

Vergaderjaar 2003–2004

25 910

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

Nr. 49

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2004

Zoals ik in september 2003 in de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat heb toegezegd, doe ik u hierbij namens het Kabinet de evaluatie van het taxibeleid over de periode 1999–2003 toekomen¹. In die periode is jaarlijks een uitgebreide monitor uitgevoerd om de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk in beeld te brengen. In oktober 2001 is de evaluatie over de eerste 18 maanden deregulering met uw Kamer besproken. Met genoegen bied ik u nu het Kabinetsstandpunt aan, waarin het Kabinet een oordeel geeft over de resultaten van de «deregulering Taxi» van de afgelopen 4 jaar.

Om een goed oordeel over de in de monitor geconstateerde effecten van 4 jaar deregulering te komen en in beeld te brengen welk beleid voor de komende jaren wenselijk is, zijn de volgende drie toekomstscenario's beoordeeld. Dat zijn «terug naar volledige regulering», «volledige deregulering» en «via maatwerk de huidige situatie optimaliseren».

Terug naar volledige regulering is vanuit bestuurslast maar ook de gewenste armslag voor de branche niet gewenst. Volledige deregulering komt vooral onvoldoende tegemoet aan de wens van versterking van de positie van de klant.

Conclusie is dat het derde scenario van maatwerk door gerichte maatregelen op basis van de nu nog geconstateerde onvolkomenheden, het meest garant staat voor het bereiken van de eerder genoemde beleidsdoelstellingen. Hierna wordt beschreven hoe dat in de praktijk is vormgegeven.

De eindconclusie is dat inzetten op het laatstgenoemde scenario de beste garantie is voor het realiseren van een volwassen, stabiele taximarkt. De geconstateerde imperfecties en de acties om deze weg te nemen (met name een eenvoudiger tariefsysteem, een betere tariefkaart en in samenwerking met lokale overheden verbeteren van de orde op en bij standplaatsen, worden in dit Kabinetsstandpunt nader toegelicht.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Eerst wordt in dit Kabinetsstandpunt het overzicht geschetst van de doelen die destijds bij het nieuwe taxibeleid waren gesteld en de maatregelen die daarvoor toen zijn genomen.

Na een analyse van de resultaten van de taximonitor wordt vervolgens de balans opgemaakt. Daarbij wordt ook ingegaan op de karakteristieken van de taximarkt die mede bepalend zijn voor de resultaten. Uit de resultaten blijkt dat bepaalde aspecten van de markt niet of niet voldoende waren voorzien. Zoals blijven hanteren van het first-in first-out principe op de standplaats en de beperkte transparantie van de taximarkt. Omdat in de contractsector (die ruim 2/3 van de taxiaanbod uitmaakt) al volop concurrentie plaatsvond, was al voorzien dat de liberalisering vooral zijn weerslag op de straattaxi zou hebben.

In dit Kabinetsstandpunt wordt aangegeven welke beleidsmaatregelen tussentijds zijn genomen en welke resterende maatregelen nog in gang zullen worden gezet. Tot slot wordt de vraag beantwoord wat de conclusies betekenen voor het beleid van nu en de nabije toekomst.

Resultaten

Een belangrijk deel van de monitor bestaat uit het volgen van de ontwikkelingen over afgelopen vier jaar op basis van het eind 1999 vastgestelde pakket van elf indicatoren, afgezet tegen de «nulsituatie» van 1999. Hieronder worden de resultaten ook gezien vanuit de rollen en belangen: de consument, ondernemer én overheid. Immers, het is niet altijd vanzelfsprekend dat genoemde partijen allen een vergelijkbaar oordeel hebben over dezelfde objectief gemeten ontwikkelingen en trends.

Al in het Kabinetsstandpunt van 1996¹ is aangegeven dat in een geliberaliseerde markt het een essentiële voorwaarde voor daadwerkelijke marktwerking en concurrentie is dat de consument een voldoende sterke positie kan innemen. Een andere essentiële voorwaarde is dat de armslag voor de ondernemer wordt vergroot zodat hij de markt gemakkelijk kan betreden én vervolgens op die markt kan opereren. De consument vraagt om duidelijkheid in het aanbod, zodat bewuste keuzen gemaakt kunnen worden, en om voldoende zekerheid over de te verwachten betrouwbaarheid van en rondom dat aanbod.

Vanuit de consument gezien

Uit de taximonitor blijkt dat de consumenttevredenheid over het algemeen weinig is veranderd en op een redelijk hoog constant niveau is gebleven. De tevredenheid van gebruikers ligt beduidend hoger dan die van de niet-gebruikers. De waardering in de grote steden, waar het grootste deel van het taxiaanbod uit straattaxivervoer bestaat, ligt weliswaar iets lager maar de score is ook daar «ruim voldoende».

Een ander positief punt is de over de hele linie geconstateerde nog verbeterde beschikbaarheid van de taxi. Consumenten geven aan dit een belangrijk aspect te vinden.

Ontevreden is de consument over de onduidelijke tariefstructuur (onvoorspelbaarheid ritprijs en daardoor onzekerheid) en de sterk gestegen tarieven van de straattaxi. Uit het consumentenonderzoek blijkt dat als gevolg van de gestegen tarieven minder gebruik wordt gemaakt van de taxi. Dit geldt vooral voor de reismotieven «uitgaan en ritten van/naar het station».

Het bijgaande rapport van de werkgroep «Burgers kunnen beter kiezen» met als titel «Voor u instapt: transparantie op de taximarkt» vormt onderdeel van dit Kabinetsstandpunt en gaat meer in detail in op de huidige

¹ Taxi naar de toekomst, Kabinetsstandpunt «Naar een klantgericht taxivervoer» 13 december 1996

transparantie van de taximarkt en doet aanbevelingen voor verbetering daarvan.

Vanuit de ondernemer gezien

Er is geen sprake van dé ondernemer: er is een grote diversiteit in soort bedrijf (eenmansbedrijf versus groot contractvervoerbedrijf) en chauffeur (kleine zelfstandige of in loondienst). Ook maakt het veel verschil of men in de grote stad of op het platteland opereert.

Een van de conclusies uit de monitor is dat in het algemeen de efficiency in de taximarkt is gestegen. Een uitzondering daarop vormen de grote steden; daar is het gelijk gebleven. De monitor laat zien dat de omzetten in de grote steden onder druk staan. Men aast met meer taxi's op minder klanten.

In tegenstelling tot de rest van Nederland, waar sprake is van een forse stijging, is de omzet per wagenuur¹ in de grote steden vrijwel gelijk gebleven.

Het beeld in de steden (en vooral in Amsterdam) wordt bepaald door veel taxi's tegelijkertijd op straat; er is sprake van concentraties op enkele (goed in het zicht liggende) plekken op bepaalde piekmomenten (zoals het station respectievelijk uitgaanscentra in het weekeinde). In Amsterdam speelt ook dat daar, meer dan elders, buiten die stad gevestigde bedrijven rijden.

In Amsterdam speelt verder het negatieve effect op het imago van de taxi vanwege de ongeregelde heden rondom de taxi in 2000 en 2001. Daarnaast ligt het voor de hand dat, hoewel het effect voor de taxibranche niet in harde cijfers is te vatten, ook de economische recessie én de mede daardoor veroorzaakte wereldwijde teruggang van het toerisme juist daar het meeste effect op het taxigebbruik had².

Voor de behandeling van klachten en geschillen geldt dat vóór de liberalisering van de taximarkt decentrale, zeer gedetailleerde regels bestonden. De in de wet opgenomen meer in algemene termen gestelde verplichting biedt de ondernemer veel ruimte voor eigen invulling. De lasten zijn daardoor beperkt, men kan een modelklachtenregeling hanteren, en zich zeer eenvoudig bij een geschillencommissie aansluiten.

De branche heeft een fors hogere omzet gerealiseerd, echter vooral door de tariefsverhogingen en doordat de gemiddelde rit fors langer is geworden, maar niet doordat meer klanten zijn vervoerd. Ook blijkt dat de grootste omzetstijgingen zich vooral bij de contractsector hebben voorgedaan. Het gemak om uit te kunnen breiden en de kostenreductie vanwege het vervallen van de vroegere daarvoor geldende omslachtige procedures, komen vooral dit marktsegment ten goede.

Vanuit de overheid gezien

Vanzelfsprekend was en is liberalisering geen doel op zich, maar wordt het wel gezien als belangrijk instrument om tot een meer concurrerende, op de wensen van de consument gerichte markt te komen.

De afgelopen jaren is steeds nauwkeurig de ontwikkeling gevolgd en op enkele punten bijgestuurd. Goed voorbeeld daarvan is het per 1 juli aanstaande in te voeren examen voor taxichauffeurs, met als doel de consument een basiszekerheid van vakbekwaamheid te bieden.

Op een aantal punten werd verwacht dat via eigen initiatieven en/of zelfreguleringsactiviteiten de vereiste aanpassingen door de branche zouden worden opgepakt. Enkele bleken niet of traag op gang te komen. Onvoldoende lijkt te zijn onderkend dat er grote diversiteit in bedrijfs-

¹ Wagenuur: het aantal uren dat een taxivoertuig wordt ingezet voor taxivervoer (inclusief aanrijden, afrijden en wachten op volgende rit)

² Zo heeft het Nederlands Bureau voor Toerisme & Congressen becijferd dat in 2003 t.o.v. 2002 (vanwege 11 september 2001 zelf al een moeilijk jaar) er 14% minder bezoekers uit de VS waren en 21% minder uit Azië.

grootte bestaat, de organisatiegraad laag is en dat daardoor het zelf-regulerende vermogen beperkt was. Ter stimulering heeft de minister van Verkeer en Waterstaat dan ook ter stimulering acties ondernomen bij diverse ontwikkelingen (zoals het aanbieden van modelklachtenformulier, het zorgdragen voor een eenvoudige aansluiting bij de SGC Geschillencommissie, door meedenken bij de ontwikkeling van het taxikeurmerk van de branche en het beschikbaar stellen van een model tariefkaart aan de branche). Ook zijn door de Inspectie Verkeer en Waterstaat een aantal procedures bij de vergunningverlening en chauffeurspas, vereenvoudigd en versneld en is daarover intensief gecommuniceerd met de branche.

Een punt van zorg is nog steeds de situatie rond de standplaatsen in de grote steden. Hiervoor wordt tussen de steden en de minister van Verkeer en Waterstaat overlegd. Doel is om vanuit de verschillende verantwoordelijkheden te komen tot een effectief pakket aan maatregelen. De minister van Verkeer en Waterstaat zal daaraan bijdragen voor zover in haar vermogen ligt waarbij onder meer gedacht kan worden aan intensievere controles op de standplaatsen.

Met betrekking tot de consumententevredenheid kan, omdat de waardering ook al in 1999 positief te beoordelen was, de vraag worden gesteld of de verwachte significante verbetering in 1999 wel een reëel doel was. De geconstateerde verbetering van de beschikbaarheid is een positief resultaat. Dat dit zonder de inzet van extra wagenuren totstandgekomen is, geeft aan de bedrijfstak meer armslag heeft om effectiever de vraag te bedienen.

De opwaartse tariefontwikkeling wijkt sterk af van de in 1999 uitgesproken verwachte daling. In dit verband is het belangrijk te constateren dat enerzijds de wet met betrekking tot de (straat)tarieven voldoende ondernemersvrijheid biedt, terwijl anderzijds die tariefvrijheid in de praktijk wordt beperkt doordat ondernemers prijsafspraken maken binnen een taxicentrale. Ingeval er onvoldoende concurrentie bestaat tussen centrales leidt dit tot een te hoge prijs.

Het blijkt dat een hoge prijs voor veel consumenten belangrijke reden is om de taxi niet (meer) te nemen. Behalve dat de taxi daardoor minder de beoogde rol vervult, doet naar de mening van het Kabinet ook de branche zichzelf hiermee tekort.

Hier doet zich ook het manco voor dat de tariefstructuur onduidelijk is waardoor de zoekkosten te hoog zijn en bovendien de consument op een aantal standplaatsen nog steeds niet de taxi van zijn/haar keuze kan maken omdat chauffeurs het toerbeurtsysteem blijven hanteren. Chauffeurs/ondernemers hebben (nog) te weinig belang bij klantenbinding, ook al omdat een deel van de consumenten slechts incidenteel van de taxi gebruik maakt.

Conclusie is dat in de beleidsvoorbereiding destijds te weinig aandacht is besteed aan de manier waarop transacties op de taximarkt tot stand komen en aan de voorwaarden waaronder klanten tot een geschikte keuze kunnen komen. Er blijkt sprake te zijn van een transparantieprobleem. Onder coördinatie van de minister van Economische Zaken is hierover door een interdepartementale werkgroep advies uitgebracht («Voor u instapt: transparantie op de taximarkt»). Op de door die werkgroep gedane aanbevelingen wordt in dit Kabinetsstandpunt nader ingegaan. (Zie paragraaf 2.1.3.)

Dat de keuze van de consument toch verschuivingen tussen de marktsegmenten binnen de straattaxi oplevert, wordt geïllustreerd door de volgende opgetreden verschuiving: in 4 jaar tijd nam het aandeel in het taxivervoer van de taxicentrales via het belwerk ten opzichte van het

standplaatswerk toe van 54% naar 64%. Het totale aantal ritten liep terug maar het aandeel van de taxicentrales bleef in aantal ritten nagenoeg constant.

Landelijk is het aantal gereisde taxikilometers toegenomen, vooral door de grotere gemiddelde ritlengte (toename kilometers met circa + 20%); het aantal ritten is daarentegen wel teruggelopen (met circa – 17%). Dit laatste is niet volgens de verwachting.

Het toegenomen aantal ondernemers laat zien dat de toetreding tot de taximarkt daadwerkelijk gemakkelijker is geworden. Daarmee is een basis gelegd voor meer concurrentie op prijs en kwaliteit. Door de voor de consument nu nog beperkte transparantie van de taximarkt is dit nog niet goed op gang gekomen.

In 1996 was voor lager opgeleiden de arbeidsmarkt moeilijk. De verwachting was dat de liberalisering van de taximarkt een impuls aan de werkgelegenheid in die categorie zou geven. Uit de monitor blijkt dat die verwachting is uitgekomen: het aantal werkzame personen is toegenomen met circa 1/3 (met + 9400).

Het vervallen van het capaciteitsbeleid en de vroegere decentrale detailregelgeving heeft geleid tot een reductie voor de taxibranche van de administratieve lasten van meer dan € 20 miljoen/jaar. Een fors deel daarvan komt overigens ten goede aan de contractsector. Ter nuancering kan bovendien worden opgemerkt dat enkele recente maatregelen tot kosten bij bedrijven kunnen leiden, die echter vanuit een verantwoorde bedrijfsvoering toch al van belang zijn. Bij enkele maatregelen heeft bovendien de overheid ter stimulering gefaciliteerd en geldt bij de opleidingen en examens van chauffeurs dat een beroep kan worden gedaan op de ESF-fondsen.

Tot slot kan worden opgemerkt dat er voor de taximarkt ook een pakket aan financiële regelingen geldt. De vrijstelling motorrijtuigenbelasting leverde in 2003 € 29 miljoen op, de in 2000 verbeterde teruggaveregeling BPM € 18 miljoen. Ook zijn gelden op dit moment nog verruimde (tijdelijke) fiscale afschrijvingsmogelijkheden voor de ondernemers. Tot slot zal, zoals al bij aanvang van de deregulering is afgekondigd, op het moment dat de invoering van de boordcomputer mogelijk wordt, voor zowel de aanschaf als inbouw een fiscale aftrekmogelijkheid gelden.

Conclusies en hoe verder met het taxibeleid nu en in de toekomst

Het algemeen geformuleerde beleidsdoel voor de komende jaren samengevat:

Het kabinetsbeleid is gebaseerd op de twee voor de taxibranche belangrijkste pijlers:

- Het waarborgen voor de consument van een basiskwaliteit van het taxiaanbod, door een breed pakket aan maatregelen dat grotendeels is gerealiseerd en voor het overige binnen afzienbare tijd verder wordt ingevoerd.
- Ervoor zorgdragen dat de consument kan kiezen tussen de verschillende aanbieders van taxivervoer én de aangeboden taxiproducten beter kan vergelijken. Dit door maatregelen te treffen die de transparantie op de taximarkt vergroten. De minister van Economische Zaken zal ervoor zorgdragen dat er een beleidsregel wordt uitgevaardigd waarin het juridische en economische kader nader zal worden uitgewerkt waaronder het is toestaan binnen een taxicentrale zekere marktverdelings- of prijsafspraken te maken zodat, met inachtneming

van die kaders, voor taxiproducten desgewenst uniforme prijsstellingen mogelijk worden.

Dat leidt tot het volgende beleid en bijbehorende acties:

- De rijksoverheid laat, met een samenhangend pakket aan maatregelen dat al grotendeels is gerealiseerd, zoveel mogelijk ruimte aan marktpartijen om zelf tot een goede afstemming tussen dienstverlening en de wensen van de consument te komen. Tegelijkertijd biedt het pakket ook de regio's mogelijkheden om de taxi goed in te passen in hun regionale verkeer- en vervoerbeleid.
- Burgers, bedrijven en andere overheden worden zo min mogelijk beperkingen en lasten opgelegd. Daarbij wordt ook de bestuurs- en handhavingslast voor de rijksoverheid zoveel mogelijk beperkt, conform de uitgangspunten van «Andere Overheid».
- De positie consument moet worden versterkt door het vergroten van de markttransparantie waardoor vraagsturing vanuit de consumenten tot stand komt. Dit door de introductie van een vereenvoudigde tariefstructuur, een duidelijker tariefkaart en uniform traceerbaarheidskenmerk.
- Het toezicht zal worden geïntensiveerd door de samenwerking met de diverse regiokorpsen en door het benutten van eenvoudiger te hanteren instrumenten, bijvoorbeeld door de inzet van informatica en e-government. Vanuit nieuwe inzichten op het toezicht, mede gebaseerd op de kabinetsvisie «de andere overheid» en lastenverlichting voor het bedrijfsleven, wordt momenteel onderzoek gedaan hoe het toezicht op het taxivervoer ook in de toekomst op de meest geëigende manier kan plaatsvinden.

Lopende, af te ronden acties:

- Introductie van het verplichte examen van chauffeurs per 1 juli 2004.
- introductie van een beter leesbare tariefkaart en van een uniform traceerbaarheidskenmerk (streven is per 1 juli 2004).

Nog op korte termijn in te zetten acties:

- introductie van een eenvoudige, transparante tariefstructuur en een adequaat communicatietraject daarover naar zowel consument als branche
- voortgaan met het overleg en de samenwerking met de vier grote steden ten behoeve van lokale maatregelen op maat zoals de standplaatsenproblematiek en zonodig ondersteuning daarbij.

Het Kabinet gaat ervan uit dat het met deze nota over de evaluatieresultaten van 4 jaar liberalisering van de taximarkt, haar visie op die resultaten, en de daarbij voorgestelde acties alle belangrijke aspecten aan de orde heeft gesteld en dat deze nota een goede basis is om daarover met uw Kamer van gedachten te wisselen. De tijdens de afgelopen vier jaar geconstateerde imperfecties zijn goed in beeld gebracht en met het ingezette pakket aan maatregelen is daarop adequaat geanticipeerd. Enkele van die maatregelen zijn recent genomen en moeten hun effect in de praktijk nog bewijzen.

De nog in gang te zetten maatregelen die op verbetering van de transparantie gericht zijn, maken het pakket naar de mening van het Kabinet compleet.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs

KABINETSSTANDPUNT TAXI NU EN IN DE TOEKOMST

Stand na 4 jaar «Deregulering taxi»

Inhoud	blz.
1. Taxi nu	8
1.1 Doelen en instrumenten van de taxi deregulering	8
1.2 Imago en monitortermijn	9
1.3 Situatie in de grote steden	9
1.4 Prijsontwikkeling	11
1.5 Kwaliteit en gebruik	11
1.6 Rol taxi in totale mobiliteit en verbeterde beschikbaarheid	13
1.7 Effectievere productie	13
1.8 Resumé resultaten deregulering	15
2. Taxi in de toekomst	16
2.1 Beleidsdoelen anno 2004	16
2.2 Reeds ingezette beleidsmaatregelen	17
2.3 Voorgestane beleidsmaatregelen	20
2.3.1 Vergroten markttransparantie en vraagsturing consumenten	21
2.3.2 Basiskwaliteit , maar géén verdere kwaliteitsregulering	22
2.3.3 Samenwerking met grote steden	23
2.3.4 Schiphol	23
2.3.5 Boordcomputer taxi	23
2.3.6 Resumé Kabinetsbeleid	24
2.4 Uitwerking beleidsinstrumenten	25
2.4.1 Vereenvoudiging tariefstructuur	25
2.4.2 Maximumtarief	25
2.4.3 Beperkingen aan het in de markt zetten van eenduidige taxiproducten	29
2.4.4 Handhaving	30

Bijlagen¹

Bijlage 1: Algemene Resultaten deregulering

Bijlage 2: Karakteristieken taximarkt

Bijlage 3: Vervoersprestatie taxi

Bijlage 4: Samenvattend overzicht van de ontwikkelingen in de taximarkt in Nederland

bijlage 5: Samenvattend overzicht vier grote steden

Bijlage 6: Rapport: «Voor u instapt – transparantie op de taximarkt»

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Taxi nu

Voordat het Kabinet ingaat op de beleidsuitgangspunten die zij voorstaat en de maatregelen om met het taxivervoer op de gewenste weg te komen, wordt in dit hoofdstuk eerst het overzicht van de doelen geschetst die destijds met het nieuwe taxibeleid beoogd waren en de maatregelen die daarvoor toen zijn genomen. Na het analyseren van de met de taximonitor in de praktijk geregistreerde effecten wordt de balans opgemaakt. Het Kabinet gaat hierbij in op de karakteristieken van de taximarkt die de resultaten kunnen verklaren. De belangrijkste zijn marktimperfecties waardoor de marktwerking in het straattaxivervoer onvoldoende op gang is gekomen, vooral door een gebrek aan transparantie voor de consument en een plaatselijk weinig effectieve (want niet door een toegenomen vraag gerechtvaardigde) uitbreiding van het aanbod in de 4 grote steden. Er blijkt ook een belangrijk verschil te zijn tussen de gemiddeld gemeten klantwaardering, die relatief goed is, en de publieke opinie, die vooral is gebaseerd op publiciteit rond incidentele gevallen met slechte kwaliteit (het imago).

1.1 Doelen en instrumenten van de taxi deregulering

Het Kabinet stond bij het nieuwe taxibeleid een eindbeeld voor ogen van een optimaal functionerende, dynamische taximarkt. Doordat het eenvoudiger zou worden om toe te treden tot de taximarkt, was de verwachting dat er meer concurrentie zou ontstaan en dat ondernemers geprikkeld zouden worden om met nieuwe producten in te spelen op de steeds wijzigende wensen van de consument. De verwachting was ook dat met kwaliteits- en prijsdifferentiatie de keuzemogelijkheden van de consument vergroot zouden worden, waardoor het taxiproduct een grotere gebruikersgroep zou aanspreken.

Om dit eindbeeld te kunnen realiseren, heeft het Kabinet in 1996 een aantal concrete beleidsdoelstellingen geformuleerd. Hoofddoelstelling van dat nieuwe taxibeleid was het versterken van de rol van de taxi in de personenmobiliteit. Daarbij ging het om:

- een absolute toename van het taxigebruik;
- een relatieve toename van het taxigebruik ten opzichte van de overige modaliteiten, met name de auto;
- een toename van de bezettingsgraad en een stijging van het aandeel beladen kilometers.
- een versterking van de positie van de klant
- een verbetering van de handhaving

Naast deze hoofddoelstelling werden twee subdoelstellingen onderscheiden, te weten een verdere integratie van de taxi in de vervoersketen en bevordering van marktwerking en concurrentie. De eerste subdoelstelling heeft betrekking op de verdere integratie van taxivervoer en traditioneel openbaar vervoer. De tweede subdoelstelling weerspiegelde het vertrouwen van de overheid in marktwerking en concurrentie als aanjagers van een optimale afstemming tussen vraag en aanbod op de taximarkt.

Marktwerking vervulde in dit proces een instrumentele rol, maar wel zo'n cruciale dat bevordering van de marktwerking als een aparte subdoelstelling is geformuleerd.

Om de doelstellingen van de gewijzigde Wet personenvervoer te bereiken zijn vier instrumenten ingezet:

- deregulering;
- verbeteren van de wet- en regelgeving (herregulering);
- ondersteunende (flankerende) maatregelen;

- intensivering van de controle en handhaving.

De deregulering van de taxi vormde één van de MDW¹-projecten van het ministerie van Economische Zaken. De hoofdoelstelling hierbij was de versterking van de marktwerking (liberalisering) door deregulering en verbeterde ondersteunende wetgeving waar nodig.

1.2 Imago en monitortermijn

In de taxi monitor wordt gerapporteerd wat de effecten zijn van 4 jaar nieuwe wetgeving («Deregulering Taxi») in de praktijk. Met deze resultaten in handen is de vraag aan de orde hoe met deze conclusies voor de toekomst moet worden omgegaan. Moeten doelen worden bijgesteld, maatregelen worden teruggedraaid of andere, aanvullende maatregelen genomen worden? Daaraan vooraf gaan weer andere vragen. Hoe komt het dat doelen niet gehaald zijn? Zijn de gestelde doelen nog actueel? Was de veronderstelde werking van beleidsmaatregelen wel juist?

De monitor geeft in de eerste plaats een beeld van de landelijke ontwikkelingen op de taximarkt. Terugkijkend is er feitelijk géén eenduidige conclusie te trekken, maar wel valt vast te stellen dat een deel van de doelen wel is gehaald, maar een deel ook niet. Daarnaast is er sprake van een aantal incidenten die zijn opgetreden in de grote steden. Het is gebruikelijk dat de meeste aandacht in de media hiernaar uitgaat. We zien deze gerichtheid op incidenten ook terug in diverse andere marktwerkingsoperaties² (zoals de liberalisering van de telecom en het notariaat). Het is van belang om hiermee bewust om te gaan: de publieke opinie wordt sterk gekleurd door de plaatselijke voorvallen die het nieuws halen. Op verzoek van de Kamer zijn de afgelopen jaren de ontwikkelingen in de taxisector met intensief onderzoek gevolgd en er is dus veel meer materiaal beschikbaar dan de incidenten die de krant halen. Zonder de incidenten te willen bagatelliseren, is het verstandig bij de beleidsvorming vooral ook met de ontwikkeling in den brede rekening te houden en met de juiste dosering te reageren op de incidenten. In de monitor is terug te zien dat ongunstige berichtgeving doorwerkt in de waardering van niet-gebruikers: van de potentiële gebruikers dus. Er is dus een verschil tussen het imago en de feitelijke geboden kwaliteit. Dat neemt niet weg dat de problematiek van de standplaatsen wel serieuze aandacht vraagt.

Van belang is ook de nog relatief korte periode waarin de nieuwe regelgeving van kracht is. Een substantieel deel van de gebruikers gebruikt de taxi maar enkele keren per jaar en reageert dus traag op veranderingen in prijs en kwaliteit. Ook het in de markt zetten van nieuwe vormen van dienstverlening is niet iets waaraan ondernemers van de ene op de andere dag beginnen. Niettemin blijkt een tijdreeks van 4 jaar lang genoeg om diverse effecten goed in beeld te kunnen brengen. Het lijkt ook lang genoeg om een aantal «aanvangs-effecten» te kunnen onderscheiden van meer structurele effecten: met name in het eerste jaar hebben veel ondernemers de nieuwe vrijheid benut om hun prijzen te verhogen, in latere jaren loopt de tariefstijging meer parallel met de algemene prijsontwikkeling. De sterke instroom van startende bedrijven in de 4 grote steden lijkt eveneens een aanvangseffect te zijn: gelet op de scherpe daling van starters in 2003 lijkt inmiddels duidelijk geworden te zijn dat ook in de straat-taxisector het geluk niet voor het oprapen ligt.

1.3 Situatie in de grote steden

De situatie van de taxi in de 4 grote steden vormt bij het formuleren van het taxibeleid een apart aandachtspunt. In termen van omzet betreft het een relatief gering onderdeel van de totale taximarkt: in 2003 betreft het

¹ MDW: Marktwerking, Deregulering en Wetgeving.

² Zie bijvoorbeeld: Van Twist, M.J.W., Naar een bestuurskundige bewegingsleer, Den Haag, 2004.

13% van de totale omzet in de taxisector in Nederland. Minder dan 10% van de gebruikers in de vier grote steden beoordeelt de kwaliteit daarvan met een vijf of lager, waarmee de onvrede over de kwaliteit van de taxi in de grote steden zich feitelijk richt op zo'n 1% van de totale landelijke omzet in de taxibranche. Echter juist hier is er een aantal negatieve neven-effecten opgetreden die bovendien veel aandacht in de media hebben gekregen.

Deze negatieve effecten hangen zoals gezegd vooral samen met de situatie op de standplaatsen in de grote steden. Na de invoering van «Deregulering Taxi» zijn op sommige uren van de dag bij de populaire standplaatsen de rijen taxi's die op een klant staan te wachten aanzienlijk gegroeid¹. Dit is een voor veel mensen herkenbaar beeld. Op sommige uren zijn de rijen taxi's zodanig lang, dat de infrastructuur van de betreffende standplaatsen niet meer toereikend is voor het aantal wachtende taxi's en zij zelfs omwonenden en de doorstroming van andere verkeersdeelnemers hinderen. Bovendien treden er irritaties op tussen chauffeurs en zijn er incidenteel ordeproblemen ontstaan. De benodigde handhavingsspanning, zowel van IVW als van de politie, is fors gestegen met de toename van het aantal bedrijven. De decentrale overheden beschikken ten dele over de middelen om hiertegen op te treden (het zonodig instellen van parkeer- en stopverboden is een lokale bevoegdheid, handhaving van heersende parkeer- en stopverboden is een zaak van de lokale politie). De steden hebben dan ook de nodige inspanningen verricht in samenspraak met de politie en IVW. In de meeste steden is er gekomen tot overleg en afstemming met de lokale taxipartijen. Er zijn afspraken gemaakt over handhaving. Zo zijn er in Amsterdam met succes bevoegdheden gemandateerd van IVW aan de politie en er zijn eisen gesteld aan de toegang tot de tramen busbanen. Rotterdam heeft bijvoorbeeld een geweldsprotocol opgesteld en is bezig aan een plan om de situatie op de standplaatsen te verbeteren, hierbij wordt een relatie gelegd met het keurmerk dat recent is geïntroduceerd. Utrecht heeft een forse bijdrage geleverd aan de communicatie en positionering van de taxidiensten richting de consumenten.

De indruk is dat zich juist in deze lange rijen in de 4 grote steden de meeste van de nieuw toegetreden ondernemers bevinden, die in kwalitatief opzicht soms niet de toets der kritiek kunnen doorstaan. Toetreding tot dit deel van de markt is ook het meest laagdrempelig. Opdrachtgevers in het contractvervoer zullen meestal een toets op kwaliteit uitvoeren (waaronder deskundigheid en eerdere ervaring). Ook de meeste taxicentrales in de grote steden stellen kwaliteitseisen aan de aangesloten chauffeurs (zoals opleidingseisen). Alleen in het standplaatswerk staat deze zogenaamde «gelukszoekers» weinig in de weg. Na het voldoen aan de ondernemersvereisten, maakt op de standplaatsen iedere chauffeur in gelijke mate kans op een klant, ongeacht prijs of kwaliteiten. Dit mede door het vasthouden aan het toerbeurt principe door de chauffeurs op de meeste taxistandplaatsen, waardoor de consument in zijn keuzemogelijkheden wordt beperkt.

De 4 grote steden laten niet in alle opzichten een ander beeld zien dan de andere gebieden. Zo is de tariefontwikkeling dezelfde als elders (concentratie concurrentie in 4 grote steden leidde dus niet tot plaatselijk verhevigde prijsconcurrentie) en is ook in de 4 grote steden de waardering voor de kwaliteit stabiel gebleven (op een niveau dat net als in 1999 iets lager ligt dan het landelijke cijfer). Wel anders in de 4 grote steden is dat de omzet per wagenuur² er nauwelijks is gestegen (slechts 2%, ondanks prijsstijgingen, tegen 47% landelijk). Dit, door het plaatselijk toegenomen aanbod, met een tegelijkertijd afnemende vraag (in tegenstelling tot elders is er óók sprake van een afname in reizigerskilometers). De consument ziet dit terug als verbeterde beschikbaarheid, wat positief is. De

¹ Voor het meten van wachtrijen of problemen bij standplaatsen was bij aanvang van de monitor géén aparte indicator of meetinstrument ontwikkeld, omdat de verwachting was dat bij toename van het aanbod er vanzelf meer concurrentie, en daardoor ook afvallers zouden komen.

² Een «wagenuur» is een uur dat een taxivoertuig met chauffeur wordt ingezet voor taxivervoer, inclusief de uren gemoeid met aanrijden, afrijden en wachten op de volgende rit.

ondernemers hebben hierbij last van het «overaanbod», gelet op de relatief achterblijvende omzetten per wagenuur en de vergeleken met elders relatief lager gerapporteerde beladings- en bezettingsgraden. Bij de grote steden doet zich ook het effect voor dat bedrijven uit aangrenzende gebieden naar de grote stad trekken. Zo rijden in Amsterdam nu taxi's van bedrijven die gevestigd zijn in bijvoorbeeld Purmerend en Almere. Ondanks het feit dat de problematiek rond het straattaxivervoer in de 4 grote steden maar een klein deel van de taxibranche betreft, is zoals gezegd het uitstralingseffect groot. Van de grote media aandacht voor de voorkomende incidenten ondervindt het imago van de gehele taxibranche schade¹. Ook taxibedrijven en organisaties die ver van de voorkomende problemen vandaan staan, worden hierop beoordeeld. Het is dus in het belang van de gehele branche om zodanige maatregelen te treffen dat de grootstedelijke straattaxi problematiek in goede banen wordt geleid. Bovendien ondervinden de steden hier veel hinder van. Deze maatregelen dienen effectief te zijn in de grote steden, zonder dat dit tot een grote beleidswijziging leidt in de rest van het land. Ook de steden zelf zullen hieraan een belangrijke bijdrage kunnen leveren. In het volgende hoofdstuk zal de aanpak nader worden beschreven.

1.4 Prijsontwikkeling

De gemiddelde stijging de prijzen over de periode 1999–2003 blijkt 12% boven de reële prijsontwikkeling van consumentenprijzen (die 14% bedraagt). Het oorspronkelijke doel om gemiddeld reëel lagere taxiprijzen te bereiken is dus niet gehaald. Ook andere specifieke sectoren lieten in die periode een forse prijsontwikkeling zien, zo stegen in de periode 2000–2003 bijvoorbeeld de prijzen in cafés extra met 6%². In het eerste jaar van de deregulering is bij de straattaxi de grootste tariefstijging opgetreden. Mogelijk te verklaren door een zekere inhaalslag, doordat in diverse regio's in de laatste jaren voor de deregulering een aanpassing van de tarieven aan de kostprijsontwikkeling achterwege was gebleven en mogelijk heeft ook het relatief hoog gekozen maximumtariefniveau als richtsnoer heeft gewerkt.

De tariefstijging is vrijwel gelijk aan de de kostprijsontwikkeling (uitgedrukt in de branche specifieke NEA-index), hetgeen feitelijk een voortzetting is van de lijn die eerder in de meeste van de vroegere taxiregio's al plaats vond en geen slecht resultaat vormt. Consumenten hebben overigens weinig boodschap aan de achterliggende branche-specifieke kostenontwikkeling. Voor hen telt met name de relatieve prijsontwikkeling ten opzichte van de andere consumentenprijzen en de inkomensontwikkeling. Een stijging boven de reële prijsontwikkeling zal voor hen betekenen dat er minder ruimte is voor taxi «in het huishoudboekje» of dat op andere bestedingen bezuinigd zal moeten worden.

1.5 Kwaliteit en gebruik

Het algemeen oordeel van de taxireiziger over de geleverde kwaliteit is door de jaren heen niet of nauwelijks veranderd (gemiddeld een goede score van 7,4). Dus niet verbeterd conform de oorspronkelijke doelen, maar gemiddeld zeker ook niet slechter geworden, zoals in de publieke opinie wel gesuggereerd wordt. De vraag daarbij is, hoe reëel de verwachting van betere kwaliteit was. De monitor maakt duidelijk dat de waardering voor de taxi al relatief hoog ligt, zeker in vergelijking met waarderingcijfers voor bijvoorbeeld de trein of stads- en streekvervoer. Het vasthouden van zo'n relatief hoge waardering kan al moeilijk genoeg zijn als de trend is dat consumenten steeds veeleisender worden. Ondanks dat de ontwikkelingen in de grote steden anders zijn geweest dan de landelijke ontwikkeling door de instroom van een aantal kwalitatief

¹ Zie bijvoorbeeld in de monitor het algemene oordeel van niet-gebruikers van de taxi dat met name in de 4 grote steden is teruggelopen van gemiddeld 7,1 naar 6,6 over de periode 1999–2002.

² CBS Statline, april 2004.

minder presterende nieuwe bedrijven, is het effect hiervan in de cijfers is niet zo groot¹. Het effect op het imago wel, zoals hierboven al is aangegeven.

De verwachting was dat door een grotere productdifferentiatie nieuwe reizigersgroepen zouden kunnen worden aangeboord. De monitor brengt in beeld dat voor de consument nog niet veel meer keus is ontstaan uit verschillende producten of niveaus van dienstverlening. Maar daar moet bij bedacht worden, dat er al jaren zeer verschillende producten en diensten worden aangeboden in het contractvervoer, vaak met aanzienlijke subsidies of bijdragen van derden: treintaxi, WVG-vervoer en CVV. De laatste jaren heeft juist deze dienstverlening vanuit de contractsector een vlucht genomen. De mogelijkheden om zónder subsidie met bijvoorbeeld «zitplaatsverhuur» vanuit de straattaxisector met succes de concurrentie aan te gaan lijken daarom beperkt.

Binnen het traditionele straattaxivervoer is wel wat meer variatie in kwaliteit gekomen. Maar door het ondernemersgedrag op de standplaatsen, is de klant nog steeds maar beperkt vrij om uit die variatie te kiezen. Ondanks dat de inrichting van een groot deel van de taxistandplaatsen dit wél mogelijk maakt, houden veel taxichauffeurs vast aan het principe van first-in-first-out en wordt voor de consument hierdoor een vrije keuze feitelijk onmogelijk gemaakt. Het completeren van de standplaatsinfrastructuur en stopverboden en bebording en de handhaving van de verkeersordening is een taak van de gemeenten, die deze inmiddels ook hebben opgepakt.

Als de reële prijzen van taxitarieven gestegen zijn en de kwaliteit en productdifferentiatie niet veel veranderd zijn ligt het voor de hand dat het aantal mensen dat (wel eens) een taxi gebruikt is teruggelopen en dat het aantal taxiriten dus niet is gestegen. Het is dan zelfs opmerkelijk dat landelijk gezien de vervoerprestatie, gemeten in reizigerskilometers, harder is gegroeid dan totale mobiliteit in dezelfde periode. Een verklaring daarvoor is dat de ritten in het meest prijsgevoelige prijssegment² relatief kort zijn en meer last hebben vraagtval door de prijsstijgingen en tegenzittende conjunctuur, terwijl er in het relatief prijsongevoelige marktsegment juist trends zijn naar langere ritten (toename CVV op platteland, schaalvergroting zorginstellingen).

Gevolgen de conjunctuurontwikkeling en de ontwikkeling bij het toerisme

Mogelijke gevolgen vanwege conjunctuurontwikkelingen voor de taxi-branche: deze blijkt, net als de horeca en het hotelwezen, wereldwijd een sterk conjunctuurgevoelig te zijn. Dat komt landelijk tot uitdrukking en in versterkte mate bij ritten van en naar het station en Schiphol. Het ligt in de rede om aan te nemen dat de afgelopen jaren het grootste effect in Amsterdam optrad. Indicatief voor de teruggang van het toerisme én het zakelijke verkeer zijn de volgende cijfers van het Nederlands Bureau voor Toerisme & Congressen (NBTC), dat heeft becijferd dat in 2003 t.o.v. 2002 (dat vanwege 11 september 2001 op zich al een moeilijk jaar was) er 14% minder bezoekers uit de VS waren en 21% minder uit Azië; beide regio's waar taxigebruk juist gemeengoed is.

Gelet op de tegenstrijdige ontwikkeling in het gebruik, gemeten in kilometers, en het gebruik, gemeten in aantallen ritten, is het interessant te zien hoe de «consumptie» zich heeft ontwikkeld. Door het CBS wordt de «consumptie» uitgedrukt als «omzet gecorrigeerd voor prijsontwikkelingen». Het blijkt dan dat de totale consumptie van taxidiensten over de periode 1999–2003 is opgelopen met ca. 20%. In afwijking van het landelijke beeld is de consumptie van taxidiensten in de 4 grote steden echter teruggelopen met ca. 20%. Ter vergelijking: de consumptie in cafés, die in

¹ Omdat de gelijkblijvende, relatief goede klantwaardering uit de monitor niet spoorde met de heersende opvatting dat de kwaliteit is teruggelopen, is het afgelopen jaar aanvullend onderzoek gedaan met zogenaamde mystery guests, zowel in Amsterdam als landelijk. De resultaten daarvan ondersteunen de uitkomst van de monitor dat het overgrote deel van de ritten goed verloopt.

² Conform de Consumentenmeting en Conjunctmeting 2003 van zijn stationsritten het meest prijsgevoelig, gevolgd door uitgaansverkeer.

dezelfde periode ook een aanzienlijke prijsstijging hebben doorgevoerd¹, is minder teruggelopen.

1.6 Rol taxi in totale mobiliteit en verbeterde beschikbaarheid

De taxi speelt, ondanks zijn 1 miljard reizigerskilometers, van oudsher slechts een bescheiden rol in de totale mobiliteit met maar 5,4 promille van de totale reizigerskilometers. De oorspronkelijk geformuleerde doelstelling om «de rol van de taxi in de personenmobiliteit te verbeteren» en te komen «tot een relatieve toename van het taxigebruk ten opzichte van de overige modaliteiten, met name de auto» is dus hoog gegrepen. Het aandeel van de taxi in de totale mobiliteit over de periode 1999–2002 is opgelopen van 5,4‰ naar 6,9‰. Maar omdat het slechts gaat om een promillage van de totale mobiliteit, is het in de praktijk natuurlijk geen merkbare verbetering. Dat kan van zo'n klein aandeel niet verwacht worden. Ter vergelijking: het aandeel van de auto in de totale mobiliteit is in de periode 1999–2002 toegenomen van 47,4% naar 48,5%, dat is een 2,3% groter aandeel dan in 1999.

De monitorresultaten maken duidelijk dat de beschikbaarheid voor de consument verbeterd is. Uit binnen- en buitenlandse literatuur is bekend dat de beschikbaarheid (ook wel uitgedrukt als responstijd) samen met de prijs veruit dé belangrijkste kwaliteitseigenschap voor taxigebruk is². De ontwikkeling van de verbeterde beschikbaarheid komt in de monitor op verschillende manieren tot uitdrukking:

Het aantal gebruikers dat aangeeft bij hun meest recente rit direct te kunnen instappen is geleidelijk toegenomen van 33% in 1999 naar 38% in 2003.

Het aantal mensen dat aangeeft dat het hen wel eens is overkomen géén of niet snel genoeg een taxi te kunnen krijgen is teruggelopen van 38% in 1999 naar 32% in 2003.

Het percentage gebruikers dat de responstijd met een 5 of lager waardeert is van 1999–2003 teruggelopen van 16% naar 13%, terwijl het aantal mensen dat de responstijd met een 7 of hoger waardeert is opgelopen van 69% naar 73%. De verbeterde beschikbaarheid vindt over alle linies plaats: over het platteland en vanuit gebruikers met gezondheidsredenen wordt dezelfde ontwikkeling gerapporteerd. Het is dus niet zo dat een verbeterde beschikbaarheid op het meest lucratieve deel van de markt ten koste is gegaan van de beschikbaarheid op moeilijker te bedienen tijden, gebieden of doelgroepen, zoals sommige sceptici vooraf wel verwachtten. Er is dus géén aanleiding om nu terug te komen op het vervallen van de 24-uurs beschikbaarheidsverplichting.

1.7 Effectievere productie

Gegeven het feit dat de beschikbaarheid voor de consument is verbeterd, is het opmerkelijk dat dit gelukt is zónder per saldo het aantal productieuren uit te breiden. Vanuit de monitor is juist bekend dat over de periode 1999–2003 het totaal aantal wagenuren dat door ondernemers op de weg is gezet is *teruggelopen met gemiddeld 8% (4 grote steden: -11%, overige steden: -3%, platteland: 0%)*.

Het beeld dat het aantal wagenuren, en daarmee het aanbod, over de periode 1999–2003 is teruggelopen past slecht bij het beeld van de lange rijen wachtende taxi's bij de meest populaire standplaatsen in de grote steden. En het toegenomen aantal bedrijven en voertuigen dat gerapporteerd wordt in de monitor lijkt ook eerder op een aanzienlijke uitbreiding van het aanbod te duiden. De uitbreiding van het aantal bedrijven op papier hangt echter sterk samen met het opsplitsen van bestaande bedrijven (omzetting van VOF's in eenmanszaken), terwijl het toegenomen

¹ Prijsstijging in cafés: +20% in de periode 2000–2003, tegenover +13% voor het taxivervoer in dezelfde periode.

² TNS Nipo Consult/KPMG BEA Conjunct-meting 2003, Maximum Tarief Taxi MU Consult 1998.

aantal voertuigen sterk samenhangt met de instroom van al bestaande reserve-auto's en het minder delen van auto's door verschillende chauffeurs (met het vervallen van het capaciteitsbeleid heeft het geen nut meer om het beperkte aantal vergunningbewijzen zo intensief mogelijk uit te nutten).

De drukte die bij de standplaatsen zichtbaar is blijkt niet zozeer het gevolg van een uitbreiding van het aanbod over de gehele linie te zijn, maar meer het gevolg van het feit dat er op bepaalde plaatsen en tijden meer taxi's tegelijkertijd samen op straat zijn.

In de steden is bovendien sprake van een sterke verschuiving van de vraag van standplaats naar opbelwerk, laatstgenoemde blijft feitelijk in grote steden op peil. Hierdoor neemt de zichtbare rij stilstaande taxi's vooralsnog juist toe. De voorkeur van de consument is hier kennelijk aan het verschuiven.

Het aantal productie-uren («wagenuren») is relevant, omdat het merendeel van de kosten in de taxisector tijdgerelateerd is. Door met minder geproduceerde uren (dus minder kosten) een betere beschikbaarheid te realiseren, wordt één van de achterliggende doelen van de nieuwe wetgeving gehaald: producenten de ruimte bieden om effectiever te produceren. Dit kan gelukt zijn doordat het aanbod meer dáár en dán is aangeboden waar er vraag is, òf doordat de vraag is teruggelopen en taxi's daardoor sneller aan de vraag konden voldoen.

De onderstaande tabel, die is samengesteld op basis van de monitorresultaten, duidt erop dat van een combinatie van deze beide effecten sprake is. We zien dat het aantal ritten per wagenuur steeds verbetert, behalve in de jaren dat er een sterke uitval van de vraag was als gevolg van aanzienlijke tariefstijging in het jaar ervoor (in de jaren 2000 en 2002 stegen de gemiddelde tarieven ruim meer dan de reële prijzen). Uitbundige tariefsverhogingen lijken zo door het prijsgevoelige deel van de consumenten enigszins vertraagd te worden «afgestraft». In het jaar ná de vraaguitleval past dan het aanbod (de hoeveelheid aangeboden wagenuren) zich vervolgens weer enigszins aan de resterende vraag aan en verbetert het aantal ritten per wagenuur weer.

Als we kijken naar de hoeveelheid gepresteerde reizigerskilometers per wagenkilometer (een groot deel van de opbrengsten is kilometergerelateerd!), zien we het zelfde beeld.

Tabel: Ontwikkeling productie en vervoerprestatie door de jaren o.b.v. TNS Nipo Consult/KPMG BEA monitor

	1999	2000	2001	2002	2003
Reizigersritten	92 miljoen	92 miljoen	82 miljoen	88 miljoen	76 miljoen
Reizigerskilometers	0,95 miljard	1,20 miljard	1,06 miljard	1,25 miljard	1,14 miljard
Wagenuren	23,6 miljoen	21,9 miljoen	23,9 miljoen	22,8 miljoen	21,7 miljoen
Voertuigkilometers	738 miljoen	775 miljoen	721 miljoen	780 miljoen	824 miljoen
Ritten/wagenuur	3,9	4,2	3,4	3,9	3,5
Reizigerskm/wagenkm	1,29	1,55	1,47	1,60	1,38

Ondanks de terugloop van het aantal afgenomen taxiriten in sommige jaren, blijken er, bezien over de hele periode, meer reizigerskilometers gepresteerd te worden per wagenkilometer. Dit kan, doordat de gemiddelde lengte van de door gebruikers afgenomen taxiriten door de jaren heen steeds verder is toegenomen van ca. 10 km in 1999 tot 15 km in 2003. De «vraag», ofwel de te leveren vervoerprestatie, uitgedrukt in reizigerskilometers, is over de periode 1999–2003 daardoor toegenomen.

Met de beschikbare reeks is het moeilijk om voor het effect van vraaguitval (aantal ritten) respectievelijk vraaguitbreiding (aantal reizigers-kilometers) te neutraliseren, maar er is voldoende aanleiding om te concluderen dat er sinds de invoering van de nieuwe regelgeving ook van meer fundamentele mogelijkheden om effectiever te produceren sprake is. Het opheffen van het capaciteitsbeleid (inclusief de vervoergrenzen) en de 24-uursverplichting zullen daarbij zeker een rol hebben gespeeld.

De mate waarin de mogelijkheden voor een meer effectief aanbod worden benut, verschillen per regio. Met name in de 4 grote steden speelt het aanbod nog onvoldoende in op veranderingen in de vraag en is leidt toegenomen capaciteit tot problemen op de standplaatsen.

1.8 Resumé resultaten deregulering

Samenvattend kunnen voor de analyse van de ontwikkelingen op de taxi-markt de volgende conclusies getrokken worden:

- + De consumententevredenheid is over het algemeen niet veranderd en ligt relatief hoog
- + De mogelijkheden om gemakkelijker toe te treden tot de markt en om met het aanbod meer effectief te voorzien in de vraag van de consument zijn verruimd, zowel voor de straat- als de contractsector
- + De consument is erop vooruit gegaan, in zoverre dat de beschikbaarheid van het taxivervoer wat verbeterd is, één van de belangrijkste kwaliteitseigenschappen.
- + De prijsontwikkeling (of beter gezegd: de ontwikkeling van de gemiddelde prijs-kwaliteitsverhouding) in het straattaxivervoer voldoet niet aan de geformuleerde doelstelling van een daling van het gemiddelde tarief
- + Door de doorgevoerde prijsverhogingen is een deel van de consumenten als taxigebruiker afgehaakt. Doordat het prijsongevoelige deel van de gebruikers gemiddeld langere ritten is gaan maken, is op landelijk niveau de consumptie op peil gebleven.
- + Uit de monitor blijkt dat de contractsector tussen 1999 en 2003 een omzetstijging van 85% heeft gerealiseerd, tegen 34% voor de straat-taxi. Dit terwijl de groei van het aantal ondernemingen zich concentreerde in de straattaxisector. Ook kan worden gesteld dat het overgrote deel van de afname van de administratieve lasten voor de taxibranche (ingeschat op meer dan € 21 miljoen/jaar) onder meer vanwege sterk vereenvoudigde uitbreidingsmogelijkheden, grotendeels ten goede is gekomen aan de contractsector. De conclusie is dat juist ook de contractsector in sterke mate heeft geprofiteerd van de voordelen van de deregulering.
- + De effectiviteit van de taxi productie is landelijk verbeterd doordat de beschikbaarheid is toegenomen met een kleinere hoeveelheid wagen-uren, echter in de 4 grote steden is de toegenomen capaciteit niet in alle gevallen even effectief ingezet, gelet op de vraag die niet is toegenomen. Ondanks dat de prijzen zijn verhoogd, wordt er niet meer winst gemaakt doordat de spoeling hier dunner is geworden
- + In het standplaatsvervoer komt nog weinig concurrentie op kwaliteit op gang. Bij de standplaatsen krijgt iedere nieuwe toetredster via het toerbeurtsysteem automatisch zijn kans, terwijl de anderen inschikken, ongeacht of ze de reiziger meer kwaliteit te bieden hebben.
- + De grote toetreding in de straattaximarkt leidde tot ongewenste neven-effecten en ordeproblemen in de grote steden, hetgeen leidde tot imagoschade van de taxibranche als geheel. Thans is de mate van toetreding weer afgenomen. Hierbij kan wel worden geconstateerd dat de onvrede over de kwaliteit van de taxi in de grote steden zich feitelijk richt op zo'n 1% van de totale landelijke omzet in de taxibranche. De betrokken steden hebben, samen met de politie en IVW, al de nodige

inspanningen geleverd om hier iets aan te doen. Samen met de minister van Verkeer en Waterstaat zal er nog een extra inspanning worden geleverd om de situatie verder te verbeteren.

- + Met de instroom van nieuwe bedrijven nam ook de benodigde handavingsinzet toe, zowel van IVW als van de politie. Hierbij is er op een effectieve manier en met succes samengewerkt tussen de steden, de politie en IVW.

2 Taxi in de toekomst

2.1 Beleidsdoelen anno 2004

De hoofddoelstelling van de deregulering was het versterken van de rol van de taxi in de personenmobiliteit. Daarbij ging het om de volgende beleidsdoelstellingen:

- > een absolute toename van het taxigebruik;
- > een relatieve toename van het taxigebruik ten opzichte van de overige modaliteiten, met name de auto;
- > een toename van de bezettingsgraad en een stijging van het aandeel beladen kilometers;
- > een versterking van de positie van de klant;
- > een verbetering van de handhaving.

Met voorgaande criteria in het achterhoofd zijn drie scenario's bezien:

1. terug naar volledige regulering;
2. volledige deregulering én als derde
3. via maatwerk de huidige situatie optimaliseren.

Rekening is gehouden met de relevantie op dit moment van de destijds gekozen doelen.

Terug naar volledige regulering is vanuit bestuurslast maar ook de gewenste armslag voor de branche niet gewenst. Volledige deregulering komt vooral onvoldoende tegemoet aan de wens van versterking van de positie van de klant.

Conclusie is dat het derde scenario van maatwerk door gerichte maatregelen op basis van de nu nog geconstateerde onvolkomenheden, het meest garant staat voor het bereiken van de eerder genoemde beleidsdoelstellingen. Hierna wordt beschreven hoe dat in de praktijk is vormgegeven.

De sterke focus op het verwerven van een grotere positie van de taxi was sterk gedreven door het oude beleid onder het SVVII. Deze focus is nu nog wel relevant voor de gebieden waar de taxi aan het oplossen van bereikbaarheidsproblemen kan bijdragen. De betreffende regionale overheid is in eerste aanleg zélf verantwoordelijk voor het kiezen van de aanpak voor oplossingen voor haar regionale bereikbaarheidsproblematiek. De vraag is dan of die daarin een meer of minder belangrijke bijdrage van de taxi voorziet. De afgelopen jaren hebben laten zien dat de decentrale overheden ook zelf nog een aantal belangrijke sleutels in handen hebben van het taxibeleid: de standplaatsen, de toegang tot tram- en busbanen, het verstrekken van taxi-informatie in de standplaatsomgeving, de toelating op doorstroom-stroken, de handhaving door de politie, overleg met de plaatselijke bedrijven of zelfs de subsidiëring of inkoop van vervoer met CVV of doelgroepenvervoer.

De taximarkt vervult een rol bij de borging van een aantal publieke belangen. Het taxivervoer is een aanvulling op het openbaar vervoer en kan bijdragen aan de oplossing van mobiliteits- en milieuproblemen. Het is voor veel mensen ook een terugvaloptie wanneer andere modaliteiten «het af laten weten». Het Kabinet wil er aan bijdragen dat de taxi, daar

waar dat gewenst wordt, naar vermogen kan bijdragen aan het oplossen van de bereikbaarheidsproblematiek. Gelet op het bescheiden aandeel van de taxi in de totale mobiliteit, mogen hierbij geen wonderen worden verwacht ten aanzien van modal-splitverschuivingen. Het ligt dan ook niet voor de hand om voor de toekomst in te zetten op een blijvend zware bestuurslast. Een meer terughoudende opstelling vanuit de overheid ligt in de rede, in lijn met het Kabinetsbeleid en het Hoofdlijnenakkoord voor alle sectoren. In het licht van de beperking van de administratieve lasten wordt ernaar gestreefd om burgers, bedrijven en andere overheden hierbij zo min mogelijk beperkingen en lasten op te leggen. Het beleid zal erop gericht zijn om een fundamentele verbetering in de positie van de taxiconsument te brengen en het garanderen van een basiskwaliteit van het taxiproduct.

2.2 Reeds ingezette nieuwe beleidsmaatregelen

Naar aanleiding van de geconstateerde ontwikkelingen op de taximarkt (zie ook mijn brief naar aanleiding van de tussenevaluatie¹) en het voortschrijdend inzicht over de werking van de taximarkt heeft het Kabinet de afgelopen jaren reeds een aantal belangrijke maatregelen genomen. Voor de meeste van deze maatregelen geldt dat zij recentelijk zijn ingegaan (of nog van kracht moeten worden) zodat het effect ervan nog niet zichtbaar is in de cijfers van het laatste jaar van de monitor (2003). Het Kabinet heeft het vertrouwen dat die maatregelen over enige tijd wel degelijk resultaat laten zien.

Het gaat om de volgende maatregelen:

> Realisatie invoering taxikenteken

Vanaf 1 juli 2000 voor nieuwe taxi's en vanaf 1 december 2000 zijn alle taxi's verplicht om de blauwe kentekenplaat te voeren. Daar heeft zowel de consument als de handhaving voordeel bij. Belangrijk te vermelden is ook dat de maatregel zonder uitzondering voor alle soorten taxi's geldt. Daardoor worden onnodige risico's met eventuele fraude voorkomen. Punt van verbetering is nog dat bij de overdracht van voertuigen een check bij RDW zou moeten plaatsvinden.

> Vakbekwaamheid ondernemer

Bij eenmanszaken werd de vakbekwaamheid nog al eens door het (al dan niet tegen betaling) inzetten van een procuratiehouder ingebracht. Regelmatig bleek deze persoon niet of onvoldoende «permanent en daadwerkelijk leiding te geven aan het vervoer», hetgeen wel een wettelijke vereiste is. Om die reden is op 27 januari 2003 door de Inspectie van Verkeer en Waterstaat (IVW) een Beleidsregel betreffende de toetsing van de vakbekwaamheid in het taxivervoer gepubliceerd, met daarin onder meer nadere uitleg van de term «permanent en daadwerkelijk leiding te geven aan het vervoer». Daarbij is ook een differentiatie naar de grootte van de onderneming aangebracht. Mede naar aanleiding daarvan heeft een aantal bedrijven de inrichting of vorm van de onderneming aangepast zodat de IVW alsnog een nieuwe centraal afgegeven vergunning kon verlenen.

> Wetswijziging om handel in vergunningbewijzen tegen te gaan

Meerdere malen is gebleken dat taxivervoer werd verricht op basis van onterecht door derden beschikbaar gestelde vergunningbewijzen. Met als gevolg dat niet- of onvoldoende gekwalificeerde bedrijfjes en/of chauffeurs toch taxivervoer aanbieden. Behalve dat dit ten nadele van de consument kan uitpakken, worden ook de bedrijven en chauffeurs die wél

¹ 27 juni 2001, TK 2000–2001, 25 910, 35.

aan de eisen voldoen, benadeeld. Medio 2003 is een voorstel van wet tot wijziging van de Wet personenvervoer 2000 in verband met een verbod op het ter beschikking stellen van vergunningbewijzen aan derden ingediend. De nota naar aanleiding van het verslag is begin februari 2004 aan de TK aangeboden. Streven is om de wijziging in het najaar 2004 in te laten gaan.

➤ *Klachten en geschillen*

Elke taxiondernemer is wettelijk verplicht om bekend te maken hoe hij met een klacht om zal gaan. Ook is aansluiting bij een geschillencommissie verplicht. Met KNV Taxi en de Consumentenbond is uitgebreid overlegd over de «algemene voorwaarden voor taxivervoer». Die voorwaarden vormen tevens de grondslag voor uitspraken van de Geschillencommissie taxivervoer die op 11 maart 2003 van start is gegaan. Alhoewel vooral een zaak van de taxibranche en consumentenorganisatie(s) zelf, is het proces voor de totstandkoming en de invulling van de voorwaarden in belangrijke mate door VenW gefaciliteerd.

De geschillencommissie taxivervoer opereert onder de vlag van de Stichting Geschillencommissies Consumentenzaken (SGC), waaronder ondermeer ook de geschillencommissie OV en die voor de reisbranche zijn ondergebracht. De door VenW geïnitieerde werkwijze heeft het voor de circa 4800 taxibedrijven (waarvan het overgrote deel éénmansbedrijven zijn) mogelijk gemaakt toch tegen zeer beperkte aansluitingskosten (thans 10,- euro per jaar per bedrijf) aan te sluiten.

Tevens is bij IVW een Landelijk Klachtenmeldpunt Taxi (LKT) ondergebracht.

➤ *Tariefkaart en traceerbaarheid*

Zowel de monitor als het landelijke en het Amsterdamse mystery-guests onderzoek tonen aan dat op dit moment maar liefst tot 90% van de consumenten de aan de buitenzijde van de taxi bevestigde tariefkaart niet opmerkt. Naast een betere kaart is na doorvoering ook een promotiecampagne die de consument wijst op de kaart voor het invoeringstraject belangrijk.

Er is een wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 in voorbereiding die het kader vormt voor het kenbaar maken van de ondernemer op de tariefkaart, die ook de grondslag biedt om nadere regels over de wijze van het vermelden van de tarieven te kunnen stellen. Die nadere regels worden/zijn in een ministeriële regeling nader uitgewerkt en hebben enerzijds tot doel de uniformiteit te vergroten en de leesbaarheid te verbeteren. Beoogde invoeringsdatum van die maatregelen is ook 1 juli 2004.

➤ *Keurmerk*

Na een aanloopperiode is de branche organisatie KNV Taxi erin geslaagd om in april jl. de eerste keurmerken voor taxi uit te reiken. Dit is mede op aandrang van en met hulp van het ministerie van V&W gebeurd. Het systeem is uitgewerkt volgens de opzet van een ISO-certificering. Hierbij is nadrukkelijk rekening gehouden met consumentenaspecten. Het keurmerk wordt uitgegeven door een onafhankelijke organisatie, die wordt bijgestaan door een college van deskundigen die breed is samengesteld met vertegenwoordigers uit de taxibranche en van consumentenorganisaties. De overheid heeft hierbij verder geen betrokkenheid, het is een verantwoordelijkheid van de partijen uit de taxibranche. Het keurmerk kan een belangrijke bijdrage leveren aan het imago van de gehele taxibranche.

Uitgangspunt van het keurmerk is dat alle soorten taxibedrijven ervoor in aanmerking kunnen komen, ongeacht of deze actief zijn in het straattaxi-

vervoer of in het contractvervoer, ook taxicentrales komen in aanmerking. De eisen worden getoetst door auditors van erkende certificeringsinstellingen. Ten behoeve van de toetsing is een certificeringsschema ontwikkeld met normen en eisen. Deze zijn gedifferentieerd naar het soort bedrijf eenmanszaak of groter taxibedrijf en het soort activiteit. Er wordt een gewogen beoordeling gehanteerd; bij het niet voldoen aan de belangrijkste eisen wordt het keurmerk niet verleend of wordt het ingetrokken. Met de grote steden is gesproken over de belangrijkste aandachtspunten bij de uitwerking en is de mogelijkheid onderzocht om privileges te koppelen aan het keurmerk. Gedacht kan hierbij worden aan speciale standplaatsen, de toegang tot busbanen en voetgangersgebieden. De gemeente Rotterdam werkt aan een pilot, die als voorbeeld kan dienen voor andere steden.

➤ *Vakbekwaamheid chauffeur*

Om ervoor te zorgen dat de consument een betere service krijgt en de taxichauffeur (meer) klantgericht gaat werken wordt een vakbekwaamheidseis, in de vorm van een verplicht examen, ingevoerd voor de uitoefening van het beroep van taxichauffeur. Hiermee wordt een niveau van basiskwaliteit in de dienstverlening door de taxichauffeur geïntroduceerd. De taxichauffeur is immers het gezicht en het visitekaartje van een taxionderneming; hij/zij staat direct in contact met de consument. De taxichauffeur voldoet aan de vakbekwaamheidseis als hij/zij slaagt voor het examen. Het verplicht stellen van een examen is één van de maatregelen die gericht zijn op het verbeteren van de basiskwaliteit van het taxivervoer.

De inhoud van het examen richt zich op die onderdelen die voor een goede uitoefening van het beroep van taxichauffeur relevant zijn. Hierbij wordt gedacht aan de volgende onderwerpen, die tot stand zijn gekomen na overleg met verschillende partijen uit de branche: klantgerichtheid, rijvaardigheid (inclusief stratenkennis), handelen bij calamiteiten, kennis van het voertuig en kennis van relevante wet- en regelgeving. Het examen wordt in het Nederlands afgenomen. Beheersing van de Nederlandse taal is daarvoor nodig. Het biedt ook meer zekerheid dat de chauffeur in bepaalde mate met de klant kan communiceren. De ministeriële regeling met daarin de exameneisen zal op 1 juli 2004 in werking treden.

➤ *Stimulering aanpassing Infrastructuur taxistandplaatsen*

Bij de beoogde marktwerking is het belangrijk dat de consument de meest gewenste taxi ook daadwerkelijk kan kiezen. Dat stelt onder meer eisen aan de inrichting van standplaatsen, die in het verleden meestal op het «first-in-first-out» principe was gebaseerd. Om die reden is het toepassingsgebied voor de inzet van die financiële middelen van de «regeling De Boer», waarmee werd beoogd betere doorstromingsmaatregelen voor collectief vervoer te stimuleren, verruimd met de mogelijkheid aanpassingen van taxistandplaatsen uit die middelen te financieren. Het merendeel van de onderzochte standplaatsen zijn aangepast, de meeste met gebruikmaking van de «De Boer-regeling». Een aantal toonaangevende standplaatsen in de grote steden is ook aangepast, enkele wachten op veel omvattender plannen, waarin de herinrichting wordt meegenomen. In een aantal gevallen is het fysiek niet mogelijk om de standplaatsen aan te passen.

➤ *Overleg en afspraken met Amsterdam en initiatieven andere steden*

Gezien de problemen in Amsterdam die zich vooral in 2000 en 2001 voordeden en de forse groei van het aantal taxi's in het centrum van

Amsterdam op diverse plaatsen en momenten, is intensieve samenwerking tussen VenW (met name de IVW) en het gemeentebestuur tot stand gekomen. Dat heeft geleid tot een innovatieve wijze van samenwerking door toepassing van een proef met mandatering van het regionaal politiekorps Amsterdam-Amstelland. Op basis van die mandatering wordt de bevoegdheid om op grond van de Wet personenvervoer 2000 en de Wegenverkeerswet 1994 bestuursdwang toe te passen ook aan het politiekorps toegekend. Het resultaat is zeker positief te noemen:

- > meer «ogen en oren» op straat die naar taxi kijken
- > er is meer opgetreden
- > taxi heeft nu duidelijk bij gemeente en politie prioriteit. Dat blijkt ondermeer ook uit het toelatingsbeleid op de bus- en trambaan.

Verder hebben de grote steden, zoals in het vorige hoofdstuk al is aangegeven, uiteenlopende inspanningen geleverd in samenwerking met de lokale taxipartijen.

> *Regeling maximumtarief: bijstellen hoogte maximumtarief*

Vanaf de instelling van het maximumtarief was het gebruikelijk om jaarlijks via indexerings een bijstelling op basis van de berekende kostenstijgingen in de taxibranche toe te passen. Vanwege de constatering dat de taxitarieven al relatief hoog zijn, de tarieven sterker leken te stijgen dan de kostprijs en mede naar aanleiding van het Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer, op 10 september 2003 is voor het jaar 2004 geen indexerings van de tariefcomponenten (instap-, uur- en kilometertarief) toegepast. Dit betekent dat de hoogte van het maximumtarief, dat vanaf 1 januari 2003 gold, ook per 1 januari 2004 blijft gehandhaafd en vooralsnog dus feitelijk is bevroren.

2.3 Voorgestane beleidsmaatregelen

Zoals in het bovenstaande is geanalyseerd is een aantal doelen niet of niet helemaal bereikt. De verwachte verbeterings voor de consument zijn nog maar beperkt tot stand gekomen. Dit heeft volgens het Kabinet vooral te maken met de te zwakke positie van de consument op de straattaximarkt. Naast meer garanties voor basiskwaliteit, waarvoor al de nodige maatregelen in gang zijn gezet, zijn de prijsontwikkeling en de markttransparantie de belangrijkste bronnen van zorg, evenals de situatie op de grootstedelijke taxistandplaatsen. Het vertrekpunt om aan de genoemde punten te werken is echter verbeterd.

Tegen de achtergrond van de hiervoor geformuleerde doelen en het landelijke beeld van de taxisector,, is er volgens het Kabinet dan ook geen aanleiding om met het taxibeleid fundamenteel andere wegen in te slaan.

Een aantal belangrijke beleidskeuzes is nog onverkort van belang. Door het opheffen van het capaciteitsbeleid en de 24-uur beschikbaarheidsverplichting worden bedrijven minder beperkt en kunnen zij effectiever voorzien in aanbod voor de vraag naar taxivervoer. De bestuurslast voor de overheid is teruggebracht van blijvende zorg bij een groot aantal taxi- autoriteiten vóór 2000 naar een beperkte last voor de Rijksoverheid. Het perspectief is dat die last op termijn nog verder zal verminderen, zodra de ingezette acties voor basiskwaliteit zijn geïmplementeerd en tot effect komen. Als er de goede maatregelen worden getroffen om de resterende marktperfecties te verminderen, kan de bestuurslast nog verder verminderen. Ook de consument is nu zeker niet slechter af dan in de situatie vóór 2000: ook vroeger stegen de tarieven in lijn met de kostprijsontwikkeling, de waardering van de kwaliteit is onverminderd hoog en de beschikbaarheid van het taxivervoer is licht verbeterd. Daarbij zijn er nog

belangrijke verbeter mogelijkheden bij de handhaving. Ik streef ernaar om de reeds in gang gezette maatregelen een kans te geven om effect te sorteren en de sector de ruimte en de rust te geven om de eigen verantwoordelijkheid verder op te pakken.

2.3.1 Vergroten markttransparantie en vraagsturing consumenten

Bij de uitwerking van het taxibeleid staat voor het Kabinet voorop dat de positie van de consument dient te worden versterkt, zodat er een grotere vraagsturing ontstaat. Om deze reden is er als onderdeel van de monitor consumentenonderzoek uitgevoerd dat laat zien uit welke elementen de optimale taxi is opgebouwd vanuit de beleving van de consument. De resultaten van dit onderzoek leveren daarmee belangrijke aangrijpingspunten voor het maken van beleid dat aansluit op de wensen vanuit de verschillende doelgroepen in de markt.

Onderzoek onder consumenten wijst uit dat bij vrijwel alle soorten ritmotieven de prijs het belangrijkste element binnen de keuze voor de taxi is. Niet alleen de hoogte van de prijs is daarbij van belang, maar voor minder frequente gebruikers is ook een transparante prijsopbouw van belang, liefst met zoveel mogelijk zekerheid vooraf over de uiteindelijk te betalen prijs en geleverde kwaliteit. Na de prijs kent de responstijd een hoog relatief belang, vooral bij ritten met een zakelijk motief. Het belang van de overige aspecten (deeltaxi, tariefopbouw, keurmerk, comfort en service) is duidelijk lager, maar consumenten haken af als een zeker minimum in het geding komt.

Analyse van de straattaximarkt naar aanleiding van de monitorresultaten wijst uit dat er sprake is van een transparantieprobleem ten aanzien van de prijzen. Het gebrek aan transparantie heeft te maken met de volgende factoren:

- veel consumenten maken maar incidenteel gebruik van een taxi
- op straat is er weinig keuze voor de consument
- er zijn hoge zoekkosten voor de consument
- chauffeurs zijn anoniem, zij hebben geen belang bij klantenbinding.

In het kader van de operatie «Beter bestuur voor burger en bedrijf» heeft het Kabinet Balkenende I de werkgroep «Burgers kunnen beter kiezen»¹ opdracht gegeven om te kijken naar transparantie in een aantal sectoren: pensioenen, zorginstellingen, energie én taxi's. Aan de hand van het «Afwegingskader Transparantie»² is bepaald of er sprake is van een transparantieprobleem, wat de aard ervan is en wat er aan gedaan kan worden.

De consument is het startpunt van de werkgroep. In de analyse van de werkgroep wordt geconcentreerd op transparantie vanuit de optiek van de consument. De vergroting van transparantie moet bijdragen aan de keuzemogelijkheid van de consument. Met verbetering van de keuzemogelijkheid wordt bedoeld dat de consument beter in staat is om een goede afweging te maken tussen aanbieders en producten en het product te kiezen dat het beste aansluit bij zijn of haar voorkeur (preferenties). Daarbij moet er aandacht zijn voor administratieve lasten. Het rapport van de werkgroep «Transparantie op de taximarkt» is bijlage bij deze nota. Het richt zich vooral op het gedeelte van de taximarkt waar zich de grootste transparantieproblemen voordoen en de meeste winst valt te behalen: het straattaxivervoer in de grote steden.

Geconstateerd wordt dat er nu sprake is van een vicieuze cirkel waarbij te weinig marktwerking te weinig leidt tot profilering van de aanbieders, waardoor ook de transparantie voor de consument niet wordt vergroot. Die kan dan weinig druk uitoefenen op de markt. In de beleids-

¹ In de werkgroep vertegenwoordigers van de Ministeries van Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Financiën en Justitie.

² Glasheider, meer inzicht in transparantie, Ministerie van Economische Zaken, oktober 2002.

voorbereiding is destijds te weinig aandacht besteed aan de manier waarop transacties tot stand komen en de voorwaarden waaronder klanten tot een geschikte keuze kunnen komen. De lage organisatiegraad en de beschreven automatismen geven ook aan dat de mogelijkheden voor overleg met en zelfregulering door instituties aan de aanbodzijde in deze sector beperkt zijn.

Het Kabinet onderschrijft de volgende aanbevelingen:

- **Aanbeveling 1: Vereenvoudigde tariefstructuur**
Voer een vereenvoudigde tariefstructuur in, opgebouwd uit een kilometertarief met een minimumritprijs of minimum aantal af te nemen kilometers.
- **Aanbeveling 2: Verbeterde tariefaanduiding**
Schrijf een grote duidelijke en leesbare tariefkaart voor die binnen en buiten de taxi leesbaar is.
- **Aanbeveling 3: Verlaging zoekkosten voor de consument**
Sta taxicentrales, onder bepaalde voorwaarden, toe zich te profileren op prijs en kwaliteit, zodat de zoekkosten van de consument worden verlaagd.
- **Aanbeveling 4: meer ruimte voor plaatselijke experimenten:**
Houdt rekening met het feit dat ondanks het landelijke vervoersgebied, de taximarkt grotendeels een lokale markt is. Stimuleer daarom lokale initiatieven om de situatie op de markt te verbeteren. Gemeenten in grote steden zouden bijvoorbeeld bij grote taxistandplaatsen borden kunnen plaatsen met km afstanden naar veel voorkomende bestemmingen. Hierover worden gesprekken gevoerd met de grote steden.

Deze aanbevelingen sluiten aan bij monitorresultaten. Hierna worden deze aanbevelingen verder uitgewerkt.

2.3.2 Basiskwaliteit, maar géén verdere kwaliteitsregulering

Naar aanleiding van incidenten in de grote steden en na het Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer op 10 september 2003 is een aantal maatregelen in gang gezet, gericht op het verbeteren van de basiskwaliteit in het taxivervoer. De betreffende maatregelen voor basiskwaliteit, zijn ingezet, omdat een niveau van basiskwaliteit de consument helpt om vooraf tot een inschatting te komen van wat hij mag verwachten en hiermee zijn onzekerheid te verkleinen. De monitor en de analyse over de marktstructuur, laten zien dat het daar met name bij delen van het straattaxivervoer aan ontbreekt. De maatregelen zullen naar verwachting bijdragen aan de verbetering van het imago van het taxiproduct, zodat de taxi voor meer mensen een overweging wordt om te gebruiken. Het consumentenonderzoek geeft verder ook aan dat de taxi zijn gebruikswaarde verliest als het niveau van op zich minder belangrijke kwaliteitsaspecten écht tekort schiet.

Nog verdergaande kwaliteitsregulering dan dat wat nu recentelijk al in gang is gezet, is vanuit de geformuleerde doelen géén optie. Kwaliteitsregels zullen de hele sector belasten, terwijl de problemen geconcentreerd zijn in een beperkt deel van de sector (deel straatwerk in de 4 grote steden). Het maken van uitzonderingen daarnaast bemoeilijkt de handhaving. De administratieve lasten die kwaliteitsregulering gewoonlijk met zich meebrengt, treffen de hele sector. Meer kwaliteitsregels betekent ook een toename van de bestuurs- en handhavingstlast. Nieuwe regels zijn bovendien geen garantie op succes: dat is afhankelijk van de naleving, die

echter met het toenemen van regels steeds moeilijker is af te dwingen. Belangrijk is verder dat kwaliteitsregels op termijn gevolgen kunnen hebben voor de kostprijs of beschikbaarheid van het taxivervoer in de hele taxisector (contract- en straatwerk), welke voor de consument vaak van groter belang zijn.

2.3.3 Samenwerking met grote steden

Met Amsterdam is vanaf 2001 al intensief samengewerkt, vooral op het gebied van handhaving en controle. Ook zijn daar ontwikkelingen geweest waarvan de belangrijkste is het toelatingsbeleid op bus- en trambanen. Daarvoor wordt een opleiding geëist en zijn duidelijke voorwaarden geformuleerd. Ook wordt bij de handhaving daarvan een «lik-op-stukbeleid» gevoerd. Een aantal daar inmiddels opgedane ervaringen is ook voor andere steden van belang. De mandatering van handhavingsbevoegdheden aan de politie heeft goed gewerkt.

Met de 4 grote steden is overleg gaande om de mogelijkheden te verkennen van de te nemen maatregelen naast de hiervoor genoemde al ingezette trajecten. Samen met de steden is bezien welke mogelijkheden de bestaande wettelijke regelingen op dit moment al bieden en/of deze voldoende speelruimte bieden om de gewenste maatregelen te kunnen treffen en welke ondersteuning de minister van Verkeer en Waterstaat hierbij kan leveren.

De standplaatsenproblematiek (inrichting, gedrag chauffeurs en handhaving) is daarbij een belangrijk onderwerp dat gezamenlijk nader zal worden uitgewerkt.

2.3.4 Schiphol

Goede kwaliteit van het taxiaanbod van en naar de luchthaven is in de ogen van Schiphol belangrijk. Schiphol doet dit door middel van periodieke aanbesteding van het taxivervoer.

Hierdoor is een afwijkend regime ontstaan tegenover dat op de openbare weg. Ook kunnen hierdoor openbare orde problemen optreden. Echter, omdat de standplaats is gelokaliseerd op het grondgebied van Schiphol kan Schiphol kiezen voor een afwijkend regime. Na uitvoerig overleg is het (nog) niet gelukt om Schiphol te overtuigen dat met alle landelijke beleidsmaatregelen (zoals die in het kader van klachten, chauffeurs-examens het branche-keurmerk) voldoende kwaliteit kan worden gewaarborgd.

Eind vorige jaar heeft Schiphol de procedure voor aanbesteding in gang gezet. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft met Schiphol afgesproken dat niet alle taxistandplaatsen zullen worden aanbesteed. Van de 14 beschikbare standplaatsen zullen er 4 plaatsen beschikbaar zijn voor «vrije ondernemers». Om het taxikeurmerk een impuls te geven is verder met Schiphol afgesproken dat alleen vrije ondernemers met een taxikeurmerk toegang krijgen tot de taxistandplaats. De contractperiode is 3 jaar en gaat in per 1 juni 2004. Na deze 3 jaar zal de minister van Verkeer en Waterstaat in overleg met Schiphol bezien in hoeverre de landelijk genomen beleidsmaatregelen tot het gewenste kwaliteitsniveau hebben geleid en of alle standplaatsen opengesteld kunnen worden voor alle ondernemers.

2.3.5 Boordcomputer taxi

Overtredingen met betrekking tot de rittenstaat en de werkmap staan in de top 3 van de door taxiondernemers en chauffeurs gepleegde overtredingen. Registratiefouten in de werkmap en dagrittenstaat maken de verantwoording van de rijen rusttijden moeilijk controleerbaar. De kwali-

teit en kwantiteit van de controles zullen verbeteren bij de invoering van de boordcomputer met smartcard. De automatische invoer van de arbeidsen rusttijden bij het gebruik van een boordcomputer taxi zal registratiefouten en fraudekansen sterk doen verminderen. Als controle-middel op de rij- en rusttijden zal de boordcomputer dan ook veel beter voldoen dan de huidige werkmap.

De richtlijn meetinstrumenten is 31 maart 2004 vastgesteld en dient op 30 april 2006 in de nationale wetgeving geïmplementeerd te zijn. De Minister van Economische Zaken zal het overgrote deel van deze richtlijn implementeren in de IJkwet. De nationale wetgeving dient in werking te treden op 30 oktober 2006. Onder deze richtlijn vallen ook de voorwaarden die gesteld worden aan een taxameter, die een onderdeel uitmaakt van de boordcomputer taxi.

De boordcomputer taxi zal worden uitgevoerd met een smartcard voor de registratie van de rij- en rusttijden. Op dit moment wordt gewerkt aan het vrijmaken van financiële middelen ten behoeve van de (voor) financiering van de ontwikkeling van deze smartcard.

2.3.6 Resumé Kabinetsbeleid

Het Kabinetsbeleid zal worden gebaseerd op de twee voor de taxibranche belangrijkste pijlers:

- het garanderen aan de consument van een basiskwaliteit, waarvoor inmiddels een breed pakket aan maatregelen is gerealiseerd of binnen afzienbare tijd wordt afgerond;
- het ervoor zorgdragen dat de consument voor de taxi kan kiezen en vervolgens zijn keuze kan maken tussen de verschillende aanbieders door maatregelen die de transparantie van en op de taximarkt vergroten.

Dat leidt in meer detail tot de volgende conclusies of acties:

- Sturing op afstand door rijksoverheid middels een samenhangend pakket aan maatregelen, met ruimte voor initiatief door de regio's om de taxi in te passen in hun verkeer- en vervoerbeleid en aan marktpartijen om plaatselijk zoveel als mogelijk zelf tot een goede afstemming tussen dienstverlening en de wensen van de consument te komen;
- Burgers, bedrijven en andere overheden worden zo min mogelijk beperkingen en lasten opgelegd, terwijl ook de bestuurs- en handhavinglast voor de rijksoverheid zoveel mogelijk beperkt blijft, conform de uitgangspunten van «Andere Overheid»;
- Versterken van de positie consument door:
 - vergroten markttransparantie en vraagsturing consumenten ondermeer door vereenvoudiging tariefstructuur
 - garanderen van voldoende productzekerheid voor de consument door het waarborgen van de basiskwaliteit taxivervoer. Het huidige deels nog af te ronden pakket, acht het Kabinet daarvoor op zich voldoende en moet de kans krijgen zich te bewijzen;
- Zorgen dat de taxi naar vermogen kan bijdragen aan het oplossen van de bereikbaarheidsproblematiek;
- Verdere optimalisering handhaving door de samenwerking met de diverse regiokorpsen en het benutten van eenvoudiger te hanteren instrumenten, bijvoorbeeld door de inzet van informatica en e-government.

Lopende, af te ronden acties

- Introductie van een verplicht examen voor chauffeurs per 1 juli 2004

- introductie van een beter leesbare tariefkaart en van een uniform traceerbaarheidskenmerk (streven is per 1 juli 2004)

Nog op korte termijn in te zetten acties

- introductie van een eenvoudige, transparante tariefstructuur en een adequaat communicatietraject daarover naar zowel consument als branche
- voortgaan met het overleg met de vier grote steden ten behoeve van lokale «maatregelen op maat» ter ondersteuning van een verbetering van de standplaatsenproblematiek. De steden geven als prioriteit aan om de marktorde (voorkomen van first in – first out gedrag), openbare orde en verkeersorde (garanderen van doorstroming op en rond de standplaatsen) te verbeteren. De minister van Verkeer en Waterstaat zal daaraan naar vermogen bijdragen, waarbij te denken valt aan intensievere controles op standplaatsen.

2.4 Uitwerking beleidsinstrumenten

2.4.1 Vereenvoudiging tariefstructuur

Uit het consumentenonderzoek uit de monitor blijkt zoals reeds gezegd dat het voor de consument van groot belang is om beter te kunnen inschatten wat er voor de rit betaald dient te worden, hoe de prijs is opgebouwd en dit ook achteraf te kunnen controleren. Uit de onderzoeksgegevens blijkt dat het tariefniveau en de slechte inzichtelijkheid van de tariefstructuur de door de consument als slechtst beoordeelde aspecten van de taxi zijn. Om deze redenen acht het Kabinet de totstandkoming van een eenvoudiger, meer transparante tariefstructuur voor de straattaxi noodzakelijk. Het belangrijkste doel is om de onzekerheid vooraf bij de consument over de te verwachten ritprijs in belangrijke mate weg te nemen door de zichtbaarheid en de inzichtelijkheid van de tarieven te verbeteren. Het huidige tarief is gebaseerd op een combinatie van het opstaptarief, kilometertarief en een tijdtarief en sluit onvoldoende aan bij de consumentenvoorkeur en is meer een vertaling van de kostenstructuur van de ondernemingen.

Om de zichtbaarheid van de tarieven en het hierdoor vooraf kunnen voorspellen van de ritprijs te verbeteren zal er een aanmerkelijk beter leesbare tariefkaart worden voorgeschreven. Om de inzichtelijkheid te vergroten wil het Kabinet daarnaast komen tot een vereenvoudiging van de tariefstructuur. De kern van het dit pakket is om met meer transparante tarieven de zoekkosten voor de consument omlaag te brengen en de concurrentie op prijs- en kwaliteit in het straattaxivervoer op gang te brengen. Door op deze manier meer transparantie over het tarief in de markt af te dwingen, kunnen consumenten immers de prijzen beter vergelijken, verminderen de zoekkosten en wordt het voor individuele ondernemers meer lonend om op prijs te gaan concurreren of zich op kwaliteit te gaan onderscheiden.

Een projectgroep met alle belanghebbenden heeft zich meermalen gebogen over de vraag hoe te komen tot een meer transparante tariefstructuur voor straattaxivervoer. Gezocht is naar een structuur die aansluit bij de voorkeuren van de consumenten is, die voor ondernemers acceptabel is en voor de inspectie handhaafbaar is. Deze fase in het traject is afgesloten met een expertmeeting, met nadrukkelijke inbreng ook vanuit de markt.

In hoofdlijn zijn er drie varianten te onderscheiden, waarbij de volgende voor- en nadelen zijn te onderscheiden:

1. **Tijdtarief:** een systeem op basis van een tijdtarief sluit aan bij de belangrijkste kostencomponent van de ondernemer, namelijk de personeelskosten;
2. **Kilometertarief:** een systeem op basis van een kilometertarief sluit aan bij de wensen van vergroting van de voorspelbaarheid en transparantie van tarieven richting de consument. Hierbij kan binnen/buiten de grote steden een ander kilometertarief worden gehanteerd, evt. in combinatie met een vast zonetarief;
3. **Zonetarief:** een tariefstructuur op basis van een zonetarief (zoals bijvoorbeeld die van het stads- en streekvervoer, maar die zouden voor taxi te grootschalig zijn) komt eveneens tegemoet aan de voorspelbaarheid vooraf en duidelijkheid richting de consument. Hierbij kan o.m. worden gedacht om binnen een zone een maximale ritprijs te hanteren (principe zoals in Utrecht).

Alle drie deze varianten vormen een verbetering ten opzichte van de huidige structuur doordat het aantal variabelen afneemt van nu drie naar één. In de expertmeeting zijn de varianten beoordeeld op vier aspecten:

- > kan de consument de ritprijs vooraf inschatten;
- > kan de consument de ritprijs achteraf controleren;
- > wat is de beheerslast;
- > laat de nieuwe structuur ruimte voor de ondernemer om deze opbrengstneutraal toe te passen.

De conclusies van deze analyse zijn dat een systeem op basis van tijd als belangrijk nadeel heeft dat het voor de consumenten moeilijker is om (vooraf) een inschatting kunnen maken van de ritprijs. De risico's bij onvoorziene wegomstandigheden liggen bovendien bij de consument. Dit systeem sluit vooral aan bij de kostencomponent van de ondernemer, namelijk de personeelskosten. Een systeem op basis van een kilometertarief sluit duidelijk aan bij de wensen van vergroting van de voorspelbaarheid en transparantie van tarieven richting de consument. Hierbij kan binnen/buiten de grote steden een ander kilometertarief worden gehanteerd, evt. in combinatie met een vast zonetarief. Deze variant heeft, zo blijkt uit onderzoek, met het zonetarief, veruit de voorkeur bij de consument boven een tijdtarief. Een tariefstructuur op basis van een zonetarief (zoals bijvoorbeeld die van het stads- en streekvervoer, maar die zouden voor taxi te grootschalig zijn) komt eveneens tegemoet aan de voorspelbaarheid vooraf en duidelijkheid richting de consument. Hierbij kan o.m. worden gedacht om binnen een zone een maximale ritprijs te hanteren (principe zoals in Utrecht). Een zonetarief biedt vanuit het perspectief van de consument voordelen, maar brengt een grote beheerslast met zich mee. Verder draagt dit systeem allerlei grensconflicten in zich en wordt de taxameter overbodig, hetgeen een grote desinvestering zou betekenen. Ook is hierbij extra aandacht vereist voor de wijze van controle en handhaving, zowel door de ondernemer als ook als het gaat om fiscale controles.

Gezien de grote belangen die op het spel staan en gelet op het nog lopende onderzoek heeft het Kabinet thans nog geen eindoordeel. Wel lijkt een voorkeur voor een tariefvariant gebaseerd op kilometer gerechtvaardigd, ook al gezien de door de consument uitgesproken voorkeur. Dit is ook de voorkeursvariant die voortkwam uit de brede expertmeeting. Het lijkt mogelijk om ook een tarief gebaseerd op kilometers zo in te stellen dat de door de branche gewenste opbrengstneutraliteit per onderneming gewaarborgd is.

Ook de brancheorganisatie KNV Taxi spreekt zich nog niet definitief uit maar heeft vooralsnog voorkeur voor een tarief gebaseerd op tijd, aangezien dit het beste aansluit bij de kostenstructuur van de ondernemer.

Bij de verdere uitwerking van een nieuwe tariefstructuur zal er zorgvuldig gekeken worden naar de voor- en nadelen in de praktijk van alle genoemde varianten en zullen deze op de vier eerder genoemde aspecten getoetst. Te samen met KNV Taxi werkt het Kabinet een nieuwe tariefstructuur nader uit via een gericht onderzoek naar de effecten in de praktijk. Pas daarna zal er een definitieve keuze worden gemaakt. De resultaten hiervan zullen worden input zijn voor de te maken uiteindelijke keuze. Deze keuze zal het Kabinet na de zomer maken en deze aan de Kamer kunnen voorleggen. Het streven is om per begin 2006 de nieuwe structuur in te voeren, dit geeft de taxisector de tijd om zich voor te bereiden en de wet zonodig hierop aan te passen.

De structuur die op dit moment de voorkeur van het Kabinet heeft voldoet aan twee elementen.

Ten eerste is er nog maar één variabele, namelijk alleen een tarief per kilometer. Dus geen instaptarief en ook geen wachttarief meer. Dat maakt het voor de consument veel overzichtelijker. Dat blijkt ook uit onderzoek onder consumenten¹.

Het tweede element is de mogelijkheid voor de ondernemer om de consument een beperkt minimumaantal kilometers verplicht te laten afnemen. Dat kan wenselijk zijn, omdat met alléén een kilometertarief voor de consument anders een zeer lage drempel zou resulteren om ultrakorte ritten te maken, terwijl ook ultrakorte ritten voor de ondernemer een zeker initieel kostenniveau kennen. Immers: om de consument een goede beschikbaarheid te kunnen garanderen is enige overcapaciteit met op ritten wachtende voertuigen noodzakelijk. Die wachttijd moeten uiteindelijk wel door betaalde ritten worden terugverdiend. Een chauffeur/ondernemer die een ultrakorte rit aanneemt, zou zonder verplichte minimumafname van kilometers nauwelijks inkomsten hebben, terwijl het wachten op een nieuwe rit weer van voren af aan begint. Ook de consument heeft daarom baat bij de verplichte afname van een zeker aantal kilometers: een consument die bijvoorbeeld vanwege bagage, lichamelijk ongemak of gevoelens van onveiligheid per se zo'n korte rit wil maken, zal niet zo snel meer geweigerd worden, maar wordt vervoerd tegen een tarief dat aansluit bij de kostenopbouw van dergelijke ritten.

Het resultaat is aldus een duidelijk te communiceren tariefstructuur met twee belangrijke elementen:

- De prijs per kilometer die voor de eerste van te voren vastgestelde kilometers anders is als voor de vervolg kilometers;
- Eventueel een vaste prijs voor deze eerste kilometers, ongeacht de feitelijke reisafstand.

De verwachting is dat doordat de klant vooraf een inschatting kan maken van de ritprijs en dit achteraf kan checken de consumenten veel gemakkelijker in staat zijn prijzen te vergelijken, daardoor meer op prijs gaan kiezen, waardoor het voor individuele ondernemers ook lonender wordt om individueel lagere prijzen te gaan voeren. Ook biedt deze regeling enige ruimte voor specialisatie, bijvoorbeeld voor ondernemers die er bewust voor kiezen om wél veel omzet in korte ritten naar zich toe te trekken met een lagere verplichte afname van kilometers (en misschien wat meer wachttijd voor de consument).

In deze variant kan er gekozen worden voor een vaste prijs inclusief een vast (beperkt) aantal kilometers. Vanuit de overheid zal er hierbij een grens gesteld worden aan het minimumaantal kilometers dat de onder-

¹ Conjunctmeting 2003 door TNS Nipo Consult / KPMG BEA. Een tariefstructuur gebaseerd op kilometers waarden zij nagenoeg even hoog als bijvoorbeeld zonetarieven en veruit prefereren boven een tijdtarief. Zonetarieven en een kilometertarief worden ook aanmerkelijk beter gewaardeerd dan de huidige tariefopbouw met meer componenten of bijvoorbeeld alleen een uurtarief.

nemer de consument kan verplichten om af te nemen, zeker in het geval het maximumtarief wordt gecontinueerd. De precieze grens van het aantal kilometers dat – om de vergelijkbaarheid van de tarieven te waarborgen – vastgesteld zal worden is onderwerp van nader onderzoek.

Om voor de consument de uiteindelijke ritprijs tevoren nog beter voorspelbaar te maken is het plaatsen van borden of stickers met referentieritten zeer effectief, waarop afstanden (en prijzen van ritten) naar bekende bestemmingen zijn gegeven. Ik ben hierover in gesprek met de grote steden. Met name Rotterdam werkt momenteel een pilot uit waarin dergelijke mogelijkheden zijn opgenomen. Dit sluit aan bij aanbeveling 4 van de genoemde interdepartementale werkgroep.

2.4.2 Maximumtarief

De geconstateerde imperfecties op de straattaximarkt hebben aanleiding gegeven een om een maximumtarief te hanteren. Onderzoek¹ en de praktijk in de afgelopen jaren laten echter zien dat een landelijk maximumtarief een onvoldoende effectief instrument is. Dat de huidige prijzen zich nog ruim onder het maximumtarief bevinden is niet het succes van dit instrument, maar geeft aan dat dit instrument de daadwerkelijke prijsstijgingen niet werkelijk beperkt. Ook vanuit het buitenland zijn geen voorbeelden van een effectief maximumtarief bekend.

Het belangrijkste nadeel van een landelijk maximumtarief is, dat het rekening moet houden met gebieden en tijden met een sterk verschillende kostprijsopbouw en kostprijniveau. In de meer landelijke gebieden zijn de kilometerkosten belangrijk. In de grote steden met veel congestie zijn de uurkosten belangrijk. Aan- en afrijdtijden en de drukte op standplaatsen lopen uiteen per gebieden, waardoor éénzelfde opstaptarief verschillende effecten heeft in verschillende gebieden.

Het maximumtariefniveau dat de ondernemers in het ene gebied beperkt tot acceptabele prijzen met een adequate beschikbaarheid, kan voor het andere gebied betekenen dat het aanbieden van taxivervoer kostprijs-technisch niet meer verantwoord is. De beschikbaarheid loopt dan sterk terug, waarmee één van de belangrijkste functies van het taxivervoer, de terugvaloptie voor andere modaliteiten, in gevaar komt.

Om dit soort problemen te voorkomen is het maximumtariefniveau bij de invoering van de deregulering relatief hoog gekozen. Het was ook relevant om ruimte te geven aan initiatieven voor eventuele nieuwe taxidiensten van hoge kwaliteit met een hogere prijs. Dit hoge maximumtariefniveau heeft de ondernemers de ruimte gegeven hun prijzen te laten stijgen met het excuus dat ze onder het maximumtarief zijn gebleven. Dit effect, waarbij het maximumtarief wellicht ook als een zekere «richtprijs» fungeerde, trad vooral in het eerste jaar (2000) op. Dat jaar is «goed» voor ca. de helft van de tariefstijging, gemeten in de periode 1999–2003.

Een regionale invulling van het maximumtarief kent weer andere nadelen. Dit zou weer vragen om de invoering van vervoergebieden en de inzet van voertuigen in verschillende regio's beperken. Het probleem van te weinig ruimte voor nieuwe diensten van een hoog kwaliteitsniveau is er niet mee verholpen.

De regeling maximumtarief kent nu ook het nadeel dat het productformules met verhuur per zitplaats in de weg zit. Als alle zitplaatsen verhuurd zijn, kan dat een opbrengst opleveren die boven het maximumtarief ligt en daarom door IVW niet geaccepteerd wordt.

¹ Herziening regeling maximumtarief taxi, Muconsult 2002.

2.4.3 Beperkingen aan het in de markt zetten van eenduidige taxiproducten

Uit het eerder aangehaalde onderzoek van de interdepartementale werkgroep in het kader van de bevordering van meer transparantie voor de burger is geconcludeerd dat op de taximarkt meer concurrentie zou ontstaan, indien de consument uit een overzichtelijk aantal tariefstellingen kan kiezen. Die keuze is voor de consument niet goed mogelijk op een markt met vele honderden afzonderlijke taxiondernemingen die ieder hun eigen tarieven hanteren. Een geografische markt met bijvoorbeeld vier concurrerende taxicentrales met ieder een eigen tariefstelling voor de bij hen aangesloten taxiondernemingen is voor de consument veel overzichtelijker en stelt hem in staat een goede keuze te maken uit de geboden diensten.

Voor een zodanige overzichtelijke situatie moeten taxicentrales zich wel kunnen profileren op prijs en kwaliteit van de diensten die de bij hen aangesloten taxiondernemingen verlenen. In de nieuwe wetgeving is het systeem van verplichte tarieven voor taxidiensten vervallen en krijgen ondernemingen de vrijheid zelf hun tarieven te bepalen. In de praktijk zijn veel taxiondernemers aangesloten bij een taxicentrale en presenteren zij zich als onderdeel van een collectief aan de markt. Het is de vraag, in hoeverre afspraken die tussen de centrale en de daarbij aangesloten taxiondernemingen gezamenlijk worden gesloten verenigbaar zijn met de Mededingingswet.

De bij een taxicentrale aangesloten taxiondernemingen rijden voor eigen rekening en risico en zijn daarom aan te merken als zelfstandige ondernemingen in de zin van de Mededingingswet. In de organisatorische opzet van taxicentrales, waarin deze vervoersopdrachten van klanten in ontvangst nemen en die toewijzen aan die lege taxi die zich het dichtst in de buurt van de desbetreffende klant bevindt, is sprake van verdeling van opdrachten, met andere woorden van marktverdeling. Ook is het hanteren van gelijke tarieven of maximumtarieven door de taxiondernemers die bij dezelfde centrale zijn aangesloten, een vorm van horizontale prijsbinding. Volgens de vaste beschikkingenpraktijk en jurisprudentie met betrekking tot de Mededingingswet zijn prijsbinding en marktverdeling naar hun aard mededingingsbeperkend.

De marktverdelings- en prijsafspraken binnen een taxicentrale zijn echter niet te beschouwen als «kale, naakte» mededingingsbeperkende afspraken, maar dienen te worden gezien binnen de context van een taxicentrale. Het doel van dergelijke afspraken binnen een taxicentrale is in de regel om de verkoop door de taxicentrale in zijn geheel te bevorderen c.q. te stimuleren in concurrentie met andere taxicentrales / grote taxiondernemingen.

Daarbij is van belang dat taxiondernemingen door zich bij een centrale aan te sluiten het voordeel hebben dat zij niet zelf voor een telefooncentrale behoeven te zorgen en dat zij zich niet als aanbieder op de markt een positie bij klanten behoeven te verwerven. Taxicentrales dragen er daardoor ook toe bij de dienstverlening door de aangesloten taxiondernemers in haar geheel te bevorderen en hen te steunen in de concurrentie met andere taxicentrales of grote taxiondernemingen. Dit is ook in het belang van de consument. Niet alleen zal het op een markt functioneren van verschillende taxicentrales de doorzichtigheid van de taximarkt voor de consument vergroten, maar ook zal dat leiden tot meer concurrentie tussen taxicentrales, hetgeen een voor de consument gunstig effect op het niveau van de taxitarieven zal hebben. Andere voordelen van taxicentrales voor de consument zijn dat deze zijn opdracht slechts aan één meld-

punt behoef te geven en dat door de toedeling van zijn opdracht aan die lege taxi die zich het dichtst bij hem in de buurt bevindt, de wachttijd voor hem zo beperkt mogelijk blijft. In concrete gevallen zal dus een afweging gemaakt moeten worden of de voordelen van afspraken binnen een taxicentrale opwegen tegen het eventuele mededingingsbeperkende effect dat hiervan uit gaat.

Deze benadering laat de mogelijkheid open dat de marktverdelings- of prijsafpraak binnen een taxicentrale in een concreet geval voldoet aan de criteria van vrijstelling van het kartelverbod waarvan het bedoeling is dat die in de Mededingingswet worden opgenomen¹. In het nieuwe systeem van de Mededingingswet (waarbij de ontheffingsmogelijkheid wordt vervangen door een vrijstelling) kunnen ondernemingen zich, als de NMa tegen hen een procedure wegens vermeende overtreding van het kartelverbod begint, erop beroepen dat hun afspraak voldoet aan de vrijstellingscriteria. De minister van Economische Zaken zal er voor zorg dragen dat er een beleidsregel wordt uitgevaardigd waarin het juridische en economische kader nader zal worden uitgewerkt waaronder het is toegestaan binnen een taxicentrale zekere marktverdelings- of prijsafspraken te maken.

2.4.4 Handhaving

Er is een aantal belangrijke knelpunten bij de handhaving in beeld gebracht. De oplossingsrichtingen worden momenteel uitgewerkt zodat beoordeeld kan worden op welke wijze en binnen welk tijdpad verbeteringen mogelijk zijn. Deze zal het Kabinet dan waar mogelijk en gewenst voortvarend ter hand nemen.

Knelpunten

Uitgifte van vergunningbewijzen

Vanuit de grote steden is een aantal voorstellen gedaan om de vergunninguitgifte te verbeteren. Op grond van de huidige regelgeving worden vergunningbewijzen niet afgegeven op kenteken van het voertuig. Het aantal vergunningbewijzen dat een ondernemer kan aanvragen is in principe onbeperkt, met dien verstande dat IVW de uitgifte van vergunningbewijzen kan beperken tot het aantal voertuigen waarover de taxiondernemer beschikt. Innemen of intrekken van vergunningbewijzen is niet geregeld. De regeling maakt het mogelijk dat bedrijven op eenvoudige wijze meer vergunningbewijzen kunnen verkrijgen dan voor het eigen bedrijf zullen worden gebruikt. Blijkbaar is de verleiding groot om bewijzen tegen vergoeding af te staan aan niet-vergunninghouders. Dit kan leiden tot situaties waarbij de klant ten onrechte wordt voorgespiegeld te maken te hebben met een legaal taxibedrijf. Tevens leidt deze situatie tot een onnodig zware belasting van de inspectiecapaciteit.

In het verleden is voor dit systeem gekozen op verzoek van de taxi-branche, maar ik wil opnieuw met de taxibranche van gedachten wisselen over het op eenvoudige wijze koppelen van het vergunningbewijs aan het kenteken van het voertuig om misbruik van vergunningbewijzen te voorkomen. Door dit op geautomatiseerde wijze te doen, kan dit mogelijk tot snellere afgifte van documenten en vermindering van administratieve lasten leiden.

¹ De systematiek van de Mededingingswet wordt op dit punt in overeenstemming gebracht met de systematiek van de met ingang van 1 mei 2004 ingevoerde modernisering van de Europese mededingingsregels. De vrijstellingscriteria komen in de plaats van de bestaande ontheffingsmogelijkheid en zijn gelijk aan de criteria voor het verlenen van een ontheffing op basis van het bestaande artikel 17 van de Mededingingswet: «De directeur-generaal [van de NMa] kan op aanvraag een ontheffing verlenen van het verbod van artikel 6, eerste lid, voor overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen als bedoeld in dat artikel, die bijdragen tot verbetering van de productie of van de distributie of tot bevordering van de technische of economische vooruitgang, mits een billijk aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen de gebruikers ten goede komt, en zonder nochtans aan de betrokken ondernemingen a. beperkingen op te leggen die voor het bereiken van die doelstellingen niet onmisbaar zijn, of b. de mogelijkheid te geven, voor een wezenlijk deel van de betrokken goederen en diensten de mededinging uit te schakelen.»

Handhaving maximumtarief

De huidige tariefstructuur met de 3 componenten opstaptarief, uurtarief en afstandstarief en het via een rekenregel in de taxameter bepaalde omslagpunt tussen uur en afstandstarief, maakt het moeilijk om deze goed te kunnen toetsen op de vraag of men al dan niet voldoet aan het maximumtarief.

Feitelijk moet een rit worden «meegereden», omdat per rit de omstandigheden mede bepalend zijn. Dat maakt de handhaving op dit punt erg arbeidsintensief.

Verondersteld mag worden dat een eenvoudigere tariefstructuur, waar op dit moment aan wordt gewerkt, de handhaving vergemakkelijkt.

Standplaatsen: gedrag van chauffeurs

Ook op standplaatsen die goed heringericht zijn, kan de keuze door de consument worden belemmerd doordat chauffeurs doorverwijzen naar de voorste taxi. Feitelijk is sprake van marktverdeling.

Lastig is dat dit relatief kleine vergrijp wel veel impact heeft op de keuzemogelijkheid door de klant voor een taxi en bovendien relatief vaak en op veel plaatsen voorkomt. Dat maakt handhaving moeilijk. Bovendien is het een sterk lokale aangelegenheid. Aanpakken van dit gedrag is moeilijk en krijgt thans ook weinig prioriteit. Het is wel een punt dat nadrukkelijk meegenomen wordt in het overleg met de grote steden. Deze hebben meer middelen om door de inrichting van standplaatsen en door het nemen van ondermeer verkeersmaatregelen bij te dragen aan meer marktconform gedrag van de taxichauffeurs. De minister van Verkeer en Waterstaat kan vanuit haar bevoegdheden onder meer de controle door de IVW op de standplaatsen intensiveren.

Optimalisering

Het toezicht op het taxivervoer door de IVW gebeurt in de vorm van bedrijfscontroles en wegcontroles. De nadruk ligt op de wegcontroles vanwege de zichtbaarheid daarvan en de daarmee gepaard gaande preventieve werking. De controles zijn repressief van aard. Er wordt zoveel mogelijk op stuk beleid toegepast. Sinds juni 2003 wordt door de IVW het instrument last onder dwangsom gebruikt. Een dwangsom wordt opgelegd om herhaling van een geconstateerde overtreding te voorkomen. Wordt toch opnieuw eenzelfde overtreding geconstateerd dan verbeurt de overtreder de dwangsom die kan oplopen tot € 20 000,- voor het aanbieden van taxivervoer zonder een daartoe strekkende vergunning.

De ervaring leert dat intensievere controles leiden tot een verlaging van het overtredingspercentage, maar dat dit overtredingspercentage weer stijgt zodra de controle-intensiteit afneemt.

Door de recente centralisatie van de beoordeling van aanvragen van verklaringen omtrent het gedrag (CVOG) bij het Ministerie van Justitie en het opstellen van screeningslijsten voor de afgifte van deze verklaringen wordt verwacht dat in meer gevallen dan tot nu toe een verklaring zal worden geweigerd. De IVW is actief betrokken bij deze ontwikkeling. Aangezien een recente verklaring omtrent het gedrag voorwaarde is voor het verkrijgen van de ondernemersvergunning voor taxivervoer en voor de chauffeurspas, zal dit ook voor het taxivervoer gevolgen hebben. Ook bij de 5-jaarlijkse omwisseling van chauffeurspassen zal dit een rol spelen.

Het toezicht van de IVW is gericht op de bestaande wet- en regelgeving. Toezicht op de voorgestane nieuwe beleidsmaatregelen zal in het handhavingsbeleid worden opgenomen. Bovendien worden kort na invoer-

ring van nieuwe maatregelen (zoals een klachtenregeling, chauffeurs-examen, tariefkaart) gerichte controles gehouden, bijvoorbeeld in de vorm van thema-acties, om ondernemers en chauffeurs zich zo snel mogelijk aan de nieuwe maatregelen zullen houden.

De IVW werkt, zeker in de grote steden, nauw samen met de politie.