-)consument.

Uit de evaluatie van de WPV¹⁰ is gebleken dat de huidige wet- en regelgeving niet is toegesneden op de vervaging van de «traditionele» grenzen tussen taxivervoer en openbaar vervoer (zie paragraaf 2.3), zoals die zich met name onder druk van ontwikkelingen in het openbaar vervoer heeft voorgedaan.

Bovendien wees deze evaluatie uit dat enkele artikelen in de Wet personenvervoer ruimte lieten voor meerdere interpretaties, met name op het punt van de bedrijfsconstructies. Dit leidde (en leidt) tot problemen met betrekking tot de handhaving. De zogenaamde RIF-onderzoeken¹¹ bevestigen dit beeld.

Uit de RIF-onderzoeken is gebleken dat de huidige regelgeving mogelijkheden biedt tot ontduiking van een aantal regels; dit leidde tot de conclusie dat handhaving van de regels slechts met grote inspanningen van vergunningverleners, Rijksverkeersinspectie (RVI), politiediensten, belastingdienst en andere betrokken diensten bereikt kan worden.

In zijn algemeenheid kan worden geconcludeerd dat de huidige regels:

- a. aanleiding geven tot het formuleren van meer (regionale) regelgeving;
- b. soms aanleiding geven tot meerdere interpretaties;
- c. mogelijkheid bieden tot ontduiking.

Om meer specifiek aan te geven welke effecten beoogd werden met de WPV en tot welke effecten de WPV uiteindelijk heeft geleid wordt in het navolgende schema de beoogde en werkelijke effecten van een aantal artikelen¹² aangegeven.

Schema 1. Beoogde en werkelijke effecten van de Wet Personenvervoer

Artikel uit WP	Strekking	Beoogd effect	Werkelijk effect
Art. 57	GS verlenen vergunning op grond van «aantoonbare» vraag en met inachtneming reeds bestaande aanbod	Bewerkstelligen van een adequate aansluiting tussen vraag en aanbod	bescherming bestaande aanbieders; hoge drempels voor potentiële toetreders; gebrek aan innovaties
Art. 59	Verbod om reizigers buiten vervoergebied op te nemen	Voorkomen van ongewenste vormen van aanbodconcentratie, naar tijd en plaats	Inefficiënte exploitatie als gevolg van lage beladingsgraad
Art. 60	GS stelt voor straattaxivervoer tarieven vast voor gehele vergunningsgebied	Reële prijsvorming, in een balans tussen belangen producent en consument	Per gebied gedifferentieerde tarieven; ondoorzichtige tariefopbouw
Art. 61	Verbod om taxivervoer tegen andere dan gestelde tarieven te verrichten	Voorkomen van (ongewenste vormen van) prijsconcurrentie	Tekortschietend verband tussen gevraagde prijs en geboden kwaliteit; beperkte concurrentiemogelijkheden in ernstige mate
Art. 62	PS kunnen extra regelgeving uitvaardigen	Regulering van taxivervoer wanneer specifieke regionale situatie dat vereist	«Herregulering» in groot aantal vervoergebieden; grote regionale verschillen tussen aard en mate van regulering

¹⁰ Evaluatie van de Wet Personenvervoer, Tweede Kamer, 1993–1994, 23 400 XII, nr. 47.

¹¹ RIF staat voor het Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam. Twee van dergelijke teams hebben in 1994 en 1995 onderzoeken gehouden op het gebied van fraude (in het taxivervoer) in de steden Amsterdam en Rotterdam).

¹² Het betreft hier de artikelen voorzover direct van toepassing op het taxivervoer.

3.3 Het advies taxibeleid van de Raad voor Verkeer en Waterstaat

De resultaten van de evaluatie van de WPV leiden er toe dat in maart 1994 aan de Raad voor Verkeer en Waterstaat advies werd gevraagd¹³ over marktordeningsaspecten in het taxivervoer. In november 1994 wordt het advies Taxibeleid, onder de titel «Taxi! ... Taxi! ...» uitgebracht. Belangrijkste vragen bij de adviesaanvraag waren:

- is een vrije markt voor taxivervoer wenselijk en haalbaar?
- moet de indeling in vervoergebieden worden gehandhaafd?
- is voortzetting van een capaciteitsbeleid met behulp van het vergunningstelsel gewenst?
- moet de vergunningverlener het tarief voor straattaxivervoer blijven bepalen?

In het advies komt de Raad tot het oordeel dat de huidige situatie in het taxivervoer niet voldoet. Het taxibeleid is teveel op de producent en te weinig op de consument gericht. Handhaving en controle stuiten op onoverkomelijke moeilijkheden; een aantal ontwikkelingen in de vervoermarkt zijn volledig aan het taxivergunningstelsel voorbijgegaan. Zo wordt onvoldoende recht gedaan aan de ontwikkelingen in het zogenaamde contractvervoer, dat zich wezenlijk onderscheidt van het «traditionele» straattaxivervoer en daarom ook om een andere benadering vraagt.

Als verbetering stelt de Raad onder meer een vergaande deregulering van het capaciteits- en tarievenbeleid voor. Volledige deregulering acht de Raad echter niet verstandig. Volgens de Raad laten ervaringen in het buitenland zien dat volledige deregulering teveel ongewenste effecten (kwaliteitsverlies, tariefstijgingen) met zich meebrengt. Daarom stelt de Raad voor een maximumprijs in te stellen en via vergunningen eisen te stellen ten aanzien van het bedrijf, de taxi en de chauffeur. De Raad ziet geen reden de huidige vervoergebieden te handhaven.

De voorstellen van de Raad zijn met name gericht op het straattaxivervoer.

Bij contractvervoer – dat gekenmerkt wordt door de aanwezigheid van een contractpartner die een goede prijs/kwaliteit-verhouding eist – acht de Raad overheidsbemoeienis, anders dan de uitgifte van de bedrijfsvergunning ter bescherming van de gebruiker, overbodig.

De Raad beveelt aan op de lange termijn geen restricties te doen gelden ten aanzien van de in te zetten capaciteit. Wel beveelt de Raad een overgangperiode aan waarin het aantal vergunningen stapsgewijs wordt opgevoerd.

De Raad geeft tevens het advies klachtencommissies te installeren; deze klachtencommissies zouden een adviserende taak jegens de vergunningverlenende instanties moeten hebben, zoals het advies een vergunning (tijdelijk) in te trekken.

3.4 Het rapport van de werkgroep Jonker

In het Regeerakkoord staat dat er onder leiding van een ministeriële commissie een operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) komt, met als doel de dynamiek van de Nederlandse economie te bevorderen. Naast zogenoemde wetgevingsthema's, wordt specifieke wettelijke regelgeving ter hand genomen en getoetst aan een aantal aspecten.

¹³ Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat d.d. 22 maart 1994 aan de Voorzitter van de Raad voor Verkeer en Waterstaat; tevens als bijlage 1 opgenomen bij het advies Taxibeleid van de Raad voor Verkeer en Waterstaat.

Het taxivervoer is één van de eerste onderwerpen die in 1995 in het kader van de operatie MDW werd opgepakt. De werkgroep Jonker kreeg van het kabinet de opdracht mee na te gaan «in hoeverre de bestaande regulering van het taxivervoer nog dienstbaar is aan de huidige doelstellingen van het verkeer- en vervoerbeleid van de overheid, voorzover van toepassing voor de taxi». De werkgroep heeft bij haar analyse gebruik gemaakt van het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat.

De belangrijkste vragen die de werkgroep Jonker diende te beantwoorden hadden onder andere betrekking op de validiteit van de doelstellingen van de regelgeving, de effecten van de regelgeving (onder meer ten aanzien van marktwerking en openbare orde) en de vaststelling van de tarieven. Daarnaast werd de werkgroep de vraag voorgelegd in welke mate de overheid zich nog specifiek in regelgevende zin met het taxivervoer diende bezig te houden.

In juni 1995 verscheen het eindadvies van de werkgroep Jonker, het rapport «Taxi naar de toekomst». Op basis van een analyse van de huidige positie van de taxisector en, in samenhang daarmee, de effecten van de huidige regelgeving, komt de werkgroep tot de conclusie dat de matige prestaties van de taximarkt (zoals hoge prijzen, een lage efficiëntie en bezettingsgraad, onvoldoende constante kwaliteit en een lage innovatiegraad) voor een groot deel zijn toe te schrijven aan de vergaande regulering van de markt. Dit leidt ertoe dat de taxi slechts een bescheiden en statische rol in het verkeer- en vervoerbeleid vervult en het aandeel van het taxivervoer in de modal split beperkt is. Eisen aan de ondernemer en de capaciteitstoets vormen barrières voor toetreding, waardoor vestiging van nieuwe ondernemers wordt belemmerd (structuurnormering). Bepalingen met betrekking tot de afzetmarkt en de prijs beperken de ondernemersvrijheid (gedragsnormering).

De werkgroep Jonker doet vervolgens voorstellen om het taxibeleid drastisch te herzien. Kern van de voorstellen is een vergaande deregulering van het taxibeleid. Deze deregulering is, volgens de werkgroep, noodzakelijk om de gewenste marktwerking en concurrentie te bewerkstelligen. De kettingreactie die door deregulering en de vergroting van marktwerking en concurrentie ontstaat zal uiteindelijk leiden tot een betere afstemming tussen vraag en aanbod en een toename van het taxigebied (zie voor deze kettingreactie paragraaf 4.3.2.).

De voorstellen van de werkgroep Jonker betreffen de belangrijkste onderdelen van het taxibeleid, te weten:

- * capaciteitsbeleid;
- * tariefbeleid;
- * kwaliteitsbeleid;
- * de indeling in vervoergebieden;
- * de bestuurlijke taken;
- * de fysieke randvoorwaarden (standplaatsen);
- * controle en handhaving.

Capaciteitsbeleid

De werkgroep Jonker adviseert om het vigerende capaciteitsbeleid, met een overgangstermijn, in het geheel los te laten.

Het capaciteitsbeleid zoals dat nu door vergunningverleners wordt ingevuld, is teveel gericht op bescherming van de «zittende» ondernemers. Nieuwkomers worden praktisch uitgesloten en uittreding is zeldzaam. Door een gebrekkige marktwerking worden de prijzen kunstmatig hoog gehouden en is er geen stimulans om te concurreren op kwaliteit; innovaties blijven daardoor achterwege. Het huidige beleid is, al met al, te veel op de producent en te weinig op de consument gericht. Het

afschaffen van de capaciteitsregels in combinatie met het bieden van tariefvrijheid voor ondernemers moet ervoor zorgen dat de gewenste marktwerking en concurrentie tot stand komt.

Tariefbeleid

De werkgroep Jonker stelt voor het (regionaal gedifferentieerde) tariefbeleid gefaseerd af te bouwen. In de nieuwe situatie dient de prijs van een taxirit het resultaat te zijn van de werking van het marktmechanisme en afhankelijk te zijn van variabelen als de bestaande vraag, de geboden kwaliteit en service-aspecten. In de overgangperiode kan er mogelijk worden gewerkt met maximumprijzen, gebaseerd op de huidige tariefvaststelling.

Als resultaat van de liberalisering in het tariefbeleid verwacht de werkgroep dat de tarieven gemiddeld zullen dalen; daarnaast zullen ondernemers gaan concurreren op prijs en kwaliteit. Bovendien wordt verondersteld dat eerder innovaties doorgevoerd zullen worden.

Kwaliteitsbeleid

In het kader van het kwaliteitsbeleid wordt voorgesteld de regels die zijn gesteld aan respectievelijk (taxi-)ondernemer, (taxi-)chauffeur en (taxi-)voertuig als volgt te herzien.

Ten aanzien van de ondernemer wordt voorgesteld de eis van vakbekwaamheid te vervangen door een algemene eis van ondernemersvaardigheden op basis van de nieuwe vestigingswetgeving, met een branche-specifieke inkleuring van de examen-eisen. De eis ten aanzien van betrouwbaarheid (verklaring omtrent het gedrag) blijft gehandhaafd.

Ten aanzien van de chauffeur wordt voorgesteld de geneeskundige verklaring en de chauffeursvergunning te vervangen door een chauffeurspas (met pasfoto en chauffeursnummer); deze chauffeurspas dient herkenbaar te worden gedragen. Om een chauffeurspas te kunnen verkrijgen, moet aan een aantal vereisten (geneeskundige verklaring, rijbewijs, identiteitsbewijs en een verklaring omtrent gedrag) worden voldaan.

Ten aanzien van het voertuig wordt voorgesteld de (eenmalige) typekeuring (waarbij nagegaan wordt of het voertuig aan de voor taxigebuit gebruik gestelde voorwaarden voldoet) te handhaven; tevens dienen de voertuigen regelmatig – in het kader van de Algemene Periodieke Keuring (APK) – gekeurd te worden. De noodzaak en de evenredigheid van de eisen – het zijn er nogal veel en ze zijn bijzonder specifiek – dienen apart te worden gezien.

Indeling in vervoergebieden

Voorgesteld wordt om de indeling in de vervoergebieden c.q. de afbakening op basis van regionale grenzen te laten vervallen. Nederland wordt één vervoergebied waarbinnen de vergunningen nationale geldigheid krijgen. In concreto betekent dit dat een (taxi-)chauffeur ook passagiers buiten de huidige regiogrenzen mag vervoeren. De werkgroep Jonker verwacht dat op deze manier de beladingsgraad (en daarmee de efficiency van de bedrijfsvoering) wordt vergroot.

Bestuurlijke taken

Geadviseerd wordt om de uitvoering van de nieuwe taxiregelgeving – in lijn met de decentralisatie van het regionaal openbaar vervoer – in handen

te leggen van de provincies/Kaderwetgebieden. De vergunningverlenende instantie zal zich daarbij voornamelijk moeten richten op administratieve functies. De beoordelings- en beleidsvrijheid van de vergunningverlener komen te vervallen.

Controle en handhaving

Ten aanzien van controle en handhaving wordt geadviseerd de handhavingsinspanningen te structureren en te coördineren. De Rijksverkeersinspectie (bedrijfs- en wegcontroles) en de politie zullen bovendien meer prioriteit en aandacht dienen te besteden aan hun taken ten aanzien van controle en handhaving van de taxiregelgeving. Daarnaast zouden vergunningverlenende instanties eerder tot administratiefrechtelijke sancties, zoals intrekking van de vergunning, moeten overgaan.

Fysieke randvoorwaarden

Een laatste punt van advies betreft de fysieke randvoorwaarden. Bij taxistandplaatsen wordt momenteel het «first in/first out-principe» gehanteerd. Om voor de consument een reële afweging op de prijs/kwaliteitsverhouding per taxi mogelijk te maken, is het «first in/first out-systeem» niet geschikt. Standplaatsen moeten zo worden ingericht dat elke taxi kan wegrijden op het moment dat de klant op het aanbod van de betreffende chauffeur ingaat.

3.5 Standpuntbepaling kabinet naar aanleiding van het voortraject

Een kritische bezinning op de werking en effecten van de WPV brengt het Kabinet tot het oordeel dat de WPV niet heeft geleid tot de beoogde liberalisering en deregulering van het taxivervoer (zie ook de beschrijving van het huidige taxibeleid in bijlage 1). Er is bovendien geen perspectief op het alsnog realiseren van de beoogde effecten met behulp van de vigerende wet- en regelgeving.

Deze analyse wordt, in min of meer gelijke bewoordingen, gedeeld door de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de werkgroep Jonker.

Het Kabinet beschouwt de adviezen van de Raad en de werkgroep Jonker als belangrijke bouwstenen voor zowel de analyse als de voorstellen van het Kabinet. Beide adviezen geven aan dat deregulering, in combinatie met herregulering op een aantal onderdelen, zullen leiden tot klantgerichter taxivervoer en tot een grotere rol van de taxi in het vervoer.

Ten aanzien van de concrete voorstellen kan het Kabinet zich in grote lijnen vinden in de voorstellen van het MDW-advies. Bij de opbouw van het «nieuwe» beleid (zie hoofdstuk 4) volgt het Kabinet daarom de structuur van het MDW-advies.

4. BELEIDSVOORSTELLEN VAN HET KABINET

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de beleidsvoorstellen van het kabinet geformuleerd. Bij de opbouw van de voorstellen wordt, zoals eerder aangegeven (paragraaf 3.5) de structuur van het MDW-advies gevolgd. Voorafgaand aan de beleidsvoorstellen (die in paragraaf 4.4 uiteen worden gezet) wordt eerst het eindbeeld, zoals dat het kabinet voor ogen staat bij de ontwikkeling van het «nieuwe» taxibeleid, geschetst (paragraaf 4.2). Om dit eindbeeld te kunnen bereiken, heeft het kabinet concrete beleidsdoelstellingen geformuleerd en een keuze gemaakt van in te zetten instrumenten (paragraaf 4.3).

In paragraaf 4.5 wordt ingegaan op de te verwachten kwalitatieve effecten van het voorgestelde beleid.

4.2 Eindbeeld

Het eindbeeld dat het kabinet voor ogen heeft gestaan bij de ontwikkeling en vormgeving van het «nieuwe» taxibeleid, ziet er in grote lijnen als volgt uit.

Na volledige en integrale implementatie van de beleidsvoorstellen rond de eeuwwisseling is een situatie ontstaan waarin er een permanente wisselwerking bestaat tussen aanbod en vraag, respectievelijk taxiproducent en taxiconsument. In tegenstelling tot de huidige situatie, waarin (bescherming van) de belangen van de producent centraal staan, zijn de ontwikkelingen aan de vraagzijde daarbij bepalend. In reactie op de vraagontwikkeling – die per definitie dynamisch van karakter is – wordt door de ondernemers voortdurend gezocht naar vormen van productvernieuwing en productinnovaties die tegemoet komen aan de specifieke wensen van de keuzereizigers.¹⁴ In dit proces zijn kwaliteitsverbetering en prijsdifferentiatie de voornaamste middelen die ondernemers kunnen inzetten. Langs deze weg ontstaat de, vanuit het perspectief van de consument, gewenste differentiatie naar prijs en kwaliteit en, in het verlengde hiervan, een toename van de keuzemogelijkheden. Gemiddeld genomen zullen de tarieven voor taxivervoer een dalende tendens vertonen. Het resultaat van dit alles is een toenemend gebruik van de taxi in verschillende verschijningsvormen, zowel als «hoofdtransportmiddel» als in het voor- en natransport (als onderdeel van de vervoerketen).

De wens en de noodzaak om voortdurend op vraagontwikkelingen te kunnen inspelen, heeft aan de aanbodzijde tot een dynamischer en concurrerender marktsituatie geleid. Er is sprake van een gezonde doorstroming, waarbij enerzijds sprake is van voldoende «nieuwe» toetreders, terwijl anderzijds ondernemers die niet in staat zijn om op efficiënte wijze te voldoen aan de wensen van de klant uittreden. Voor ondernemers die adequaat reageren op de marktontwikkelingen doen zich de nodige perspectieven tot omzetvergroting voor. Op het gebied van productontwikkeling en marketing wordt gezocht naar intensieve vormen van samenwerking. Het productaanbod is gedifferentieerd. Naast de «traditionele» straattaxi, die in uiteenlopende prijs/kwaliteit-verhoudingen wordt aangeboden, is er ruimte ontstaan voor diverse vormen van deeltaxigebruik. Deze deeltaxisystemen zijn toegesneden op de wensen van specifieke doelgroepen en marktsegmenten binnen de vervoermarkt en vormen een belangrijke aanvulling op andere (collectieve) vervoersystemen. Als gevolg van de opkomst van deeltaxisystemen zal de bezettingsgraad van de taxi's toenemen. De taxi speelt niet alleen als straattaxi een hoofdrol in het voor- en natransport, maar fungeert – in de vorm van deeltaxi's – ook steeds meer als «hoofdtransportmiddel». De

¹⁴ Een keuzereiziger is een reiziger die per reis een afweging kan maken ten aanzien van het vervoermiddel dat hij kiest. Over het algemeen gaat het om een autobezitter die in zijn keuze beïnvloed kan worden door de kwaliteit en prijs van het alternatieve vervoermiddel (in dit geval de taxi).

taxi is door al deze ontwikkelingen steeds meer een integraal onderdeel gaan uitmaken van de totale vervoerketen.

Beleidsmatig gezien vervult de taxi een bescheiden, doch onmisbare rol in de realisering van de doelstellingen ten aanzien van verkeer en vervoer. Omdat de taxi erin geslaagd is meer keuzereizigers aan zich te binden, draagt de taxi bij aan de vermindering van het individuele autogebruik. Bovendien heeft de taxi, met name in het binnenstedelijk en agglomeratief verkeer, een functie in de bestrijding van de congestie. In de niet-stedelijke gebieden vervult de taxi – ook in de vorm van collectief vraagafhankelijk vervoer – een belangrijke rol als vervangend openbaar vervoer.

Om bovenstaand eindbeeld te kunnen bereiken, heeft het Kabinet concrete beleidsdoelstellingen geformuleerd; de beleidsmaatregelen die worden voorgesteld zijn getoetst aan de te verwachten bijdrage die zij leveren aan het realiseren van deze doelstellingen.

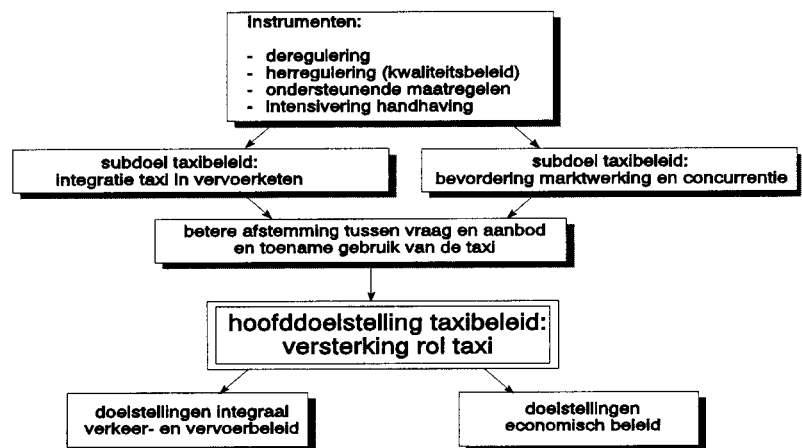
4.3 Doelstellingen en instrumenten

Hoofddoelstelling van het «nieuwe» taxibeleid is het versterken van de rol van de taxi in het verkeer en vervoerbeleid. Deze doelstelling dient te worden gerealiseerd in een balans van belangen van taxi-consument – die gebaat is bij een kwalitatief hoogwaardig en betaalbaar taxiproduct – en taxi-ondernemer – die perspectief dient te houden op een gezonde bedrijfs- en branche-ontwikkeling.

Naast de hoofddoelstelling worden twee subdoelen onderscheiden, te weten een verdere integratie van de taxi in de vervoerketen en bevordering van marktwerking en concurrentie. Om deze doelstellingen te bereiken worden een viertal instrumenten ingezet: verbetering van de wet- en regelgeving (herregulering), deregulering, ondersteunende (flankerende) maatregelen en intensivering van de controle en handhaving.

Wanneer de doelstellingen en instrumenten in schema worden geplaatst, wordt duidelijk hoe deze zich tot elkaar verhouden.

Schema 2: doelstellingen en instrumenten taxibeleid



4.3.1 Hoofddoelstelling

Vanuit overwegingen die worden ingegeven vanuit het verkeer- en

vervoerbeleid streeft het Kabinet ernaar de rol van de taxi in het verkeer en vervoerbeleid te vergroten, met name op stedelijk en stadsgewestelijk/agglomeratief niveau. Naar de overtuiging van het Kabinet heeft de taxi de potentie om – in «oude» en «nieuwe» productvormen en als onderdeel van de totale vervoerketen – op de wensen van de keuzereiziger in te spelen en deze te bewegen tot een overstap.

Versterking van de rol van de taxi heeft zowel betrekking op de «traditionele» straattaxi (het bel- en opstapwerk) als op vormen van deeltaxigebruik (met als bekendste voorbeeld de Treintaxi). Daarnaast wordt ook nog onderscheiden het zgn. contracttaxivervoer. Kenmerk hiervan is dat het taxivervoer in een contractrelatie in opdracht van een opdrachtgever wordt uitgevoerd. De beleidsvoorstellen die in dit kabinetsstandpunt worden gedaan zijn alleen langs indirecte weg van invloed op deze vorm van taxivervoer.

Omdat deze vorm van taxivervoer in verreweg de meeste gevallen door middel van aanbesteding wordt uitbesteed, kan bij deze vorm van taxivervoer al van een concurrerende markt gesproken worden. Met name de beleidsvoorstellen met betrekking tot tarieven en capaciteit zijn voor deze vorm van taxivervoer niet relevant.

Wanneer bovenstaande hoofddoelstelling wordt uitgewerkt in operationele doelstellingen betekent dat concreet gestreefd wordt naar (i) een absolute toename van het taxigebruik en (ii) een relatieve toename van het taxigebruik ten opzichte van concurrerende modaliteiten, met name de auto.

In absolute termen wordt gestreefd naar een toename van het aantal (beladen) taxikilometers c.q. een verbetering van de bezettingsgraad.

Een toename van het taxigebruik is – vanuit beleidsmatig perspectief – des te meer interessant wanneer het om vormen van deeltaxigebruik gaat. Het gebruik van deeltaxi's levert een relatief grotere bijdrage aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen gericht op verbetering van de bereikbaarheid en bestrijding van de congestie. Met het gebruik van de deeltaxi kan bovendien een hogere bezettingsgraad worden bereikt, waardoor efficiënter gebruik kan worden gemaakt van de beschikbare middelen hetgeen de efficiëntie van de bedrijfsvoering ten goede komt.

Het streven naar een relatieve toename van het taxigebruik kan worden uitgedrukt in een groter aandeel van het taxivervoer in de totale mobiliteit: de modal split. De modal split is een maatstaf om vast te stellen in hoeverre de toename van het gebruik van de taxi tevens leidt tot vermindering van het individueel autogebruik. Een verbetering van het aandeel in de modal split betekent in feite dat de taxi erin geslaagd is autogebruikers tot een overstap te bewegen.

4.3.2 Integratie in de vervoerketen

Een verdere integratie van de taxi in de vervoerketen is een belangrijk subdoel van het taxibeleid. In de huidige situatie is de taxi nog teveel een «autonome» vervoerwijze. Dit terwijl de specifieke kracht van de taxi gelegen is in het voor- en natransport binnen een vervoerketen die uit meerdere elementen is samengesteld (bijvoorbeeld fiets-OV-taxi of taxi-OV-OV). Juist in de koppeling met andere vervoermodaliteiten bevinden zich (markt)kansen. Deze moeten niet alleen gezocht worden in een intelligente combinatie van taxidiensten, openbaar vervoer-diensten en andere vervoervormen, maar ook in het aanbieden van geïntegreerde producten en kaartsystemen door ondernemers.

Met name in het samenspel tussen taxi en OV kunnen producten ontstaan die voldoen aan de eisen van de kritische keuzereiziger. In dit

verband kan gewezen worden op de ontwikkeling van deeltaxisystemen: vervoer dat zich tussen het «traditionele» taxiproduct (het zgn. bel- en opstapwerk) en het «traditionele» openbaar vervoer-product (reguliere openbaar vervoer-diensten) in bevindt. Initiatieven tot productinnovaties op dit terrein zijn overigens niet alleen van de traditionele taxi-ondernemers te verwachten, maar ook van openbaar vervoer-bedrijven die zich naar verwachting steeds meer zullen gaan aanbieden als «ketenvervoerders», dat wil zeggen vervoerders die – uitgaande van een deur-tot-deur-concept – de complete vervoerketen aanbieden.

4.3.3 Bevordering marktwerking en concurrentie

Bevordering van marktwerking en concurrentie is een tweede subdoel van het taxibeleid. Marktwerking en concurrentie zorgen voor een betere aansluiting tussen vraag en aanbod. Het minimaliseren van belemmeringen leidt ertoe dat de afstemming tussen vraag en aanbod zo optimaal mogelijk kan plaatsvinden. Het wegnemen van belemmeringen betekent dat:

- * de toegang tot de markt wordt vergroot;
- * regels die marktgedrag onnodig beperken worden weggenomen;
- * ruimte wordt gecreëerd voor bedrijven om zelf verantwoordelijkheid te dragen en beslissingen te nemen.

Het kabinet beschouwt bevordering van marktwerking en concurrentie als essentieel voor het bereiken van de hoofddoelstelling, het vergroten van de rol van de taxi. Vergroting van de rol van de taxi door een absolute en relatieve toename van het gebruik van de taxi zal slechts bereikt worden als de (potentiële) klant het taxiproduct meer gaat waarderen. Dat zal in het algemeen pas het geval zijn als de prijs omlaag en de kwaliteit omhoog gaat. Marktwerking vervult in dit proces een instrumentele functie (zie paragraaf 4.3.4); deze functie is echter zo cruciaal dat bevordering van de marktwerking als aparte doelstelling is geformuleerd.

De overheid moet zich bezinnen op de mate van overheidsinterventie die zij nog noodzakelijk acht voor een goed functioneren van de taximarkt. Op dit moment wordt het taxibeleid gekenmerkt door omvangrijke en gedetailleerde regelgeving die tot gevolg hebben dat het totaal aan regelgeving onvoldoende doorzichtig en handhaafbaar is. Deze regelgeving werkt onnodig remmend op de ontwikkeling van de markt (gebrek aan innovaties, niet-optimaal gebruik van bedrijfsmiddelen, gebrek aan impulsen om marktaandeel te winnen en potentiële markten te verkennen, gebrek aan technologische vernieuwing etc.).

Het Kabinet wil de bestaande regelgeving, die in de praktijk een remmende werking heeft, aanzienlijk verminderen en zich slechts bezighouden met de meest noodzakelijke voorwaarden en condities. De nieuwe regelgeving zal zich beperken tot:

- voorwaarden tot toetreding tot het beroep;
- technische- en veiligheidseisen te stellen aan het voertuig.

Beperking van overheidsinterventie en regelgeving heeft tot gevolg dat:

- toetreding tot de markt vrij is;
- de concurrentie zal toenemen als gevolg van de toegenomen vrijheden voor bestaande en nieuwe bedrijven;
- productiemiddelen onder minimale condities vrij beschikbaar zijn;
- het monitoren en anticiperen op marktontwikkelingen een exclusieve aangelegenheid voor de bedrijven is.

Het Kabinet wil daarom de bestaande regelgeving aanzienlijk verminderen door deze te beperken tot de echt noodzakelijke voorwaarden en

condities. De nieuwe regelgeving spitst zich daarom toe op kwaliteitseisen te stellen aan de ondernemer, aan de chauffeur en aan het voertuig. Van regulering van capaciteit, prijzen en vervoergebieden wordt op termijn afgezien.

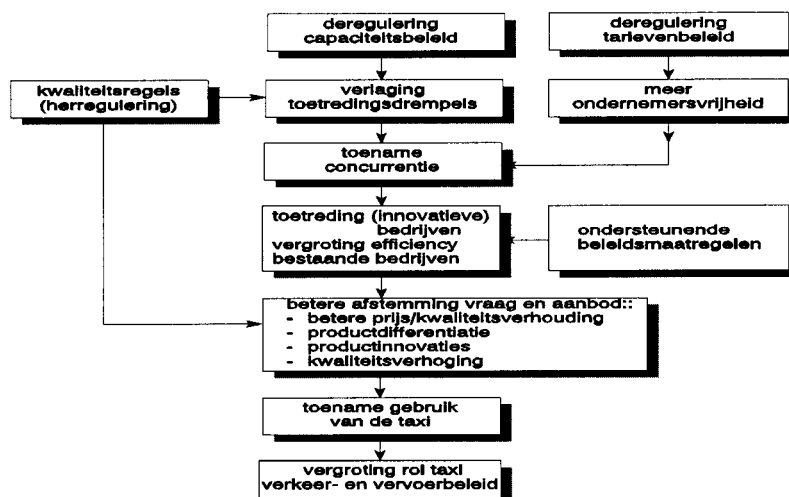
4.3.4 Instrumenten

Om bovenstaande doelstellingen te kunnen realiseren kiest het Kabinet voor de inzet van de volgende instrumenten:

1. deregulering;
2. herregulering (kwaliteitsbeleid);
3. ondersteunende maatregelen;
4. intensivering van de controle en handhaving.

Het instrument van *deregulering* heeft met name betrekking op het huidige capaciteits- en tariefbeleid. Naar het oordeel van het Kabinet heeft de huidige wet- en regelgeving – op basis van de Wet personenvervoer – niet geleid tot de beoogde liberalisering en deregulering van de taximarkt. Het Kabinet is van mening dat de markt veel beter dan de overheid in staat is om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen. De overheid dient zich daarom te onthouden van regelgeving op dit terrein.

Deregulering wordt echter niet voorgesteld als doel op zich. Met behulp van deregulering wordt als het ware een kettingreactie in gang gezet die uiteindelijk moet leiden tot realisering van de hoofddoelstelling. In schema geplaatst:



Het instrument van *herregulering* betreft het bezien van de bestaande kwaliteitsregels. Zoals aangegeven wordt de regelgeving beperkt tot het strikt noodzakelijke. Concreet gaat het om regelgeving met betrekking tot de bedrijfsvergunning, de chauffeurspas en het voertuig. Naar het oordeel van het Kabinet is herziening van de regelgeving op deze punten nodig om de kwaliteit van het taxivervoer zeker te stellen.

De inzet van *ondersteunende of flankerende maatregelen* is naar het oordeel van het Kabinet nodig om de overgang van de bestaande naar de nieuwe situatie goed te laten verlopen.

Concreet gaat het om de volgende maatregelen:

- * infrastructuur;
- * de chipcard;
- * telematica-voorzieningen;

- * de boordcomputer;
- * klachtencommissie(s);
- * fiscale faciliteiten.

In paragraaf 4.4 worden deze maatregelen verder uitgewerkt.

Het kwaliteitsbeleid sorteert alleen het gewenste effect wanneer de nieuwe regels ook gehandhaafd worden. *Handhaving* zal leiden tot een betere naleving en daarmee grotere rechtszekerheid voor taxi-ondernemers. De voorstellen van het Kabinet worden daarom gekoppeld aan een intensivering van de controle en handhaving.

4.4 Beleidsvoorstellen

De beleidsvoorstellen die in deze paragraaf worden geformuleerd kunnen – in navolging van het MDW-advies – worden onderverdeeld naar de belangrijkste beleidsonderdelen van het huidige taxibeleid, te weten: capaciteitsbeleid, tariefbeleid, kwaliteitsbeleid, de indeling in vervoergebieden, bestuurlijke taken en controle en handhaving. Daarnaast worden voorstellen gedaan met betrekking tot de bestuurlijke taakverdeling en de in te zetten flankerende maatregelen.

Per beleidsonderdeel wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- * het hoofdpunt van het beleid (daarbij wordt tevens de relatie tot het voorstel van de werkgroep Jonker terzake gegeven);
- * de overwegingen die aan het beleidsvoorstel ten grondslag liggen;
- * een verdere uitwerking van de beleidsvoorstellen.

4.4.1 Capaciteit

Het Kabinet stelt voor het vigerende capaciteitsbeleid in drie fasen af te bouwen, met als einddoel een liberalisering van het capaciteitsbeleid:

- * tot 2000 zal het huidige capaciteitsregime van toepassing blijven;
- * in de periode 2000–2002 zal het bestaande capaciteitsregime in de (huidige) veertig vervoergebieden geleidelijk worden afgeschaft. Vanaf 2000 is het mogelijk om in een aantal fasen het aantal vergunningen, zowel landelijk als per gebied, aanzienlijk te verhogen;
- * met ingang van het jaar 2002 zullen de bestaande capaciteitsregels volledig komen te vervallen.

Het Kabinet volgt met dit voorstel het advies van de werkgroep Jonker, gericht op volledige deregulering van het huidige capaciteitsbeleid. Om de overgang van de bestaande naar de nieuwe situatie gelijkmatig te laten verlopen, kiest het Kabinet – eveneens conform de werkgroep Jonker – voor een gefaseerde invoering van de voorstellen.

Overwegingen

Aan het Kabinetvoorstel ten aanzien van het capaciteitsbeleid ligt de overweging ten grondslag dat het op enigerlei wijze reguleren van de capaciteit (het aanbod) geen taak van de overheid is. Een overheidsinstantie die invulling wil geven aan het capaciteitsbeleid, moet daarbij afwegingen maken die beter aan de markt kunnen worden overgelaten. Een overgangsregeling (met een gefaseerde afbouw van het huidige capaciteitsbeleid) is gewenst om «zittende» taxi-ondernemers de gelegenheid te bieden te anticiperen op het «nieuwe» beleid. Om nieuwe ondernemers de mogelijkheid te bieden om tot de taximarkt toe te treden (en daarmee de gewenste dynamiek aan de aanbodzijde te bewerkstelligen) dient de overgangsregeling echter zo kort mogelijk te zijn.

Ten aanzien van het eindbeeld is het Kabinet van mening dat bij vrije marktwerking een vrije toetreding (onder de gebruikelijke vestigingseisen)

tot de markt behoort. Bij ondernemers ligt de keuze om al of niet tot een bepaalde markt toe te treden en voor een bepaalde bedrijfsomvang te kiezen. De overheid is niet in staat dit soort keuzes te maken.

Uitwerking beleidsvoorstellen

De beleidsvoorstellen van het Kabinet vallen in drie fasen uiteen:

Tot 2000 – de eerste fase – zal het huidige capaciteitsregime van toepassing blijven. In overleg tussen de huidige vergunningverstrekkers en het Rijk zal worden gekomen tot afspraken over de overdracht van de desbetreffende taken naar het Rijk (zie paragraaf 4.4.6 voor een toelichting hierop). Tevens zullen afspraken worden gemaakt over het «ingroeien» naar de maatregelen die vanaf 2000 ingevoerd zullen worden.

In de periode 2000–2002 – de tweede fase – wordt overgegaan tot het geleidelijk afschaffen van het bestaande capaciteitsregime in de veertig taxigebieden. Vanaf 2000 is het mogelijk om landelijk en per gebied het aantal vergunningen te vergroten. De regionale capaciteitsregels worden voor de periode 2000–2002 vervangen door een *landelijke (minimum-) afgiftenorm*. Deze norm kan in een landelijk geldende taxi-regeling worden opgenomen.

Voorlopige inschatting is dat bij een aantoonbare, potentiële omzet van f 45 000,- per taxi een vergunningsbewijs kan worden verstrekt.¹⁵

Vanaf 2000 zal het aantal vergunningen zowel landelijk als regionaal aanzienlijk kunnen worden verhoogd.

Met ingang van het jaar 2002 zal het capaciteitsbeleid volledig worden afgeschaft.

Met ingang van 2000 zal de zogenaamde 24-uursverplichting voor bedrijven ten aanzien van de verplichte beschikbaarheid en bereikbaarheid komen te vervallen. Het Kabinet is van oordeel dat bedrijven niet door de overheid verplicht kunnen worden om gedurende 24 uur per dag aanbod van taxivervoer te garanderen. Ondernemers dienen zelf te beslissen in welke mate zij voor hun klanten beschikbaar en bereikbaar zijn. Bedrijven die besluiten om voor een bepaald aantal uren bereikbaar en beschikbaar te zijn, zullen op een ander klantenpotentieel mikken dan bedrijven die continu hun dienstverlening aanbieden. Het Kabinet is derhalve van mening dat hier een expliciete taak en verantwoordelijkheid ligt bij de bedrijven.

Het vervallen van de 24-uursverplichting kan tot gevolg hebben dat – met name in de meer rurale gebieden – er in de nachtelijke uren geen taxivervoer meer beschikbaar is. Het Kabinet is van oordeel dat het in deze gebieden tot de mogelijkheden moet behoren dat decentrale overheden de permanente beschikbaarheid van taxidiensten, ten behoeve van (potentiële) gebruikers «inkoopt».

Het is dan aan de decentrale overheden om te besluiten of zij deze voorzieningen voor hun burgers willen faciliteren of dat zij dit een taak achten van de bedrijven (zoals hierboven omschreven).

4.4.2 Tarieven

Het Kabinet stelt voor het vigerende tariefbeleid in twee fasen af te bouwen, met name als einddoel een volledige liberalisering van de tarieven.

¹⁵ De definitieve bepaling van deze normen zal op basis van nader onderzoek uitgewerkt worden.

In de eerste fase (de periode 2000–2002) zal sprake zijn van één landelijk geldend, maximumtarief waaronder geconcurrereerd mag worden.

Per 2002 zal sprake zijn van vrije prijsvorming.

Het Kabinet volgt met dit voorstel het advies van de werkgroep Jonker, gericht op volledige liberalisering van het tariefbeleid. Om de afbouw van het tariefbeleid geleidelijk te laten verlopen, wordt – conform het MDW-advies – in de overgangperiode een landelijk maximumtarief vastgesteld.

Overwegingen

Aan de beleidsvoorstellen ten aanzien van het tariefbeleid liggen de volgende overwegingen ten grondslag:

(1) het huidige, gereguleerde tariefbeleid is geen garantie gebleken voor een reële prijsontwikkeling. Dit geldt zowel voor consumenten (die de prijs van het product in relatie tot de geboden kwaliteit veelal als te hoog ervaren) als voor de ondernemers (de gereguleerde prijs kent slechts een zwakke relatie met de feitelijke kostenontwikkelingen);

(2) om concurrentie te stimuleren is het essentieel dat ondernemers niet alleen op kwaliteit, maar ook op prijs kunnen concurreren; de verwachting is dat dan niet alleen de gewenste tariefdifferentiatie zal optreden, en dat tevens de tarieven¹⁶ zullen dalen. E.e.a. is afhankelijk van de vraagontwikkeling en de wijze waarop ondernemers invulling zullen geven aan de tariefvrijheid;

(3) in combinatie met de overige beleidsvoorstellen ontstaat een situatie waarin ondernemers in de gelegenheid worden gesteld om optimaal te kunnen inspelen op de (wisselende en gedifferentieerde) vraag van consumenten. Naar verwachting zal de taxiconsument per saldo kunnen profiteren van een betere prijs/kwaliteit-verhouding;

(4) ook ten aanzien van het tariefbeleid geldt dat een zekere overgangsregeling gewenst is om daarmee ondernemers in de gelegenheid te stellen te anticiperen op de liberalisering van het prijsbeleid en om consumenten eraan te laten wennen.

Verdere uitwerking beleidsvoorstellen

De beleidsvoorstellen met betrekking tot het tariefbeleid vallen in twee fasen uiteen:

Met ingang van het jaar 2000 zullen de huidige, regionaal vastgestelde tarieven centraal worden vastgesteld en in een landelijke regeling worden opgenomen. Er is dan sprake van één landelijk geldend, maximumtarief. Taxi-ondernemers worden daarmee in staat gesteld om, met inachtneming van dit maximumtarief op prijs te gaan concurreren.

Bepaling van het maximumtarief dat gedurende de periode 2000–2002 gehanteerd zal worden, zal plaatsvinden aan de hand van resultaten van onderzoek dat in de jaren 1997/1998 zal worden uitgevoerd door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Per 2002 zal sprake zijn van vrije prijsvorming. De overheid zal dan op geen enkele wijze meer interveniëren in de prijsvorming van taxidiensten; de tarieven komen tot stand in concurrentie tussen (taxi-)ondernemers.

In andere paragrafen wordt ingegaan op de aspecten van beleid die expliciet betrekking hebben op de positie van de klant. Ook bij deze paragraaf tarieven dient te worden ingegaan op de positie van de klant.

Tot en met 2000 gelden voor de klant de 26 huidige tarieven. Deze tarieven zijn voor de klant slechts beperkt helder door voorlichting van de bedrijven en de opname van de tarieven in de taximeter.

¹⁶ Het gaat hier om de gemiddelde tarieven.

Per 2000 zal een maximumtarief gaan gelden waaronder geconcurrereerd mag worden. Op dat moment nemen bedrijven de tarieven op in de taximeter of de dan al aanwezige boordcomputer. De prijs opgenomen in de boordcomputer kan en zal nooit hoger zijn dan het landelijk geldend maximumtarief. Lagere prijzen dient het bedrijf kenbaar te maken aan de klant door de tarieven te vermelden op/in de auto en door voorlichting. Tevens is het aan het bedrijf om duidelijk te maken aan de klant tegen welke prijs wordt gereden.

Per 2002 zullen de prijzen vrij worden gegeven. De prijzen zullen worden opgenomen in de boordcomputer. Tevens zullen de prijzen terug dienen te komen in de voorlichting van het bedrijf en op/in het voertuig.

Transparantie van de prijzen wordt eveneens verhoogd door de maatregelen die worden genoemd bij het kwaliteitsbeleid en de klachtencommissie. Dit beleid is een aanzienlijke verbetering ten opzichte van het huidige beleid.

Samenvattend kan worden gezegd dat:

- * de klant heeft vooraf zicht op de prijzen door voorlichting en de zicht op de tariefvermelding in en/of op de auto;
- * de klant heeft tijdens de rit zicht op de prijzen door de taximeter c.q. de boordcomputer;
- * de klant heeft na de rit zicht op de prijzen door een kassabon met specificatie.

4.4.3 Kwaliteit

Het Kabinet stelt voor kwaliteitsregels te stellen ten aanzien van de (taxi-)ondernemer, de (taxi-)chauffeur en het (taxi-)voertuig.

De *taxiondernemer* dient met ingang van 1998 over een *bedrijfsvergunning* te beschikken en aan vakbekwaamheidseisen te voldoen. De zogenaamde historische bekwaamheid zal komen te vervallen. Voor de bestaande ondernemers zal een overgangsregeling komen.

De *taxichauffeur* dient met ingang van 1998 te beschikken over een *chauffeurspas*. De chauffeurspas bestaat uit een voor de reiziger zichtbare (te dragen) pas, waarop zijn pasfoto en enkele persoonsgegevens voorkomen.

Het *voertuig* dient te beschikken over een door de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) afgegeven *keuringsbewijs (d.w.z. een door de RDW afgegeven kenmerk op het kentekenbewijs)*.

In het kader van het kwaliteitsbeleid zal ook de regelgeving met betrekking tot de rij- en rusttijden worden aangepast.

Het kabinet volgt met deze voorstellen de MDW-adviezen, met dien verstande dat – vanuit implementatie-overwegingen en/of vanwege uitvoeringstechnische aspecten – bij de uitwerking op onderdelen is afgeweken van de voorstellen van de werkgroep Jonker.

Overwegingen

De hier geformuleerde kwaliteitsregels zijn naar de opvatting van het kabinet de minimaal noodzakelijke eisen waaraan – vanuit het perspectief van de consument – voldaan moet worden om de kwaliteit van het taxivervoer zeker te stellen. De kwaliteitsregels garanderen een zekere kwaliteit van de taxi-ondernemer, taxichauffeur (professionaliteit en klantvriendelijkheid) en taxivoertuig (betrouwbaarheid en veiligheid).

De motivering om – in tegenstelling tot het capaciteits- en tariefbeleid – op dit punt niet tot deregulering over te gaan, maar te herreguleren, is

gelegen in de wens om de kwaliteit van het taxivervoer te verbeteren. Op dit moment wordt de kwaliteit van het (straat)taxivervoer door de consument nog wisselend beoordeeld. Het uitgangspunt dat kwaliteitsverbeteringen haalbaar én noodzakelijk zijn, wordt ook door de taxibranche onderschreven.¹⁷

Daar komt bij dat door het vastleggen van kwaliteitseisen de markt doorzichtiger wordt, hetgeen de goede werking van de markt bevordert. Onder andere de chauffeurspas en de keuringssticker c.q. keuringsbewijs geven de consument meer zekerheid.

Eisen aan de taxiondernemer (de bedrijfsvergunning)

Ten aanzien van de ondernemerseisen stelt het kabinet voor de eis voor een bedrijfsvergunning te laten gelden voor die personen (conform het huidige artikel 5 WPV en het huidige artikel 27 van het Besluit Personenvervoer) die taxivervoer willen gaan verrichten.¹⁸ De vergunning dient te worden aangevraagd bij het Rijk. Door de vergunning direct aan personen te koppelen, wordt voorkomen dat oneigenlijke bedrijfsconstructies kunnen worden toegepast. Het vergunningsbewijs (d.w.z. de gewaarmerkte kopie van de bedrijfsvergunning) moet in ieder voertuig van de onderneming zichtbaar aanwezig zijn.

Om voor een bedrijfsvergunning in aanmerking te komen zal een ondernemer moeten voldoen aan vakbekwaamheids- en betrouwbaarheidseisen.

De ondernemersvergunning kan worden ingetrokken indien:

- a. de ondernemer in strijd handelt met het bij of krachtens de wet bepaalde;
- b. de ondernemer de verplichtingen voortvloeiende uit de rechtens voor hem geldende collectieve arbeidsovereenkomst niet nakomt¹⁹;
- c. niet langer wordt voldaan aan de eis van de vakbekwaamheid dan wel betrouwbaarheid.

* Vakbekwaamheid

De ondernemer dient te voldoen aan minimale vakbekwaamheidseisen. De zogenaamde historische vakbekwaamheid komt te vervallen. Bestaande ondernemers die niet voldoen aan de vereisten zullen komen te vallen onder een overgangsregeling die in overleg met de branche verder zal worden uitgewerkt.

De vakbekwaamheidsvereisten zullen worden vastgelegd in de Wet Personenvervoer en in een uitvoeringsvoorschrift. De exameneisen zullen worden opgesteld door de Stichting Examens Personenvervoer (SEP). Aan de eis van vakbekwaamheid is alleen voldaan wanneer een (origineel dan wel gewaarmerkte kopie van een) certificaat overlegd kan worden.

In beginsel zijn er drie doelgroepen die zich kunnen inschrijven voor een examen c.q. in aanmerking komen voor het afsluiten van het examen.

Deze drie groepen zijn:

- a. ondernemers die een cursus ondernemerschap voor het taxivervoer hebben gevolgd en aan de SEP-exameneisen voldoen;
- b. ondernemers die aan de Algemene Ondernemers Vaardigheden (AOV) (geldend onder de Vestigingswet) voldoen, daarnaast een cursus ondernemerschap voor het taxivervoer hebben gevolgd en aan de SEP-exameneisen voldoen;
- c. buitenlandse ondernemers die aantoonbaar in het buitenland reeds een onderneming hebben c.q. hebben gehad; deze ondernemers worden bij de SEP getoetst op kennis en ervaring en worden in staat gesteld langs deze weg te voldoen aan de SEP-exameneisen.

¹⁷ Zie o.a. het KNV taxibeleidsplan, De taxi in beweging, februari 1992.

¹⁸ Dit geldt zowel ten aanzien van straatvervoer (straattaxi) als contractvervoer (contracttaxi).

¹⁹ Op dit punt zullen nadere afspraken worden gemaakt tussen betrokken partijen.

De exameneisen zullen conform het MDW-advies in overeenstemming worden gebracht met de AOV-eisen en zullen daarnaast worden ingekleurd met exameneisen voor de taxibranche.

* Betrouwbaarheid

De eis van betrouwbaarheid wordt gesteld aan een ieder die een aanvraag doet voor het verkrijgen van een (taxi-)ondernemersvergunning.

Aan de eis van betrouwbaarheid wordt voldaan door middel van het overleggen van een verklaring omtrent het gedrag. De af te geven instantie dient de verklaring te baseren op recent informatiemateriaal verkregen op basis van de Wet op de justitiële documentatie. Een verklaring omtrent het gedrag dient elke 3 jaar opnieuw te worden aangevraagd en overlegd.

Eisen aan de chauffeur (de chauffeurspas)

Om als taxichauffeur (d.w.z. een ondernemer danwel een chauffeur in loondienst) werkzaam te kunnen zijn dient men te beschikken over een door het Rijk verstrekte chauffeurspas. Deze chauffeurspas bestaat uit een door de chauffeur bij zich te dragen badge waarop een pasfoto en enkele persoonsgegevens voorkomen. Op deze wijze is de chauffeur zowel voor de klant als voor de controlerende instantie herkenbaar als erkende taxichauffeur. Verwacht mag worden dat invoering van de chauffeurspas een positieve invloed op de kwaliteit van de dienstverlening en het imago van de taxi. Tevens is het eenvoudiger om, in voorkomende gevallen, een klachtenprocedure (zie 4.4.7) op te starten.

De zorgplicht voor de aanvraag van de chauffeurspas ligt bij de chauffeur. De ondernemer heeft de plicht gebruik te maken van chauffeurs die beschikken over een geldige chauffeurspas.

Bij aanvraag van de chauffeurspas dienen door de personen in kwestie te worden overlegd:

- een geneeskundige verklaring;
- een geldig rijbewijs;
- een geldig identiteitsbewijs;
- een verklaring omtrent het gedrag;
- 2 recente goedgelijkende pasfoto's.

Het Kabinet zal ten aanzien van de vakbekwaamheidseisen voor taxichauffeurs in overleg treden met sociale partners. Dit mede op verzoek van de branche die heeft aangegeven om, in aansluiting op eisen die in het besloten en openbaar vervoer ten aanzien van chauffeurs worden gesteld, aandacht te schenken aan de vakbekwaamheid van de chauffeur.

Eisen aan het voertuig (keuringsbewijs)

De eisen die aan het voertuig worden gesteld blijven voor het overgrote deel ongewijzigd. Een taxi dient te beschikken over een door de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) afgegeven aantekening op het kentekenbewijs. In het vervolg wordt dit het keuringsbewijs genoemd. De keuringseisen zijn uitgewerkt in de Regeling permanente eisen taxi's op basis van de APK-regeling, en een keuringsreglement met toelatingseisen gebaseerd op het artikel 159/160 Besluit Personenvervoer (ministeriële regeling). Het kentekenbewijs vermeldt onder meer het grootste aantal personen dat met de auto mag worden vervoerd en dat het een taxi betreft. De Algemene Periodieke Keuring (APK) voorziet er reeds in dat

auto's die in gebruik zijn voor taxivervoer een regelmatige keuring ondergaan op inrichting, staat van onderhoud en veiligheid.

Om de klantvriendelijkheid te bevorderen dient elk voertuig te beschikken over:

- een keuringssticker met een kenmerk dat het een taxivoertuig betreft;
- een taxibalk²⁰;
- een overzicht van de tarieven, herkenbaar aangebracht in de auto op de achterkant van de voorstoelen²¹;

Daarnaast is beleidsmatig nog in ontwikkeling:

- een klachtensticker waarop de klant een telefoonnummer kan zien waar een eventuele klacht aan kan worden doorgegeven.

Het Kabinet volgt hier niet het voorstel van de werkgroep Jonker om de hoeveelheid en omvang van regels te herbezielen. Het kabinet is van mening dat de huidige regels minimaal voldoende zijn om de veiligheid van de klant en de klantgerichtheid te garanderen.

Rij- en rusttijdenwetgeving

Het huidige rij- en rusttijdenbesluit (RTB) wordt vervangen door een specifieke regeling. Hierdoor zal beter op de wisselende vraag naar taxivervoer kunnen worden ingespeeld. Daarbij worden tevens de mogelijkheden onderzocht om aan specifieke knelpunten ten aanzien van nacht- en zondagsarbeid tegemoet te komen. Met dit voorstel worden de ontwikkelingen in het kader van een ander MDW-project gevolgd. De laatste stand van zaken is hier ook van toepassing.

4.4.4 Vervoergebieden

Op dit moment is Nederland opgedeeld in vervoergebieden. Het Kabinet stelt voor dat de huidige vervoergebieden per 2002 vervallen en vanaf dat moment geheel Nederland als één vervoergebied voor het taxivervoer te beschouwen. Dat betekent dat vanaf 2002 alleen nog landelijke vergunningen zullen worden afgegeven.

Overweging

Om ondernemers maximale ondernemersvrijheid te geven is het gewenst dat de huidige vervoergrenzen, die belemmerend werken in de gerichtheid op de klant, komen te vervallen. De voorstellen op dit punt moeten in nauwe samenhang met de deregulering van het huidige capaciteitsbeleid worden gezien. De veronderstelling hierachter is dat deregulering pas dan een maximaal effect sorteert wanneer de inzet van capaciteit niet meer aan afgebakende gebieden is gebonden en vraag en aanbod ook ruimtelijk beter op elkaar afgestemd kunnen worden.

Het Kabinet volgt hiermee het advies van de werkgroep Jonker. Vervoergebieden werken niet alleen belemmerend in de gerichtheid op de klant, maar zorgen ook voor inefficiënties in de bedrijfsvoering (door een lagere beladingsgraad dan mogelijk).

4.4.5 Controle en handhaving

De voorstellen van het Kabinet met betrekking tot controle en handhaving zijn een verdere uitwerking van het advies van de werkgroep Jonker op dit punt.

Het Kabinet stelt voor de activiteiten in het kader van controle en handhaving te intensiveren. Een en ander zal in overleg met de branche en bestuurlijk betrokkenen worden vormgegeven. Tevens zal gezocht

²⁰ Dit geldt niet voor het contractvervoer c.q. de contracttaxi.

²¹ Zie noot 16.

worden naar mogelijkheden om een platform in het leven te roepen waarbij de controle- en handhavingsactiviteiten periodiek onderwerp van overleg zijn.

Overwegingen

Aan de beleidsvoorstellen ten aanzien van controle en handhaving liggen een aantal overwegingen ten grondslag:

(1) controle en handhaving van de regelgeving behoort tot de kerntaken van de overheid. Een adequate invulling van dit beleid wordt essentiëler naarmate meer aan de principes van marktwerking wordt overgelaten;

(2) een adequaat niveau van handhaving is vooral van belang in het kader van het kwaliteitsbeleid. Om de beoogde kwaliteitsverbetering te kunnen realiseren zullen minimaal een aantal handhavings- en controlemaatregelen genomen moeten worden waaronder controle op de naleving van regelgeving via weg- en bedrijfscontroles en het intrekken van vergunningen waar dit noodzakelijk is;

(3) in de afgelopen jaren heeft controle en handhaving in het algemeen een lage prioriteit gekregen bij de betrokken instanties. Om daadwerkelijke uitvoering van controle en handhaving te garanderen, zal overeenstemming moeten worden gevonden over het minimale niveau van handhaving.

Uitwerking beleidsvoorstellen

De extra inspanningen die in het kader van de intensivering van controle en handhaving nodig worden geacht zullen voornamelijk door de Rijksverkeersinspectie (RVI) worden uitgevoerd. De concrete taakstelling voor de RVI zal in de komende periode worden uitgewerkt en worden neergelegd in een Plan van Aanpak «Controle en Handhaving Taxibranche».

Dit plan zal inzicht geven in:

- de aanpak en instrumenten voor controle en handhaving;
- de hoeveelheid extra menskracht die de RVI voor de controle en handhaving dient in te zetten;
- de afstemming van de rol van de RVI ten opzichte van andere controlerende instanties.

Zie voor een nadere uitwerking paragraaf 5.6.

4.4.6 Bestuurlijke taken

Het Kabinet stelt voor om de uitgifte van vergunningen (i.c. de bedrijfsvergunning en de chauffeurspas) per 1-1-2000 over te hevelen van de huidige (provinciale, regionale en gemeentelijke) taxi-autoriteiten naar het Rijk.

Op dit punt wijken de voorstellen van het Kabinet af van het MDW-advies, waarin werd voorgesteld de provincie de vergunningverlenende taken te laten uitvoeren.

Overwegingen

Gezien de afschaffing van de huidige vervoergrenzen, waardoor Nederland een vervoergebied wordt, en het komen te vervallen van de beoordelings- en beleidsvrijheid van de vergunningverlener, ligt het bij een uitvoerder leggen van de uitvoering van de regelgeving voor de hand. Dit komt de efficiëntie van de vergunningverlening ook ten goede.

Eenvormigheid op nationale schaal betekent volgens het Kabinet dat, net zoals bij het besloten vervoer, de logische consequentie is dat het rijk de taken overneemt en uitvoert. De provincies hebben aangegeven deze mening te delen.

Verdere uitwerking beleidsvoorstellen

Tot 1-1-2000 blijven de huidige provinciale verordeningen van kracht; alleen wanneer de huidige verordeningen in strijd zijn met de vanaf 1-1-1998 verscherpte landelijke kwaliteitseisen dienen de verordeningen op de betreffende onderdelen te worden aangepast. De huidige vergunningverleners zullen de vergunningverlenende taken blijven uitvoeren waarover zij nu nog beschikken.

Per 1-1-2000 komen de huidige verordeningen te vervallen. Zo nodig kan de Minister van Verkeer en Waterstaat nog nadere regels stellen. Met ingang van die datum komen de taken van de vergunningverstrekking (de ondernemersvergunning en de chauffeurspas) te liggen bij het Rijk; de Rijksverkeersinspectie zal worden belast met de uitvoering van de taken met betrekking tot vergunningverlening.

4.4.7 Ondersteunende maatregelen

Ter ondersteuning van het taxibeleid stelt het Kabinet ondersteunende maatregelen voor ten aanzien van:

- * infrastructuur;
- * chipcard;
- * telematica-voorzieningen;
- * boordcomputer;
- * klachtencommissie;
- * fiscale faciliteiten.

Deze maatregelen zijn aanvullend op de beleidsvoorstellen die op basis van het MDW-advies zijn geformuleerd.

Overwegingen

De ondersteunende maatregelen zijn voor een deel randvoorwaardelijk van aard – dat wil zeggen dat de inzet daarvan nodig is om de gewenste effecten te bewerkstelligen. Daarnaast worden maatregelen voorgesteld die bedoeld zijn om de in gang te zetten beleidsontwikkelingen te versterken. Tot deze laatste categorie maatregelen behoren met name de instelling van klachtencommissies en de vorm te geven fiscale faciliteiten.

Met het voorgestelde pakket maatregelen beoogt het Kabinet het perspectief op een gezonde marktontwikkeling en tegelijkertijd de kans op het optreden van ongewenste neveneffecten, als direct of indirect gevolg van de beleidswijzigingen in het taxibeleid, te minimaliseren.

Verdere uitwerking beleidsvoorstellen

Infrastructuur

Ten aanzien van infrastructuur kan onderscheid worden gemaakt naar (gebruik van) wegen, standplaatsen en voorzieningen. Deze infrastructuurle voorzieningen hebben gemeen dat zij in eigendom en beheer zijn van voornamelijk lagere overheden. De mogelijkheden om van rijkszijde invloed uit te oefenen op het verbeteren van gebruiksmogelijkheden voor de taxi van infrastructuurle voorzieningen (zoals het daadwerkelijk mede-gebruik van busbanen en het aanpassen van standplaatsen) zijn derhalve beperkt.

In de komende periode zullen initiatieven worden ondernomen om tot een gezamenlijke gedragslijn te komen ten aanzien van een optimalisering van het gebruik van infrastructuurle voorzieningen ten behoeve van taxi's.

Het rijk, IPO, VNG en de bestuurders van de vier grote steden zullen gezamenlijk kijken naar verbeteringen van de infrastructuur. In het kader van de regeling die uitwerking geeft aan het Kabinetstandpunt «Naar een

sterker stads- en streekvervoer» (Kabinetsstandpunt bij het advies van de Auditcommissie Stads- en Streekvervoer (Commissie De Boer)) zal worden gezocht naar de mogelijkheid om hiervoor middelen te reserveren.

Ten aanzien van de standplaatsen is het Kabinet van mening dat het huidige first in-first out-systeem weinig keuze-mogelijkheden voor de klant biedt. Het Kabinet is het met de werkgroep Jonker eens dat de inzet van het Kabinet dient te zijn dat keuze-mogelijkheden voor de klant optimaal zijn. De overheid dient er naar te streven dat standplaatsen zoveel mogelijk bestaan uit een zgn. visgraatopstelling. Via de visgraatopstelling is het voor de klant mogelijk te kiezen uit een opstelling van auto's (op termijnen wellicht met verschillende prijzen).

Op dit punt dient nog te worden vermeld de positie van het taxivervoer op de Luchthaven Schiphol. De NV Luchthaven Schiphol neemt als het gaat om de infrastructuur een bijzondere positie in. Met de NV Luchthaven Schiphol zullen afzonderlijke afspraken worden gemaakt over een eventuele aanpassing van de infrastructuur.

Betaalsysteem/chipcard en andere telematica-voorzieningen

De registratie- en betaalmogelijkheden die een chipcard biedt, kunnen van groot voordeel zijn voor de taxibranche. De chipcard biedt de mogelijkheid om een directe koppeling te leggen tussen de (registratie van de) vervoerprestaties en de betalingen. Daarnaast biedt betaling met een chipcard een grotere mate van veiligheid voor zowel chauffeurs als passagier(s). Bovendien worden dankzij de chipcard de marketing-mogelijkheden navenant groter. Hierbij moet concreet gedacht worden aan zogenaamde «loyalty-programma's», reservering vanaf huis via de telefoon, speciale tarieven voor vaste klanten en specifieke doelgroepen. Overheden cq. opdrachtgevers kunnen met behulp van de chipcard toezicht houden op de besteding van vervoerbudgets die aan individuele gerechtigden toegekend zijn (bijv. de WVG-gelden en het ziekenvervoer).

Bij de ontwikkeling en toepassing van de chipcard ten behoeve van taxivervoer zal rekening gehouden moeten worden met een aantal specifieke kenmerken van het taxivervoer, zoals het gedifferentieerde karakter van de doelgroepen die worden vervoerd.

Het rijk en de branche hebben afgesproken gezamenlijk een verkennend onderzoek te starten naar de mogelijkheden van het gebruik van chipcard bij het taxivervoer.

De ondersteuning die het Rijk kan bieden bij de toepassing van diverse telematica-voorzieningen dient nog onderzocht te worden. De komende jaren zal in overleg met de branche gezien worden of en in welke mate het Rijk faciliterend kan optreden bij de verdere ontwikkeling van telematica-voorzieningen ten behoeve van het taxivervoer, zoals de boordcomputer (als management-informatiesysteem en instrument voor controle en handhaving²²), technologie ten behoeve van de optimalisering van fleet-management, software voor centrales, etc.

Boordcomputer

Invoering van een boordcomputer voor alle taxi's heeft als voordelen:

- a. een betere registratie van administratieve procedures;
- b. een verbreding en verbetering van de controle- en handhavingsactiviteiten;
- c. het minimaliseren van mogelijke frauduleuze praktijken dankzij de verbeterde mogelijkheden om gegevens met betrekking tot de klant, de rit en de chauffeur te registreren en te koppelen;

²² Vanwege het belang dat gehecht wordt aan de invoering en toepassing van de boordcomputer wordt deze maatregel apart uitgewerkt, hoewel het in feite een telematica-voorziening is.

- d. vermindering van de administratieve lasten als gevolg van het «stroomlijnen» van informatie;
- e. betere informatieverstrekking naar de klant toe door vermelding van een specificatie van een prijs op een kassabon.

Daarmee heeft de boordcomputer een meervoudige functie. Enerzijds is het een instrument om toegepaste, hoogwaardige informatie te genereren (een functie als management-informatiesysteem); anderzijds is het een instrument ten behoeve van controle en handhaving. De boordcomputer heeft ook een functie voor de klant. Met behulp van de boordcomputer en daaraan gekoppeld randapparatuur is het mogelijk de klant na de rit te voorzien van een kassabon met de gegevens over de rit, het bedrijf en de chauffeur waarmee het vervoer heeft plaatsgevonden.

Bovenstaande voordelen hebben het kabinet doen besluiten de boordcomputer (inclusief printer en betaalsysteem) op een zo kort mogelijke termijn verplicht te stellen. De invoeringstermijn is onder meer afhankelijk van de technische realisatie en zal in overleg met RVI en branche worden vastgesteld. Een overleg hierover zal zo snel mogelijk worden gestart.

De boordcomputer moet aan een aantal belangrijke randvoorwaarden voldoen. Deze randvoorwaarden hebben onder meer betrekking op de fraudegevoeligheid van de (rand)apparatuur, de mogelijkheden tot ijking en verzegeling door een daartoe bevoegde instantie, de controle-mogelijkheden, en registratiedifferentiaties (gegevens met betrekking tot de chauffeur, registratie van bezette en onbezette kilometers, gehanteerd tarief, soort vervoer etc.). In de boordcomputer dienen de functies van de huidige taximeter geïntegreerd te worden.

De concrete facilitering van de boordcomputer komt aan de orde in paragraaf fiscale faciliteiten.

Klachtencommissie

Om de beoogde kwaliteitsverbetering in het taxibeleid te realiseren, is het naar het oordeel van het Kabinet noodzakelijk dat er in de taxibranche faciliteiten ten behoeve van de registratie en afhandeling van klachten in het leven worden geroepen. De gedachten gaan hierbij uit naar het opzetten van een klachtencommissie en wel naar een variant waarbij zowel een regionaal meldpunt als een klachtencommissie per taxicentrale opgezet dienen te worden. Een taakafbakening tussen het regionaal meldpunt en de klachtencommissie van een taxicentrale zou er als volgt uit kunnen zien.

regionaal meldpunt	Klachtencommissie taxicentrale
klachtenafwikkeling van klachten van vrije rijders en van «moeilijke» klachten van de taxicentrale	registratie van klachten met betrekking tot «eigen» centrale, dienstverlening en chauffeurs
melding van afwikkeling moeilijke klachten aan taxicentrales	klachtenprocedure intern afwickelen; in geval van «moeilijke» klachten deze overdragen aan het regionaal meldpunt
jaarlijks het landelijk systeem voorzien van de registratie en uitkomst van klachten	resultaat klachtenbehandeling melden aan de klant
jaarlijks overzicht maken voor de branche- en consumentenorganisaties	resultaat klachtenbehandeling rapporteren aan het regionaal meldpunt

Over de vormgeving en implementatie van een klachtencommissie zal met de branche overleg worden gevoerd. Dit overleg zal dienen te leiden tot een initiatief van de branche op dit punt.

Fiscale faciliteiten

Het fiscale instrument kan, mits adequaat vormgegeven, een effectief instrument zijn in het streven naar een bevordering van het taxigebied. Het Kabinet heeft daarom het voornemen om binnen de randvoorwaarden van de fiscaliteit (o.a. uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en controleerbaarheid, eenvoud en inpasbaarheid in het fiscale stelsel) een aantal fiscale mogelijkheden nader te bezien en te beoordelen, die het gebruik van de taxi stimuleren en de concurrentiepositie van de taxi kunnen versterken.

Deze fiscale mogelijkheden zijn:

- (1) een herziening van de teruggave van de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM);
- (2) versnelde afschrijving van de bedrijfswaarde van de (taxi)bedrijven en versnelde afschrijving van de waarde van het materieel (de taxivoertuigen);
- (3) het bieden van een investeringsimpuls voor boordcomputers.

In het navolgende zal op elk van deze drie fiscale mogelijkheden nader worden ingegaan.

1. Herziening van de teruggave van de BPM

De BPM bedraagt een percentage van de netto-catalogusprijs van auto of motor verminderd met een vast bedrag. Auto's en motoren die voor bepaalde doeleinden worden gebruikt kunnen voor teruggaaf van de BPM in aanmerking komen. In dit verband geldt voor de taxi's waarvoor een taxivergunningsbewijs is afgegeven en die voor ten minste 90% worden gebruikt voor taxivervoer in de zin van de Wet personenvervoer een teruggaafregeling van BPM verdeeld over drie jaren.

Het Kabinet heeft de intentie om de teruggaafregeling in drie jaar voor taxi's om te zetten in een vrijstelling vooraf mits op dat moment een bijzonder kenteken – en kentekenregistratie door de Rijksdienst voor het Wegverkeer – voor taxivoertuigen die voor 90% of meer voor taxivervoer zullen worden gebruikt, zal worden ingevoerd en aan de hand van betrouwbare en controleerbare gegevens onder andere via een boordcomputer de naleving van de regeling kan worden gehandhaafd. Deze stringente voorwaarden zijn noodzakelijk teneinde fraude zoveel mogelijk te voorkomen en de heffing van de BPM bij niet-naleving van de regeling te verzekeren. De invoering van de vrijstelling zal worden geregeld in hetzelfde wetsvoorstel waarin de bovenstaande voorwaarden zullen worden opgenomen.

Deze maatregel zal ingaan op het moment dat het tariefbeleid wordt afgeschaft; dat wil zeggen in 2002, mits ook aan de hiervoor genoemde voorwaarden is voldaan.

De vrijstelling van de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM) in plaats van de huidige teruggaafregeling BPM in drie jaar leidt op kasbasis tot een budgettaire derving van 190 mln. in het jaar van invoering. In de jaren daarna is de budgettaire derving nihil.

2. Versnelde afschrijving van de bedrijfswaarde van de bedrijven en de waarde van het materieel

Op dit moment is het niet mogelijk af te schrijven op de waarde van een taxiondernemersvergunning dan wel een taxibedrijf.

Het nu afschaffen van het capaciteitsbeleid zal betekenen dat het voor ondernemers niet meer interessant is bij een overname van een

vergunning c.q. een bedrijf «goodwill» te laten vergoeden. De inschatting van het kabinet is dat de waarde van de bedrijven zal dalen.

Het capaciteitsbeleid of te wel het opgelegde economische quotum is sterk bepalend geweest voor de ontstane situatie in de praktijk. Door de Staatssecretaris van Financiën zal worden goedgekeurd dat de bedrijfs-waarde van vergunningen versneld, dat wil zeggen in 4 jaar, mag worden afgeschreven. Het voorstel erkent derhalve de positie van de bedrijven en verbetert de bedrijfseconomische positie van de bedrijven.

Een versnelde afschrijving in 4 jaren zal ook worden goedgekeurd voor de waarde van het materieel. Het Kabinet is van mening dat door middel van dit voorstel bedrijven worden gestimuleerd goed en betrouwbaar materieel aan te schaffen zodat de klant kan profiteren van dit materieel en de prijsstelling daarvan.

Deze uitvoeringsmaatregelen zullen van kracht worden met ingang van 1998, zodat in 2002 bij de volledige afschaffing van het capaciteitsbeleid de vergunning geheel is geschreven. De daarmee samenhangende budgettaire derving is op kasbasis in het invoeringsjaar 20 mln. en in het tweede tot en met het vijfde jaar 24 mln. respectievelijk 24 mln., 25 mln. en 4 mln.

3. Investeringsimpuls via een investeringsaftrek voor boordcomputers

De overheid en de branche tezamen zijn er van overtuigd dat met de verplichte invoering van de boordcomputer een tweeledig doel wordt gerealiseerd. De boordcomputer levert betrouwbare gegevens op voor de controle en handhaving. Daarnaast leidt de boordcomputer tot professionalisering van de branche door de betrouwbaarheid van de beschikbare gegevens. Deze apparatuur leidt tot:

- a. managementgegevens voor bedrijven;
- b. informatie voor controlerende en handhavende instanties;
- c. betrouwbare informatie voor de klant over rit en prijsberekening.

De klant zal dit ook merken in zijn directe relatie met het bedrijf door de ontvangst van een kassabon met een specificatie.

Tegen deze achtergrond zal daarom worden goedgekeurd dat de kosten terzake van de separate aanschaf en inbouw van deze boordcomputers in een keer ten laste van de winst worden gebracht.

Dit is met name van belang voor de inbouw van dergelijke boordcomputers in bestaande taxi's. De budgettaire derving van deze uitvoeringsmaatregel is op kasbasis in het jaar van invoering 6 mln. en het jaar daarop 1 mln. Deze maatregel zal in werking treden op het moment dat het wetsvoorstel waarin de verplichting tot de aanwezigheid van de boordcomputer in een taxi is opgenomen aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden. Voorzover de boordcomputers reeds standaard zijn ingebouwd in nieuwe taxi's maken de kosten daarvan onderdeel uit van de kostprijs van de taxi en volgen de afschrijvingssystematiek van de taxi; zie hierna.

In deze gevallen vindt stimulering via de investeringsaftrek plaats. Omdat de boordcomputer de aanschafwaarde van de taxi verhoogt, komt de belastingplichtige voor een hogere investeringsaftrek in aanmerking.

4. Fiscale impuls in het kader van Samen Werken aan Bereikbaarheid

Het bovenstaande kan worden beschouwd als fiscale mogelijkheden die op indirecte wijze kunnen leiden tot stimulering van het gebruik van de taxi. Het Kabinet heeft daarnaast in het Samen Werken Aan Bereikbaarheid (SWAB) aangekondigd de gedachte van een zogenoemde ketenforfait nader te bezien. Dit ketenforfait richt zich op ruimere onbelaste vergoedingen en aftrek-mogelijkheden bij het gebruik van het OV in het kader van het woon-werkverkeer gecombineerd met een

abonnement voor fietsenstallingen, taxi, transferia en PenR-voorzieningen. Een dergelijk forfait kan ook in directe zin de vraag naar taxivervoer bevorderen. Het gaat hierbij om het fiscaal aftrekbaar maken van het regelmatig gebruik van de taxi in een samengestelde reis (de zogenaamde ketenkaart, waarbij het taxivervoer onderdeel is van een reis met openbaar vervoer en/of fiets).

4.5 Beoogde effecten

4.5.1 Inleiding

Met de beleidsvoorstellen zoals die door het Kabinet worden gedaan wordt een koers ingezet die niet alleen moeten leiden tot realisering van de beoogde doelstellingen, maar ook tot een groot aantal kwalitatieve effecten. Een inschatting van de (kwalitatieve) effecten die naar verwachting zullen optreden, wordt hieronder gegeven.

Het Kabinet ziet er bewust van af om doelstellingen en effecten van het voorgenomen beleid te kwantificeren. De ontwikkeling van het taxigebied is vooral afhankelijk van de initiatieven die door marktpartijen worden ondernomen, in reactie op de verruimde mogelijkheden die het kabinet ondernemers door middel van de beleidsherziening biedt. Het Kabinet verwacht dat het «nieuwe» taxibeleid vanaf 1998 (de eerste fase van implementatie van beleidsvoorstellen) de eerste vruchten zal afwerpen; in de periode 2000–2005 zullen de beleidsmaatregelen naar verwachting maximaal effect gaan sorteren. Door periodiek onderzoek te verrichten (zie paragraaf 5.4 en Bijlage 3) zullen de concrete effecten van het «nieuwe» beleid worden gevolgd, zodat duidelijk wordt of de gewenste effecten inderdaad optreden. Indien uit het onderzoek blijkt dat zich ongewenste effecten voordoen, wil het Kabinet, met inachtneming van het eindbeeld (dat wettelijk vastgesteld zal worden), de mogelijkheid open houden om het beleid bij te sturen.

4.5.2 Kwalitatieve effecten

Het Kabinet verwacht dat het «nieuwe» taxibeleid vanaf 1998 de eerste vruchten zal afwerpen; in de periode 2000–2005 zullen de beleidsmaatregelen naar verwachting maximaal effect gaan sorteren. Kwantificering van de verwachte effecten van de voorstellen is lastig, kwalitatief verwacht het Kabinet het volgende.

De belangrijkste indicatoren waarop effecten vastgesteld dienen te worden zijn:

- (mate van) marktdoorzichtigheid;
- vraagontwikkeling;
- modal split;
- omzetontwikkeling ondernemers;
- bezettingsgraad taxi's;
- ontwikkeling bedrijfskosten, -resultaten en -waarde;
- bedrijfsstructuur;
- aantal uittreeders respectievelijk toetreders;
- werkgelegenheidsontwikkeling;
- kwaliteit taxi-aanbod;
- innovaties;
- tariefontwikkeling;
- aantal taxi's.

Hierboven is sprake van effecten op de bezettingsgraad. Bij bezettingsgraad moet gedacht worden aan het aantal reizigers per rit. Daarnaast is sprake van een mogelijke verbetering van de beladingsgraad. Bij de

beladingsgraad is sprake van het aantal bezette ritten. Bij de vermelding van de bezettingsgraad in onderstaande tabel wordt eveneens de beladingsgraad meegenomen.

Zoals uit onderstaand overzicht blijkt is de verwachting dat de effecten van de beleidsvoorstellen in overwegende mate positief zullen zijn²³ wanneer deze worden «getoetst» aan genoemde indicatoren:

Effectinschatting «nieuw» taxibeleid

Indicatoren	Inschatting Kabinet	
	Effecten	Beschrijving
<i>Reizigers</i>		
Marktdoorzichtigheid	+/-	Marktdoorzichtigheid is afgenomen als gevolg van toenemende differentiatie in aanbod
<i>Taxi-vraag</i>		
Vraagontwikkeling	+	Is toegenomen, als resultaat van dalende prijzen en gedifferentieerd aanbod
Modal split	+	Aandeel van taxi in modal split is toegenomen als gevolg van toename taxigebruik
<i>Taxi-ondernemers</i>		
Omzet	+	Omzet is toegenomen, als resultaat van positieve vraagontwikkeling
Bezettingsgraad	+	Bezettings- en combinatiegraad zijn toegenomen als resultaat van stijgende vraag en innovaties
Bedrijfskosten	0	Zijn per saldo gelijkgebleven
Bedrijfsresultaten	+	Zijn voor de branche als geheel toegenomen; voor individuele bedrijven kunnen de resultaten uiteenlopen
Bedrijfsstructuur		Evenwichtig gespreide toetreding van nieuwkomers heeft een gezonde dynamiek in de branche teweeggebracht; met enerzijds geconcentreerd opererende bedrijven en anderzijds toename vrije rijders
Bedrijfswaarde	-/+	Bedrijfswaarde verschilt per bedrijf, afhankelijk van marktopereren en bedrijfsresultaten
Toetreders	+	Is toegenomen als gevolg van gefaseerde afbouw capaciteitsbeleid
Uittreders	+	Uittreding «zwakkere broeders», enerzijds door aanscherping kwaliteitseisen; anderzijds als resultaat van de toenemende dynamiek in de branche
Werkgelegenheid	+	Is toegenomen als resultaat van toename toetreders en stijgende vraagontwikkeling
<i>Taxi-aanbod</i>		
Kwaliteit	+	Kwaliteit is over de hele linie toegenomen, als resultaat van aanscherping kwaliteitsbeleid en concurrentie op prijs/kwaliteit
Innovaties	+	Aantal innovaties is toegenomen als resultaat van toenemende concurrentie
Tarieven	-	Zijn gemiddeld gedaald
Aantal taxi's	+	Zijn licht toegenomen als «saldo» van stijgende vraag en hogere bezettingsgraad per taxi

Bij effecten:

++ = grote toename

+ = kleine toename

0 = neutraal effect

- = kleine afname

-- = grote afname

? = onbekend effect

+/- = toename dan wel afname

²³ Deze effectinschatting is afkomstig uit een onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van de herziening van het taxibeleid en is gebaseerd op ervaringen in andere branches en verschillende deelonderzoeken naar de effecten van deregulering van het taxibeleid.

De marktdoorzichtigheid kan toenemen door een aantal voorzieningen onder andere op het gebied van de chauffeurspas, een keuringssticker op de auto en een klachtenvoorziening. De marktdoorzichtigheid kan echter naar verwachting ook licht afnemen. Concreet betekent dit dat het voor dereiziger, als gevolg van de toegenomen differentiatie in het taxi-aanbod (zowel naar de prijs als de kwaliteit), lastig wordt om het beschikbare

aanbod te overzien en op basis daarvan een juiste keuze te maken. De marktdoorzichtigheid neemt dus enerzijds af door het afstappen van vaste prijzen, waar consumenten aan zullen moeten wennen, anderzijds neemt de marktdoorzichtigheid toe door o.a. de chauffeurspas, de keuringssticker op de auto en de boordcomputer. Het is de verwachting dat aan de aanbodkant de bedrijven zich toch herkenbaar zullen profileren.

Positieve effecten worden zowel verwacht aan de aanbodzijde als aan de vraagzijde. Als gevolg van de veranderingen aan de aanbodzijde (een toename van de kwaliteit en het aantal innovaties en een daling van de tarieven) zal het gebruik van de taxi toenemen, zowel in absolute als in relatieve zin (de modal split). Dat betekent dat het aandeel van het taxivervoer ten opzichte van andere vervoerwijzen zal toenemen. In welke mate deze relatieve winst te danken is aan de overstap van auto naar taxi (het substitutie-effect) is niet aan te geven.

Of bovenstaande effecten ook daadwerkelijk zullen optreden, is mede afhankelijk van de wijze waarop taxi-ondernemers invulling zullen geven aan de mogelijkheden die zich binnen het «nieuwe» taxibeleid zullen voordoen. En, vervolgens, afhankelijk van de mate waarin de consument – in reactie op het aanbod van taxi-ondernemers en in een afweging tussen concurrerende vervoerwijzen – méér gebruik zal maken van de taxi.

4.5.3 Perspectieven voor de taxibranche

Het perspectief op een gezonde ontwikkeling van de taximarkt is van groot belang voor een branche waarin de rendementen onder druk staan. In één van de onderzoeken die in het kader van de herziening van het taxibeleid zijn uitgevoerd wordt geconcludeerd dat veel taxibedrijven een marginaal bestaan leiden²⁴. Niet alleen de winstgevendheid is laag; ook het eigen vermogen blijkt in het algemeen zeer laag te zijn. Veel taxi-ondernemers zijn daardoor nauwelijks in staat (financiële) tegenslagen op te vangen en/of innovaties door te voeren.

Daar waar het «nieuwe» beleid perspectieven biedt voor ondernemende taxivervoerders, moet bij ongewijzigd beleid gevreesd worden voor een situatie waarin de marges in de bedrijfsvoering verder onder druk komen te staan en de taxibranche als geheel terrein zal verliezen.

Om aan te geven waar zich, mede als resultaat van het «nieuwe» taxibeleid, concreet mogelijkheden voor taxi-ondernemers voordoen, worden hieronder een aantal «marktkansen» geïnventariseerd.

– «Hoogwaardig» straattaxivervoer

Binnen het segment van het «traditionele» straattaxivervoer (het zogenaamde bel- en opstapwerk) doen zich groeimogelijkheden voor in aanbieden van kwalitatief hoogwaardig straattaxivervoer. Of, anders geformuleerd, aan de «bovenkant» van de markt.

Lange tijd is bij het taxivervoer sprake geweest van een redelijk uniform aanbod. Sinds een aantal jaren is een tendens tot kwaliteitsdifferentiatie waarneembaar. In een aantal steden zijn met succes een aantal kwalitatief hoogwaardige taxidiensten op de markt geïntroduceerd. Wanneer door de ondernemers op adequate wijze op de wensen van de reiziger wordt ingespeeld zijn er in dit segment nog voldoende mogelijkheden tot groei.

De mogelijkheid om te differentiëren naar prijs en kwaliteit kan er ook toe leiden dat zich (nieuwe) mogelijkheden voordoen in de goedkopere

²⁴ Horlings, Brouwers en Horlings:
Taxibranche en deregulering, april 1996.

segmenten van het straattaxivervoer. Ondernemers kunnen er immers voor kiezen om, tegen afgeslankte tarieven, maar met inachtneming van de kwaliteitsregels, minder luxueus materieel in te zetten.

– Deeltaxisystemen (zitplaatsverhuur)

Zeer perspectiefrijk is, naar het oordeel van het kabinet, het op dit moment nog nauwelijks ontwikkelde segment van de deeltaxisystemen. Deeltaxisystemen zijn als het ware een mengvorm van collectief (het reguliere openbaar vervoer) en individueel (het traditionele straattaxivervoer) openbaar vervoer. Eén van de weinige succesvolle innovaties in het taxivervoer, de Treintaxi, is een vorm van deeltaxigebruik (gekoppeld aan het gebruik van de trein) en kan als voorbeeld dienen bij de ontwikkeling van nieuwe deeltaxiconcepten. Essentie van dergelijke vormen van taxigebruik is dat er geen verhuur plaatsvindt van het voertuig (de taxi), maar van een zitplaats. Met name binnen de reismotieven «woon-werk» en «zakelijk» doen zich tal van mogelijkheden voor om zeer gericht produkt/marktcombinaties te ontwikkelen die tegemoet komen aan de wensen van de reiziger.

– Combinatie van de taxi met andere vervoervormen

Eén van de doelstellingen van het taxibeleid is een toenemende integratie van de taxi in de vervoerketen. In de huidige situatie is de taxi nog teveel een op zichzelfstaande vervoerwijze. Juist in de koppeling met andere vervoerwijzen bevinden zich, naar het oordeel van het kabinet, marktkansen. Deze moeten niet alleen gezocht worden in een intelligente combinatie van taxidiensten, openbaar vervoer-diensten en andere vervoervormen, maar ook in het aanbieden van allerlei abonnementachtige kaartsystemen. De onlangs op de markt gebrachte multi-mobiliteitskaart «Odessey» van Transvision is in dit verband illustratief.

– Combinaties van bestaand contractvervoer en regulier openbaar vervoer

Naar verwachting zullen zich ook mogelijkheden voordoen in de combinatie van bestaand contractvervoer, dat gericht is op het vervoer van specifieke doelgroepen, en delen van het «reguliere» OV. Eén en ander is afhankelijk van de wijze waarop de nieuwe bekostigingssystematiek ten behoeve van het (lokaal en regionaal) OV wordt ingevuld en de mogelijkheid om, aan de zijde van de ontvanger, de onderscheiden subsidiemiddelen in te zetten voor één geïntegreerd collectief vervoersysteem. De mogelijkheden hiertoe zullen, in het kader van de herziening van de bekostigingssystematiek, nader bezien worden, uiteraard met inachtneming van de beginselen van rechtmatigheid en doelmatigheid die daarbij gelden.

– Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV)

Het CVV is een vorm van personenvervoer dat in de plaats komt van, dan wel aanvullend is op, het reguliere openbaar vervoer (zie hoofdstuk 2). Om in aanmerking te kunnen komen voor een CVV-contract dienen bedrijven over een taxivergunning te beschikken. De ontwikkeling van CVV-systemen moet ertoe leiden dat met name in de zogenaamd «dunne» gebieden (dat wil zeggen gebieden waar het regulier openbaar vervoer niet of nauwelijks meer rendabel te exploiteren is) tegen redelijke tarieven gebruik gemaakt kan worden van een vorm van collectief vraagafhankelijk vervoer.

Het spreekt voor zich dat zich in dit nieuwe segment tal van kansen voor taxibedrijven voordoen.

– Aanbesteding OV

In het kader van de Implementatienota «Marktwerking regionaal openbaar vervoer» is de vormgeving van het aanbestedingsbeleid in het OV uitgewerkt. Is er op dit moment in het OV nog sprake van een monopolioïde situatie, waarbij de «zittende» OV-bedrijven over «eeuwigdurende» concessies beschikken, in de nabije toekomst zullen de concessies voor de ontwikkeling en uitvoering van OV betwistbaar zijn. Naar verwachting zal binnen 5 à 10 jaar een situatie ontstaan waarbij:

- * de aanbesteding van concessies plaatsvindt;
- * aanbesteding openstaat voor alle geïnteresseerde bedrijven (dus ook nieuwkomers, zoals (samenwerkende) taxibedrijven met een OV-vergunning);
- * de concessieperioden gelimiteerd zijn tot 6 jaar waardoor zich zeer frequent potentiële mogelijkheden voor toetreding tot de OV-markt voordoen²⁵;
- * de mogelijkheid bestaat voor onderaanbesteding (bijvoorbeeld van de uitvoeringsfunctie).

Gestreefd wordt naar een dusdanige invulling en vormgeving van de aanbestedingssystematiek dat er ook voor (samenwerkende) taxi-bedrijven reële kansen ontstaan om tot de OV-markt toe te treden. In dat kader zal worden geïnventariseerd in welke mate er, formele en/of informele, toetredingsdrempels bestaan die de feitelijke toetreding tot de (OV-)markt door taxi-onderaannemers belemmeren of zelfs verhinderen. In het streven naar een «level playing field» zullen deze obstakels – waar nodig door aanvullende beleidsmaatregelen – geneutraliseerd dienen te worden.

Resumerend kan worden gesteld dat zich in de toekomst concrete kansen voordoen:

- in de ontwikkeling van ongesubsidieerde, commerciële deeltaxi-systemen (deur-deur, deur-halte, halte-deur, (taxi)halte-(taxi)halte);
- in de ontwikkeling van deeltaxi-systemen voor speciale doelgroepen en doeleinden;
- in de ontwikkeling en uitvoering van gesubsidieerde deeltaxi- of CVV-systemen;
- in een bredere toepassing van de «traditionele» straattaxi (door prijsdifferentiatie in combinatie met kwaliteitsverhoging), met name aan de «onderkant» en «bovenkant» van de markt;
- in een intelligente combinatie van producten (bijvoorbeeld een ketenkaart of combikaartjes);
- in de uitvoering van openbaar vervoer-diensten (langs de weg van aanbesteding);
- in de combinatie van bestaande vormen van contractvervoer en «regulier» openbaar vervoer.

4.5.4 Relatie taxi en openbaar vervoer

In het kader van de effecten die zich naar verwachting zullen voordoen als gevolg van de invoering van de beleidsvoornemens wordt tenslotte nog kort stil gestaan bij de relatie tussen taxivervoer en openbaar vervoer.

Onder invloed van ontwikkelingen op de vervoermarkt en de beleidsomslag in zowel het openbaar vervoer-beleid als het taxibeleid zullen zich, naar verwachting, twee belangrijke ontwikkelingen voordoen. Allereerst zal een nieuwe «sector» ontstaan, namelijk het semi-collectief vervoer, een «mengvorm» van collectief en individueel openbaar vervoer.

²⁵ Naar verwachting zullen er tenminste 25 vervoerautoriteiten (provincies, gemeenten en Kaderwetgebieden) optreden als aanbestedende instantie. Elk van deze autoriteiten zal er, naar verwachting, voor kiezen om de aanbesteding van het stads- en/of streekvervoer in tranches te laten plaatsvinden. Dat betekent dat, landelijk gezien, sprake zal zijn van een vrijwel permanente cyclus van aanbestedingsprocessen.

Bovendien zal, vanuit het gegeven dat veel reizen veelal samengesteld van karakter zijn, de taxi steeds meer een functie binnen een totale vervoerketen gaan vervullen. Als gevolg van de hierboven geschetste ontwikkelingen zal ook aan de aanbodzijde «grensvervaging» optreden. Taxibedrijven kunnen zich in toenemende mate manifesteren op markten die nu nog voorbehouden zijn aan openbaar vervoer-bedrijven, bijvoorbeeld door, langs de weg van aanbesteding, mee te dingen naar concessies voor het verrichten van openbaar vervoer of collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV). En andersom mag verwacht worden dat de taxibranche concurrentie zal ondervinden van OV-bedrijven. Er zal zich, kortom, in toenemende mate «branche c.q. sector-overstijgende» concurrentie voordoen.

Het Kabinetsbeleid is om deze tendens tot integratie van deelmarkten actief te ondersteunen (zie ook hoofdstuk 2).

5. IMPLEMENTATIETRAJECT NIEUW TAXIBELEID

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op het traject dat het kabinet voor ogen staat met betrekking tot de implementatie van het «nieuwe» beleid en de afbouw van het «oude» beleid. Het kabinet hecht aan een zorgvuldig invoeringstraject van de beleidswijzigingen en wil daarom veel aandacht geven aan de implementatie van het «nieuwe» beleid. De concrete vormgeving van de beleidsvoorstellen is tot stand gekomen in een proces van overleg met betrokkenen dat volgde op het uitbrengen van het MDW-advies en het voorlopig kabinetsstandpunt op het MDW-advies van juli 1995.

In paragraaf 5.2. wordt het implementatietraject aangegeven. In paragraaf 5.3. wordt ingegaan op de visies van betrokken partijen.

Om de ontwikkelingen tijdens de implementatie van de beleidsvoorstellen te kunnen vaststellen en volgen, zal gedurende de implementatieperiode periodiek evaluatie-onderzoek plaatsvinden. Een voorstel hiertoe wordt in paragraaf 5.4 en Bijlage 3 uiteengezet. In paragraaf 5.5 wordt het wetgevingstraject behandeld; in paragraaf 5.6 komen een aantal uitvoeringsaspecten aan de orde.

5.2 Implementatietraject

De beleidsvoorstellen die in dit Kabinetsstandpunt worden gedaan, zullen verstrekkende gevolgen hebben voor de taxibranche. Ondernemers zullen geconfronteerd worden met beleidskaders die op alle onderdelen aanzienlijk gewijzigd worden. Naar de overtuiging van het Kabinet zullen deze beleidskaders, mits zorgvuldig vormgegeven en geïmplementeerd, bijdragen aan een gezonder ondernemingsklimaat waarin ondernemers beter in staat worden gesteld tot ontplooiing van bedrijfsactiviteiten.

Het Kabinet heeft gezocht naar mogelijkheden om de beleidsvoorstellen zo vorm te geven dat niet alleen recht wordt gedaan aan de geformuleerde beleidsdoelstellingen, maar tevens aan de belangen van de huidige taxiondernemers die zijn gebaat met een redelijke termijn om naar de nieuwe situatie toe te groeien.

Het Kabinet geeft mede om die reden de voorkeur aan een gefaseerd implementatietraject, waarbij de beleidsvoorstellen op samenhangende en evenwichtige wijze worden ingevoerd. Een dergelijk gefaseerd implementatietraject minimaliseert de kans op het optreden van onvoorziene «bij»-effecten, terwijl anderzijds de branche in de gelegenheid wordt gesteld maximaal te anticiperen op de beleidsomslag. Het Kabinet wil het eindbeeld (het eindbeeld wil zeggen alle hoofdmaatregelen in te voeren van 1998 tot en met 2002) van het traject vastleggen in de wet. Het vastleggen in de wet biedt een houvast en zekerheid over hoe dit traject zal verlopen.

Het Kabinet heeft gekozen voor een invoeringsscenario met de volgende kenmerken:

- invoering van de beleidsvoorstellen vindt plaats in drie fasen, te weten per 1 januari 1998, 1 januari 2000 en 1 januari 2002. In deze tussenperiodes van 2 jaar vinden de voorbereidingen plaats voor de daarop volgende fasen en kunnen de beleidseffecten worden vastgesteld;
- prioriteit wordt gegeven aan invoering van die beleidsmaatregelen die een fundament moeten vormen voor de daarop volgende maatregelen, namelijk het aanscherpen van kwaliteitseisen en het intensiveren van de handhaving;
- het capaciteitsbeleid wordt geleidelijk afgebouwd. Een geleidelijke afbouw is gewenst omdat, naar verwachting, de te verwachten effecten

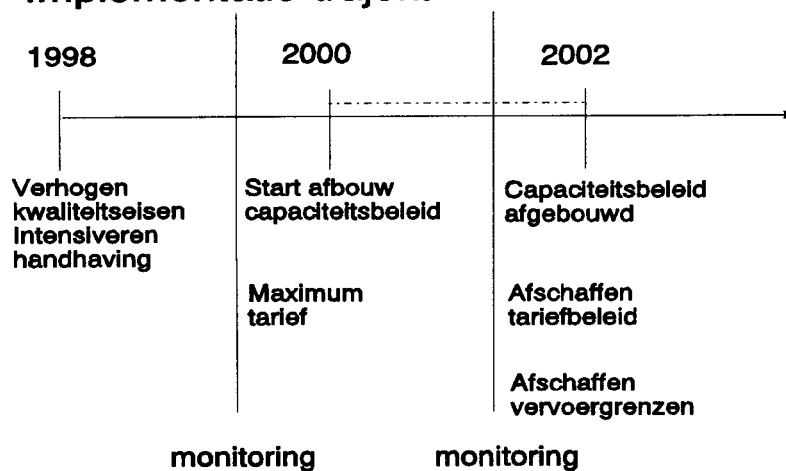
van de capaciteitsmaatregelen sterk per vervoergebied c.q. taxiregio zullen verschillen; tegelijkertijd met de laatste stap in de afbouwen van het capaciteitsbeleid komen de huidige grenzen tussen de vervoergebieden (of taxiregio's) te vervallen;

– parallel aan het capaciteitsbeleid wordt het tariefbeleid afgebouwd; de afbouw van het tariefbeleid gebeurt in twee fasen. In de overgangsfase (2000–2002) wordt een maximumtarief vastgesteld. In die periode kunnen ondernemers zelf reeds de tarieven bepalen *met inachtneming van het maximumtarief men kan onder het maximumtarief een prijs vaststellen*. In 2002 worden de tarieven volledig vrijgegeven;

– op een aantal momenten in het invoeringstraject worden de effecten van het beleid (met behulp van een monitoringsysteem) vastgesteld.

Op basis van bovengenoemde kenmerken wordt het volgende implementatietraject voorgesteld:

Implementatie-traject



Per 1 januari 1998

Per 1 januari 1998 zal sprake zijn van verscherpte uniforme kwaliteitseisen. De huidige circa 40 provinciale verordeningen blijven nog twee jaar van kracht, voorzover ze niet strijdig zijn met deze uniforme eisen.

De huidige vergunningverleners geven uitvoering aan:

- een uniform vergunningenbeleid met betrekking tot de kwaliteitseisen geldend voor heel Nederland;
- een capaciteitsbeleid (bevroren naar de peildatum 31 december 1997);
- de tarieven worden regionaal vastgesteld;
- de controle en handhaving vindt plaats onder centrale regie van de RVI.

1999

In de tweede helft van 1999 zal er een monitoring plaatsvinden van de effecten van de tot dan ingevoerde maatregelen.

1 januari 2000

Met ingang van 1 januari 2000 zullen de taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot het taxibeleid door het Rijk worden uitgevoerd:

- een afbouw van het capaciteitsbeleid conform de voorstellen;

- b. het instellen van een landelijk geldend maximumtarief voor de periode tot 2002;
- c. de vergunningverlening vindt plaats door de RVI.

2001

In de tweede helft van 2001 zal er een (tweede) monitoring plaatsvinden van de effecten van de tot dan ingevoerde maatregelen.

1 januari 2002

De regels met betrekking tot het capaciteitsbeleid, het prijsbeleid en de afbakening van vervoergebieden zullen komen te vervallen.

Per 1 januari 2002 zijn alle maatregelen ingevoerd.

5.3 Standpunten betrokkenen ten aanzien van het implementatietraject

Branche

Intensief en langdurig overleg tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de branche heeft niet geleid tot een voor de branche aanvaardbaar compromis. Het kabinetsstandpunt kan door de branche²⁶ niet worden gedeeld op het punt van de implementatiestrategie van het beleid.

De bezwaren van de branche spitsen zich toe op het feit dat het beleid tussentijds niet of moeilijk kan worden gewijzigd, indien de beleids-effecten anders uitvallen dan was voorzien. Gezien het feit dat de branche een andere inschatting heeft van de effecten van de huidige beleidsvoorstellen, stellen zij voor om in het implementatietraject evaluatiepunten en go-no go-beslissingen in te bouwen. Tevens is de branche huiverig voor het opnemen van het eindbeeld in de wet- en regelgeving.

Daarnaast meent de branche dat het kabinetsstandpunt in te grote mate steunt op de adviezen van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de werkgroep Jonker. Beide rapporten stoelen volgens de taxibranche op feitelijke onjuistheden en gaan uit van een verkeerde inschatting van de taximarkt.

IPO

Het IPO is op hoofdlijnen akkoord met de beleidsvoorstellen. Het IPO tekent daarbij aan dat er zorggedragen dient te worden voor een zorgvuldige en stapsgewijze invoering van de beleidsvoorstellen. Overdracht van de vergunningverlenende taken van provincies naar het rijk zal in goed overleg plaats dienen te vinden.

VNG

Het VNG kan in principe instemmen met de invoering van de kabinetsvoorstellen, mits de kwaliteit van het taxivervoer – door middel van adequate regelgeving – wordt gegarandeerd en controle en handhaving goed zijn geregeld. Daarnaast houdt de VNG de mogelijkheid open van een (beperkte) overgangperiode door de vergunningverlener, waarin nog sprake kan zijn van een beperkt capaciteitsbeleid. Dit laatste, om te voorkomen dat de huidige taxiondernemers te veel schade ondervinden. Voorts is het VNG van mening dat tussentijdse bijstelling van de beleidsvoorstellen, op basis van evaluatie-onderzoek, mogelijk dient te zijn.

²⁶ De taxibranche waarmee overleg is gevoerd bestaat uit de belangenorganisatie KNV Taxi en de vertegenwoordigers van de branche in de vier grote steden, te weten de steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

Bestuurders vier grote steden

De bestuurders van de vier grote steden zijn van mening dat de haalbaarheid en de realiseerbaarheid van de voorstellen in grote mate afhankelijk is van het draagvlak bij de branche. Aangezien de branche heeft aangegeven geen draagvlak te kunnen vinden voor de voorstellen sluiten de bestuurders zich bij de mening van de branche aan. De bestuurders van de vier grote steden zijn ook van mening dat het noodzakelijk is om gedurende het invoeringstraject evaluatiemomenten en go-no go-beslissingen in te bouwen.

De bestuurders vragen daarnaast aandacht voor faciliterende maatregelen voor de branche en de gemeenten. Voor de branche wil men een oplossing voor het waardeverlies van de vergunningen. Voor de gemeenten wil men een voorziening voor de aanpassing van infrastructuur.

Overleg Personenvervoer

De meerderheid van de leden van het Overleg Personenvervoer (OPV) stemt, met enige kanttekeningen, in met het concept-Kabinetstandpunt zoals besproken d.d. 19 september 1996. Van de kant van KNV-taxivervoer wordt vanwege het gebrek aan draagvlak het concept-kabinetstandpunt onaanvaardbaar geacht.

Het OPV heeft overwogen dat het inschatten van de gevolgen van nieuwe beleid altijd onzekerheden in zich bergt. De klant is gebaat bij een herziening van het taxibeleid. Het OPV verwacht van het nieuwe beleid dat de toenemende kwaliteit en een lagere prijs het gebruik van de taxi en dus ook de bezettingsgraad doen stijgen. Aandachtspunten bij het nieuwe beleid zijn een goede klachtenafhandeling en de bescherming van de consument bij een vrijere prijsbepaling.

Naar het oordeel van het OPV dient het eindbeeld van het beleid helder te zijn. De discussie over het al dan niet vastleggen van het eindbeeld heeft twee kanten. Ervaring met dereguleringsoperaties en introductie van marktwerking heeft geleerd dat het voor alle partijen zeker dient te zijn hoe het eindbeeld van zulke processen er uit ziet. Het niet vastleggen van het eindbeeld in een wet roept halverwege het traject van implementatie weer een principiële discussie op over de doelstellingen, alsmede het risico dat betrokkenen zich niet (volledig) op het eindbeeld richten. Aan de andere kant dient ruimte te bestaan om na monitoring aanpassingen te kunnen plegen. Het OPV beveelt aan het eindbeeld in de wet op te nemen, maar enige flexibiliteit te betrachten, omdat daarmee de nodige «speelruimte» voor aanpassing op basis van monitoring mogelijk te maken.

De specifieke aandachtspunten van het OPV zijn opgenomen in het integrale verslag van het overleg in het OPV (Bijlage 6).

5.4 Monitoring en toetsing effecten

Om de effecten te kunnen monitoren zoals die – als direct of indirect – gevolg van de beleidsvoorstellen van het Kabinet zullen optreden, zal gedurende de periode van invoering van de beleidsvoorstellen periodiek evaluatie-onderzoek plaatsvinden. Dit onderzoek dient niet alleen om vast te stellen welke «macro-effecten» zich voordoen aan vraag- en aanbodzijde (respectievelijk kwantitatieve en kwalitatieve vraagontwikkelingen en bedrijfs- en branche-ontwikkelingen); het onderzoek dient tevens gericht te zijn op het volgen van de concrete effecten voor de klant, zoals die zich

zullen voordoen als gevolg van de gefaseerde invoering van de beleidsvoorstellen.

Evaluatie is derhalve het permanent nagaan van het complex aan maatregelen om te zien of deze voldoen aan de gewenste effecten. Op basis van dit evaluatie-onderzoek is bijsturing mogelijk via aanpassing van de wet en/of via flankerende maatregelen.

Essentieel onderdeel hierbij is de monitoring van de prijsontwikkeling. Het kabinet acht het wenselijk dat de prijsontwikkeling acceptabel blijft. Een significant signaal dat de prijs nog steeds als te hoog en onaanvaardbaar wordt ervaren zal tot bestudering van de ontwikkelingen leiden.

In het invoeringstraject is voorzien in drie momenten waarop meting plaatsvindt van de genomen maatregelen en van de effecten daarvan. Deze drie metingen zijn identiek qua uitvoering.

De eerste meting (de zogenaamde nulmeting) vindt plaats in de loop van 1997, ter bepaling van de uitgangssituatie waaraan latere metingen getoetst zullen worden. De volgende metingen vinden plaats kort voordat nieuwe stappen in het invoeringstraject aan de orde komen; te weten (eind) 1999 en (eind) 2001.

In Bijlage 3 worden de inhoudelijke kaders voor de metingen (de meetpunten, en een inhoudelijke en methodische uitwerking per meetpunt) uiteengezet.

5.5 Wetgevingstraject

Uitgaande van de start van het implementatietraject in 1998, zal voor die datum zowel de Wet personenvervoer als het Besluit personenvervoer gewijzigd worden.

Tevens zal in de toelichting op de Wet en het Besluit worden opgenomen dat in 2001 een tussenrapportage wordt gestuurd aan de Tweede Kamer. Deze tussenrapportage zal een inzicht geven in de realisering van de maatregelen tot dan toe en in de (neven-)effecten van deze maatregelen. De tussenrapportage zal gebaseerd zijn op het in paragraaf 5.4. toegezegde evaluatie-onderzoek. Op basis van deze evaluatie heeft het Kabinet de mogelijkheid om, indien zich met betrekking tot de tarieven ongewenste ontwikkelingen voordoen, te komen tot een beperkte bijstelling van de termijn waarop het prijsbeleid wordt afgeschaft; in de wet wordt ruimte geboden om bij AMvB het prijsbeleid dan uiterlijk 1 januari 2004 in plaats van 1 januari 2002 af te schaffen. In de tussenliggende periode blijft dan sprake van een landelijk maximumtarief. Voor het overige liggen, zoals aangegeven het eindbeeld en de daarvoor vastgestelde termijnen vast.

Voor het wetgevingstraject van de Wet Personenvervoer betekent dit dat begin 1997 het wijzigingsvoorstel naar de Raad van State gestuurd dient te worden. Wanneer deze ook begin 1997 haar advies geeft kan het wijzigingsvoorstel voor het zomerreces in de Tweede Kamer en na het reces in de Eerste Kamer worden behandeld. In het najaar van 1997 kan dan de wetswijziging in het Staatsblad worden gepubliceerd; e.e.a. is uiteraard afhankelijk van de Kamerbehandeling.

Het wijzigingsvoorstel voor het Besluit Personenvervoer kan in de eerste helft van 1997 worden toegezonden aan de Raad van State. Na advisering door de Raad van State kan het voorstel, indien gewenst, aan de beide kamers worden aangeboden. In het najaar van 1997 kan de wijziging van het besluit in het Staatsblad worden gepubliceerd.

5.6 Uitvoering

Uitvoeringsplan en uitvoeringsorganisatie

Om de overgang van de huidige situatie naar de nieuwe situatie goed te laten verlopen, zal een uitvoeringsplan worden opgesteld waarin specifiek aandacht zal worden gegeven aan de uitvoeringsaspecten van de maatregelen. In dat kader zal in de periode 1997–2000 intensief overleg plaatsvinden tussen de huidige vergunningverleners, de branche, het rijk en de overige betrokkenen. Onderwerp van overleg zal met name een zorgvuldige en stapsgewijze overdracht van verantwoordelijkheden en taken naar het Rijk zijn.

Bezien zal worden of, naast het opstellen van een uitvoeringsplan, het opzetten van een aparte uitvoeringsorganisatie noodzakelijk is. Een voorstel hiertoe zal verder worden uitgewerkt.

Plan van Aanpak Controle en Handhaving

Voor een belangrijk deel hangt de acceptatie door de maatschappij, en dus ook door de taxibranche, van controle en controlesystemen, samen met het gevoel van rechtszekerheid. Met andere woorden: men wil ervan overtuigd zijn dat controle, toezicht, handhaving en vervolging op alle betrokkenen van toepassing is en ook daadwerkelijk wordt toegepast.

Het Plan van Aanpak voor de controle en handhaving omvat daarom een aantal aspecten, zoals hieronder weergegeven, waardoor de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zoveel mogelijk worden gewaarborgd.

Uitgangspunten daarbij zijn:

- de toezichthoudende- en controle-activiteiten op het gebied van het taxivervoer worden uitgevoerd door een gespecialiseerde afdeling van de sector handhaving van de RVI die op een eenduidige wijze controles uitvoert waardoor de rechtsgelijkheid wordt gewaarborgd;
- het te voeren verbaliserings- en sanctiebeleid wordt in overleg met het openbaar ministerie ontwikkeld;
- de door de RVI ontwikkelde controlemethodiek richt zich primair op het ontwikkelen van preventieve trajecten binnen de bedrijfstak, waarbij de inzet van repressieve middelen als sluitstuk wordt beschouwd;
- door de RVI wordt overeenkomstig de afspraken met de bestuurders actief geparticipeerd in handhavingsplatforms, terwijl in de gevallen waarin hierin nog niet is voorzien door de RVI initiërend zal worden opgetreden;
- de RVI zal in nauwe samenwerking met de verschillende politieregio's, met name op het gebied van de wegcontroles op taxi's haar handhavingsactiviteiten zodanig vorm geven dat daardoor de gewenste samenwerking en controle-intensiteit wordt bereikt. Daarvoor is tevens, mede vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid, participatie vanuit de politieregio's noodzakelijk. De RVI zal in de toekomst hierover veelvuldig en frequent overleg hebben met de Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken.

6. SLOTBESCHOUWING

De beleidsvoorstellen die in dit Kabinetstandpunt worden gedaan zijn het resultaat van een afweging van verschillende belangen, respectievelijk:

- het belang van de (potentiële) taxireiziger die een kwalitatief hoogwaardig taxiproduct wil tegen een zo laag mogelijke prijs;
- het belang van de branche c.q. de taxi-ondernemers (die gebaat zijn bij een gezonde bedrijfs- en branche-ontwikkeling);
- het belang van de betrokken overheden (de plaats van het taxivervoer in het verkeer- en vervoerbeleid).

In de belangenafweging heeft het belang van de taxireiziger voorop gestaan; alle beleidsinspanningen zijn erop gericht om een betere aansluiting te krijgen tussen de (wisselende) behoeften van de reiziger en het aanbod van de taxi-ondernemer. Wanneer – uitgaande van de vraag – die wisselwerking tussen vraag en aanbod tot stand wordt gebracht, zullen impliciet ook de achterliggende beleidsdoelstellingen (gericht op vergroting van de rol van de taxi in het verkeer- en vervoerbeleid) gerealiseerd worden.

Het Kabinet realiseert zich dat de beleidsvoorstellen die in dit kabinetstandpunt worden gedaan ingrijpende veranderingen voor de branche met zich mee zullen brengen. Taxi-ondernemers zullen worden uitgedaagd om invulling te geven aan de nieuwe beleidskaders die maximale ruimte bieden aan innoverend vermogen en ondernemersvrijheid. Een vergroting van de ondernemersvrijheid voor alle («zittende» en «nieuwe») ondernemers betekent echter niet alleen nieuwe marktkansen en alle perspectieven op omzetvergroting vandien. Inherent aan de principes van deregulering en marktwerking zullen ook de risico's die per definitie gemoeid zijn met het ondernemerschap toenemen. Ondernemers die niet adequaat reageren op marktontwikkelingen en niet in staat zijn op de behoeften van de klant in te spelen zullen marktaandeel verliezen of zelfs geheel verdwijnen ten gunste van innovatieve ondernemers.

Het Kabinet heeft in haar overwegingen de belangen van de branche zwaar laten meewegen. Dit heeft onder meer geresulteerd in een zorgvuldige vormgeving van het implementatietraject en stapsgewijze invoering van de verschillende beleidsmaatregelen. Daarnaast stelt het Kabinet een groot aantal ondersteunende maatregelen voor die de «ingroei» naar de nieuwe situatie soepel moeten doen verlopen.

Al met al is het Kabinet ervan overtuigd dat de beleidsvoorstellen die in het kader van het «nieuwe» taxibeleid de nodige perspectieven voor de taxibranche als geheel biedt. Voortzetting van het huidige beleid zou daarentegen, naar de overtuiging van het Kabinet, leiden tot marginalisering van de sector binnen de context van de totale verkeer- en vervoermarkt; de (beperkte) bijdrage van het taxivervoer aan het verkeer- en vervoerbeleid zou hooguit gestabiliseerd kunnen worden. In dit verband wil het Kabinet bovendien wijzen op ontwikkelingen in het openbaar vervoerbeleid die zullen leiden tot een verdere integratie van vervoermarkten, met alle consequenties voor de taxisector vandien.

Uitvoering van de voorgestelde beleidskoers stelt met name de branche voor een grote opgave. Het zijn immers uiteindelijk de ondernemers die invulling moeten geven aan de uitgezette beleidskoers door het vertalen van de beleidsmaatregelen in concrete taxiproducten. De constructieve inzet van de branche is daarom onmisbaar bij het implementeren van het nieuwe beleid. Het Kabinet rekent erop dat de taxibranche positief zal inspelen op de uitdaging die met deze beleidsvoorstellen geboden wordt.

Voor alle betrokkenen geldt dat de mate waarin de klant tevreden gesteld wordt uiteindelijk bepalend is voor de toekomst van het taxivervoer. Het is deze oriëntatie die de komende periode centraal moet staan wanneer in gezamenlijk overleg tussen betrokkenen de beleidsvoornemens verder worden uitgewerkt en geïmplementeerd.

Verdeeld naar de vijf hoofdpunten van het taxibeleid (achtereenvolgens capaciteitsbeleid, tarievenbeleid, kwaliteitsbeleid, indeling in vervoergebieden of taxiregio's en controle en handhaving) ziet het huidige taxibeleid op grond van de Wet Personenvervoer er in grote lijnen als volgt uit:

1. Capaciteitsbeleid

Een vergunning wordt verleend op grond van de vraag naar taxivervoer binnen de desbetreffende taxiregio (zie: indeling in vervoergebieden); daarbij kan het bestaande aanbod van het taxivervoer in aanmerking worden genomen. Nadere invulling wordt overgelaten aan de vergunningverlener. Deze past meestal de aanwezige vervoerbehoefte en de mogelijkheid tot rendabele exploitatie als criteria toe.

2. Tarievenbeleid

Binnen een taxiregio gelden de tarieven zoals die jaarlijks door de vergunningverlener worden vastgesteld. Onderzoek naar de hoogte van de tarieven wordt verricht door het NEA op verzoek van KNV Taxi. KNV Taxi brengt vervolgens verslag uit aan de tariefvaststellende instantie over de kostenontwikkeling binnen het taxivervoer, waarna laatstgenoemde een beslissing neemt over eventuele aanpassing van de tarieven. Slechts in twee gevallen is het de vervoerder toegestaan de prijzen zelf vast te stellen: bij contractvervoer en in het geval van grensoverschrijdende ritten (taxivervoer tussen vervoergebieden).

Een tarief is opgebouwd uit een vaste eerste aanslag (dat is het bedrag dat op de meter staat bij aanvang van de rit), de kilometerprijs, het wachttarief en het nachttarief.²⁷

In de praktijk worden in de ruim 40 taxiregio's die Nederland momenteel telt 26 verschillende tarieven toegepast.

De prijzen van het vervoer per taxi zijn in de periode van 1985 tot en met 1993 aanzienlijk gestegen. Met name na de invoering van de Wet Personenvervoer per 1 januari 1988 zijn de tarieven fors opgelopen, als gevolg van het optrekken van de taxi-tarieven naar een (door het NEA bepaald) kostendekkend niveau. Van 1988 tot en met 1993 zijn de door de provincies en samenwerkende gemeenten vastgestelde taxitarieven met ruim 3,7% per jaar toegenomen.

Een andere reden voor de snelle stijging van de tarieven was de vergroting c.q. de samenvoeging van de vervoergebieden. Bij de samenvoeging van vervoergebieden zijn de tarieven per regio opnieuw vastgesteld; in de meeste gevallen resulteerde dit in hogere tarieven.

Dat de ritprijzen door de consument als vrij hoog ervaren wordt heeft, naast bovengenoemde historie, de volgende oorzaken:

1. bij de bepaling van de kostprijs is de kostenpost personeel zeer bepalend; het zijn met name de loonkosten, conform de taxi-CAO, die de laatste jaren fors zijn gestegen;
2. een lage efficiëntie: de bezettingsgraad van de taxi is laag (deelgebruik van de taxi op basis van zitplaatsverhuur komt nog maar betrekkelijk weinig voor); de wachttijden op de standplaatsten zijn lang (berekend is dat de taxi gemiddeld 60 % van de tijd stilstaat);

²⁷ Het nachttarief wordt nog maar in een aantal taxiregio's gehanteerd.

3. relatief hoge overheadkosten (aansluiting bij centrale, administratieve kosten gemoeid met controle op geldafdrachten en apparatuur in de auto etc.);
4. de wettelijke verplichting dat taxibedrijven ook in de minder rendabele uren beschikbaar dienen te blijven (de 24-uurs verplichting);
5. minder gunstige exploitatie-omstandigheden, zoals gebrek aan «eigen» infrastructuur en daardoor een lage rijsnelheid in de spitsuren.

3. Kwaliteitsbeleid

Het huidige kwaliteitsbeleid bestaat uit drie onderdelen, te weten kwaliteitseisen die aan (achtereenvolgens) ondernemer, chauffeur en voertuig kunnen worden gesteld.

Eisen aan de ondernemer

Een ondernemer dient 24 uur per dag bereikbaar en beschikbaar te zijn. In veel gevallen wordt hieraan invulling gegeven door aansluiting bij een taxicentrale.

Om taxi-ondernemer te kunnen worden dient men volgens de Wet Personenvervoer te voldoen aan de eisen van vakbekwaamheid en betrouwbaarheid. Ter voldoening aan de eis van vakbekwaamheid is men verplicht een getuigschrift te overleggen dat is afgegeven door de Stichting Bureau Examens voor het Beroepsgoederenvervoer over de weg (SEP). de vervoerder die kan aantonen dat hij de laatste zes jaren belast is geweest met het dagelijks bestuur van een onderneming als hoofd-activiteit, voldoet ook aan de eis van vakbekwaamheid. Ter voldoening aan de eis van betrouwbaarheid is eenmalig (bij aanvraag van de vergunning) een verklaring omtrent het gedrag vereist.

Naast deze vereisten kan elke regionale verordening additionele eisen stellen aan het verkrijgen van de vergunning. Deze vereisten kunnen verschillen qua inhoud en qua mate van gedetailleerdheid.

Eisen aan de chauffeur

Met het besturen van een auto mogen slechts zij worden belast die in het bezit zijn van een geneeskundige verklaring (die niet ouder is dan 5 jaar). Vergunningverleners hebben de mogelijkheid een chauffeursvergunning verplicht te stellen voor chauffeurs in het betreffende vergunningsgebied. Dit vloeit voort uit de vrijheid die de wetgever de vergunningverlener heeft gegeven om nadere regels te stellen, voorzover daarin niet bij de wet en de daarop berustende bepalingen is voorzien. Diverse vergunningverleners stellen een chauffeursvergunning verplicht. Deze vergunningen zijn niet – of niet uitsluitend – gericht op het verbeteren van de vaardigheden of het gedrag van de chauffeur. In een aantal gevallen zijn de vergunningen uitgebreid en in enkele gevallen zeer gedetailleerd (tot in het voorschrijven van de toegestane haardracht van de chauffeur toe).

Eisen aan het voertuig

Een taxi dient door de Rijksdienst voor het wegverkeer (RDW) te worden onderzocht en goedgekeurd. Periodieke goedkeuringen worden uitgevoerd door de erkende APK keuringsstations.

4. Indeling in vervoergebieden en bestuurlijke taken

Een vergunning wordt verleend voor een provincie of voor een deel van een provincie dat samenvalt met een WGR-gebied. Buiten dit gebied is het voor de vergunninghouder verboden om reizigers op te nemen, tenzij de rit is besteld bij het kantoor van de vervoerder.

5. Controle en handhaving

Controle en handhaving van de hier genoemde regels is een gezamenlijke taak van de vergunninghouder, de politie en de Rijksverkeersinspectie (RVI).

6. Bestuurlijke taakverdeling

In de Wet Personenvervoer is gekozen voor een stelsel van vergunningen, waarbij de provincie als vergunningverlenend orgaan is aangegeven. De provincie kan haar bevoegdheid overdragen aan een samenwerkingsverband van gemeenten, zoals bedoeld in artikel 2 van de Wet Gemeenschappelijke regelingen.

De Wet en besluit Personenvervoer bieden de provincie de mogelijkheid om «nadere regels» te stellen. Dit heeft in de praktijk geleid tot de bepaling van 40 gebieden waarbinnen 40 verordeningen van toepassing zijn. Deze verordeningen verschillen qua vormgeving en gedetailleerdheid van elkaar. Dit zogenaamde (ver)ordeningsbeleid stelt regels aan in hoofdzaak de ondernemingsactiviteiten, maar zijn ook van toepassing op zowel de marktstructuur als het marktgedrag van ondernemers.

Door de regels wordt duidelijk welke ondernemingen zich met bepaalde activiteiten bezig mogen of moeten houden. Dit betekent dat ook regels gesteld worden aan de drempels van toetreding, het nemen van beslissingen over de hoogte van prijzen, de omvang van het aanbod (de capaciteit) en indirect de kwaliteit van het aanbod.

In deze bijlage wordt nader ingegaan op enkele aspecten met betrekking tot de kwaliteitsregels, zoals uiteengezet in hoofdstuk 4.

Aanvraag van een bedrijfsvergunning

De aanvraag voor een bedrijfsvergunning kan via een daarvoor bestemd formulier gedaan worden bij het Rijk. Het Rijk neemt het formulier en de benodigde bescheiden in ontvangst en beoordeelt deze aan administratieve voorwaarden. Voor de verstrekking gelden, naast de nog te benoemen vereisten, geen inhoudelijke beleidscriteria.

Voor de verstrekking van de vergunning zijn leges verschuldigd en zullen redelijke termijnen gaan gelden (van een periode in de orde van een dag tot maximaal vier weken). De termijn van afhandeling van de vergunningsaanvraag treedt niet eerder in werking dan nadat de vervoerder alle voor de aanvraag benodigde bescheiden heeft overlegd en de verschuldigde leges zijn voldaan.

Indien geen vergunning wordt verstrekt (omdat niet aan de vereisten is of kan worden voldaan) zal de aanvrager schriftelijk op de hoogte worden gesteld van de weigeringsgronden. De aanvrager kan hier schriftelijk tegen in beroep gaan conform de geldende procedures binnen de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). De verdere procedure zal worden uitgewerkt in de vorm van nadere regelgeving.

Bij de aanvraag van de vergunning zijn de volgende documenten vereist:

- 1a. een certificaat van vakbekwaamheid van ondernemerschap voor het taxivervoer (conform de exameneisen van de Stichting Examens Personenvervoer;
- 1b. een verklaring omtrent het gedrag aan te dragen bij de politie dan wel de gemeentesecretarie waar de aanvrager woonachtig is.

De chauffeurspas

Hieronder wordt nader ingegaan op de te overleggen documenten bij het aanvragen van de chauffeurspas en het model van deze pas.

** Geneeskundige verklaring*

De chauffeur dient bij de aanvraag een geneeskundige verklaring te kunnen overleggen, afgegeven door een keuringsarts van een GG/GD en/of een erkende ARBO-arts. De geneeskundige verklaring wordt van belang geacht om de veiligheid van het vervoer in het algemeen en die van de burger in het bijzonder te waarborgen. De genoemde geneeskundige verklaring zal een beperkte geldigheid kennen van 3 jaar en bij een bepaalde leeftijd en/of een bepaald gebrek (WAO) een kortere geldigheidsduur (gedacht wordt aan een periode van een half tot een heel jaar). In voorkomende gevallen moet de geldigheidsduur van de chauffeurspas hierop worden afgestemd.

** Rijbewijs*

Gevraagd wordt een rijbewijs als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onder 3.e. van de Wegenverkeerswet.

** Identiteitsbewijs*

Opname van het ID-bewijs in de lijst van de te overleggen stukken dient ervoor om zoveel mogelijk uit te sluiten dat een verklaring omtrent het gedrag wordt overlegd van een andere persoon dan de aanvrager van de chauffeurspas.

Als identiteitsbewijs voldoen:

- een geldig reisdocument als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Paspoortwet;
- de documenten waarover een vreemdeling ingevolge de vreemdelingenwet moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie.

** Verklaring omtrent het gedrag*

Hetgeen beschreven onder de vereisten van ondernemers is ook hier van toepassing.

** Pasfoto's*

Een kleurenpasfoto (met zicht op oor) wordt aangebracht op de chauffeurspas terwijl de andere pasfoto wordt bewaard in de archieven van het Rijk. Op deze wijze is het voor de controlerende instanties eenvoudig vast te stellen of bij vermoeden van oneigenlijk gebruik van de pas dit ook inderdaad het geval is.

** Model van de chauffeurspas*

Op de chauffeurspas (d.w.z. de te dragen badge) dient de volgende informatie te zien/te lezen zijn:

- pasfoto;
- sofinummer (in verband met de controle en handhaving is het noodzakelijk dit op te nemen);
- de naam van de chauffeur;
- de geboortedatum van de chauffeur.

De naam van het bedrijf hoeft niet te worden opgenomen. Wanneer dit wel het geval was zou dit betekenen dat er aanvullende bepalingen opgenomen moeten worden omtrent het inleveren van de pas in geval er van werkgever wordt gewisseld. Ook in de situatie dat iemand bij een aantal werkgevers een (afroep)dienstverband aangaat, ontstaat onmiddellijk een uitvoeringsprobleem.

** Procedure: afgifte en inname*

Voor het verkrijgen van een chauffeurspas zal een standaardformulier worden ontwikkeld waarop de chauffeur de gegevens die vereist zijn voor de afgifte van en pas in dient te vullen.

Nadat de voor het verkrijgen van de pas verschuldigde leges zijn voldaan en alle relevante stukken zijn overlegd, kan de chauffeurspas direct worden afgegeven. Bij onduidelijkheden of vragen gelden de termijnen van de AWB. Bij afwijzing worden de weigeringsgronden aan betrokkene schriftelijk kenbaar gemaakt.

De geldigheid van de pas is gerelateerd aan de geldigheidstermijn van de geneeskundige verklaring. Een pas verliest na 3 jaar automatisch zijn geldigheid en verder in alle volgende gevallen:

- als de geneeskundige verklaring ongeldig is;
- bij het intrekken van een rijbewijs of ontzegging van de rijbevoegdheid;

- indien betrokkene strafbare feiten begaat die een eerdere afgifte in de weg zouden hebben gestaan;
- indien betrokkene zijn verblijfsstatus verliest.

Op het moment dat de pas niet meer geldig is dient deze onverwijld te worden ingeleverd. De controlerende instantie (de RVI) is bevoegd bij controle de pas in te nemen.

MONITORING TAXI-ONTWIKKELING

In deze bijlage wordt nader ingegaan op de monitoring van de effecten van de beleidsmaatregelen.

In het monitoring-onderzoek dat wordt opgestart (zie paragraaf 5.4) worden een aantal meetpunten onderscheiden, respectievelijk kwaliteit, handhaving, vraagontwikkeling, modal split, omzet en bedrijfsresultaten. In overleg met de branche is bepaald dat ontwikkelingen die zich zullen voordoen, als indirect of direct gevolg van de beleidsmaatregelen, met name op deze indicatoren vastgesteld moeten worden. Tezamen geven deze indicatoren een goed beeld van de ontwikkelingen in het taxivervoer.

Per meetpunt wordt kort aandacht besteed aan de inhoud, het procesdoel, de specifieke meetpunten, het meetinstrument en de verschillende meetopties.

Meetpunt kwaliteit

Doelstelling is kwaliteitsverhoging van het taxi-vervoer. De kwaliteit wordt geregeld door middel van:

- eisen te stellen aan de ondernemer;
- eisen te stellen aan de chauffeur;
- eisen te stellen aan het voertuig.

In welke mate aan een en ander de hand gehouden wordt, is onderwerp bij het meetpunt «handhaving» (zie hieronder). Hier wordt gemeten of kwaliteitsmaatregelen door de klanten als zodanig gewaardeerd worden.

Inhoud

Het klantenoordeel over de taxi-dienstverlening – mate van tevredenheid over de verschillende aspecten van de dienstverlening.

Nevendoel van dit evaluatie-onderdeel is te meten of en hoe vanuit klantensicht de marktwerking in de taxi-sector verbetering ondergaat; te denken valt aan het punt van duidelijkheid en vergelijkbaarheid van tarieven vanuit het perspectief van de klant.

Procesdoel

Tenminste gelijk blijven van het kwaliteitsoordeel van klanten.

Indicatoren

Het voorlopige, in overleg verder uit te werken, overzicht van meetpunten:

- Oordeel over bereikbaarheid van het taxi-bedrijf c.q. de taxi-centrale waarbij het taxi-bedrijf is aangesloten (alleen belwerk);
- Oordeel over wachttijd;
- Oordeel over hoogte van tarieven;
- Oordeel over duidelijkheid van tarieven;
- Oordeel over behandeling door de chauffeur (beleefdheid, behulpzaamheid);
- Oordeel over kwaliteit van de auto;
- Algemeen oordeel over de taxi als «mobiliteitsproduct», in vergelijking met andere verplaatsingsmogelijkheden.

Meetinstrument

Een landelijk representatief enquêteonderzoek onder (potentiële) gebruikers en niet-gebruikers van de taxi. Het onderzoek zal representatief zijn voor de vier grote steden tezamen en over overig Nederland.

Meetpunt handhaving

De handhaving is met name gericht op eisen te stellen aan (achtereenvolgens) ondernemer, chauffeur en voertuig. Bij het meetpunt «handhaving» gaat het niet zozeer om het vaststellen van het niveau van de handhavingsactiviteiten *sec*, maar primair om het «meten» van de relatie tussen deze handhavingsactiviteiten en de beoogde kwaliteitsverhoging van het taxi-vervoer.²⁸

Inhoud

Vaststellen of de beoogde intensivering van handhavingstaken gerealiseerd wordt, gelet op de beoogde kwaliteitsaanscherping van het taxi-vervoer.

Procesdoel

Realisatie van afspraken over het handhavingsbeleid, gemaakt in het kader van afspraken tussen branche en departement over het invoeringstraject en, zo mogelijk de mate waarin handhavingsactiviteiten die voortvloeien uit gemaakte afspraken leiden tot de beoogde kwaliteitsaanscherping van het taxivervoer.

Specificaties

Onderliggend aan evaluatie van de handhavingsinspanningen is onderzoek naar de ontwikkeling in de aanbodstructuur in de branche, met aandacht voor met name toe- en uittreding en tarieven. Dat wil zeggen: onderzoek waarin op voldoende grote schaal informatie wordt verzameld over en rondom die aspecten die gehandhaafd moeten worden. Het onderzoek leidt ondermeer tot conclusies over de effectiviteit van de handhaving.

Indicatoren

De – voorlopige – indicatoren worden onderscheiden in «productie» en in «resultaat».

Productie:

- Aantal operationele handhavingsmedewerkers bij verschillende diensten (politie, RVI);
- Controle-protocollen: regels over de wijze waarop bedrijfs-, chauffeurs- en voertuigcontroles worden uitgevoerd, over de rapportage daarover, en over de te treffen maatregelen naar aanleiding van controle-resultaten;
- Aantal bedrijfscontroles;
- Aantal chauffeurscontroles;
- Aantal voertuigcontroles.

Een en ander naar: vier grote steden tezamen en overig Nederland.

Resultaat:

- Conclusies bedrijfscontroles, en follow-up;

²⁸ Dit voorzover onderzoekstechnisch mogelijk is; het is namelijk de vraag of een dergelijke relatie eenduidig c.q. vastgesteld kan worden.

- Conclusies chauffeurscontroles, en follow-up;
- Conclusies voertuigcontroles, en follow-up.

Meetinstrument

Dossier-inventarisaties bij instanties die met controle-taken belast zijn (uitvoeringsvoorwaarde is de aanwezigheid en beschikbaarheid van interne rapportagesystemen).

Meetpunt vraagontwikkeling

Inhoud

De ontwikkeling van het totale aantal taxi-kilometers per jaar.

Procesdoel

Tenminste gelijk blijven van de vraagontwikkeling die over de afgelopen jaren is gerealiseerd.

Indicatoren

Ontwikkeling van het jaarlijks aantal beladen taxi-personeenkilometers, naar grote steden tezamen en overig Nederland.

Specificaties

Vastgesteld moet worden om welke vormen van dienstverlening het gaat: bel- en straatwerk, contractwerk, en andere typen (waaronder de verschillende vormen van deeltaxivervoer). Specifiek meetpunt is de ontwikkeling van collectief vraagafhankelijk vervoer en het aandeel van de taxi-bedrijven in dit «nieuwe» marktsegment; dit gelet op de te verwachten verschuiving van «oude» (het «traditionele» bel- en straatwerk) naar «nieuwe» producten (waaronder deeltaxi- en CVV-vervoer).

Meetinstrument

Grootschalige enquêteonderzoek onder een representatieve steekproef onder de Nederlandse bevolking (grootschalig om een voldoende mate van statistische betrouwbaarheid te verkrijgen).

Meetpunt modal split

Inhoud

De ontwikkeling van het taxi-aandeel in het totale personenvervoer.

Procesdoel

Tenminste gelijk blijven van het huidige taxi-aandeel in de modal split.

Indicatoren

Het percentage taxi-kilometers in het totale personenvervoer, collectief en individueel.

Meetinstrument

Informatie over de vraagontwikkeling (zie boven) wordt afgezet tegen CBS/V&W-cijfers over de mobiliteitsontwikkeling in de verschillende modaliteiten.

Meetpunt omzet

Inhoud

De omzetontwikkeling in de taxi-branche, totaal en gemiddeld per taxi.

Specificaties

Omzet wordt opgevat als aantal taxikilometers maal gemiddeld kilometertarief.

Procesdoel

Tenminste gelijk blijven van de trendmatige omzet-ontwikkeling.

Indicatoren

Jaaromzet in gulden over de gehele branche voor wat betreft het straattaxi-vervoer.

Idem gemiddeld per taxi.

Meetinstrument

Primair: omzetberekening te berekenen vanuit vraagontwikkeling (zie boven) vermenigvuldigd met het gemiddelde kilometertarief.

Secundair: inzichtelijk en betrouwbare bedrijfsgegevens (productie-administraties).

Achtergrondgegevens

Om deze berekeningen uit te kunnen voeren moet er informatie beschikbaar zijn over het gemiddelde kilometer-tarief, en – waar het de omzet per taxi betreft – over het totale aantal operationele taxi's.

– Gemiddelde kilometertarief: te berekenen vanuit tariefinformatie van vergunningverlenende instanties c.q. bedrijfsopgaves;

– Aantal operationele taxi's: te berekenen vanuit gegevens van vergunningverlenende instanties (nu: aantal afgegeven vergunningen (vgl. NEA-informatie); na 1/1/1998: keuringsbewijzen en chauffeurs-passen).

Meetpunt bedrijfsresultaten

Inhoud

De ontwikkeling van de gemiddelde bedrijfsresultaten in de taxi-bedrijven, uitgesplitst naar de bedrijfsresultaten per activiteit (straattaxi-, contract- en deeltaxi-vervoer).

Doel

Tenminste gelijkblijven van de gemiddelde bedrijfsresultaten over de afgelopen jaren; zo mogelijk ombuiging naar een trend van (gemiddeld) positieve bedrijfsresultaten.

Indicatoren

Primair: ontwikkeling bedrijfsresultaten op basis van jaarlijkse accountantsverklaring (bij voorkeur R.A.-verklaring). Secundair: ontwikkeling van het aantal bedrijfsfaillissementen en -beëindigingen.

STANDPUNT TAXIBRANCHE

Het standpunt van de taxibranche ten aanzien van het advies werkgroep Jonker en het kabinetsstandpunt.

In de gesprekken met vertegenwoordigers van de taxibranche is gebleken dat er verschillen van inzicht bestaan ten aanzien van zowel de analyse van de uitgangssituatie als de inschatting van effecten die zich als direct of indirect gevolg van de voorgestelde beleidsmaatregelen zullen voordoen. De branche is van oordeel dat er in de huidige situatie in feite sprake is van de nodige marktwerking in het taxivervoer. Bij verdere liberalisering zou een en ander «doorschieten» in ongezonde concurrentie en kwaliteitsverlies, ook voor de klant.

Integrale invoering van de MDW-adviezen zou volgens de branche-inschatting (kunnen) leiden tot:

- afname aantrekkelijkheid van de branche voor ondernemers;
- hogere prijzen in concentratie-gebieden;
- kwaliteitsverlies;
- imagoverlies;
- liftersgedrag/cherry-pickers;
- lagere bezettingsgraad per taxi;
- lagere marges;
- afnemende marktdoorzichtigheid;
- geen toename van de vraag;
- minder werkgelegenheid in vaste loondienst.

Hieronder worden de MDW-voorstellen kort weergegeven, gevolgd door een uitgebreide reactie van de branche per voorstel.

1. Bestuurlijke taken*MDW-advies*

Analyse

De MDW-analyse komt overeen met hetgeen hierboven is beschreven. De werkgroep heeft daaraan toegevoegd dat de grote regelzucht heeft geleid tot aanzienlijke invloed van de regionale overheid op de taximarkt.

De werkgroep Jonker kiest wel voor een stelsel van vergunningen. Echter een deel van de beoordelingscriteria en beleidsvrijheid (dat wil zeggen de mogelijkheid om regels te formuleren op basis van beleid) van de vergunningverlener dienen volledig te komen vervallen. Bij minder regelgeving aangepast aan de daadwerkelijk marktsituatie dan wel een vrijere marktsituatie gaat het alleen nog maar om de toetsing van een aantal landelijke criteria.

Voorstel

De werkgroep Jonker stelt voor de uitvoering van nieuwe beperkte landelijke regels te leggen bij de provincies en kaderwetgebieden. Dit heeft een aantal voordelen:

- * de provinciale vergunningverleners kennen de problematiek en zijn in staat deze regels goed uit te voeren;
- * het gaat om een schaal waarbij de vergunningverlener nog dicht bij de burger is;
- * het sluit aan bij de decentralisatie van taken voor het openbaar vervoer.

Effecten

1. deregulering (kern van de MDW-doelstellingen);
2. een duidelijk aanspreekbare bestuurslaag;
3. concentratie van taken.

Commentaar van de branche

De branche heeft zich ook uitgesproken voor zo min mogelijk vergunningverstrekkers. Deze dienen echter wel goed regionaal verspreid te zijn. Daarnaast is de branche ook voorstander van minder regelgeving, maar ze wil wel goede regelgeving.

De branche wil graag dat V&W in haar overwegingen rekening houdt met de volgende aspecten;

1. de relaties en contacten met de vergunningverstrekker(s) moeten fysiek en psychologisch makkelijk te onderhouden zijn;
2. de vergunningverstrekker(s) moeten goed op de hoogte zijn en blijven van de ontwikkelingen binnen de taxibranche;
3. de vergunningverstrekker(s) moeten problemen binnen de branche kunnen signaleren en mede oplossen indien dit relevant is;
4. de branche vindt het noodzakelijk te komen tot stroomlijning van de huidige 40 verordeningen. Zij is het in principe eens met het terugbrengen van de taken en verantwoordelijkheden naar het Rijk. Wel dient het Rijk dan regionaal gespreide loketten te kennen.

2. Kwaliteitsbeleid

MDW-advies

Analyse

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de eisen die gesteld worden aan de ondernemer, de chauffeur en het voertuig.

- a. De eis van betrouwbaarheid van de ondernemer zorgt er voor dat de branche blijft bestaan uit goed functionerende ondernemingen. Een verruiming van de eis van vakbekwaamheid zal er toe moeten leiden dat de drempel om toe te treden tot de taximarkt zal worden verlaagd. Ondernemers dienen echter wel te beschikken over de vaardigheden van een ondernemer.
- b. De huidige verplichtingen waaraan een chauffeur dient te voldoen zijn niet altijd even helder en voor een klant moeilijk te controleren.
- c. De eisen die aan het voertuig worden gesteld mogen voor ondernemers geen belemmering vormen. Wel dient een voertuig te voldoen aan eisen ter bescherming van de consument en de verkeersveiligheid.

Voorstel

- a. De vestigingseisen voor ondernemers worden in overeenstemming gebracht met het niveau van algemene ondernemersvaardigheden uit de vestigingwet.
- b. Introductie van de chauffeurspas, met als vereisten een geneeskundige verklaring, rijbewijs, identiteitsbewijs en een verklaring omtrent het gedrag.
- c. De typekeuring (eerste keuring of auto's als taxi gebruikt mogen worden) blijft gehandhaafd; vervolgens vallen taxi's onder het APK voor auto's.

Effecten

Bovengenoemde voorstellen hebben volgens de werkgroep Jonker de volgende effecten:

- a. Een aanzienlijke verlaging van de drempel om taxi-ondernemer te worden.
- b. Zichtbaarheid voor de consument en ten behoeve van handhaving.
- c. Verbetering van de zichtbaarheid ten aanzien van de staat van de auto.

Commentaar van de branche

De branche zet op een aantal punten kanttekeningen bij deze voorstellen:

- bij dergelijke regelgeving kan de vergunningverstrekking het best op regionaal niveau liggen, omdat deze de branche het best kennen;
- regelgeving ten aanzien van intrekking en vergunningen dient goed te zijn geregeld;
- er dient aandacht geschonken te worden voor het probleem van de zogenaamde «snorders» (chauffeurs zonder vergunning);
- artikel 27 (Besluit Personenvervoer) dient goed vormgegeven te worden;
- er dient een overgangsregeling te komen ten aanzien van ondernemers die vallen onder de huidige regeling ten aanzien van de «historische vakbekwaamheid».

De voorstellen zoals nu geformuleerd komen overeen met de wensen van de branche.

3. Capaciteit

MDW-advies

Analyse

De effectieve uitvoering van het huidige beleid lijkt te eenzijdig gericht om de bescherming van de huidige aanbieders, met miskennis van de vraagkant en van de functie van de toetreders voor het functioneren van de taximarkt.

Een markt die met overheidsinterventie niet kan inspelen op fluctuaties in de markt, functioneert qua marktwerking gebrekkig en kent economische inefficiënties (de vastgestelde prijzen).

Een capaciteitsregime impliceert een aanbodbescherming en dus een economische schaarste.

Een capaciteitsbeleid betekent een inbreuk op de (vrije) marktwerking en gezien de hoge toetredingsdrempels een beperking van de ondernemersvrijheid.

Voorstel

De werkgroep Jonker stelt voor het capaciteitsbeleid af te schaffen. Dit wel met inachtneming van een redelijke overgangstermijn.

Effecten

1. Afschaffen van het capaciteitsregime geeft minder overheidsinterventie en meer vrije marktwerking.

Ondernemers kunnen zich vrij vestigen. Er zal hierdoor een ander evenwicht ontstaan en een afstemming plaatsvinden tussen vraag en aanbod.

2. Bij het afschaffen van het capaciteitsregime wordt de omzet meer betwistbaar hetgeen een effect kan hebben op de goodwill/continuïteit of grootte van bedrijven.

Commentaar van de branche

Het MDW-voorstel, het loslaten van het capaciteitsregime, is volgens de branche gebaseerd op een verkeerde probleemstelling. De werkgroep Jonker is uitgegaan van de probleemstelling dat op dit moment geen sprake is van marktwerking. Volgens de branche is op dit moment wel sprake van marktwerking in het contractvervoer en straatvervoer en van capaciteitsbeperking voor de straattaxi is in grote delen van het land geen sprake.

Argumenten/bezwaren:

* het geeft schaalversnippering en schaalverkleining door het toetreden van meer marginale bedrijven; dit zal geen bedrijfsmatige professionele vakuitoefening zijn en zal dus ten koste gaan van de kwaliteit en het imago;

* huidige bedrijven die gelet op hun schaalgrootte met volwaardige/fulltime arbeidsplaatsen werken zien het als een gevaar voor de bedrijfsmatige opzet als iedereen zomaar ondernemer kan worden;

* marktsegmenten zullen gaan interveniëren en dit zal leiden tot oneerlijke concurrentie.

De branche kan instemmen met het geleidelijk afschaffen van het capaciteitsbeleid conform het «vijfde» scenario, tot standgekomen in samenwerking tussen V&W, de branche en een onderzoeksbureau. Dit echter wel onder de eerder genoemde condities en met het overeind blijven van de bezwaren.

4. Vervoergebieden

MDW-Advies

Analyse MDW

1. Deregulering van marktverdeling betekent meer ondernemersvrijheid, doordat passagiers ook van plaatsen mogen worden meegenomen waar dat nu niet is toegestaan.

2. Bedrijven krijgen meer bewegingsruimte en daardoor meer exploitatiemogelijkheden.

3. Door een betere organisatie kan de beladingsgraad in kilometers en tijd toenemen, waardoor de doelmatigheid toeneemt.

4. De beschikbaarheid van taxi's op druk bezochte plaatsen en tijdens piekuren zal kunnen toenemen.

5. Als het capaciteitsbeleid wordt opgeheven zal een onderaanbod naar verwachting niet meer optreden. Op dalmomenten zou zich tijdelijk een overaanbod kunnen voordoen. Mogelijk is ook dat marktverdelingsafspraken tussen ondernemers tot stand komen.

Het kenmerkende gevolg van de huidige vervoergebieden is dat voor betrokken partijen de marktposities ten opzichte van elkaar worden afgebakend. Marktverdeling, en dus ook vervoergebieden, is er op gericht een over- of onderaanbod van taxi's in een bepaald gebied te voorkomen. Bij een commerciële sector passen geen bepalingen van de overheid die de markt verleden. Voor private partijen is deze interventie zelfs verboden.

Commentaar van de branche

De branche heeft drie praktische problemen bij de realisering van dit MDW-voorstel:

1. De ondernemer/chauffeur die gaat rijden op drukke winstgevende tijden van andere gebieden dan waar zijn/haar bedrijf gevestigd is, is niet op de hoogte van de topografische en geografische noodzakelijke kennis;
2. vooral nieuwe en marginale toetreders zullen gaan rijden op tijden en in perioden dat het interessant is om te rijden (cherry-picking ten koste van de bedrijfsmatige opzet van de huidige bedrijven);
3. op dit moment geldt dat buiten het vervoergebied prijsbepaling vrij is. Door de invoering van een vervoergebied en de invoering van een maximumtarief c.q. een vast tarief wordt dit voordeel voor de branche teniet gedaan.

Ondanks deze kritiekpunten kan de branche op termijn instemmen met de voorstellen.

5. Prijzen en tarieven

Het MDW-advies

Analyse

het doel van prijsregulering is het verzekeren van een bepaald vast rendement voor ondernemingen (wat de branche zelf noemt omzetgarantie). Het loslaten van deze regulering creëert een kans om een prijsmechanisme te introduceren, waardoor prijzen bepaald kunnen worden in een directe relatie vrager-aanbieder. Tussen vrager-aanbieder worden dan de afspraken gemaakt over de prijs/kwaliteit product-verhouding.

Op basis van dit economisch principe kan gesteld worden dat de deregulering van de prijzen een daling van die prijzen kan betekenen. Door de gunstigere prijzen neemt het aantal passagierskilometers toe en zo ook weer kan het marktmechanisme een nog betere rol gaan spelen.

Wel dient aan een aantal voorwaarden te worden voldaan:

- * de prijzen en tarieven dienen voldoende transparant te zijn;
- * de controle en handhaving op tariefaanduiding o.a. dient goed te zijn;
- * de klant dient goed op de hoogte te kunnen zijn van de prijzen.

De economische theorie kan een aantal indicaties geven van de prijseffecten van deregulering. Als een onderneming gekenmerkt wordt door hoge kosten, dan zal deze onderneming de prijs hoog willen stellen om een goed rendement te behalen. Bij een vrije toetreding zal het aantal ondernemingen toenemen. Dit betekent dat ook de concurrentie evenredig kan toenemen.

De veronderstelling wordt dan dat het aantal ondernemingen dermate groot is/wordt dat prijsafspraken tussen ondernemingen moeilijk te bewerkstelligen is. Door de intensivering van de concurrentie zal een hoge prijs moeilijk te handhaven zijn; de hoge prijs is overeind te houden bij een hoge kwaliteit van het produkt, een goede reputatie van de bedrijfstaking en efficiënt werken. Een combinatie van een hoge prijs en lage kwaliteit en een slechte reputatie zal onderboden worden door marginale aanbieders.

Voorstel

Prijsconcurrentie is mogelijk als de marktomvang redelijk groot is, er niet te hoge toetredingskosten zijn en er een liberaal mededingsbeleid geldt.

Effecten

Door de stimulering van de concurrentie tussen bedrijven is het ook mogelijk om de bronnen van inefficiëntie te elimineren of te verkleinen:

- verbetering van de bezettingsgraad;
- verbetering van voorzieningen;
- efficiëntere inzet van personeel;
- efficiëntere inzet van middelen.

Inefficiëntie wordt in een concurrerende sector snel bestraft met minder winst en dus al snel verlies.

Commentaar van de branche

De branche heeft de volgende kanttekeningen bij het MDW-voorstel

a. Het vrij geven van de prijzen en tarieven

De branche is hier op tegen. Het vrij geven van tarieven zou volgens de branche de volgende consequenties hebben:

- * ervaringen uit het buitenland leren dat de tarieven en prijzen heel erg gaan stijgen;
- * het tariefsysteem wordt er niet transparanter op;
- * de klant weet niet waar hij/zij aan toe is;
- * de toetreding van marginale bedrijven die onder de kostprijs gaan werken zal toenemen, zij zullen zich voornamelijk presenteren op de positieve spits tegen lage prijzen;
- * ervaring uit het buitenland geeft aan dat de dienstverlening minder aandacht zal krijgen.

b. Kostendekkingsgraad

Ten aanzien van de kostendekkingsgraden van alle marktsegmenten van het taxivervoer heeft de overheid te overspannen verwachtingen. Vooral het verhogen van de bezettingsgraad, wat in eerste instantie aan de orde is bij deeltaxi's/treintaxi, levert volgens de branche geen hogere kostendekkingsgraad op. In principe betekent het vervoeren van meerdere personen ook dat de rijtijd en het aantal kilometers zullen toenemen omdat meerdere stops dienen te worden gemaakt.

Volgens de branche is het behalen van een hogere bezettingsgraad eenvoudig gezegd, maar moeten er in verhouding veel extra passagiers worden vervoerd om een dergelijke hogere bezettingsgraad te realiseren. Een bezettingsgraad van 1,3 is volgens de branche al bijzonder moeilijk te realiseren. Bovendien is het in theorie gemakkelijk een bepaalde gewenste combinatie te realiseren, maar in de praktijk zijn afstand en het niet bij elkaar willen zitten van bepaalde doelgroepen storende elementen.

Volgens de branche betekent een kostendekkingsgraad van 100% dat een evenredige stijging van de ritprijs zal plaatsvinden.

c. Marktsegmenten

Ten aanzien van de marktsegmenten en de verhouding daartussen merkt de branche het volgende op.

In de taximarkt kan groei zitten op twee marktsegmenten en dat zijn:

1. het bedrijfsvervoer waar een marktgroei kan zitten tegen een redelijke kostendekkingsgraad;
2. het combineren van verschillende doelgroepen waarbij de lege overblijvende plaatsen worden volgemaakt door reguliere klanten (in het kader van het CVV als OV-vervangende diensten).

d. Provinciale tarieven

Het lijkt een goede zaak om op een bepaalde datum het tarief te herijken met als uitgangspunt dat het tarief gebaseerd moet zijn op enerzijds bedrijfseconomische gegevens en anderzijds op wat een markt wil en kan dragen.

e. Rentabiliteit

De uurprijs wordt voor de bedrijven bepaald op basis van de rijtijd versus de rijsnelheid (incl. de wachttijden gedeeltelijk en/of gemiddeld). In de grote steden is derhalve de uurprijs gemiddeld lager dan in de landelijke gebieden.

In de negatieve spits (tussen 9.00 en 17.00 uur) wordt een zeer lage uurprijs gereden. Dit wordt gecompenseerd door de positieve spits (vrijdag- en zaterdagavond als het uitgaansleven vervoerd moet worden).

De rentabiliteit en de kostendekkingsgraad zouden bepalend moeten zijn voor het x-tarief. Uitgangspunt is dan de kostprijscalculatie met daarin opgenomen een stuk ondernemersloon. Er dient namelijk een verantwoord uurtarief (opbrengst per uur) zoals hierboven omschreven, te worden berekend. De taxibedrijven weten dat het behalen van een uurprijs afhankelijk is van de rijtijd en de rijsnelheid alsmede de bezettingsgraad van de taxi (met name in de grote steden wordt de rijtijd mede bepaald door de congestie en de verkeerslichten). Het zou volgens de branche een goede zaak zijn om een studie te verrichten naar een nieuwe opbouw van het tarief, waarbij zowel wordt uitgegaan van de tijdsfactor als van het aantal verreden kilometers.

f. Landelijk tarief

De branche is voorstander van een landelijk uniform kostendekkend tarief, gebaseerd op bedrijfseconomische gegevens/marktgegevens/kostprijscalculatie. De trendmatige ontwikkelingen daarin dienen mede te worden getoetst aan de loonontwikkelingen.

Men wil geen landelijk maximumtarief maar een vast standaardtarief waar niet onder of boven mag worden gewerkt.

Dit tarief met een andere opbouw kennen dan het huidige tarief. Er moet meer uitgegaan worden van tijdseenheden dan van kilometers. Alhoewel kilometers er wel in moeten.

De branche denkt hierbij aan het volgende:

een ondernemer, met 1 auto, 2 berijders van deze auto, betaling per CAO en een zelfstandigenopslag is tezamen een opbouw voor een redelijk tarief.

Hierbij dienen de wachttijden op de standplaatsen niet te worden meegenomen, maar wel de lege kilometers via de kilometers.

De branche gaat hierbij volgens hen uit van een kostprijscalculatie niet gekoppeld aan de (stijging van) de prijsconsumptie.

Kortweg is de branche van mening dat de overweging van het vrijgeven van prijzen sterk gekoppeld is aan het al dan niet vrij laten van het capaciteitsbeleid. De branche is van mening dat bij het loslaten van zowel capaciteitsbeleid als prijzen er oneerlijke concurrentie kan ontstaan. Daarnaast leidt het vrijgeven van prijzen tot onduidelijkheid en onhelderheid voor de consument.

De branche is van mening dat bij een landelijk vasttarief en een landelijk maximumtarief sprake is van een aantal problemen:

a. Bij een landelijk vasttarief is het lastig om een gemiddelde uit de nu geldende 26 tarieven vast te stellen. Storende hierbij is ook de verschillende kenmerken die op het platteland (meer afstand) en in de stad (meer congestie) spelen.

b. Het werken met een landelijk maximumtarief waaronder gereden mag worden onderhandelingssituaties tussen de klant en de chauffeur. Zowel het bedrijf, de chauffeur als de klant kunnen hiermee problemen krijgen.

c. De opbouw van een landelijk vasttarief en een landelijk maximumtarief is moeilijk te bepalen. Bekeken zal moeten welke kosten wel of niet bij de kostenopbouw worden betrokken.

d. De mogelijke consequenties van cherry-pickers/marginale toetreders op de prijsontwikkeling kunnen niet goed worden overzien en ingeschat. De branche is van mening dat deze groep een zeer negatief effect zal hebben op een reële prijshoogte.

De branche heeft een voorkeur uitgesproken voor (in volgorde van instemming):

1. een landelijk vasttarief;
2. een landelijk maximumtarief;
3. een vrije prijsstelling.

De branche heeft aangegeven alleen onder stringente monitoring van effecten in te kunnen stemmen met het geleidelijk toegroeien naar het afschaffen van het prijsbeleid per 2004.

6. Flankerend beleid

Infrastructuur

MDW-advies

In het MDW-advies staat de volgende aanbeveling opgenomen:
«Er moet een zodanige ruimtelijke ordening ontstaan dat het «first in, first out»-systeem verdwijnt. Elke taxi moet op elke standplaats kunnen staan. Niet alleen wordt de bevoegdheid van vergunningverleners om nadere regels te stellen ingetrokken, ook private substitutie, zoals afspraken tussen bedrijven, moet worden voorkomen. Dit kan met de mededingingswetgeving.»

De Visie van de branche

De branche heeft aangegeven dat op het punt van infrastructuur duidelijk een aantal verbeteringen valt aan te brengen. Voor de realisering van deze verbeteringen dienen rijk (incl. rijkswaterstaat), provincie en gemeenten (incl. deelraden) samen te werken.

De branche zal op korte termijn door middel van een inventarisatie aangeven welke wensen ten goede komen aan het taxivervoer. Deze wensen zullen door de branche worden besproken met de betrokken overheidslagen.

Andere voorstellen

Deze voorstellen behelzen invoering van de chipcard, telematica-voorzieningen, de boordcomputer en het instellen van een klachtencommissie.

De branche kan in principe instemmen met deze voorstellen als ze worden vormgegeven in overleg met de branche en rekening houdend met de specifieke kenmerken van de branche.

Conclusie

Wanneer het standpunt van de branche schematisch weergegeven wordt, geeft dit het onderstaande beeld. Hierin wordt aangegeven wat de verwachtingen zijn van de branche voor de taximarkt wanneer de MDW-voorstellen worden geïmplementeerd.

Effectinschatting van de branche

Indicatoren	Effecten	Beschrijving
<i>Reizigers</i>		
Marktdoorzichtigheid	-	Marktdoorzichtigheid is afgenomen als gevolg van toetreden «marginale ondernemers»
<i>Taxi-vraag</i>		
Vraagontwikkeling	-	Is gedaald, als resultaat van stijgende prijzen en kwaliteitsverlies van het produkt
Modal split	-	Is afgenomen, als gevolg van afname vraag
<i>Taxi-ondernemers</i>		
Omzet	-	Is gedaald a.g.v. nieuwe toetreders bij afnemende vraag en hogere tarieven
Bezettingsgraad	-	Is afgenomen, als gevolg van afnemende vraag en een groter aantal toetreders
Bedrijfskosten	-	Bedrijfskosten zijn op zich gelijk gebleven; de verhouding kosten/baten is per saldo echter sterk negatief beïnvloed als gevolg van afgenomen vraag
Bedrijfsresultaten	-	Bedrijfsresultaten zijn gedaald als gevolg van afnemende vraag
Bedrijfsstructuur		Tweeledig effect: enerzijds concentratie van gesubsidieerde/ beschermde bedrijven tot grote centrales. Anderzijds toename van eenmanszaken/marginale toetreders
Bedrijfswaarde	--	Is (in sterke mate) gedaald als gevolg van verdergaande uitbreiding van een nu reeds bestaande overcapaciteit
Toetreders	+/++	Door verruiming van capaciteitsbeleid is aantal toetreders (sterk) gestegen
Uitreders	--	Aantal uittreedende bedrijven/ondernemers is groot, omdat bedrijfsmatig opereren door beleidswijzigingen sterk onder druk is komen te staan.
Werkgelegenheid	-	Is afgenomen als gevolg van faillissementen; de «nieuwe» werkgelegenheid bestaat vooral uit parttimers en «schnabbelaars»
<i>Taxi-aanbod</i>		
Kwaliteit	-	Is over de hele linie afgenomen a.g.v. onder druk staande rendementen
Innovaties	-	Aantal innovaties is afgenomen a.g.v. onder druk staande rendementen en afgenomen vraag
Tarieven	+	Tarieven zijn gestegen na afbouw van het tarievenbeleid. Tevens is er sprake van een (voor de consument) onoverzichtelijke verscheidenheid aan tarieven.
Aantal taxi's	0/-	Aantal taxi's is waarschijnlijk afgenomen als gevolg van hoge aantal uittreedende bedrijven/ondernemers; afname is enigszins gecompenseerd door nieuwe toetreders (vrije rijders). Het aanbod van taxi's is geconcentreerd in de piekuren.

bij effecten:

++ = grote toename

+ = kleine toename

0 = neutraal effect

- = kleine afname

-- = grote afname

? = onbekend effect

+/- = toename dan wel afname

Commentaar van de branche ten aanzien van het implementatietraject van de kabinetsvoorstellen

Het commentaar van de branche (op hoofdlijnen) op het implementatietraject van de kabinetsvoorstellen richt zich voornamelijk op het wettelijk vastleggen van de na te streven eindsituatie (het eindbeeld).

De branche is van opvatting dat het eindbeeld niet wettelijk vastgelegd

dient te worden, maar dat er ruimte dient te zijn voor het bijsturen van beleid wanneer de ontwikkelingen (die in het monitoring-onderzoek worden vastgesteld) daartoe aanleiding geven, bijvoorbeeld wanneer de effecten van het nieuwe beleid overwegend negatief zouden zijn. De bijsturing dient zich dan niet te beperken tot de vormgeving van het beleid, maar dient tevens betrekking te hebben op de hoofdlijnen van het beleid, zoals die in het kabinetsvoorstel wettelijk vastgelegd worden.

Daarnaast heeft de branche nog een aantal voorwaarden met betrekking tot het implementatietraject gesteld, te weten:

- het nemen van maatregelen voor het oplossen van de overcapaciteit c.q. de sanering van de vergunningen;
- het aanpassen c.q. verbeteren van de rijtijdenwetgeving;
- subsidiëring van informatietechnologieprojecten (zoals de invoering van de chipcard en de boordcomputer).

**OVERZICHT VAN ONDERZOEK DAT IS UITGEVOERD I.H.K.V.
HERZIENING TAXIBELEID**

Om tot een goede afweging te kunnen komen met betrekking tot het taxibeleid, heeft het Rijk opdracht gegeven tot een aantal onderzoeken:

1. NEA, De economische positie van de Nederlandse taxisector, Rijswijk, april 1995;
2. EIM (Economisch Instituut voor Midden- en Kleinbedrijf), Internationale vergelijking taxisector, Zoetermeer, mei 1995;
3. EIM, Indicatie kwantitatieve effecten deregulering Nederlandse taximarkt, Zoetermeer, juni 1995 (niet openbaar, alleen voor ambtelijk gebruik);
4. B&A Groep, Advies klachtencommissie taxibranche, Den Haag, april 1996;
5. Horlings, Brouwers & Horlings, Taxibranche en deregulering, Amsterdam, april 1996;
6. B&A Groep, Invoeringsscenario's nieuw taxibeleid ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, mei 1996.

Daarnaast heeft het Rijk gebruik gemaakt van de volgende onderzoeken:

7. Goudappel Coffeng, Onderzoek tarieven, Deventer, augustus 1996
8. KPMG, Onderzoek naar sanering taxibranche, Rotterdam, augustus 1996

Concept-Kabinetsstandpunt

«Naar een klantgericht taxivervoer»

Inhoudsopgave

1	Inleiding	73
2	Korte samenvatting van het concept-kabinetsstandpunt	74
3	Resultaten van het overleg	75
	3.1 Algemeen	75
	3.2 Overige opmerkingen	76
	3.2.1 Concurrentie	76
	3.2.2 Arbeidsvoorwaarden en werkgelegenheid	77
	3.2.3 Vergunningverlening	77
	3.2.4 Implementatie	77

1. Inleiding

Bij brief d.d. 13 september 1996 kenmerk PVV-V-625150 heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat het Overlegorgaan Personen Vervoer (OPV) gevraagd zijn bevindingen kenbaar te maken inzake het Concept-Kabinetsstandpunt «Naar een klantgericht taxivervoer».

De aanleiding tot de herziening van het taxibeleid is tweeledig. Ten eerste is de rol van de taxi in het verkeer- en vervoerbeleid te beperkt. De bijdrage, die de taxi levert in de totale mobiliteit is vrij klein (modal split 1,4%). Als oorzaken hiervoor worden genoemd de hoge prijs en de soms als slecht ervaren kwaliteit van het product. Voorts vormt de sterke mate van regulering een bescherming van de «zittende» bedrijven en een belemmering voor concurrentie.

Ten tweede vereist het integraal verkeer- en vervoerbeleid dat taxi- en openbaar vervoer, in aanvulling op elkaar, een belangrijke bijdrage leveren aan het verbeteren van de bereikbaarheid en het terugdringen van de files.

De herziening van het taxibeleid volgt op een langlopend en intensief traject van evaluatie, advisering (advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat: «Taxi!... Taxi!...») en het advies van de werkgroep Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW): «Taxi naar de toekomst»), onderzoek en overleg.

Het concept-Kabinetsstandpunt zoals voorgelegd aan het OPV wijkt overigens op enkele punten af van ontvangen adviezen en heeft niet op alle punten de instemming van de branche.

Het OPV heeft het concept-kabinetsstandpunt besproken in zijn vergadering van 19 september 1996. Aan de bespreking werd, naast de vertegenwoordigers van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, deelgenomen door vertegenwoordigers van de volgende organisaties:

- Consumentenbond
- Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV)
- Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV)
- Inter Provinciaal Overleg (IPO)
- Koninklijk Nederlands vervoer (Taxivervoer)

- Koninklijk Nederlands Vervoer (Busvervoer)
- Verenigd Streekvervoer Nederland (VSN Groep)
- Vereniging Reizigers Openbaar Vervoer (ROVER)
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)

2. Korte samenvatting van het concept-kabinetsstandpunt

De hoofddoelstelling van het «nieuwe» taxi-beleid

- versterken van de rol van de taxi in het verkeer- en vervoerbeleid;
- evenwicht tussen de belangen van de consument bij een kwalitatief hoogwaardig en betaalbaar produkt en de belangen van de taxi-ondernemer bij een gezonde bedrijfs- en brancheontwikkeling.

Subdoelstellingen

- een verdere integratie van de taxi in de vervoerketen;
- bevordering van marktwerking en concurrentie.

instrumenten

- deregulering
- verbetering van de wet- en regelgeving (herregulering)
- intensivering van de handhaving
- ondersteunende (flankerende) maatregelen

Beleidsvoorstellen

1. capaciteitsbeleid

Het reguleren van het aanbod van de markt wordt niet meer gezien als een taak van de overheid, maar is een zaak van de markt.

In de eerste fase (tot 2000) van het afschaffen van het capaciteitsregime zullen afspraken worden gemaakt met de huidige vergunningverlenende instanties om de **vergunningverlening over te dragen aan het Rijk**.

In de tweede fase (2000–2002) zal het **capaciteitsregime geleidelijk worden afgeschaft** en het aantal vergunningen vergroot. De regionale capaciteitsregels worden voor gedurende twee jaar vervangen door een landelijke (minimum) afgiftenorm en een landelijke intrekkingnorm.

Met ingang van 2002 zal het **capaciteitsbeleid volledig worden afgeschaft**. Met ingang van het jaar 2000 komt de 24-uursverplichting ten aanzien van beschikbaarheid en bereikbaarheid te vervallen.

Met het IPO, de VNG en de kaderwetgebieden zijn afspraken gemaakt over de mogelijkheid de gebieden, die op bepaalde tijdstippen geen taxivervoer kennen te faciliteren d.m.v. collectief vraagafhankelijk vervoer.

2. tarieven

Het huidige tarief is geen garantie gebleken voor een reële prijsontwikkeling, gezonde concurrentie en een goede prijs/kwaliteitverhouding. Derhalve zal in een eerste fase (2000–2002) een **landelijk tarief** gelden en in een tweede fase na 2002 sprake zijn van **vrije prijsvorming**.

3. kwaliteit

De kwaliteit van het taxivervoer dient te verbeteren om het gebruik van de taxi te stimuleren.

- De ondernemer dient m.i.v. 1998 over een **bedrijfsvergunning** te beschikken en aan vakbekwaamheidseisen te voldoen.

- De taxichauffeur dient m.i.v. 1998 te beschikken over een voor de consument zichtbaar bevestigde **chauffeurspas**.
- Het voertuig dient te beschikken over een door de Rijksdienst voor het Wegverkeer afgegeven **keuringsbewijs**.

4. vervoergebieden

De huidige vervoergebieden werken belemmerend in de gerichtheid op de klant. Dit betekent voor het nieuwe beleid, dat per 2002 alle gebiedsgrenzen komen te vervallen en Nederland als **één vervoergebied** voor het taxivervoer wordt beschouwd.

5. controle en handhaving

Controle en handhaving zijn bij uitstek een taak van de overheid. De controle en handhaving op de kwaliteit zullen **in handen van de Rijksoverheid, i.c. de Rijksverkeersinspectie** blijven. De huidige handhaving zal daartoe worden geïntensiveerd.

6. bestuurlijke taken

In afwijking van het MDW-advies zal de **verlening van de bedrijfsvergunning en de chauffeurspas m.i.v. het jaar 2000 van de lagere overheden worden overgeheveld naar het Rijk**. Dit voornemen dient in samenhang te worden gezien met de voorstellen om controle en handhaving te intensiveren. Daarbij dient te worden aangetekend, dat de afgifte van vergunningen zo gereguleerd wordt, dat er geen discretionaire bevoegdheid meer bestaat.

7. Ondersteunende maatregelen

Ter ondersteuning van het taxibeleid worden op de volgende terreinen ondersteunende maatregelen voorgesteld:

- **infrastructuur**
- **chipcard**
- **telematica-voorzieningen**
- **boordcomputer**
- **klachtencommissie**
- **fiscale faciliteiten**

3. Resultaten van het overleg

3.1 Algemeen

De meerderheid van het OPV stemt, met enige kanttekeningen, in met het concept-kabinetsstandpunt «Naar een klantgericht taxivervoer». Van de kant van het KNV (Taxivervoer) wordt vanwege het gebrek aan draagvlak in de taxibranche het concept-kabinetsstandpunt onaanvaardbaar geacht. Hieronder worden de overwegingen van de meerderheid van het OPV toegelicht, alsmede het standpunt van het KNV.

Het OPV heeft overwogen dat het inschatten van de gevolgen van nieuw beleid altijd onzekerheden in zich bergt. Zoals het er naar uit ziet zal de consument meer gebruik van de taxi maken, waarmee de latente aanwezige vraag van de consument zich kan manifesteren. Voor de consument is het van groot belang dat de taxi toegankelijk wordt en daarmee een serieuze optie vormt als vervoersmodaliteit. Indien het gebruik van de taxi toeneemt, kan dit een bijdrage leveren aan het oplossen van de mobiliteitsproblematiek.

Het OPV is van mening dat de consument gebaat is bij een herziening van het taxibeleid. Het OPV verwacht dat bij toenemende kwaliteit en een lagere prijs het gebruik van de taxi zal stijgen evenals de bezettingsgraad, waardoor de kostprijs van het taxivervoer lager wordt. Belangrijk voor de consument is dat hij op basis van een doorzichtige markt keuzes kan maken tussen de verschillende taxivervoerders. Aandachtspunten in het beleid is een goede klachtenprocedure. Voor de bescherming van de consument wordt tevens aanbevolen langer met een maximum tarief te werken.

Naar het oordeel van het OPV dient het eindbeeld t.a.v. het taxivervoer helder te zijn evenals de invulling van de monitoring.

De discussie over het al dan niet vastleggen van het eindbeeld in de wet heeft twee kanten. Ervaring met dereguleringsoperaties en introductie van marktwerking heeft geleerd dat het voor alle partijen zeker dient te zijn hoe het eindbeeld van zulke processen eruit ziet. Het niet vastleggen van het eindbeeld in een wet roept halverwege het traject van implementatie weer een principiële discussie op over de doelstellingen, alsmede het risico dat betrokkenen zich niet (volledig) op het eindbeeld richten.

Aan de andere kant dient ruimte te bestaan om na monitoring aanpassingen te kunnen plegen

Het OPV beveelt aan het eindbeeld in de wet op te nemen, maar enige flexibiliteit te betrachten, omdat daarmee de nodige «speelruimte» voor aanpassing o.b.v. monitoring mogelijk te houden.

Als laatste punt wijst het OPV op de absolute noodzaak van een adequate controle en handhaving om dit beleid tot een succes te laten worden.

Het KNV (Taxivervoer) heeft opgemerkt dat de taxi-branche (zowel stedelijk als landelijk) het concept-kabinetsstandpunt onaanvaardbaar acht.

Het grootste probleem voor de branche vormt het wettelijk vastleggen van het eindbeeld. Tevens is volgens de branche de monitoring van de gevolgen van het nieuwe beleid ontoereikend geregeld, m.n. het aantal evaluatiemomenten is te laag. Bijsturing naar aanleiding van de monitoring wordt ernstig bemoeilijkt, omdat dit een aanpassing van de wet vereist hetgeen een uiterst tijdrovende en gecompliceerde zaak is.

Volgens het KNV is de huidige Wet Personenvervoer een liberale wet waarbij sprake is van marktwerking. Waar het volgens het KNV momenteel aan schort is een adequate handhaving en controle.

Het KNV heeft een scenario ontwikkeld, waar de taxibranche achter staat. Dit scenario is gericht op deregulering waarbij ten aanzien van de implementatie een aantal go/no go-momenten zijn ingebouwd. Het eindbeeld daarbij is niet wettelijk vastgelegd, zodat na een goede monitoring op de go/no go-momenten aanpassingen van het eindbeeld plaats kunnen vinden.

3.2 Overige opmerkingen

3.2.1 Concurrentie

In het concept-kabinetsstandpunt wordt de afwezigheid van concurrentie als één van de oorzaken voor de hoge prijs genoemd. Niettemin is het volgens het OPV moeilijk exact in te schatten wat de gevolgen van het nieuwe beleid zullen zijn.

Het OPV is van oordeel dat concurrentie niet per definitie de situatie verbetert. Prijsconcurrentie zorgt niet automatisch voor een betere kwaliteit.

Voor een goed functionerend taxivervoer dienen de opbrengsten meer

dan marginaal te zijn. Bij marginale opbrengsten zal naar alle waarschijnlijkheid concentratie-ontwikkeling optreden, die de markt niet ten goede komt. Het OPV onderschrijft daarnaast de verwachting dat concurrentie met de reguliere openbaar vervoerbedrijven zal optreden.

Op basis van het bovenstaande beveelt het OPV aan dat in de monitoring aandacht dient te bestaan voor concentratie-ontwikkeling en voor de negatieve gevolgen van het taxibeleid voor het openbaar vervoer.

3.2.2 Arbeidsvoorwaarden en werkgelegenheid

Het OPV is van mening dat de loonontwikkeling van de chauffeurs in het concept-kabinetsstandpunt onderbelicht is.

Het OPV vindt het van belang dat de juiste instrumenten ontwikkeld worden, zodat de positie van de werknemer beschermd wordt op de punten vakbekwaamheidseisen en de CAO. Voorts is bescherming noodzakelijk van de werknemer tegen klachten, die hij niet kon voorkomen. Daarnaast is bescherming van de werknemer t.a.v. arbeidstijden een aandachtspunt.

Als aandachtspunt wordt meegegeven dat de stijging van de werkgelegenheid in de taxisector wordt gecompenseerd door een verwachte daling van het aantal banen in het openbaar vervoer.

3.2.3 Vergunningverlening

Vanwege het belang dat de Minister toekent aan de kwaliteit van het taxivervoer en de relatie met de controle en handhaving zal de vergunningverlening worden overgeheveld van de provincie naar het rijk. Gezien het wegvallen van de regionale regimes en daarmee de landelijke schaal waarop controle en handhaving plaats zullen vinden lijkt dit een logische gevolgtrekking. Het taxivervoer wordt op dit punt gelijk getrokken met het busvervoer en de binnenvaart.

Vanwege de ervaring en contacten op provinciaal niveau met de vergunninghouders verzoekt het IPO het overhevelen van de vergunningverlening naar het Rijk in heroverweging te nemen.

3.2.4 Implementatie

Het OPV pleit voor het voortvarend ter hand nemen van onderhavig kabinetsstandpunt. De indruk bestaat bij het OPV dat het traject op de instemming van de grote steden wacht. Het OPV is van mening dat de taxiproblematiek in de grote steden het proces voor de overige gebieden in het land niet mag ophouden.

Het overlegorgaan personenvervoer
drs. J. Laan,
Voorzitter

mr. S.B. Boelens
Algemeen secretaris