

Vergaderjaar 1998–1999

25 910

Wijziging van de Wet personenvervoer voor het taxivervoer (deregulering taxivervoer)

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 9 juni 1999

Hierbij doe ik u, in vervolg op mijn brief van 29 april 1999 (Aanhangsel Handelingen nr. 1299, vergaderjaar 1998–1999) de nadere informatie toekomen op de vragen van het lid Van Bommel over de **liberalisering van de taxibranche**. Ook is de gevraagde samenvatting van het rapport van Dr Paul Hooper bij deze brief gevoegd.¹

Navraag en bestudering van het geciteerde Australische onderzoek leert dat het rapport van Dr Paul Hooper uit Australië, anders dan in het bewuste krantartikel (Telegraaf van 14 april 1999) wordt gesteld, uitgebracht is aan de taxibranche (Victorian Taxi Association (VTA)), en niet aan de Australische overheid.

De voorgeschiedenis en positionering van dit rapport is als volgt: in een discussiestuk dat door KPMG in opdracht door het Department of Infrastructure is opgesteld, komt ondermeer de uitspraak uit 1993 van de Trade Practices Commission voor, dat deregulering van de taximarkt zeker goede kansen biedt. Het voorstel voor een herziening van de taxiwetgeving van de Australische overheid is onderdeel van een doorlichting van alle overheidswetgeving met betrekking tot marktwerking (National Competition Review), een operatie die vergelijkbaar is met het Nederlandse MDW-traject.

Het rapport van Hooper is bedoeld als bijdrage van de Koepelorganisatie VTA binnen de taxibranche in de discussie over de overheidsvoorstellen voor mogelijke deregulering van de taxibranche.

Naast de status van het rapport is ook van belang dat onderlinge vergelijking tussen ontwikkelingen op de taximarkt, zeker internationaal, zeer lastig zijn te maken. Nagenoeg nergens zijn de omstandigheden zowel qua oude en nieuwe regelgeving, marktsituatie en/of -indeling, het bereikte aandeel in modal split, de wel of niet (al dan niet toegestane) handel in vergunningen of het bestaande kwaliteitsniveau één op één vergelijkbaar.

Bij veranderingsprocessen wordt vergelijking nog moeilijker; de wijzigingen van/in de betreffende regelgeving zijn vaak zeer divers, evenals de

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

motieven die als uitgangspunt zijn genomen. Ook speelt de welvaartsstandaard en ontwikkeling daarvan een rol.

Hooper gaat in het meer beschouwende deel van zijn rapport uit van vrije competitie op en vrije toegang tot de markt en stelt dat dit ongewenste gevolgen heeft, voor de ondernemer en uiteindelijk ook voor de klant. Vrij is in dit geval geïnterpreteerd als het grotendeels ontbreken van regelgeving. Hij stelt dat voor een goede regulering het van groot belang is dat:

- er sprake moet zijn van goede consumentenbescherming;
- regelgeving moet leiden tot eerlijke en effectieve competitie;
- bedrijven meer op consumentenwensen georiënteerd moeten zijn;
- de branche innovatief moet zijn en naar goede produktiviteit moet streven.

Alleen zo kan worden geconcurrereerd met de particuliere auto en groei worden gerealiseerd, waarbij ook wordt aangegeven dat concurrentie met busdiensten en huurauto's een rol spelen. Gepleit wordt voor een goede regulering, waardoor ook minder inspanningen voor controle en handhaving nodig zijn. Zo ontstaat een goed evenwicht tussen service-niveau en tarieven.

De conclusies in het rapport gaan uit van grotendeels vervallen van regelgeving, waardoor aan voorgenoemde belangrijke vereisten niet (meer) wordt voldaan.

Het ligt voor de hand dat die conclusies dan niet positief uitvallen.

Uit contacten met het Ministerie van Transport in Australië over de voorgenomen liberaliseringsplannen en de nogal negatieve insteek die het rapport van Hooper uitstraalt is gebleken dat men zich aan overheidszijde dat men zich niet herkent in de conclusies van dit rapport. Zij wijzen voorts op de status van het rapport van Hooper, dat in opdracht van de taxibranche is opgesteld; zij hebben als feitelijk doel het weerleggen van de Australische overheidsplannen voor liberalisering van de taximarkt. Uit die contacten is gebleken dat de officiële Australische voornemens van overheidswege in beduidende mate lijken op de Nederlandse voorstellen: een open markt onder een pakket aan samenhangende voorwaarden. Daarover is ook in internationaal verband al eerder met hen over gesproken. Van overheidszijde wordt daar in Australië dan ook met vertrouwen naar gekeken.

Als we voorgaande beschouwingen van Hooper dan ook spiegelen aan de Nederlandse voorstellen (deregulering waar wenselijk, herregulering waar nodig), waarbij wél sprake is van goede samenhangende gefaseerd in te voeren regelgeving op het gebied van consumentenbescherming, kwaliteitseisen (aan zowel ondernemer als chauffeur en ook op het gebied van administratie en voertuigen) en goede controle en handhaving zou, uitgaande van de visie van Hooper, dus wél een positief oordeel moeten bestaan.

Andere rapporten pogen ook een internationaal beeld van de ontwikkelingen op taxigebied te schetsen.

In een rapport van de universiteit van Leeds, getiteld «Taxi Deregulation: International Comparision» (Choog-Ho Kang, 1998) waarin ondermeer een aantal buitenlandse ontwikkelingen worden gezien, worden overigens feitelijk vergelijkbare conclusies getrokken. Op hoofdlijnen:

- regulering is/wordt vooral toegepast als de markt blijkt niet goed te werken (reactief);
- teveel of slechte regulering heeft tot gevolg inefficiëntie en onwenselijke bescherming, ook van slechte ondernemers, die er soms juist bij gebaat zijn de marktvraag te negeren;

- deregulering op vele plaatsen is ingevoerd vanuit zeer onvergelijkbare situaties;
- adequate controle en handhaving is harde noodzaak;
- over het algemeen liet het resultaat van deregulering te wensen over doordat maatregelen te snel en met onvoldoende samenhang werden ingevoerd, met als gevolg dat tarieven nogal eens stegen en de kwaliteit daalde;
- vaak nam het aantal eenmansbedrijfjes toe en werden veel meer leaseconstructies toegepast;
- er moet wel een bepaald niveau van regulering blijven, vooral om de kwaliteit en veiligheid te garanderen. Een zekere regulering van tarieven kan wenselijk zijn, waarbij wel sprake dient te zijn van een voldoende bruikbare bandbreedte;
- de minimaal benodigde regulering is maatwerk per stad (met name USA) of land;
- de handel in vergunningen en leaseconstructies moeten verboden worden, omdat belangen niet bij goed vervoeraanbod, maar bij winstneming komt te liggen.

Het Hooper-rapport schetst ook een aantal ontwikkelingen in andere landen. De vaak moeilijk te maken onderlinge vergelijking is in het voorgaande reeds genoemd.

Zonder in detail alle beschouwingen van Hooper te behandelen, kunnen toch de nodige kanttekeningen worden geplaatst. In een aantal gevallen is te constateren dat niet of onvoldoende samenhang bestond, het pakket aan maatregelen niet breed genoeg was of er geen overgangsfase is gehanteerd. De belangrijkste zijn hierna kort vermeld:

Zweden:

Teveel maatregelen werden tegelijk afgeschaft, bovendien zonder goede overgangsregeling. Dat heeft enkele jaren na deregulering geleid tot gedeeltelijke herregulering, waardoor uiteindelijk een situatie is ontstaan die grosso modo vergelijkbaar is met het Nederlandse voorstel. De negatieve effecten van de eerste jaren zijn (nog) niet opgeheven.

Japan:

Het aandeel in de modal split is in de steden vele malen hoger dan die in Nederland (In Japan tot 30%, in Nederland ca. 1,2% aandeel in de totale landelijke mobiliteit).

Groeimogelijkheden van de taximarkt zijn bij verruiming van de mogelijkheden in Japan dan ook niet vergelijkbaar met Nederland. Van grote invloed lijken te zijn de naar verhouding zware recessie die gelijktijdig met wijzigingen in de taxiregelgeving optrad, en de naar verhouding grote aandeel van loonkosten (circa 80%) in de taxibranche.

De taxibranche is hierbij op zich niet uniek: ook andersoortige bedrijvigheid wordt door een recessie beïnvloed, maar heeft daar mogelijk wel een groter effect.

Nieuw Zeeland:

In tegenstelling tot het vrij negatieve beeld in het rapport van Hooper, schetst het rapport dat is uitgebracht door de Victoria University of Wellington, New Zealand «Herstructurerings-effecten van deregulering: de situatie binnen de Nieuw Zeelandse Taxibranche» (P.S. Morrison, 1996), een genuanceerder beeld.

Hoofdlijn van het rapport van Morrison: in New Zealand was de taxibranche een van de laatste die door de overheid gedereguleerd werd in het kader van een drastische herstructurering van de economie in de 80-er jaren.

Met de «1989-Act» inzake de taxiwetgeving uit 1989 werd het capaciteitsbeleid afgeschaft (deregulering). Effect was een forse toename

van het aantal ondernemingen in stedelijke gebieden en van het aantal taxivoertuigen.

Er is een veel gevarieerder taxiaanbod ontstaan dat verschillende marktsegmenten bedient met een grotere geografische spreiding. Deze veranderingen gingen gepaard met een daadwerkelijke – zij het beperkteverlaging van de tarieven. Zoals verwacht mocht worden, heeft de instroom van nieuwe bedrijven tot gevolg dat meer dan voorzien aanvullende kwaliteitscontroles noodzakelijk zijn.

In een publikatie in het blad «Personenvervoer» (juni 1996) worden door een woordvoerder uit de branche (Reddish, directeur Wellington Combined Taxi en Vice-voorzitter van de New Zealand Taxi Federation) reacties uit de branche als volgt verwoord: «... dat de deregulering, misschien wat minder hard, toch jaren eerder had moeten gebeuren . Vooral van nieuwe toetreders zijn krachtige impulsen voor de bedrijfstak gekomen». Voorts wordt gesteld dat te weinig toezicht op de chauffeurs wordt uitgeoefend. Hij geeft aan dat zelfregulering binnen de branche zelf, kan helpen het kwaliteitsniveau in de gaten te houden. Ook stelt hij dat: «deregulering zonder twijfel gunstig is geweest voor de klant en de ondernemer die er tijdig op hebben ingespeeld». Rationalisatie leidde tot ondermeer fusies van bedrijven. Wel geeft hij aan dat het feitelijk vervallen van de waarde van de vergunningen voor sommige bedrijven hard is geweest. Ondernemers uit de hoofdstad Auckland hebben zich nauwelijks aangepast, en zijn mede daarom ook aanzienlijk minder positief over de deregulering en mede vanwege de vele nieuwkomers op de markt die wél lid werden, ook uit de Nieuw-Zeelandse taxifederatie gestapt.

Aantal steden in de VS:

Grote variatie bestaat bij de mate en vorm van de toegepaste deregulering. Verpachtingen en lease van vergunningen speelden een belangrijke rol. Hooper stelt dat een zekere waarde van vergunningen een minimum standaard kwaliteitsniveau zou garanderen. Zijn stelling dat de waarde van vergunningen geen opdrijvend effect op de tarieven zou hebben, wordt in zijn rapport niet onderbouwd en ligt deels ook niet voor de hand. In ieder geval bij verkoop van de vergunning of het gebruiksrecht ervan, dient de nieuwe ondernemer een forse bedrijfsinvestering te doen, die uiteindelijk uit de exploitatie moet worden betaald.

Pogingen om de capaciteit aan de bevolkingsomvang te relateren hebben volgens Hooper geen eenduidig resultaat opgeleverd; koppeling aan de daadwerkelijke vraag zou een beter resultaat opleveren.

De spreiding in de praktijk laat zien dat ook hiervoor blijkbaar geen goede formules zijn te geven. Het lijkt meer voor de hand te liggen dat evenwicht – onder een aantal voorwaarden – door de markt zelf te laten bepalen.

Hooper stelt voorts dat externe zaken als verkeerscongestie en een goed werkende centrale een groot effect op de produktiviteit hebben. Zeker In de Nederlandse situatie kan worden gesteld dat een goed werkende centrale een bedrijfsinterne aangelegenheid is.

Australië:

Een aantal zaken, die juist ook in Australië zelf van belang zijn, zijn ook in het rapport van Hooper vermeld: verruiming van de regelgeving voor het contractvervoer (hire-car industry) en in mindere mate de opkomst van de huurauto worden als concurrenten gepositioneerd ten opzichte van de reguliere taxi.

In Nederland geldt echter reeds een aantal jaren dat het capaciteitsbeleid en tariefbeleid niet van toepassing is voor het contractvervoer. Deze voor Australië als negatief ingebracht punten spelen voor Nederland dus feitelijk geen rol bij het voorgestelde nieuwe beleid.

Mijn conclusie is dan ook buitenlandse ervaringen juist als goed leereffect hebben gediend bij de formulering van het wetsvoorstel en de daarin genoemde maatregelen, en dat het rapport van Hooper geen aanleiding is om de beleidsvoorstellen (op onderdelen) te herzien.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos