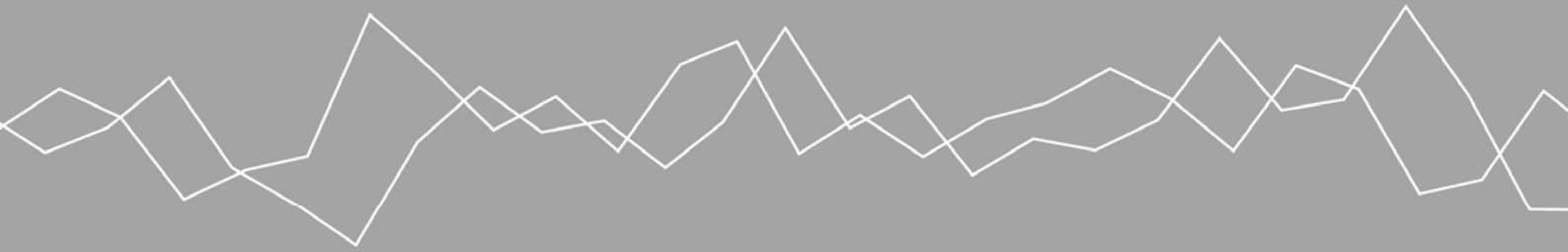


Toekomst voor de taxi



Amsterdam, juni 2008
In opdracht van KNV Taxi- en het Ministerie van Verkeer & Waterstaat

Toekomst voor de taxi

Rapport van de Taskforce Toekomstvisie Taxi, onder voorzitterschap
van prof. dr. Hugo B. Roos

Joost Poort
Jarst Weda



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr.: 2008-38

ISBN: 978-90-6733-448-8

Copyright © 2008 SEO Economisch Onderzoek Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Woord vooraf	i
Samenvatting	iii
1 Inleiding	1
2 Analyse taximarkt	3
2.1 De taximarkt.....	3
2.2 Probleemanalyse	8
2.3 Conclusie.....	13
3 Adviezen voor een afgewogen taxibeleid	15
3.1 Opstaptaxi, beltaxi en contractvervoer	15
3.2 Toegang tot de markt.....	17
3.3 Borging reputatiemechanisme	22
3.4 Tarieven.....	31
3.5 Rij- en rusttijden.....	33
3.6 Bijzondere voertuigen en diensten	34
3.7 Milieueisen	36
3.8 Toezicht en sanctionering	37
4 Implementatie/uitvoeringsagenda	41
Referenties	45
Bijlage A Startdocument Taskforce	49

Woord vooraf

In de zomer van 2007 nam Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV) Taxi het initiatief om een Taskforce op te richten waarin ondernemers, reizigers- en consumentenorganisaties, rijksoverheid en gemeenten in gesprek zouden gaan. Doel was te komen tot een verbetering van de kwaliteit en het imago van, met name, de standplaatstaxi. Dit initiatief sloot goed aan bij het voornemen van Staatssecretaris Huizinga van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, om voor het zomerreces van 2008 met een breed gedragen visie op het taxibeleid te komen.

Besloten werd deze twee trajecten te combineren in een ‘Taskforce Toekomstvisie Taxi’¹, met als inzet: het ontwikkelen van een advies voor een betere werking van de taximarkt. Op 29 januari installeerde Staatssecretaris Huizinga van Verkeer en Waterstaat deze Taskforce, met de volgende samenstelling:

- Hugo Roos, voorzitter
- Joost Poort, SEO Economisch Onderzoek, secretaris
- Michèle Blom, Ministerie van Verkeer en Waterstaat,
- Tjeerd Herrema, Gemeente Amsterdam
- Lysbeth van der Kroon, ROVER
- Henk Verhagen, Consumentenbond
- Tymon de Weger, Gemeente Utrecht
- Sjaak de Winter, RTC
- Jan Zaaijer, KNV Taxi

In totaal kwam deze Taskforce zesmaal samen. Onder de Taskforce opereerde tussen december en juni een werkgroep onder voorzitterschap van Joost Poort, die in totaal twaalf maal bijeenkwam. Ondanks de verschillende achtergronden en belangen aan tafel, kenmerkten de bijeenkomsten zich door open discussies waarbij het gezamenlijke doel om een beter werkende taximarkt te bereiken, altijd voorop stond. Het doet mij dan ook buitengewoon veel genoegen te constateren, dat het voorliggende advies bij alle deelnemers draagvlak heeft weten te vinden.

In de Taskforce lag de nadruk op de straattaximarkt. Wanneer bijvoorbeeld de eisen aan chauffeurs en ondernemers werden behandeld, is echter de gehele taximarkt beschouwd, inclusief het contractvervoer. Parallel aan het Taskforce traject is een viertal Rondetafelgesprekken gevoerd, waarin met de belanghebbende partijen is gesproken over de specifieke problemen in het contractvervoer. Het resultaat van dit paralleltraject is weergegeven in het rapport ‘Handreikingen voor hoogwaardig contractvervoer’, dat gelijktijdig met dit rapport is uitgebracht.

Prof. Hugo B. Roos

Emeritus Hoogleraar Vervoerseconomie Erasmus Universiteit Rotterdam

Voorzitter Taskforce Toekomstvisie Taxi

¹ Het startdocument met de samenstelling van de Taskforce en de werkgroep is opgenomen als Bijlage A.

Samenvatting

Aanleiding

Medio 2007 nam Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV) Taxi het initiatief om een Taskforce in te stellen waarin ondernemers, reizigers- en consumentenorganisaties, rijksoverheid en gemeenten in gesprek zouden gaan. Doel was te komen tot een verbetering van de kwaliteit en het imago van, met name, de standplaatstaxi. Dit initiatief sloot goed aan bij het voornemen van staatssecretaris Huizinga van het ministerie van Verkeer en Waterstaat om, voor het zomerreces van 2008, met een breed gedragen visie op het taxibeleid te komen. Beide trajecten zijn daarom gecombineerd in de ‘Taskforce Toekomstvisie Taxi’, en de parallelle ‘Rondetafelgesprekken Contractvervoer’.

Voorliggend rapport geeft de analyses en conclusies weer, zoals deze in de Taskforce zijn geformuleerd ten aanzien van het straattaxivervoer.

Probleemanalyse

De straattaxi kan gedifferentieerd worden in drie deelmarkten, naar de wijze waarop vraag en aanbod bij elkaar komen: de standplaatstaxi, de taxi die wordt aangehouden op straat en de taxi die telefonisch wordt besteld (‘belwerk’). Landelijk gezien wordt tweederde van de omzet in de straattaximarkt behaald via telefonische reservering en ongeveer een derde op de standplaatsen (het aanhouden van een taxi op straat komt niet veel voor). In de vier grote steden (de ‘G4’) is de verhouding tussen straattaxi en contractvervoer precies omgekeerd aan de landelijke proporties: op de standplaatsen wordt bijna de helft van de omzet gegenereerd en ook het belwerk is er omvangrijker dan in de rest van het land.

Ondanks het grote aantal aanbieders en vragers en de lage toe- en uittredingskosten heeft de straattaximarkt niet de karakteristieken van een markt met perfecte mededinging. Zonder interventie vertoont de markt aanzienlijke imperfecties die de tegenvallende resultaten van veel dereguleringsoperaties wereldwijd kunnen verklaren.

Die marktperfectionen manifesteren zich vooral op de standplaatsen, waar vraag en aanbod samenkomen, maar de consument desondanks weinig keuzevrijheid geniet. Dit hangt deels – maar in afnemende mate – samen met de fysieke inrichting op de standplaats, maar wordt vooral bepaald door het gedrag van taxiondernemers en de gewoonte c.q. het gebrek aan assertiviteit bij de taxiklant. Door die beperkte keuzevrijheid heeft de taxiondernemer marktmacht, waardoor de tarieven hoger zullen liggen dan in een gezonde markt. Hoge tarieven lokken in een vrij toegankelijke markt toetreding uit, waardoor de inkomens onder invloed van de lange wachttijden (lees: lagere productiviteit) dalen. Ondernemers met de beste verdienkansen elders, zullen de standplaatsen het eerste gaan mijden waardoor per saldo de ‘slechtste’ chauffeurs overblijven in dit deel van de markt.

De zogeheten ‘informatieasymmetrie’ tussen vrager en aanbieder is eveneens op de standplaats het grootst: de consument heeft beperkte kennis van de kwaliteit van de dienst die een chauffeur

gaat leveren en kan door het gebrek aan keuzevrijheid weinig tot geen gebruik maken van eerdere ervaringen. Reputaties (herhalingsaankopen) spelen hier daarom nauwelijks een rol. Opnieuw zal dit uitgangspunt juist de aanbieders aantrekken met een slechte, of zonder, een goede reputatie.

Bij telefonisch bestelde ritten zijn marktmacht en informatieasymmetrie minder manifest. De consument kan vooraf meerdere opties afwegen en weet de aanbieder achteraf terug te vinden indien hij tevreden (herhalingsaankoop) of ontevreden (klacht) is. Incidentele gebruikers kunnen profiteren van het disciplinerende effect dat frequente gebruikers op de aanbieders in deze deelmarkt hebben. Al met al loont het in dit deel van de markt wel om een goede reputatie op te bouwen en te behouden. Ook prijsconcurrentie heeft betere kansen in de belmarkt, omdat de consument kan vergelijken, of ten minste goede en slechte ervaringen kan betrekken in zijn volgende keuze.

Standplaatsen vormen in grotere steden weliswaar een belangrijke plaats waar vraag en aanbod bij elkaar komen, maar ondertussen werken ze marktmacht en misbruik van informatieasymmetrie in de hand. In de G4, waar op standplaatsen circa tweederde van de omzet uit straattaxivervoer wordt gerealiseerd, kunnen taxichauffeurs leven van louter de standplaats en kunnen zij daarom informatieasymmetrie en marktmacht uitbuiten, zonder zich zorgen te hoeven maken over verlies van reputatie.

Marktordening

Afgaande op deze analyse zullen standplaatsen en de kleine deelmarkt van het aanhouden op straat – samen te vatten onder de noemer ‘opstaptaxi’ – de meest intensieve ingrepen vergen om te komen tot een goed werkende markt. Niet alleen vanuit de aard van de problematiek (marktmacht en informatieasymmetrie) is het van belang deze twee deelmarkten in de regelgeving gelijk te behandelen. Ook de reële dreiging van probleemverschuiving maakt dit noodzakelijk. Indien op standplaatsen substantieel zwaardere eisen zouden worden gesteld dan in het aanhoudwerk, dan bestaat er een wezenlijk risico dat chauffeurs die zich niet aan de eisen conformeren, zich verplaatsen naar de omgeving van de standplaats.

In het tweede regime, dat van de ‘beltaxi’, kunnen minder zware eisen worden gesteld dan in de opstapmarkt, aangezien een reputatiemechanisme in dit deel van de markt beter werkt; consumenten kunnen het aanbod beter vergelijken en kunnen afgaan op eerdere ervaringen en/of advies van anderen. Voor incidentele gebruikers en toeristen gelden deze voordelen weliswaar in mindere mate, maar ook zij zullen profiteren van de reputatiewerking die door frequente gebruikers wordt gestimuleerd. Voor zover de eisen in deze deelmarkt lichter kunnen zijn dan in de opstapmarkt, mogen gekwalificeerde aanbieders in de opstapmarkt wel actief zijn in de belmarkt, maar niet andersom.

In beide deelmarkten is traceerbaarheid van taxi's van belang zodat bij klachten onderneming en chauffeur goed te achterhalen zijn. Ook de herkenbaarheid als taxi is belangrijk, vooral voor opstaptaxi's en in mindere mate ook voor beltaxi's. Om te komen tot een robuust onderscheid is het daarbij wel zaak dat opstaptaxi's duidelijk onderscheiden zijn van taxi's die uitsluitend in het belregime opereren. Behalve uiterlijke kenmerken ten behoeve van de herkenbaarheid en traceerbaarheid, lijkt het verder noodzakelijk om voorschriften op te stellen over de publicatie

van tariefinformatie. Ook herinvoering van de vervoersplicht is raadzaam voor chauffeurs in de opstapmarkt. Het weigeren van (korte) ritten is immers vooral op standplaatsen een probleem.

Bij het derde regime, het contractvervoer, gaat het om herhaald vervoer waarbij diverse bepalingen contractueel zijn vastgelegd. Door herhalingsaankoop treedt het reputatiemechanisme in werking en ook prijsconcurrentie is groot. Daarom kunnen hier de lichtste generieke regels gelden, terwijl in contracten juist veel specifieke eisen aan voertuig en chauffeur zullen worden gesteld.

Toegang tot de markt

Bij toetreding tot de taximarkt worden eisen gesteld aan chauffeur en onderneming, respectievelijk via de chauffeurspas en de ondernemingsvergunning.

Vooraf kleine zelfstandigen ondervinden serieuze belemmeringen van de ondernemingsvergunning, terwijl deze weinig zekerheden biedt voor de kwaliteit van de geleverde dienst. De vergunning heeft geleid tot schijnconstructies (met handhavingskosten, ongewenste geldstromen en machtsrelaties tot gevolg) en hoge administratieve lasten. Het verdient daarom aanbeveling de ondernemersvergunning af te schaffen.

Eisen aan de chauffeurspas zijn uniform en landelijk ingevoerd, terwijl ze vooral ingegeven zijn door misstanden op de (grote) standplaatsen in de vier grote steden. Buiten de G4 lijken de vakbekwaamheidseisen niet in harmonie te zijn met de geconstateerde marktimperfecties en de publieke belangen die geborgd moeten worden. Teneinde onnodige toetredingsdrempels weg te nemen, is het van belang zo veel mogelijk maatwerk te creëren, zodat overgereguleerde gebieden worden ontlast. Belangrijkste voorwaarde hierbij is wel dat onderscheid in examenplicht robuust en handhaafbaar is; vereenvoudigde toegang tot een deel van de markt kan immers individuen aantrekken, die via die opening de gehele markt proberen te betreden. In beginsel zijn er drie mogelijkheden om een scheiding aan te brengen:

- onderscheid naar deelmarkt: de bovengenoemde marktordening;
- onderscheid naar regio;
- onderscheid naar dienstverband: loondienst versus zelfstandige.

Onderscheid naar deelmarkt sluit aan bij de probleemanalyse: de opstapmarkt functioneert anders dan de belmarkt. In de belmarkt biedt een vakbekwaamheidsexamen weinig tot geen meerwaarde ten aanzien van borging van publieke belangen, en dient het examen daarom te worden afgewogen tegen de (administratieve) lasten en averechtse werking. Ontduikingsmogelijkheden lijken beperkt, juridische borging lijkt goed mogelijk. Werking van het reputatiemechanisme in de belmarkt zal echter empirisch gestaafd moeten worden. Bovendien moet voorkomen worden dat beltaxi's in het uitgaanscircuit gaan 'posten', of passagiers gaan 'ronselen'.

Het laten vallen of versoepelen van het chauffeursexamen in bepaalde geografische deelmarkten is bezien vanuit de probleemanalyse eveneens rationeel. Echter, het risico bestaat dat chauffeurs hun pas aanvragen in regelluwe gebieden, om daarna 'door te stromen' naar een ander gebied. Chauffeurspassen met een gemeentelijk of regionaal karakter leiden tot hoge handhavingslasten en zijn alleen al om die reden niet te verkiezen.

De brancheorganisatie is voorstander van afschaffing van de examenplicht voor loondienstchauffeurs, geredeneerd vanuit de gedachte dat zij in een gezagsrelatie staan met hun werkgever, die dwingender uitwerkt dan de eisen in een chauffeursexamen. Het taxibedrijf draagt dan zelf zorg voor het opleidingsniveau van zijn chauffeurs, via gecertificeerde bedrijfsopleidingen of externe opleidingstrajecten. Met dit model kan vooral in het contractvervoer specifieke kennis en kunde bijgebracht worden, zoals deskundigheid ten aanzien van de te vervoeren doelgroep. Vraagtekens resteren bij de robuustheid en handhaafbaarheid en zullen samenwerking vergen tussen ondernemers en vakorganisaties. Schijnconstructies, of situaties waarin formeel sprake is van een dienstverband, maar de beoogde gezagsrelatie en kwaliteitsborging afwezig zijn, dienen voorkomen te worden. Ook dient ontduiking van opleidingsplicht door verkorting van dienstverbanden op enigerwijze vermeden te worden.

De aanbeveling is om de opties om het chauffeurspasexamen af te schaffen in de belmarkt en/of in loondienstverbanden nader te onderzoeken op hun robuustheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid, alvorens de juiste keuze kan worden gemaakt.

Reputaties

In de opstapmarkt is, vooral in de steden, behoefte aan een ingreep die de vorming van reputaties bevordert. Recente initiatieven om de toegang tot standplaatsen te koppelen aan kwaliteitseisen (het voeren van TX-Keur of het onderschrijven van een gedragscode) lijken redelijk effectief. Ze spelen weliswaar niet in op de reputatie van de individuele chauffeur, maar wel op die van de standplaats als geheel. Strikte (en kostbare) handhaving blijkt echter een noodzakelijke voorwaarde om te zorgen dat het goed blijft gaan.

Naar verwachting wordt handhaving beter mogelijk wanneer het aanvullende kwaliteitsbeleid zich richt op de hele opstapmarkt in een stad en niet uitsluitend op een specifieke standplaats of een aantal standplaatsen. De invoering van verplichte groepsvorming binnen de gemeentelijke opstapmarkt biedt naar verwachting de beste waarborgen tegen wangedrag, omdat hiermee, naast het stellen van kwaliteitseisen, ook sociale controle en ketenverantwoordelijkheid worden geïntroduceerd. Het verdient dan ook aanbeveling om op decentraal niveau de bevoegdheid te creëren om groepsvorming te verplichten in de opstapmarkt. Eventueel zou groepsvorming gekoppeld kunnen worden aan een keurmerk of andere kwaliteitseisen, gericht op het niveau van de dienstverlening. Zo kan worden voorkomen dat de onderkant van de markt zich gemakkelijk in ‘slechte groepen’ kan verenigen. Gemeenten die de grootste problemen ervaren in de opstapmarkt, zullen de meeste behoefte hebben aan dit instrument. Handhaving en controle op het functioneren van de opstapmarkt zullen, ook na de introductie van dit instrument, van belang blijven. Naast enig toezicht op de naleving van de regels, zal er immers ook controle op moeten zijn dat alleen toegelaten groepen actief zijn op de opstapmarkt in een gemeente.

De juridische mogelijkheden, om verplichte groepsvorming een juridische basis te geven, dienen nader onderzocht te worden. Mogelijk zou dit moeten door de groepseis decentraal te koppelen aan bepaalde privileges (toegang standplaatsen algemeen of specifieke standplaatsen, uitmonstering als taxi, tram- en busbaan).

De juridische mogelijkheden voor aanbesteding van standplaatsen door gemeenten dienen tevens nader onderzocht te worden. Dit zou gemeenten de mogelijkheid bieden aanvullende

kwaliteitseisen te stellen aan de toegang tot specifieke standplaatsen. Het is echter minder geschikt als instrument om de gehele gemeentelijke opstapmarkt te ordenen. Wel kan het tot aanvullend kwaliteitsbeleid voor problematische standplaatsen leiden, of tot het combineren van standplaatsen (bijvoorbeeld Amsterdam CS in combinatie met Arena) om beschikbaarheidsafspraken te maken.

Tarieven

Ook wanneer een reputatiemechanisme in de markt bestaat, blijft interventie in de hoogte en de structuur van de tarieven noodzakelijk. De Nederlandse tarieven zijn internationaal gezien immers hoog. Van belang is voorts dat een tariefstructuur transparant is, de juiste prikkels geeft aan vragers en aanbieders, handhaafbaar is, en dat aanbieders bij calamiteiten of evenementen niet ineens woekerprijzen kunnen rekenen. Het nieuwe, afstandgebaseerde taxitarief dat sinds 1 februari jl. van kracht is, heeft ertoe geleid dat de ritprijzen transparanter en consistentere zijn geworden. In de thans lopende tussenevaluatie wordt het tarief op meerdere criteria getoetst. Uitkomsten daarvan kunnen gespiegeld worden aan een, door branche voorgestelde, alternatieve structuur waarin drie onafhankelijke componenten (tijd-, afstand- en instaptarief) optellen tot de ritprijs; het zogeheten ‘dubbelsysteem’-tarief. Volgens de branche zouden hiermee betere prikkels voor vrager en aanbieder gecreëerd worden en tariefconcurrentie gestimuleerd worden. Wanneer beide systemen nader getoetst zijn, kan de balans tussen beide opgemaakt worden.

Rij- en rusttijden

In Nederland gelden voor taxichauffeurs regels voor rij- en rusttijden, zoals die – hier en elders in Europa – ook gelden voor chauffeurs van vrachtauto’s en touringcars. De rij- en rusttijden moeten tijdens de dienst worden bijgehouden in een rittenstaat en een werkmap. Chauffeurs en taxibedrijven ervaren dit als een aanzienlijke administratieve last. Ook de handhavingskosten zijn aanzienlijk. Met de introductie van de boordcomputer wordt de kans op administratieve fouten verkleind en worden naleving en handhaving eenvoudiger. Maar de pakkans voor onbedoelde/kleine overtredingen neemt sterk toe. Het is daarom nu, maar zeker na de introductie van de boordcomputer, van belang dat boetes proportioneel zijn en toegesneden op de aard van de taximarkt. Een herijking van het boetesysteem, op basis van redelijkheid en billijkheid, ligt daarom in de rede.

Fundamenteel is het punt dat de toepassing van de rij- en rusttijdenregels op de taxibranche internationaal vrij uitzonderlijk is. Het afwijkende werkpatroon van de taxichauffeur ten opzichte van de bestuurder van een bus of vrachtwagen is vermoedelijk de voornaamste verklaring waarom taxichauffeurs in andere landen zijn vrijgesteld van deze regels. Voorts blijkt er geen empirisch materiaal voor Nederland te bestaan om het overheidsingrijpen op dit punt te schragen. Ook in het buitenland zijn statistieken die iets zeggen over een mogelijke relatie tussen rij- en rusttijden voor taxi’s en de verkeersveiligheid zeer schaars.

Het verdient daarom de aanbeveling om werk te maken van de empirische onderbouwing van deze regels. Mogelijk kan dat zelfs in retrospectief op basis van bestaande verzekeringsstatistieken of internationale ervaringen. Wanneer geconstateerd zou worden dat er geen empirische ondersteuning is voor rij- en rusttijdenregels voor taxichauffeurs, dan kunnen deze worden afgeschaft.

Bijzondere voertuigen en diensten

Op grond van borging van publieke belangen (legitimiteit van overheidsingrijpen) is het slecht verdedigbaar dat bijzondere voertuigen en diensten uitgezonderd worden/blijven van regulering die deze waarden tracht te zekeren bij het taxivervoer. Uit innovatieoogpunt is het echter aan te moedigen dat nieuwe initiatieven de ruimte krijgen. Dit kan door bij de *wijze* waarop de belangen geborgd worden creatief te zijn, zonder die belangen zelf voor een nieuw voertuigtype of een nieuwe dienst uit het oog te verliezen.

Het verdient daarom de aanbeveling om de chauffeurspasplicht in te voeren voor bijzondere voertuigen en diensten. Voor voertuigen met een duidelijke zonestructuur of vaste tarieven, dienen de (juridische) mogelijkheden voor tariefpublicatieplicht onderzocht te worden, zodat ze vrijgesteld kunnen worden van de taxameterplicht. Voertuigen waarbij het fysiek onmogelijk is om een boordcomputer in te bouwen, kunnen wellicht gehouden worden aan een werkmap en een rittenstaat, dan wel middels een convenant met de Belastingdienst aan een forfaitaire aanslag onderworpen worden. Indien bepaalde privileges terecht worden geacht voor bijzondere voertuigen of diensten, moet dit aanleiding zijn om te onderzoeken in hoeverre dit ook voor de rest van de markt kan gelden.

Klachten, toezicht en sanctionering

De interne klachtenprocedure van taxibedrijven of centrales, blijft de eerste lijn voor de indiening van klachten. Bovenop die interne klachtenprocedures zal er een onafhankelijke beroepsmogelijkheid en geschillencommissie moeten bestaan, voor het geval de consument ontevreden is met de afhandeling van zijn klacht. Invoering van een systeem van tuchtrecht, waarin vertegenwoordigers van de rechtelijke macht, de taxibranche en consumentenorganisaties zitting hebben, is een interessante optie om het zelfreinigend vermogen van de branche verder te versterken en de sector ook instrumenten te geven zelfreinigend en corrigerend op te treden. De chauffeur onderwerpt zich aan dit systeem bij aanvaarding van zijn chauffeurspas.

Daarnaast zullen ook de gemeenten meer bevoegdheden moeten krijgen, wanneer zij meer beleidsvrijheid en uitvoeringsverantwoordelijkheid krijgen, zoals bij het implementeren van verplichte groepsvorming en eventuele aanbesteding en lokaal kwaliteitsbeleid. De behoefte van gemeenten om in sommige gevallen lik-op-stuk-beleid te kunnen voeren en bijvoorbeeld bij wangedrag de chauffeurspas te kunnen (laten) invorderen is begrijpelijk vanuit hun rol in de handhaving van de openbare orde op standplaatsen. Tevens ligt het in de rede ook gemeenten in staat te stellen een zaak aanhangig te maken bij het tuchtgerecht. Nader onderzoek moet uitwijzen hoe deze twee routes naar sanctionering vanuit de gemeente zich moeten verhouden. Voorts zal nader beschouwd moeten worden in hoeverre er extra middelen nodig zijn voor de uitgebreide rol van gemeenten.

Om drempels voor de consument weg te nemen, en sturing en sanctionering op klachten mogelijk te maken, lijkt het evenwel raadzaam een landelijk klachtennummer (en website) te introduceren, met daaraan gekoppeld een database. Daarin wordt informatie over de aantallen en de aard van klachten verzameld, die tevens voor een toezichthoudende stichting en voor gemeenten aanleiding kunnen zijn om actie te ondernemen. Dit kan aanleiding geven tot aanvullend onderzoek (eventueel met *mystery shoppers*) en uiteindelijk tuchtzaken, waaruit sancties in de vorm van berispingen, boetes, schorsing en royement kunnen volgen.

De precieze juridische inbedding van een dergelijk systeem dient verder te worden uitgewerkt. Tevens dient op basis van nadere studie gekozen te worden tussen de opties om gemeenten rechtstreeks, of via het aanhangig maken van tuchtzaken, sanctiebevoegdheden te geven.

1 Inleiding

Op 1 januari 2000 is de Nederlandse taximarkt geliberaliseerd. De hoofddoelstelling was daarbij het versterken van de rol van de taxi in het verkeer- en vervoerbeleid via een toename van het taxigebruik. Daarnaast was het oogmerk te komen tot een verdere integratie van de taxi in de vervoersketen en het bevorderen van marktwerking en concurrentie.²

Om deze doelen te bereiken werd het capaciteitsbeleid afgeschaft, dat tot die tijd het aantal taxivergunningen per vervoersgebied beperkte. Toetreding tot de markt werd vrij, zolang aan bepaalde regels werd voldaan. De vervoersgebieden werden opgeheven om te komen tot een nationale markt en de verplichting voor taxiondernemers om 24 uur per dag diensten aan te bieden, kwam te vervallen. Ook werden de tarieven vrijgegeven, zolang ze niet boven landelijk vastgestelde maxima uitkwamen. Het was de bedoeling dat die maximumtarieven geleidelijk afgebouwd zouden worden. De minimumkwaliteit van aanbieders diende te worden geborgd door eisen te stellen aan voertuig, chauffeur en ondernemer. De Inspectie Verkeer en Waterstaat zou hier actief op controleren.

Toetreding en concurrentie moesten, zoals in iedere goedwerkende markt, leiden tot lage prijzen, innovatie en keuzevrijheid voor de klant. Maar de taximarkt bleek zich niet te ontwikkelen tot de beoogde goedwerkende markt. Bij de evaluatie in 2004 bleek het resultaat van de liberalisering gemengd: de tarieven hadden zich, na een scherpe stijging in 2001, in de jaren daarna ontwikkeld in lijn met de kostenontwikkeling. De prijsstijging was echter hoger dan de consumentenprijsindex. Per saldo resulteerde dus een tariefstijging boven de inflatie. Het aantal gemaakte ritten was teruggelopen, terwijl het aantal taxi's en het aantal taxibedrijven met de helft was toegenomen. Buiten de vier grote steden werd de daling van het aantal ritten echter meer dan gecompenseerd door een toename van de gemiddelde ritlengte. Dankzij de tariefsverhoging was de omzet van de taxibranche daar gestegen, maar in de vier grote steden was de omzet gedaald. De (nominale) omzet per taxi is vrijwel overal gedaald; in de vier grote steden zelfs met een kwart. Het kwaliteitsoordeel van gebruikers was gelijk gebleven, maar de waardering door niet-gebruikers was afgenomen.³

Toetreding was er dus wel als gevolg van liberalisering, maar die droeg niet wezenlijk bij aan verbetering van de rol van de taxi in de vervoersketen. Ook had toetreding niet geleid tot concurrentie op prijs. De consument bleek onvoldoende in staat of genegen om met keuzegedrag marktwerking te bevorderen. In plaats daarvan verslechterde het imago van de taxibranche, waardoor niet-gebruikers steeds minder geneigd waren een taxi te nemen.

In reactie hierop werd gekozen voor nieuwe regels, met het oogmerk een minimumkwaliteit en keuzevrijheid voor de consument te borgen. Zo werd in juli 2004 een landelijk chauffeursexamen ingevoerd, dat eisen stelt aan de vakbekwaamheid en stratenkennis van de chauffeur. In datzelfde jaar werd ook een handhavingsconvenant met de vier grote steden opgesteld. Omwille van de

² Schets beleidsontwikkeling op basis van Ministerie van Economische Zaken (2008).

³ TNS NIPO Consult & KPMG BEA (2004).

tariefstransparantie kwamen er regels voor de weergave van de tarieven (tarievenkaart). Voorts werd de ontwikkeling van een keurmerk gestimuleerd en werd het toezicht geïntensiveerd.⁴

Deze ingrepen werden veelal ingegeven door de problematiek op de standplaatsen van de grote steden. Ze hebben enkele hardnekkige problemen echter niet kunnen verhelpen, zoals het weigeren van korte ritten op de standplaatsen, een feitelijk gebrek aan keuzevrijheid voor de klant en onfatsoenlijk gedrag door sommige chauffeurs. Tegelijk vormen ze een verzwaring van de regeldruk voor alle taxiondernemers en chauffeurs; ook in de regio's en op delen van de markt waar de problemen niet of veel minder spelen.

Het risico van een dergelijk proces is dat een opeenstapeling van onvoldoende effectieve regels ontstaat. Vanuit deze constatering nam Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV) Taxi daarom het initiatief om een Taskforce op te richten, waarin ondernemers, reizigers- en consumentenorganisaties, rijksoverheid en gemeenten in gesprek zouden gaan. Doel was te komen tot een verbetering van de kwaliteit en het imago van, met name, de standplaatstaxi. Dit initiatief sloot goed aan bij het voornemen van Staatssecretaris Huizinga van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, om voor het zomerreces van 2008 met een breed gedragen visie op het taxibeleid te komen. Besloten werd de twee trajecten te combineren, wat heeft geresulteerd in de oprichting van de Taskforce Toekomstvisie Taxi.

Dit rapport geeft de beoogde visie op een beter werkende taximarkt, zoals die is besproken in de Taskforce.⁵ Vanuit een analyse van de problematiek op de markt en de belangen die de consument, het rijk, de gemeenten en de ondernemer hebben, wordt gezocht naar een adequate set regels om de problemen het hoofd te bieden. Zo ontstaat een advies voor een beter functionerende taximarkt, waarin consumenten met een gerust hart, en tegen een aanvaardbaar tarief, een taxi kunnen nemen en goedwillende ondernemers weer trots kunnen zijn op hun vak.

De opbouw van dit rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de Nederlandse taximarkt. Daarbij wordt ingegaan op de omvang en structuur van de markt en de kenmerken van de vragers en de aanbieders op de markt. Vervolgens wordt gekeken naar de belangen van consumenten, aanbieders en overheden en wordt de onderliggende problematiek geanalyseerd. Wat zijn de publieke belangen? Waarom heeft de taximarkt zich na de liberalisering niet ontpopt tot een goedwerkende markt?

Hierop volgend schetst hoofdstuk 3 de hoofdlijnen van een robuuste set regels, om de problemen op de taximarkt op te lossen en de publieke belangen te borgen. Daarbij wordt specifiek ingegaan op een probleemgestuurde afbakening van deelmarkten, en worden de mogelijkheden voor de borging van publieke belangen en een aantal specifieke thema's besproken. Hoofdstuk 4 gaat verder in op de implementatie en uitvoeringsagenda van de voorgestelde regels.

⁴ Ministerie van Economische Zaken (2008, p. 283).

⁵ Het startdocument met de samenstelling van de Taskforce is opgenomen als Bijlage A.

2 Analyse taximarkt

Dit hoofdstuk beschrijft de Nederlandse taximarkt, om van daaruit te analyseren waarom sommige delen van deze markt onvoldoende werken wanneer de overheid geen regels maakt. Daarvoor worden de publieke belangen en de belangen van consumenten, aanbieders en overheden onderzocht.

2.1 De taximarkt

2.1.1 Deelmarkten

Tot de taximarkt wordt in Nederland al het ‘niet voor een ieder openstaand’ personenvervoer gerekend, dat niet volgens een dienstregeling, tegen betaling en in een auto plaatsvindt.⁶ Enerzijds is dat een brede definitie. Zowel een taxi die op een standplaats op zijn klanten wacht valt eronder, alsook een taxi die komt voorrijden na een telefonische bestelling bij een centrale en de busjes van bijvoorbeeld het leerlingen- en gehandicaptenvervoer. Anderzijds is het een smalle definitie, omdat zij wordt gekoppeld aan het voertuigtype, waardoor bijvoorbeeld motoren en fietsen die taxidiensten leveren buiten de marktdefinitie vallen.

In de praktijk wordt vaak een onderscheid aangebracht tussen de straattaxi en het contractvervoer. De straattaxi kan dan verder gedifferentieerd worden in drie deelmarkten, naar de wijze waarop vraag en aanbod bij elkaar komen:

- de standplaatstaxi;
- de taxi die wordt aangehouden op straat;
- de taxi die telefonisch wordt besteld (‘belwerk’).

Binnen het contractvervoer worden zeven deelmarkten onderscheiden,⁷ die in de rapportage over het contractvervoer nader aan de orde zullen komen.

De omzet binnen de gehele taxibranche bedroeg in 2005 ongeveer 1,1 miljard euro.⁸ De drie hierboven genoemde deelmarkten van de straattaxi maken daarvan ongeveer een derde uit. Binnen de straattaxi wordt landelijk gezien twee derde van de omzet behaald via telefonische reservering en ongeveer een derde op de standplaatsen. Het aanhouden van een taxi op straat blijkt vooral bekend uit films die spelen in New York en London. In de Nederlandse markt is deze deelmarkt qua omzet van geringe betekenis. Schattingen voor de grote steden – waar het aanhouden van taxi’s relatief nog het meest voorkomt – liggen tussen 1 en 5 procent.⁹

⁶ Artikel 1, sub j, Wet personenvervoer 2000.

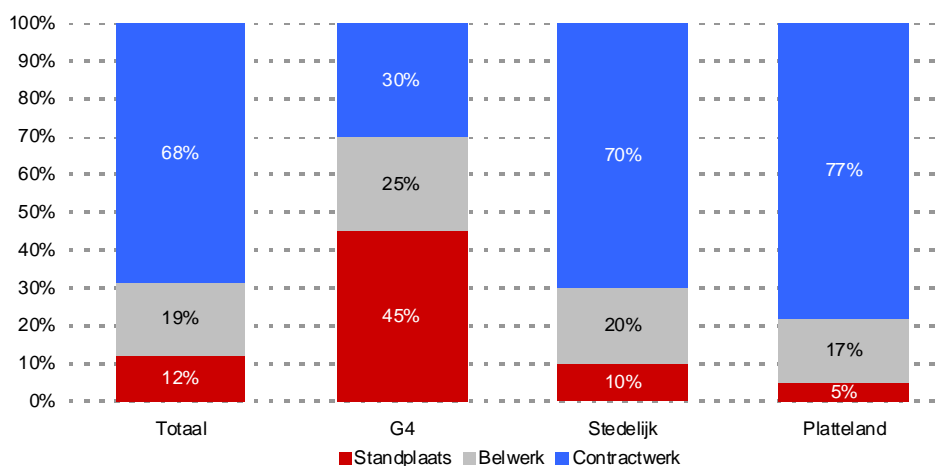
⁷ Te weten: zittend ziekenvervoer, AWBZ-vervoer, Wmo-vervoer, bovenregionaal vervoer gehandicapten (Valys), leerlingenvervoer, WIA-vervoer en Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (meestal ‘Regiotaxi’). Een interessant discussiepunt is of zakelijke contracten nu wel of niet tot het contractvervoer gerekend moeten worden.

⁸ Deloitte/NEA (2006).

⁹ Schatting op basis van een uitvraag onder taxiondernemers uit de G4. In het uitgaansverkeer is dit aandeel wat hoger.

Figuur 2.1 geeft de omzetverdeling weer tussen contractvervoer, belwerk en standplaatstaxi in de vier grote steden (G4), stedelijk gebied, het platteland en totaal.¹⁰ Wat opvalt, is dat de genoemde verdeling tussen deze deelmarkten per gebied nogal verschilt. In de G4 is de verhouding tussen straattaxi en contractvervoer precies omgekeerd aan de landelijke proporties: op de standplaatsen wordt bijna de helft van de omzet gegenereerd en ook het belwerk is er omvangrijker dan landelijk. Specialisatie in uitsluitend standplaatswerk of belwerk is er dan ook mogelijk. Buiten de G4, en zeker in landelijk gebied, is de verhouding omgekeerd: het contractvervoer vormt er het leeuwendeel van de markt en de standplaatsen maken slechts een klein deel van de markt uit. Daarom zijn er buiten de G4 weinig taxi's die kunnen leven van de standplaats en bedienen taxibedrijven vaak alle drie deelmarkten.¹¹

Figuur 2.1 Omzet naar contract-, bel- en standplaatswerk en regio (2003)



Bron: TNS NIPO Consult & KPMG BEA (2004)

In aanvulling op de constatering dat de structuur van de markt grote lokale verschillen kent, geldt dat ook voor de meeste ritten: in 2003 was 57 procent van de ritten korter dan 10 kilometer. Cijfers uit 2005 geven aan dat de gemiddelde ritlengte 12,7 kilometer bedraagt. Tweederde van de ritten is tussen de 3 en 20 kilometer en slechts 2 procent van de ritten is langer dan 50 kilometer.¹²

2.1.2 De taxiconsument

Taxigebruikers zijn er in vele soorten. Er zijn zakelijke gebruikers die veel gebruik maken van taxi's en zich weinig aantrekken van de prijs, bijvoorbeeld omdat ze de kosten kunnen declareren of veel waarde hechten aan snelheid. Maar er zijn ook rugzaktoeristen en uitgaanspubliek, die weinig gebruik maken van taxi's en voor wie de prijs een belemmering is.

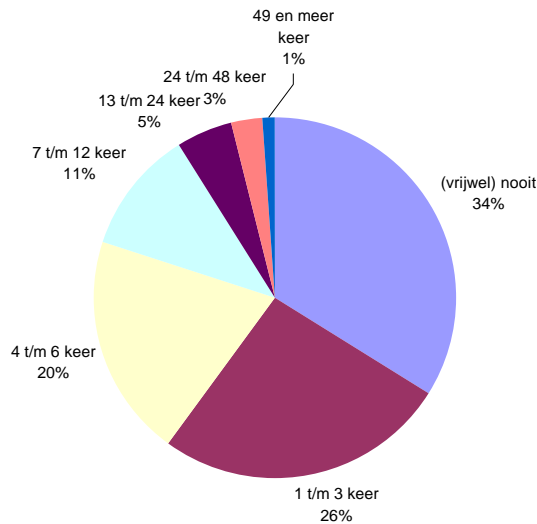
¹⁰ Hoewel de cijfers enige jaren oud zijn, is er geen aanleiding om te verwachten dat de verdeling substantieel is veranderd.

¹¹ Vervoer van en naar Schiphol vormt een aparte categorie. Luchthavens kennen enkele specifieke vraag- en aanbodkarakteristieken ten opzichte van 'reguliere' standplaatsen: passagiers hebben weinig kennis over prijs en alternatief aanbod, prijsgevoeligheid is er laag (tussen -0,5 en -0,3) en het aanbod bestaat vooral uit zzp'ers (LaCroix *et al.*, 1986; Teal *et al.*, 1987; Orfeuil *et al.*, 1989; Mackie *et al.*, 1993; Moore *et al.*, 2006).

¹² Ministerie van Economische Zaken (2008, p. 286) en Socialdata (2005).

Recent onderzoek in opdracht van de Consumentenbond constateert dat een op de drie respondenten vrijwel nooit een straattaxi neemt. Deze groep heeft meer dan een jaar geen taxi gebruikt.¹³ Een kwart neemt maximaal driemaal per jaar een taxi, ongeveer 4 op de 10 respondenten nemen eens per kwartaal of vaker een taxi. De verdeling is verder weergegeven in Figuur 2.2. Frequente gebruikers blijken relatief wat meer gebruik te maken van telefonisch bestelde taxi's. Ook eerder onderzoek bevestigt het beeld, dat ongeveer 30 procent van de taxigebruikers goed is voor 70 tot 80 procent van de ritten.¹⁴

Figuur 2.2 Jaarlijks gebruik straattaxi (2008)



Bron: Consumentenbond (2008); Bewerking SEO Economisch Onderzoek

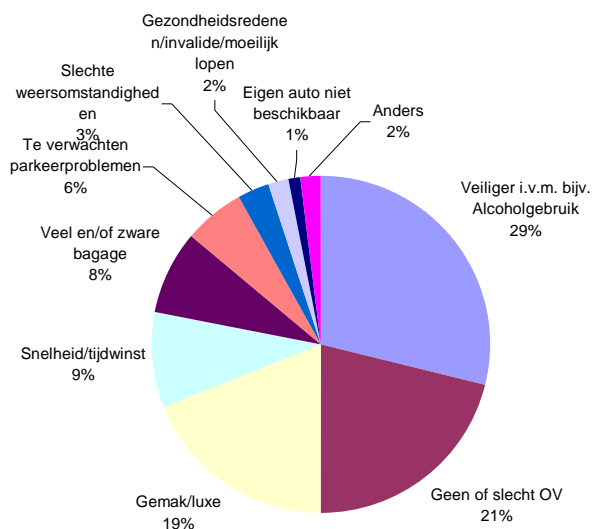
Ook is een onderscheid te maken naar het reismotief. Zo is een niet-limitatief onderscheid te maken tussen zakelijke reizigers, toeristen en uitgaanspubliek. Ook de rol van de taxi als schakel in het ketenvervoer – van en naar treinstation of luchthaven – is van wezenlijk belang. In het onderzoek voor de Consumentenbond noemt 30 procent van de respondenten veiligheid in verband met alcoholgebruik als belangrijkste reden om een straattaxi te gebruiken.¹⁵ Ontoereikend openbaar vervoer komt met 21 procent op de tweede plaats. Zie verder Figuur 2.3.

¹³ Andere bronnen rapporteren een wat groter percentage dat (vrijwel) nooit gebruik maakt van de taxi.

¹⁴ TNS NIPO Consult & KPMG BEA (2004).

¹⁵ Dat is vrij hoog in vergelijking met andere bronnen. Zo komt een onderzoek over 2005 op ongeveer 42 procent 'sociale' ritten, dat wil zeggen 'visite/logeren' en 'overige sociaal recreatief' (Socialdata, 2005).

Figuur 2.3 Belangrijkste reden om van een straattaxi gebruik te maken (2008)



Bron: Consumentenbond (2008); Bewerking SEO Economisch Onderzoek

Diverse wetenschappelijke studies hebben de plausibele aanname bevestigd dat de zogeheten prijsgevoeligheid tussen gebruikersgroepen nogal verschilt. Dat wil zeggen, dat de mate waarin deze groepen reageren op prijsstijgingen of -dalingen uiteenloopt. Zakelijke reizigers blijken het minst prijsgevoelig, mogelijk omdat zij hun reis kunnen declareren. Hun vraag neemt gemiddeld weinig toe of af bij een prijsdaling of -stijging. Een *prijsstijging* voor deze groep zou daarom tot een *omzetstijging* voor de taxiondernemers leiden, terwijl een *prijzdaling* tot een *omzetsdaling* leidt, ook al neemt de vraag wel iets toe.

Ook het vervoer van en naar het station, van mensen die 's nachts een taxi nodig hebben en van reizigers met veel bagage, blijkt uit onderzoek relatief *ongevoelig* voor de prijs. Juist wel prijsgevoelig is het uitgaanspubliek. Een Nederlands onderzoek (dat helaas niet zo recent is) wijst uit dat een prijsstijging voor deze groep een bijna tweemaal zo sterke afzetsdaling teweeg brengt en per saldo dus leidt tot een omzetsdaling voor de taxibranche. Een *prijzdaling* zou voor deze groep juist leiden tot een *omzetstijging*.¹⁶ In het hiervoor genoemde onderzoek voor de Consumentenbond is eveneens gevraagd naar de prijsgevoeligheid. Als de taxi 10 procent goedkoper zou zijn, zegt 57 procent van de respondenten iets vaker, en 6 procent veel vaker, een taxi te zullen gebruiken.¹⁷

Het algemene oordeel over het Nederlandse taxivervoer schommelt sinds jaren rond de 7,5 (let op: inclusief afnemers van het contractvervoer). Niet-gebruikers zijn iets minder te spreken dan gebruikers, al geven ze gemiddeld nog altijd bijna een 7. Gebruikers in de vier grote steden waarderen de taxirit doorgaans iets onder het landelijk gemiddelde (Tabel 2.1). Wanneer we de scores van gebruikers en niet-gebruikers ontleden naar serviceonderdelen, valt op dat de grootste verschillen zich aftekenen bij de ritprijs, inzichtelijkheid van de tariefstructuur en de responstijd.

¹⁶ Rouwendal *et al.* (1998, tabel 2, p. 41). Zie verder: Booz Allen Hamilton (2003) en Gaunt en Black (1996), noot 3.

¹⁷ Zou de taxi 20 procent goedkoper zijn, dan geeft 30 procent aan veel vaker een taxi te gebruiken. Helaas is in deze cijfers geen onderscheid gemaakt naar reismotief en kunnen ook geen conclusies worden getrokken over het effect van een prijsstijging of -daling op de totale omzet van de branche.

Tabel 2.1 Algemeen tevredenheid gebruikers en niet-gebruikers 1999-2007

	Gebruikers		Niet-gebruikers	
	G4	Nederland	G4	Nederland
1999	7,2	7,4	7,1 (-0,1)	6,9 (-0,5)
2000	7,1	7,4	6,9 (-0,2)	6,9 (-0,5)
2001	6,9	7,3	6,8 (-0,1)	6,8 (-0,5)
2002	7,1	7,5	6,5 (-0,6)	6,8 (-0,7)
2003	7,3	7,4	6,7 (-0,6)	6,7 (-0,7)
2004	Niet gemeten	Niet gemeten		
2005 ¹⁸	Niet gemeten	7,2		
2006	7,2	7,2		
2007	7,1	7,2		

Bron: TNS NIPO Consult & KPMG BEA (2004) en Taximonitor 2005 e.v. (Socialdata); Bewerking SEO Economisch Onderzoek

De Consumentenbond meet anno 2008 (met een iets andere methode en vragenlijst) een gemiddeld rapportcijfer voor de straattaxi van 7,1. Ook dit onderzoek rapporteert een lagere tevredenheid in de meeste grotere steden: Amsterdam staat onderaan met een 6,4, daarboven staan Den Haag en Rotterdam met respectievelijk een 6,8 en een 6,9. Utrecht is van de G4 de enige stad die met een 7,2 boven het landelijk gemiddelde scoort. Op deelaspecten zijn ook rapportcijfers gevraagd: de totale kosten scoren met 5,7 het laagste, de duidelijkheid van de tarieven scoren daarna met een 6,3 het laagste. Het hoogste rapportcijfer wordt gegeven voor het comfort (7,6) en de technische staat (7,5) van de auto.

Passagiers ervaren drempels (of nemen niet de moeite) om hun onvrede over een taxirit om te zetten in een klacht, getuige het feit dat slechts 10 procent van de ontevreden taxigebruikers een klacht indient. Vergeleken met het contractvervoer is het klachtenpercentage in het straatvervoer laag (0,5 procent van de ritten leidt tot een klacht tegenover 1 procent van de contractritten). Maar het onvredepercentage is hoger (in 5 procent van alle ritten is de klant niet geheel tevreden, in het contractvervoer is dit de helft minder). In vier op de vijf gevallen dat de passagier zijn onvrede kenbaar maakt bij de chauffeur, kan deze de onvrede niet (afdoende) wegnemen.¹⁹

2.1.3 De taxionderneming

Hiervoor werd al opgemerkt dat het aantal taxiondernemingen sterk is toegenomen sinds de liberalisering. Eind 2006 waren er in Nederland circa 5.200 taxiondernemingen geregistreerd, samen goed voor ongeveer 25,5 duizend voertuigen en 40 duizend chauffeurs.²⁰ Een kwart van de voertuigen reed in de vier grote steden, tegenover bijna 60 procent van de ondernemingen. Deze discrepantie wijst direct op een opvallend verschil in bedrijfsgrootte: terwijl buiten de grote steden taxiondernemingen vaak wat groter zijn en straattaxi en contractvervoer combineren, zijn op de grootstedelijke taximarkten veel eenmanszaken (zelfstandigen zonder personeel) actief. Tabel 2.2 illustreert dit. Wat verder opvalt, is dat de gemiddelde bedrijfsomvang sinds de

¹⁸ De cijfers voor 2005 en verder zijn afkomstig uit de Taximonitor van Socialdata. Omdat deze meting anders is, zijn de cijfers niet één-op-één vergelijkbaar met de meetperiode 1999-2003 (zo zijn niet-gebruikers na 2003 niet meer bevroegd). In recent onderzoek (Rijkswaterstaat 2006 en 2007) blijven de ritprijs en de inzichtelijkheid daarvan onverminderd slecht scoren (Ministerie van Economische Zaken, 2008, p. 293).

¹⁹ TNS NIPO Consult (2007).

²⁰ Deloitte/NEA (2006). Dit is inclusief het contractvervoer.

liberalisering in de G4 en overig stedelijk gebied is afgenomen, terwijl die in landelijk gebied is toegenomen.

Tabel 2.2 Gemiddeld aantal werkzame personen in een bedrijf

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
G4	2,9	2,5	1,7	1,4	1,9	1,6	1,5
Overige steden	14,4	14,3	9,9	9,6	10,2	10,4	8,9
Platteland	9,8	14,2	14,7	12,7	11,7	15	13,7
Totaal (NL)	8,7	8,1	6,7	6,1	6,5	7,4	6,7

Bron: TNS NIPO Consult (2006)

Een gemiddelde taxi reed in 2006 zo'n 54,9 duizend kilometer. De zogeheten beladingsgraad bedroeg 56 procent. Het combineren van heen- en terugritten blijkt in de praktijk dus moeilijk te realiseren.²¹

2.2 Probleemanalyse

Na deze korte kennismaking met de markt en de structuur van vraag en aanbod, is het van belang de problemen op de taximarkt nauwkeurig te ontleden. Waarom heeft de liberalisering van de Nederlandse taximarkt tegenvallende resultaten geboekt? Bij nadere beschouwing blijkt liberalisering ook in andere landen vergelijkbare uitkomsten te hebben opgeleverd. Kennelijk zijn er goede redenen voor intensieve overheidsbetrokkenheid bij de taximarkt.

2.2.1 Belangen van consument, overheid en ondernemer

Alvorens wordt ingegaan op de vraag waarom een volledig vrije taximarkt enkele karakteristieke problemen aan de dag legt, bespreekt deze paragraaf de veronderstelde belangen van de consument, overheden en ondernemers in deze markt.

Consumenten hebben in het algemeen de volgende wensen ten aanzien van het taxivervoer:

- *Kwaliteit*: de dienst moet kwalitatief naar behoren zijn. Dit hangt samen met de reinheid en het comfort van de auto, behulpzaamheid bij het in- en uitladen van koffers, bekwaamheid en bereidheid de kortste of snelste route te vinden.
- *Keuzevrijheid en informatie*: de consument wil op grond van goede informatie kunnen kiezen tussen taxi's of taxibedrijven.
- *Betaalbaarheid*: de kosten van de dienst dienen in een redelijke verhouding te staan tot de geboden kwaliteit.
- *Beschikbaarheid*: op standplaatsen en na telefonische bestelling moet het mogelijk zijn snel een taxi te krijgen.
- *Veiligheid*: de taxi moet voldoende veilig zijn. Dit geldt zowel voor het voertuig als voor de achtergrond en rijstijl van de chauffeur (sociale veiligheid).

Het spreekt voor zich dat deze wensen afwegingen noodzakelijk maken. Maximale veiligheid en kwaliteit zal bijvoorbeeld de betaalbaarheid verminderen. In de vorige paragraaf bleek al dat

²¹ KNV (2007). *Kerncijfers Taxivervoer 2006*. De gemiddelde productiviteit was in 2004 met 57,6 duizend kilometer iets hoger bij een beladingsgraad van 55 procent.

consumenten verschillen in de afruil die voor hen optimaal is. Prijsongevoelige reizigers, zoals zakelijk verkeer en toeristen met veel bagage, zullen een zwaardere focus willen leggen op kwaliteit en beschikbaarheid en minder op prijs, terwijl in het optimum voor het prijsgevoelige uitgaanspubliek juist de prijs zwaarder meeweegt.

Als de markt niet voldoende werkt, kan er een rol voor de overheid zijn om de consument te helpen zijn doelen te bereiken. Maar alvorens wordt ingegaan op de vraag of, en in hoeverre, dat ook in de taximarkt noodzakelijk is, kijken we naar de aanvullende doelen die overheden ten aanzien van de taximarkt kunnen hebben. Deze doelen hebben vooral een lokaal karakter:

- *Bereikbaarheid binnensteden*: de taxi is een belangrijke schakel in de vervoersketen en kan een bijdrage leveren aan de bereikbaarheid van de binnensteden. De taxi vormt zo een belangrijke aanvulling op het openbaar vervoer en kan parkeerproblematiek verlichten.
- *Uitstraling standplaatsen*: de standplaats is een visitekaartje voor de stad, zeker standplaatsen bij stations en toeristische trekpleisters. Bijgevolg heeft de lokale overheid belang bij een goede uitstraling van die standplaatsen.
- *Ruimtebeslag en doorstroming standplaatsen*: lange rijen wachtende taxi's bij standplaatsen kunnen de doorstroming voor ander verkeer belemmeren. Ook neemt het (kostbare) ruimte in stedelijke centra in.
- *Stedelijke luchtkwaliteit*: de lokale luchtkwaliteit wordt geschaad door de uitstoot van, met name, fijnstof. Het is in het belang van de burgers om die uitstoot terug te dringen.

Ten slotte kunnen ook voor de ondernemer in de taximarkt belangen worden geïdentificeerd:

- *Lage regeldruk*: naleving van regels kost de ondernemer tijd en/of geld en beperkt hem in zijn ondernemersvrijheid of toetredingsmogelijkheden.
- *Flexibele inzet productiemiddelen*: de ondernemer wil chauffeurs en voertuigen maximaal flexibel - al naar gelang de vraag (en de marges) - kunnen inzetten op de diverse deelmarkten.
- *Gezonde marges*: het spreekt voor zich dat de ondernemers belang hebben bij gezonde marges in de branche.

Zoals er tussen de belangen van consumenten al afruil zal moeten plaatsvinden, bestaat die afruil ook tussen de belangen van consumenten en die van de overheden. Minder ruimtebeslag door kleinere standplaatsen zou de beschikbaarheid van taxi's op sommige momenten (zoals spitsuren) schaden. Voertuigeisen ten behoeve van de lokale luchtkwaliteit kunnen kostenverhogend werken voor aanbieders en afnemers. Het spreekt voor zich dat de belangen van ondernemers en consumenten evenmin altijd parallel lopen. Gezonde marges staan tegenover de gewenste betaalbaarheid en lage regeldruk kan strijdig zijn met betrouwbaarheid en veiligheid.

Uit een inventarisatie van de belangen van de consument, overheid en aanbieders is dan ook nog niet direct af te leiden waar overheidsingrijpen gewenst is. Belangen en wensen ten aanzien van de marktuitsluiting zijn niet één-op-één te vertalen in publieke belangen, die door regelgeving of andere maatregelen geborgd moeten worden.

Integendeel, in tal van markten ontstaat via het marktmechanisme 'vanzelf' een optimale prijs-kwaliteitverhouding voor consumenten, evenals keuzevrijheid, informatie en innovatie. En regulering die bedoeld is om de consument te beschermen, mondt maar al te vaak onbedoeld uit in bescherming van de ondernemersbelangen. Zo blijkt regulering in de praktijk nogal eens te resulteren in te hoge prijzen en te weinig aanbod. Ook zullen insiders in een gereguleerde markt

er alles aan doen om toetredingsdrempels in stand te houden.²² De volgende subparagraaf analyseert daarom de dieperliggende problematiek in de taximarkt: in hoeverre leidt vrije mededinging niet tot de gewenste uitkomst?

2.2.2 Een markt met verborgen gebreken²³

Een vruchtbaar startpunt om de rol van de overheid in een markt te analyseren, is het wegdenken van sectorspecifiek overheidsingrijpen: wat gebeurt er als de overheid zijn handen van een sector aftrekt? Beesley schreef in 1973 over een dergelijk gedachte-experiment:

In the absence of intervention, there is little doubt that the taxi industry would approximate the characteristics of perfect competition. Thus there would be no significant economies of scale by aggregating production units into multiunit firms, and the unit itself is extremely small in relation to total market size.

Schaalvoordelen zijn er volgens Beesley niet zo veel en de kosten van toe- en uittreding zijn laag, wat bijna perfecte marktwerking mogelijk zou moeten maken. Deze constatering staat echter haaks op de observatie dat de taximarkt alom sterk wordt gereguleerd, zoals *The economist* in 1991 beeldend verwoordde:

The taxi trade should be a model of textbook economics. There are lots of sellers (drivers), lots of buyers (passengers) and low barriers to entry (the price of a car). It isn't. Throughout the world the trade is distorted – by government rules, monopoly, political lobbies, mafias, racial exclusiveness and every other sin in a free marketer's book.

Ook staat de constatering op gespannen voet met de ervaringen die we in Nederland moesten optekenen na de liberalisering in 2000. Hoewel er vooral in de grote steden veel toetreding was, daalden de tarieven in de straattaximarkt niet, maar stegen ze fors. Als gevolg van de lage bezettingsgraad van taxi's werden korte ritten steeds vaker geweigerd en ontstonden problemen op grote standplaatsen.²⁴ Voorts blijken de gevolgen van het loslaten van de toetredingsbeperkingen en de tarieven in de taximarkt internationaal opvallend uniform:

- Er is veel toetreding, vooral van kleine en onervaren taxibedrijven en zelfstandigen, die niet altijd voldoende service leveren.
- Ondanks die toetreding dalen de tarieven niet, maar stijgen ze veelal.
- Omdat de tarieven niet dalen (en er weinig innovatie wordt waargenomen) neemt het taxigebruik ook niet toe.
- Dit leidt vaak tot een afname van de productiviteit van taxi's en een inkomensdaling (of langere dagen) voor chauffeurs.²⁵

De teleurstellende resultaten van deregulering sterken de veronderstelling, dat een vrije taximarkt toch minder weg heeft van volledige mededinging dan op het eerste gezicht misschien zou lijken. Ondanks de lage toetredingsdrempels en kleine minimumschaal zijn er wel degelijk marktimperfections in het spel.

²² Zie bijvoorbeeld: Rometsch en Wolfstetter (1993), Häckner en Nyberg (1995) en Gaunt en Black (1996)

²³ Deze paragraaf is in belangrijke mate gebaseerd op Hoofdstuk 2 in Poort *et al.* (2005).

²⁴ Zie onder meer: Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004a) en Ministerie van Economische Zaken (2008).

²⁵ Zie onder meer: Teal en Berglund (1987), Kang (1998), EIM (2002) en Bekken (2003).

De economische theorie onderscheidt een aantal specifieke marktimperfecties: marktmacht, informatieasymmetrie, externe effecten en publieke goederen. Deze kunnen ertoe leiden dat marktwerking geen optimale welvaart voortbrengt. Met name de eerste twee vormen van marktfalen spelen een grote rol op de taximarkt. Het is echter van belang daarbij onderscheid te maken tussen de hiervoor genoemde deelmarkten – de standplaats, aanhoudwerk en belwerk.

2.2.3 Marktmacht door zoekkosten en inrichting standplaatsen

Op de meeste markten komt marktmacht voort uit schaalvoordelen: grootschalige productie is efficiënter, waardoor kleine spelers uit de markt worden gedreven. Die schaalvoordelen spelen op de taximarkt echter een beperkte rol, zoals Beesley in 1971 al schreef. De wezenlijke productie-eenheid is een auto met een chauffeur. Marktmacht kan echter ook ontstaan als de markt weinig liquide is: in de totale markt kan een aanbieder dan klein zijn, maar op een specifiek moment heeft hij toch veel invloed op de prijs. Dit geldt zowel op standplaatsen als bij het aanhouden van een taxi op straat.

Een taxiconsument die op *straat* zijn hand opsteekt kan doorgaans niet kiezen. Als er een taxi stopt, kan hij weliswaar besluiten diens aanbod niet te accepteren en te wachten op de volgende taxi, maar daar zijn zoekkosten aan verbonden (wachtijd). Bovendien is de consument er niet zeker van dat de volgende taxi een beter aanbod zal doen. Daarbij komt dat deze potentiële taxiklant vaak haast heeft, veel bagage bij zich heeft, of alcohol genuttigd heeft. Deze zoekkosten en onzekerheid geven de taxi die wordt aangehouden op straat marktmacht over de consument. Wanneer de tarieven niet worden gereguleerd, kan de chauffeur deze machtspositie kapitaliseren. Iedere individuele taxichauffeur heeft er bovendien baat bij dit te doen. Het rekenen van een lage prijs zal in dit segment immers nauwelijks tot meer vraag leiden, alleen tot minder omzet.

Op *standplaatsen* zijn vaak meerdere taxi's aanwezig, maar daar speelt een ander probleem. In de eerste plaats laat de inrichting van de standplaatsen het niet altijd toe om iedere taxi uit de rij te nemen. Door een *first-in-first-out*-principe (FIFO) kan de consument in die gevallen slechts zaken doen met één aanbieder. Hoe minder fysieke ruimte er is op de standplaats – en daarbij moet bedacht worden dat standplaatsen vaak gelegen zijn op dure en drukke plaatsen in stadscentra – hoe moeilijker en kostbaarder het is concurrentie tussen chauffeurs te realiseren.

De beperking van de keuzevrijheid wordt echter vooral in de hand gewerkt door het gedrag van de taxiondernemers. Vaak verwijzen ze consumenten door naar de voorste in de rij. Volgens onderzoek kunnen taxi's op standplaatsen in de vier grote steden in driekwart van de gevallen onafhankelijk van elkaar weggrijden (het is fysiek mogelijk), maar lukt het de klant in ruim 60 procent van de gevallen niet om een andere, dan de voorste, taxi te kiezen. Vrijwel altijd omdat hij wordt doorverwezen naar de voorste taxi.²⁶ Vanuit het perspectief van de taxiondernemer is dit uit te leggen als een kwestie van solidariteit – de voorste chauffeur heeft het langste gewacht – maar tevens is het een ideale manier om prijsconcurrentie uit te schakelen. De voorste taxi kan zo een schaarstepremie incasseren, wanneer er geen tariefregulering is.

Ook het gedrag van de consument zelf versterkt de marktmacht van de voorste in de rij. Het onderzoek voor de Consumentenbond wijst uit, dat consumenten vaak geen tarieven vergelijken omdat ze verwachten dat ze toch worden doorverwezen naar de voorste taxi (34 procent); geen

²⁶ TNS NIPO Consult (2006 en 2007).

duidelijke tarievenkaart zien (28 procent); denken dat er nauwelijks verschillen zijn (23 procent) of het teveel moeite vinden (22 procent). En wie toch probeert een andere taxi uit de rij te nemen, slaagt daar in veel gevallen niet in omdat de chauffeurs of de infrastructuur het niet toelaten.

Bij *telefonische reservering* van een taxi heeft de consument wel ruime gelegenheid aanbieders te vergelijken (gesteld dat er daadwerkelijk meerdere aanbieders zijn). Hierdoor biedt dit segment van de markt wel goede mogelijkheden voor prijsconcurrentie. Bij dit segment bestaan wel schaalvoordelen door het opzetten en bemannen van taxicentrales en het bieden van beschikbaarheid. Maar dankzij de mobiele telefoon kan tegenwoordig ook iedere zelfstandige chauffeur op de belmarkt actief zijn en zijn eigen vaste klantenkring opbouwen. Weliswaar spelen in deze deelmarkt ook zoekkosten voor consumenten – iemand die een taxi nodig heeft zal niet graag een rondje bellen of een reeks websites bezoeken – maar frequente gebruikers kunnen voor hun volgende rit kiezen voor de aanbieder die eerder voordelig bleek. Het beeld dat de belmarkt meer ruimte biedt voor concurrentie, sluit aan bij de observatie dat initiatieven voor prijsconcurrentie zoals vaste-klanten-kaarten, maximumtarieven binnen de bebouwde kom, et cetera, zich doorgaans richten op de belmarkt. De ruimte voor innovatie en prijsconcurrentie zit in dat deel van de markt.²⁷

De conclusie is dat individuele chauffeurs in een ongereguleerde omgeving, zowel op standplaatsen en bij aanhoudwerk, marktmacht hebben die ruimte geeft de prijzen op te schroeven. Prijzen zullen hier niet primair afhangen van de kosten, maar meer van de karakteristieken van de vraag. En juist in de delen van de markt waar de marktmacht het grootste is, halen de problemen de pers.²⁸ Wanneer (te) hoge prijzen overwinsten in de sector tweebrengen, zullen deze toetreding uitlokken, net zolang tot de winsten normaliseren. Deze winsten normaliseren echter niet door prijsdaling, maar door daling van de productiviteit, oftewel leegstand en lange wachttijden voor chauffeurs op standplaatsen.

De belmarkt biedt meer perspectieven voor prijsconcurrentie, die ook voorzichtig wordt waargenomen. Aanbieders die zowel op de belmarkt als op standplaatsen actief zijn, zullen echter trachten deze markten te segmenteren, door bijvoorbeeld alleen kortingen te geven op bestelde ritten.

2.2.4 Informatieasymmetrie en gebrek aan reputaties

Een andere marktimperfectie die een grote rol speelt op de taximarkt is *informatieasymmetrie*. De consument kan vooraf moeilijk de kwaliteit van de te leveren dienst inschatten. Weet de chauffeur goed de weg? Gedraagt hij zich fatsoenlijk? Rijdt hij veilig? Is hij te vertrouwen? Ook de prijs zelf is vooraf vaak onbekend.

Informatieasymmetrie als vorm van marktfalen is beroemd geworden dankzij Akerlof (1970), die schetste hoe de moeilijk waarneembare kwaliteit van het aanbod op de markt voor tweedehands auto's de hele markt kan uithollen. Als de kwaliteit slecht waarneembaar is, zijn consumenten

²⁷ Dit sluit aan bij het aloude principe van prijsdiscriminatie en is bijvoorbeeld al beschreven voor Wilson (1968): wanneer aanbieders marktmacht hebben en klanten met verschillende prijselasticiteiten kunnen scheiden, loont het voor hen om de prijzen in verschillende marktsegmenten te differentiëren.

²⁸ Denk bijvoorbeeld aan het recente concert van Joling, Gordon en Froger in de Arena, na afloop waarvan taxiondernemers woekerprijzen vroegen voor een ritje naar Amsterdam centrum.

immers bereid om hooguit te betalen voor gemiddelde kwaliteit. Hierdoor zal het aanbod van goede kwaliteit zich terugtrekken uit de markt, wat een vicieuze cirkel op gang kan brengen.

In markten waar consumenten herhalingsaankopen doen, kan reputatievorming een natuurlijke uitweg bieden om de nadelige gevolgen van informatieasymmetrie het hoofd te bieden.²⁹ Een aanbieder die zich misdraagt, schaadt zijn reputatie, wat in gezonde markten verlies van klandizie oplevert.

Op standplaatsen en bij het aanhouden op straat is het reputatiemechanisme echter goeddeels afwezig. Eerder werd al aangegeven dat de consument in deze gevallen vaak geen keuze heeft en zijn eerdere ervaringen dus niet kan laten meewegen bij de keuze voor een aanbieder. En zelfs wanneer de passagier op een standplaats wel kan kiezen, hebben reputaties en goede ervaringen weinig zin, wanneer de markt bediend wordt door een groot aantal kleine taxiondernemers. De kans om tweemaal dezelfde chauffeur te treffen is dan – zeker in grotere steden – nihil. Voor toeristen is die kans nog kleiner, wat ze een eenvoudige prooi maakt voor misbruik van informatieasymmetrie. Daar komt bij dat juist toeristen vaak zijn aangewezen op de standplaatstaxi.

Met name voor de kleinere spelers op de markt geldt op standplaatsen hetzelfde principe als bij de prijsvorming: de individuele ondernemer heeft er geen baat bij zich beter te gedragen dan de rest van de markt. Het loont voor iedere individuele chauffeur om te bezuinigen op onderhoud en opleiding, om te rijden, enzovoorts (het zogeheten *shirking*). Tegelijk verschuift het zwaartepunt van de concurrentiestrijd – voor zover die plaatsvindt – naar de kwaliteitsaspecten die wel waarneembaar zijn, zoals een dure auto.

In de belmarkt ligt dit wederom genuanceerder. Weliswaar is er ook in de belmarkt een zekere mate van ondoorzichtigheid en informatieasymmetrie voorafgaand aan de rit, zeker voor incidentele taxigebruikers. Maar bij een bestelde taxi weet de consument bij wanprestaties meestal de ondernemer of centrale terug te vinden om te klagen (hij heeft het nummer nog in zijn mobiele telefoon staan), of kan hij op zijn minst de volgende keer een andere ondernemer bellen. In dat opzicht lijkt de beltaxi op andere diensten zoals hotels, restaurants en schoenmakers: vooraf is niet geheel duidelijk hoe goed de geleverde dienst zal zijn, maar achteraf heeft de klant enige sanctioneringsmogelijkheden en riskeert de slechte dienstverlener verlies van klandizie.

2.3 Conclusie

Ondanks het grote aantal aanbieders en vragers en de lage toe- en uittredingskosten is de taximarkt, zelfs bij benadering, geen perfecte markt. Zonder interventie vertoont de markt belangrijke imperfecties die de tegenvallende resultaten van veel dereguleringsoperaties wereldwijd kunnen verklaren.

Die marktperfecties manifesteren zich vooral op de standplaatsen en in het aanhoudwerk. Op de standplaats komt vraag en aanbod bij elkaar, maar heeft de consument vaak toch onvoldoende

²⁹ Keurmerken en garantieregelingen zijn instrumenten die voor hetzelfde doel worden ingezet. In het volgende hoofdstuk zal uitvoerig worden ingegaan op instrumenten om reputatievorming aan te moedigen en zo de informatieasymmetrie tegen te gaan.

keuzevrijheid. Dit hangt deels samen met beperkte ruimte op de standplaats waardoor hij de voorste taxi moet nemen. Maar vooral het gedrag van taxiondernemers, en ook de gewoonte van de consument, dragen daaraan bij. Door die beperkte keuzevrijheid heeft de taxiondernemer marktmacht, waardoor de tarieven hoger zullen liggen dan in een gezonde markt. In een vrije markt wil dat niet zeggen dat de taxiondernemers ook veel verdienen, want de hoge tarieven lokken veel toetreding uit waardoor de inkomens onder invloed van de lange wachttijden dalen. Vervolgens zullen de ondernemers met de beste verdienkansen elders, de standplaatsen het eerste gaan mijden. Per saldo zullen de beste chauffeurs zich dus het eerste terugtrekken uit dit deel van de markt.

Ook de informatieasymmetrie speelt de consument, met name op de standplaatsen, parten. Als het aantal verschillende ondernemers groot is, kan hij geen gebruik maken van eerdere goede en slechte ervaringen: reputaties spelen onvoldoende een rol. Opnieuw zal dit juist de aanbieders aantrekken met een slechte of zonder een goede reputatie.

Bij telefonisch bestelde ritten speelt dit probleem minder, omdat de consument de aanbieder weet terug te vinden en kan besluiten voortaan een andere ondernemer te kiezen. Bij incidentele gebruikers speelt dit een kleinere rol, maar zij kunnen profiteren van het disciplinerende effect dat frequente gebruikers op de aanbieders in deze deelmarkt hebben. Hierdoor loont het in dit deel van de markt wel om een goede reputatie op te bouwen. Ook prijsconcurrentie heeft iets betere kansen in de belmarkt, omdat de consument kan vergelijken, of ten minste goede en slechte ervaringen kan betrekken in zijn volgende keuze.

Standplaatsen vormen in grotere steden weliswaar een belangrijke plaats waar vraag en aanbod bij elkaar komen, maar ondertussen werken ze marktmacht en misbruik van informatieasymmetrie in de hand. In de vier grootste steden van het land maakt de standplaats zo'n 45 procent van de totale markt uit en ongeveer twee derde van de straattaximarkt. Ook in andere grote steden is het belang van de standplaats voor de taximarkt aanzienlijk. Waar taxichauffeurs kunnen leven van de standplaats, kunnen zij de informatieasymmetrie en de marktmacht uitbuiten, zonder zich zorgen te maken over verlies van reputatie. Daarom zullen juist deze standplaatsen in de grotere steden de meest intensieve ingrepen vergen om te komen tot een goed werkende markt.

3 Adviezen voor een afgewogen taxibeleid

In het vorige hoofdstuk zijn de problemen in de taximarkt afgepeld tot twee vormen van marktfalen:

1. Er bestaat een informatieprobleem (*informatieasymmetrie*) tussen ondernemer en consument, dat op standplaatsen en bij taxi's aangehouden op straat, niet vanzelf wordt opgelost door de vorming van reputaties.
2. Aanbieders hebben vooral in deze deelmarkten *marktmacht*, waardoor consumenten meer betalen dan nodig is, terwijl ondernemers kampen met lage productiviteit door lange rijen op standplaatsen.

Afgewogen overheidsingrijpen kan bij het bestaan van dergelijke marktperfecties de maatschappelijke welvaart verhogen. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de welvaart van consumenten, het zogeheten consumentensurplus, dat nauw samenhangt met de belangen van de consument, zoals die in het vorige hoofdstuk zijn benoemd. Het beleid moet er bovendien op gericht zijn de problemen bij de wortel aan te pakken. Anders zullen problemen zich slechts verplaatsen of minder zichtbaar worden, zonder dat ze werkelijk kleiner worden. Informatieasymmetrie dient daarom te worden bestreden en marktmacht moet worden beteugeld. Daarbij moet uiteraard oog zijn voor de verschillen in de aard en omvang van de problemen die bestaan tussen de deelmarkten en tussen de regio's.

3.1 Opstaptaxi, beltaxi en contractvervoer

In het voorgaande hoofdstuk is betoogd dat de aard en omvang van de problemen verschillen tussen de deelmarkten. Het is van belang dat de marktindeling en de bijpassende reguleringsregimes daarbij aansluiten.

Opstaptaxi

De geconstateerde problemen van marktmacht en informatieasymmetrie zonder reputatiemechanisme bestaan hoofdzakelijk op de *standplaatsen* en op de kleine deelmarkt van het *aanhoudwerk*. Daarom zullen in dit deel van de taximarkt, hierna te noemen de 'opstapmarkt', de zwaarste regels moeten gelden. Vanuit de aard van de problematiek is het van belang deze twee deelmarkten in de regelgeving gelijk te behandelen. Ook de reële dreiging van verschuiving van de problemen maakt dit noodzakelijk: wanneer op standplaatsen substantieel zwaardere eisen zouden worden gesteld dan in het aanhoudwerk, dan dreigen chauffeurs die niet aan die eisen voldoen zich te verplaatsen naar de omgeving van de standplaats. Zelfs zouden er officiële standplaatsen kunnen ontstaan, waar de zware eisen niet gelden (aanbodsubstitutie).

Het zal alleen mogelijk zijn voor dit deel van de taximarkt zwaardere regels te laten gelden, indien taxi's die in deze markt actief zijn, duidelijk *herkenbaar* zijn en *onderscheiden* kunnen worden van taxi's die uitsluitend in de belmarkt opereren. Om te voorkomen dat consumenten per abuis een ongekwalificeerde taxi aanhouden, moeten opstaptaxi's daarom herkenbaar uitgemond zijn. Verder dienen de taxi's *traceerbaar* te zijn, bijvoorbeeld aan de hand van een uniek en duidelijk

leesbaar nummer op de achterzijde en binnen in het voertuig, zodat een consument bij klachten toch nog enige houvast heeft om verhaal te halen.³⁰

Taxiondernemers die niet aan de zwaardere eisen van de opstaptaxi voldoen, mogen niet als zodanig uitgemonterd zijn en dienen daarom veel minder in het oog te springen als taxi. Wel blijft het van belang dat ze *traceerbaar* zijn en (in beperktere mate) *herkenbaar*. Dit onderscheid tussen opstaptaxi en beltaxi biedt consumenten houvast; incidentele gebruikers en toeristen zullen in de opstapmarkt automatisch voor gekwalificeerde aanbieders kiezen, omdat ze andere aanbieders niet zo snel als taxi herkennen. Ook kunnen handhavers relatief eenvoudig controleren of ondernemers zich op dit punt aan de regels houden.

Volgens taxiondernemers is een taxi voor consumenten in de eerste plaats herkenbaar aan het *daklicht*. Dit daklicht zou daarom een belangrijk fundament kunnen worden voor de herkenbare opstaptaxi. Het ligt in de rede bij de implementatie van deze marktindeling verder invulling te geven aan de omvang en vormgeving van daklichten (mogelijk zelfs via een NEN-norm). Een aspect daarvan kan ook zijn, het al dan niet aanzetten van het daklicht ten teken van beschikbaarheid.³¹ Alleen wie voldoet aan de eisen van deze deelmarkt, mag een dergelijk daklicht voeren. Overigens gaan veel steden elders ter wereld nog verder in het vergroten van de herkenbaarheid van opstaptaxi's. Denk bijvoorbeeld aan het karakteristieke model van de Londense *black cabs* of de *yellow cab* met blokband in New York, die veel strenger worden gereguleerd dan de beltaxi's (*hired cars*).

Behalve uiterlijke kenmerken ten behoeve van de herkenbaarheid en traceerbaarheid, lijkt het verder noodzakelijk voorschriften op te stellen over de publicatie van tariefinformatie. Paragraaf 3.4 gaat daar verder op in. Ook herinvoering van de vervoersplicht (die nu al voor aangesloten chauffeurs civielrechtelijk is geregeld via de vervoersvoorwaarden van KNV) is raadzaam voor chauffeurs in de opstapmarkt. Het weigeren van (korte) ritten is immers vooral op standplaatsen een probleem.

Beltaxi

Het tweede regime is dat voor de beltaxi. In deze deelmarkt kunnen lichtere eisen worden gesteld dan in de opstapmarkt.³² In dit deel van de markt treden consumenten immers zelf in contact met de aanbieders, waardoor een reputatiemechanisme beter werkt. Ook kunnen consumenten aanbieders vergelijken en op eerdere ervaringen, of advies van anderen, afgaan bij de selectie van een taxibedrijf. Hierdoor is de marktmacht van aanbieders geringer en bij een evenwichtig verdeelde markt zelfs afwezig. Incidentele gebruikers en toeristen zullen minder goed op de hoogte zijn van de goede of slechte reputatie van een taxicentrale. Zoals eerder aangegeven maken deze groepen wat vaker gebruik van de opstaptaxi. Ook zullen zij profiteren van de reputatiewerking die door frequente gebruikers in deze deelmarkt wordt gestimuleerd. Bedenk daarbij dat in het voorgestelde ordeningsmodel een malafide taxiondernemer - die het belwerk 'erbij' doet naast het standplaatswerk, en geen waarde hecht aan de opbouw van een reputatie in de belmarkt - automatisch moet voldoen aan de zwaardere eisen van het opstapregime.

³⁰ Een (verplicht afgegeven) bon met daarop gegevens als onderneming, chauffeur, dag en tijd, kan ook belangrijke bijdrage leveren aan de traceerbaarheid van taxi's. Paragraaf 3.8 komt daarop terug.

³¹ Dit vereenvoudigd het toezicht op welke taxi's aan de in een gemeente gestelde eisen voldoen.

³² Op welke punten de eisen kunnen verschillen, wordt uitgewerkt in de volgende paragrafen.

Voor zover de eisen in deze deelmarkt lichter kunnen zijn dan in de opstapmarkt, mogen gekwalificeerde aanbieders in de opstapmarkt (uitgemonsterde opstaptaxi's) wel actief zijn in de belmarkt, maar niet andersom. Chauffeurs van beltaxi's die niet aan de eisen van de opstapmarkt voldoen, mogen daarom niet herkenbaar zijn als opstaptaxi, op de manier zoals hierboven geschetst. Wel blijft een zekere mate van herkenbaarheid wenselijk, niet alleen ten behoeve van de consument maar ook bijvoorbeeld wanneer taxi's gebruik willen kunnen maken van vrije tram- en busbanen.

Ook traceerbaarheid, zowel van de onderneming als van de chauffeur, is van belang om een goede werking van het klachteninstrument en het reputatiemechanisme mogelijk te maken. Een verplicht afgegeven bon kan daarin een belangrijke rol spelen.

Contractvervoer

Het derde regime betreft het contractvervoer. In dit deel van de markt gaat het om herhaald vervoer waarbij in een contract meestal bepalingen zijn opgenomen over de looptijd, beschikbaarheid en prijs van de te leveren diensten. Hier gaat het bij uitstek om een herhalingsaankoop, waar het reputatiemechanisme goed kan werken en ook de prijsconcurrentie groot is. Vanuit die optiek kunnen op deze deelmarkt de lichtste generieke regels gelden, omdat specifieke eisen aan voertuig en chauffeur contractueel kunnen worden vastgelegd. Niettemin kampt het contractvervoer met problemen die onder meer samenhangen met de complexe marktrelaties en onervarenheid bij de contractvorming. Het parallelrapport 'Handreikingen voor hoogwaardig contractvervoer' gaat uitvoerig in op deze problematiek.

3.2 Toegang tot de markt

Bij de toegang tot de markt kunnen eisen worden gesteld aan de chauffeur, de ondernemer (en onderneming) en het voertuig.

3.2.1 Ondernemersvergunning en chauffeurspas

Op dit moment worden zowel eisen gesteld aan de ondernemer als aan de chauffeur, via de ondernemersvergunning en de chauffeurspas (zie Box 3.1)

Box 3.1 Ondernemersvergunning en chauffeurspas

Ondernemingsvergunning

In de eerste plaats moet een taxiondernemer krachtens Artikel 4, tweede lid van de Wet Personenvervoer 2000 in het bezit zijn van een ondernemersvergunning.³³ Om in het bezit te komen van deze vergunning moet de ondernemer voldoen aan betrouwbaarheidseisen en vakbekwaamheidseisen. Voor het eerste is een Verklaring omtrent het Gedrag (VOG) nodig, voor het tweede is een vakdiploma vereist.³⁴ In het vakdiploma zitten met name eisen die gericht zijn op het ondernemerschap en kennis van de relevante wetgeving. De aanvraag van de ondernemersvergunning kost vervolgens € 985,- en het vergunningsbewijs € 36,-.

Chauffeurs in loondienst hoeven zelf niet over een ondernemersvergunning te beschikken maar kunnen volstaan met een afschrift van het vergunningsbewijs in de auto. Zelfstandige

³³ Bespreking eisen op basis van: TU Delft (2008), Bijlage 1, "Huidig instrumentarium".

³⁴ Tevens gelden enkele overgangsbepalingen voor ondernemers die reeds lange tijd actief zijn in de markt.

ondernemers dienen wel in het bezit te zijn van een eigen ondernemersvergunning, ook wanneer zij zijn aangesloten bij een taxicentrale.

Chauffeurspas

De chauffeurspas is in 1998 ingevoerd. Doel is de herkenbaarheid van de chauffeur te vergroten voor de consument en de controlerende instanties. Bij de liberalisering van de markt moest de chauffeur voor de chauffeurspas enkel beschikken over een geldig rijbewijs, een geneeskundige verklaring en een VOG. Dat laatste beoogde de kwaliteit van de dienstverlening en het vertrouwen van de consument te waarborgen.

Er werden geen eisen gesteld aan de opleiding of vakbekwaamheid van de chauffeur, omdat dit primair de verantwoordelijkheid van de ondernemer zou zijn. In 2004 is echter, in reactie op de tegenvallende resultaten van de liberalisering en problemen op de grote standplaatsen, wel (met enige terugwerkende kracht) een vakbekwaamheidseis gekoppeld aan de chauffeurspas. Om de pas te krijgen moeten alle chauffeurs een examen afleggen, waarin getoetst wordt op rijgedrag, stratenkennis, en kennis van de Nederlandse taal. In 2005 is een onderscheid aangebracht tussen een lichte chauffeurspas voor het contractvervoer voor zover het gaat om vaste routes met vaste passagiers en zonder contante betaling. In delen van het contractvervoer waar dit niet geval is, bijvoorbeeld het Wmo-vervoer, Regiotaxi en zittend ziekenvervoer, geldt wel hetzelfde examen als in de straattaximarkt.

In de praktijk blijkt de *ondernemersvergunning* een serieuze belemmering voor kleine zelfstandigen, terwijl de administratieve eisen die in de vergunning gesteld worden, weinig zeggen over de deskundigheid en het gedrag van een chauffeur. De kwaliteit op straat wordt geleverd door de chauffeur (en zijn voertuig), waaraan het stellen van administratieve bekwaamheidseisen aan de ondernemer niets verandert. In aanvulling daarop zijn er diverse argumenten om de ondernemersvergunning te schrappen:

- Chauffeurs die niet in staat zijn geweest de ondernemersvergunning te halen, bedienen zich in de praktijk geregeld van schijnconstructies. Dat brengt handhavingskosten met zich mee, maar creëert ook ongewenste (zwarte) geldstromen en machtsrelaties, wat de kwaliteit op straat eerder verslechtert dan verbetert.
- De administratieve lasten van de vergunning zijn aanzienlijk. Daarbij gaat het om de kosten van de aanvraag en het vergunningbewijs, maar ook om de kosten die gemaakt moeten worden om aan de eisen te voldoen.
- Het stellen van vakbekwaamheidseisen aan het starten of runnen van een onderneming is inmiddels hoogst ongebruikelijk. Het middenstandsdiploma (AOV) is afgeschaft en ook voor beursgenoteerde bedrijven gelden dergelijke eisen niet. Waarom zou een taxiondernemer dan wel aan specifieke eisen moeten voldoen?

Eisen aan de vakbekwaamheid en geschiktheid van uitvoerend personeel zijn gebruikelijker (al worden die eisen vaker door werkgevers dan door overheden gesteld). Zoals aangegeven wordt de kwaliteit van de dienst primair bepaald door de chauffeur. Een VOG en medische verklaring zijn dan goed verdedigbaar als minimumniveau. De potentiële risico's die deze eisen beogen te reduceren zijn groot, terwijl de consument die risico's ook bij herhalingsaankopen moeilijk kan beoordelen. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de effectiviteit van de VOG momenteel beperkt is, omdat de chauffeurspas een geldigheid heeft van 5 jaar en de eisen tussentijds niet getoetst worden. Met het oog op de veiligheid en de betrouwbaarheid van het taxivervoer zou het

logischer zijn wanneer bepaalde gedragingen – in de taximarkt en strafrechtelijk – kunnen leiden tot een directe invordering van de chauffeurspas.³⁵ Uiteraard vereist dit steekproefsgewijze controle op het bezit en de geldigheid van de chauffeurspas.

3.2.2 Chauffeursexamen

Met overige generieke vakbekwaamheidseisen dient voorzichtiger te worden omgesprongen. De vraag is dan of de eisen in harmonie zijn met de geconstateerde marktimperfecties en de publieke belangen die geborgd moeten worden. De huidige vakbekwaamheidseisen van het chauffeursexamen zijn uniform en landelijk ingevoerd, terwijl ze vooral ingegeven zijn door misstanden op de grote standplaatsen.³⁶ Vooral voor tijdelijk personeel (zoals vakantiekrachten in toeristische gebieden) en oproepkrachten werpt het examen een serieuze belemmering op door de kosten en tijd van het chauffeursexamen. KNV Taxi concludeert uit proefneming onder haar leden dat, naast parttimers en tijdelijke (seizoens)krachten, ook vutters en overige gepensioneerden (voorheen veelal werkzaam in het leerlingenvervoer en straattaxivervoer in de weekeinden) worden , afgeschrikt door het examen Gelet op hun werkervaring zien zij hiervoor geen noodzaak en de examenplicht belemmert hen om direct aan de slag te gaan.³⁷ Daarbij geldt tevens de constatering dat in grote delen van het land weinig tot geen noodzaak was voor invoering van de vakbekwaamheidseisen.

Het is van belang zoveel mogelijk maatwerk te leveren en geen nodeloze regeldruk te hebben. *The business is local*, zo blijkt ook uit het feit dat meer dan de helft van de taxiritten minder dan 10 kilometer betreft.³⁸ Stratenkennis heeft daarbij sowieso een lokaal karakter, maar als een chauffeur in gebieden komt waar hij de weg minder goed kent, biedt een navigatiesysteem uitkomst.

Vanuit die optiek ligt het voor de hand te onderzoeken of het mogelijk is knelpunten, die in delen van de markt wordt veroorzaakt, door de vakbekwaamheidseisen en op te lossen. Het gaat dan om die delen waar het toetsen van de vakbekwaamheid, gezien de aard en omvang van de problemen, eigenlijk onnodig is, maar waar het chauffeursexamen en de bijbehorende opleiding wel een verzwarende van de lastendruk vormen en een belemmering zijn voor het aantrekken van tijdelijk personeel en oproepkrachten. Een belangrijke randvoorwaarde daarbij is wel dat het gemaakte onderscheid robuust en handhaafbaar is. Een opening die toegang tot een deel van de markt eenvoudiger maakt, trekt immers individuen aan die trachten via die opening eenvoudig de gehele markt te betreden.

Er lijken in beginsel drie mogelijkheden te zijn om een dergelijke scheiding aan te brengen:

- onderscheid naar deelmarkt: opstapwerk versus belwerk en contractwerk;
- onderscheid naar dienstverband: loondienst versus zelfstandige;
- onderscheid naar regio.

³⁵ Het gaat dan om een ‘rode kaart’, uiteraard bij de invoering verder te verfijnen met gele kaarten.

³⁶ Zoals besproken in Box 3.1 is in 2005 wel een lichter regime gecreëerd voor delen van het contractvervoer.

³⁷ Uitvraag KNV Taxi onder haar leden over de knelpunten bij personeelswerving (respons van circa 20 procent, oftewel 77 leden).

³⁸ TNS NIPO Consult & KPMG BEA (2004, p. 29).

Onderscheid naar deelmarkt

Bij een onderscheid naar deelmarkt is het uitgangspunt, in lijn met de probleemanalyse in het vorige hoofdstuk, dat de opstapmarkt anders functioneert dan de belmarkt (en het contractvervoer). In de belmarkt kan er weliswaar sprake zijn van informatieasymmetrie voorafgaand aan de rit, maar het reputatiemechanisme werkt er wel, doordat ontevreden consumenten de volgende keer een ander bedrijf kunnen bellen. Ook is de traceerbaarheid beter geborgd, omdat de consument zelf in contact treedt met de taxiondernemer.

Wanneer er een scheiding bestaat tussen belmarkt en opstapmarkt, zoals geschetst in de vorige paragraaf, zal een chauffeur die uitsluitend op de belmarkt opereert moeilijk overleven zonder enige stratenkennis en zonder kennis van de Nederlandse taal. De chauffeurspas met vakbekwaamheidseisen biedt dan weinig tot geen meerwaarde, die dient te worden afgewogen tegen de administratieve lasten en de mogelijkheid dat de vakbekwaamheidseis averechts werkt. Dit laatste kan gebeuren wanneer de eis een chauffeur belet zijn vak uit te voeren. Bijvoorbeeld als een chauffeur slecht Nederlands spreekt, maar binnen zijn gemeenschap een eigen vaste en tevreden klantenkring heeft opgebouwd.

Uit het bovenstaande volgt dat op grond van de werking van de markt en de wijze waarop vraag en aanbod bij elkaar komen, het chauffeursexamen voor beltaxichauffeurs wellicht zou kunnen vervallen, zonder dat dit de borging van de publieke belangen schaadt. Ook in het contractvervoer zou het examen kunnen vervallen, omdat een reputatiemechanisme hier wel degelijk bestaat. Anderzijds zouden juist vaker in specifieke contracten in het contractvervoer aanvullende eisen kunnen worden gesteld aan de chauffeur. Die zullen echter eerder liggen op het vlak van deskundigheid in de omgang met de doelgroep, dan bijvoorbeeld op het gebied van stratenkennis.

De chauffeurspas zelf blijft in een dergelijk scenario wel bestaan voor chauffeurs in de beltaximarkt en het contractvervoer: De VOG, en een geneeskundige verklaring blijven noodzakelijk voor het verkrijgen van deze pas. Voorts vergroot de pas de herkenbaarheid van de chauffeur en kan hij worden ingetrokken bij ernstige vergrijpen. De chauffeurspas voor belwerk en contractvervoer zou bovendien onderscheidend moeten zijn van de pas voor de opstaptaxi, bijvoorbeeld door een andere kleur.

De ontduikingsmogelijkheden van een dergelijke scheiding lijken beperkt, omdat de uitmonstering van de taxi, de markt waarop een chauffeur opereert en de pas in harmonie zijn. Ook de juridische borging lijkt daarmee goed mogelijk, aangezien voor de eisen aan de chauffeurspas kan worden aangesloten bij het aan te brengen onderscheid tussen de opstaptaxi en de beltaxi. Wel is het wenselijk dat, voordat hiertoe zou worden overgegaan, nader onderzocht wordt of het reputatiemechanisme voldoende werkt in de beltaximarkt om hierop te kunnen vertrouwen. Momenteel is het empirische materiaal hierover om twee redenen gebrekkig. In de eerste plaats wordt doorgaans bij kwaliteitsmetingen geen onderscheid gemaakt naar het afzetkanaal. Het genoemde onderzoek voor de Consumentenbond maakt wel een uitsplitsing mogelijk naar consumenten die zeggen meestal vanaf de standplaats te reizen en consumenten die meestal telefonisch reserveren. Maar deze groepen blijken in hoge mate te overlappen: bellers reizen ook vaak vanaf een standplaats en andersom. Dat de consumenten die meestal telefonisch reserveren evenwel op alle kwaliteitsindicatoren betere ervaringen rapporteren is – hoewel de verschillen klein zijn – bemoedigend. In de tweede plaats geeft de huidige marktordering

chauffeurs die vooral van de standplaatsmarkt leven, zwakke prikkels voor reputatievorming op de belmarkt.

Pas als de scheiding tussen de markten is aangebracht, is het mogelijk om goed vast te stellen of reputatievorming in de belmarkt in de praktijk voldoende op gang komt. Het reputatiemechanisme krijgt daadwerkelijk een kans op het moment dat de taxiondernemer van enkel belwerk rond moet komen, oftewel geen ‘toevluchtsoord’ meer heeft in het standplaatswerk op het moment dat hij zijn reputatie schade toebrengt. Het ligt daarom voor de hand over een eventuele afschaffing van het chauffeursexamen in deze deelmarkt pas te besluiten, nadat het onderscheid tussen de opstapmarkt en de belmarkt zich robuust heeft getoond. Vervolgens dient dan onderzocht te worden of de klantervaringen in de belmarkt voldoende vertrouwen geven voor deze deregulering. Een andere mogelijkheid is de effecten van een dergelijke verlichting van de regeldruk met een pilot te toetsen in een bepaalde regio.

Twee mogelijke beperkingen van dit onderscheid naar deelmarkten vergen nadere aandacht. In de eerste plaats bestaat het risico dat beltaxi’s in het uitgaanscircuit gaan ‘posten’ en/of via medewerkers passagiers ronselen, om zo de grenzen van de marktafbakening op te zoeken. Het risico bestaat dat ze op die manier nog altijd anoniem kunnen blijven. Enig toezicht op dergelijke praktijken kan nodig zijn, al zal ook een uitgaansgelegenheid er belang bij hebben dat haar gasten goed vervoer naar huis krijgen.

In de tweede plaats is in het vorige hoofdstuk al benadrukt dat standplaatsen alleen in de (grotere) steden een substantieel deel van de markt uitmaken en dat daar ook de problemen het grootst zijn. Standplaatsen in kleine steden of landelijk gebied zijn er veel minder en in omzet van geringe betekenis. Wanneer het chauffeurspasexamen uitsluitend zou komen te vervallen in de belmarkt, verandert er niets voor die kleine standplaatsen. Wanneer taxiondernemers in dergelijke regio’s problemen ervaren om aan personeel te komen – denk bijvoorbeeld aan seizoensgevoelige standplaatsen bij de veerdiensten op de Waddeneilanden - zouden zij manieren moeten zoeken om via de belmarkt te opereren.

Onderscheid naar regio

Vanuit de probleemanalyse geredeneerd, is een andere mogelijkheid het chauffeurspasexamen te laten vervallen of te versoepelen in sommige geografische deelmarkten. Een lokale ontheffing zou dan mogelijk kunnen gelden in regio’s met veel seizoensarbeid en waar een reputatiemechanisme op andere wijze ontstaat (bijvoorbeeld als gevolg van een overzichtelijke marktsituatie). Denk daarbij bijvoorbeeld wederom aan de Waddeneilanden.

De praktische uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze variant zijn echter problematisch: ontduiking dreigt door chauffeurs die hun pas in regelluwe gebieden aanvragen en elders de markt betreden. Om dit te voorkomen zouden chauffeurspassen dan feitelijk een gemeentelijk of regionaal karakter krijgen (waarmee de vervoersgebieden van voor de deregulering weer in beeld komen). De handhavingslasten van een dergelijk systeem zijn naar verwachting hoog.

Onderscheid naar dienstverband

Vanuit brancheorganisatie KNV Taxi is voorgesteld het chauffeurspasexamen af te schaffen voor loondienstchauffeurs. De gedachte hierachter is dat loondienstchauffeurs in een gezagsrelatie staan met hun werkgever die dwingender zal zijn dan de eisen in een chauffeursexamen. Daarbij

kan dan de verplichting gelden dat een taxibedrijf zelf zorg draagt voor het opleidingsniveau van zijn chauffeurs via gecertificeerde bedrijfsopleidingen. Of, wanneer een bedrijf die zelf niet kan of wil verzorgen, via externe opleidingstrajecten. Het Sociaal Fonds Taxi zou daarbij een rol kunnen krijgen, om zowel het loondienstverband als het geboden opleidingstraject op zijn rechtmatigheid te beoordelen.

Een voordeel van een dergelijk intern opleidingstraject is dat vooral in het contractvervoer specifieke aandacht kan worden besteed aan de omgang met de doelgroep. Denk daarbij aan het vastzetten van rolstoelen, omgang met lichamelijk of verstandelijk gehandicapten of moeilijk opvoedbare kinderen, EHBO. De specifieke kennis en kunde die daarmee kan worden aangereikt gaat dus veel verder dan de huidige chauffeurspaseisen, terwijl chauffeurs in de gelegenheid komen *on the job* via leerwerktrajecten ervaring op te doen.

De toetssteen is ook bij deze oplossingsrichting de robuustheid en handhaafbaarheid. Een eerste vraag is daarbij of het dienstverband een voldoende robuust aanknopingspunt is om het chauffeursexamen van afhankelijk te maken. In hoeverre kunnen er situaties zijn, of schijnconstructies worden gesmeed, waarin weliswaar formeel sprake is van een dienstverband, maar waarin niet de beoogde gezagsrelatie en kwaliteitsborging aanwezig zijn? De huidige ondernemersvergunning heeft bijvoorbeeld geleid tot schijnconstructies die juist ongewenste machtsrelaties opleveren. Is het Sociaal Fonds Taxi in staat schijnconstructie te doorzien en daarop te acteren? Biedt het dienstverband voldoende borging voor kwaliteit en goede dienstverlening, met name op standplaatsen? En kan het leerwerktraject tot gevolg hebben dat dienstverbanden juist verkort worden, om aan de feitelijke interne opleidingsplicht te ontkomen? Voort is de vraag of het mogelijk is te beoordelen of interne opleidingen daadwerkelijk gevolgd worden en het boogde kennisniveau opleveren.

De opties om het chauffeurspasexamen af te schaffen in de belmarkt en het contractvervoer, dan wel om dit examen af te schaffen voor loondienstverbanden, hebben beide goede aspecten in zich. Beide dienen ze echter nader onderzocht te worden op hun robuustheid en handhaafbaarheid, waarna de juiste keuze kan worden gemaakt.

3.3 Borging reputatiemechanisme

De chauffeurspas is tot dusver onvoldoende gebleken om de kwaliteit in de opstapmarkt te borgen. Zo heeft de pas niet kunnen voorkomen dat op grote standplaatsen chauffeurs korte ritten weigeren en klanten doorverwijzen naar de voorste taxi, zodra er geen actief toezicht aanwezig is. Ook tijdens de rit hebben chauffeurs in de opstapmarkt, om de in Hoofdstuk 2 genoemde redenen, onvoldoende prikkels voor goede dienstverlening. Beschermde door de anonimiteit van de standplaats en de kleine kans van herhalingsaankopen, spelen reputaties geen rol.

3.3.1 Het principe van herhalingsaankopen

Indien een onderneming zicht heeft op toekomstige transacties met een klant, wordt ze gestimuleerd om een relatie met de klant op te bouwen en te onderhouden. Tegenover de tijd en geld die het bedrijf hieraan spendeert, staat immers een opbrengst: de totaalsom van alle aanstaande aankopen van de tevreden klant. Of om het tegengesteld te formuleren: het potentiële

verlies aan herhalingsaankopen (klandizie) zorgt ervoor dat de ondernemer wanprestatie zal willen voorkomen. Dit is de essentie van het reputatiemechanisme.³⁹

Sinds lang beschouwen economen reputaties en merknamen als marktmechanismen die prikkels leveren om (contract)afspraken na te komen en goede diensten te leveren, zonder dat er een derde – in de meeste gevallen de overheid – als handhaver hoeft op te treden.⁴⁰ In de opstapmarkt is het reputatiemechanisme echter goeddeels buitenspel gezet, doordat het grote aantal vragers en aanbieders, en de lage afnamefrequentie van de doorsnee-taxiklant, ervoor zorgen dat de kans op herhalingsaankopen nihil is. Dit speelt met name in (groot)stedelijk gebied. Hier zijn vraag en aanbod groter en de afnamefrequentie lager (vooral door toedoen van toeristen).⁴¹ Dit wordt mede veroorzaakt door de schaalverkleining als gevolg van het grote aantal kleine taxibedrijven dat actief is (zie Tabel 2.2).

In het vorige hoofdstuk werd al uiteengezet dat dit impliceert dat de individuele taxichauffeur nagenoeg geen risico loopt om toekomstige klanten te verliezen door slecht presteren of klanten wint/behoudt door goed te presteren. Sterker nog, het is aannemelijk dat een taxi die hogere kwaliteit levert (lees: meer kosten maakt), dan wel lagere prijzen rekent, hiervoor gestraft wordt in de vorm van een lager resultaat. Het loont de individuele chauffeur derhalve om te beknibbelen op de kwaliteit (bijvoorbeeld door te bezuinigen op onderhoud) en/of de prijs op te drijven (bijvoorbeeld door omrijden). De passagier kan de taxichauffeur immers nauwelijks sanctioneren.⁴²

In de Taskforce is een viertal opties onderzocht waarmee het reputatiemechanisme in de opstaptaxi mogelijkwijs ingebracht kan worden, te weten: verplichte groepsvorming, keurmerken, vrijwillige groepsvorming (*franchising*) en aanbesteding. Onderstaand worden deze varianten toegelicht.

3.3.2 Verplichte groepsvorming

Wanneer een chauffeur verplicht wordt zich aan te sluiten bij een concern, riskeert hij door misbruik van marktmacht of informatieasymmetrie te maken, niet alleen zijn eigen reputatie, maar ook die van zijn concern. Omgekeerd kan goede dienstverlening het hele concern ten goede komen. Met andere woorden, de (economische) gevolgen van zijn handelen worden vergroot. Wanneer het bedrijf als merknaam herkenbaar is en de klant de chauffeur kan identificeren, heeft de groep er veel belang bij om toe te zien op het gedrag van zijn chauffeurs, wat vorm krijgt in onderlinge en hiërarchische correctie van kwalijk gedrag. In Nieuw-Zeeland, waar sinds 1989 verplichte groepsvorming van kracht is, heeft dit geleid tot eigen kwaliteitsnormen (zoals gedragscodes) om reputatieschade te voorkomen.⁴³

³⁹ Klein *et al.* (1981, p. 616).

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld: Hayek, Friedrich A. (1948). "The Meaning of Competition." In *Individualism and Economic Order*. Chicago: Univ. Chicago Press; en: Marshall, Alfred (1949). *Principles of Economics: An Introductory Volume 8th ed.* New York: Macmillan.

⁴¹ In plattelandgebieden lijken de ervaringen anders: door de beperkte marktomvang zijn taxibedrijven daar meer afhankelijk van herhalingsaankopen. Dit stimuleert taxiondernemingen om te investeren in klantloyaliteit, efficiënte dienstverlening te bieden en eventuele klachten vlot en billijk af te wikkelen (Department of Transport Australia, 2001, p. 14). Sowieso is de opstapmarkt in landelijk gebied zeer gering van omvang.

⁴² Klein *et al.* (1981, p. 616), Kenny *et al.* (1998, p. 11), Soon (1999, p. 6) en Poort *et al.* (2005, p. 7).

⁴³ Teal *et al.* (1987), Gaunt (1996) en Poort *et al.* (2005).

Het grote voordeel van dit systeem is, dat het de prikkels voor toezicht op de juiste plek legt. Er is sprake van een ketenverantwoordelijkheid (in Nieuw-Zeeland spreekt men van ‘geconditioneerde zelfregulering’) die – zeker in een gedereguleerde markt – dikwijls effectiever is dan toezicht door een overheidsinstantie, die zich geconfronteerd ziet met een grote afstand tot de markt. Naast deze delegering van controle- en bestuurslast is de sanctionering op fout gedrag adequaat. Toegelaten groepen zouden verplicht moeten worden een klachtenprocedure te ontwerpen, waarin verschillende sancties tegen leden worden geregeld (berisping, beboeting, schorsing, royement). Daarnaast zou de consument een beroepsmogelijkheid buiten de toegelaten groep moeten hebben, waar klachten terechtkomen die niet naar tevredenheid zijn afgehandeld. De beroepsinstantie zou vervolgens sancties moeten kunnen opleggen aan de groep om ondermaatse prestaties af te straffen (berisping, beboeting, schorsing, ontbinding). Om te voorkomen dat geschorste of geroyeerde chauffeurs en ondernemers zich direct verenigen in nieuwe groepen, kan de vorming van een register een oplossing zijn. Een andere mogelijkheid is het (tijdelijk) innemen van de chauffeurpas.

Keerzijde van dit instrument is dat de marktgrootte uiteindelijk bepaalt van welk voertuigaantal een disciplinerende werking uitgaat: in (groot)stedelijk gebied is een veel grotere groepsomvang vereist om een, voor de klant herkenbaar, concern te bouwen dan in kleine markten. Een groep die in grote steden een verwaarloosbaar smaldeel vormt, kan daarentegen in kleine steden al een dominante partij zijn. Ook kan er een risico bestaan dat groepen afspreken om zo min mogelijk te regelen: de ‘rotte appels’ kunnen zich verenigen. Verder zou verplichte groepsvorming een concentratietendens in de markt teweeg kunnen brengen. Indien de voordelen van kleinschaligheid wegvallen, kunnen de voordelen van verdere schaalvergroting de doorslag gaan geven, waardoor er een consolidatiegolf op gang komt. Ervaringen in Nieuw Zeeland wijzen echter uit dat een minimale groepsomvang van 10 of 20 in grotere steden geen monopolievorming in de hand werkt. In de drie grootste steden Auckland, Wellington en Christchurch bestaan enkele grote en een groot aantal kleinere bedrijven naast elkaar.⁴⁴

Ook de juridische haalbaarheid vergt nadere aandacht. Een eerste inventarisatie door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wijst op een mogelijk conflict met Artikel 8 van de Grondwet en artikel 11 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). In de laatste is vrijheid van vereniging vastgelegd. Deze vrijheid geldt ook negatief – het recht je niet te verenigen – en kan alleen om zwaarwegende redenen worden ingeperkt, zoals dat bijvoorbeeld gebeurt bij notarissen, die verplicht zijn aangesloten bij het Koninklijke Notariële Broederschap.

Ruimer zijn wellicht de juridische mogelijkheden, wanneer groepsvorming niet generiek wordt verplicht, maar decentraal wordt ingezet en wordt gekoppeld aan het verkrijgen van bepaalde privileges. Denk daarbij aan het betreden van de standplaats, het mogen voeren van een daklicht, of het verkrijgen van een ontheffing voor het gebruik van bus- en trambanen.⁴⁵ Decentrale invoering van het instrument kan tevens het potentiële probleem oplossen, dat een vaste groepsomvang in sommige gemeenten te groot en in andere te klein is. Het is voorts van belang daarbij te benadrukken dat de opstapmarkt landelijk gezien slechts ongeveer 12 procent van de

⁴⁴ Het mededingingsbeperkende effect buiten de grote steden zal vermoedelijk beperkt zijn, omdat bedrijven daar veelal straattaxi en contractvervoer combineren en zodoende een grotere gemiddelde schaal hebben dan in de G4 (zie Tabel 2.2).

⁴⁵ Wanneer ook deze koppeling juridisch geen begaanbare weg mocht blijken, valt ook nog te overwegen de eisen niet te formuleren in termen van groepsomvang, maar in termen van het verplicht hebben van een klachtenprocedure of 24-uurs beschikbaarheid.

gehele taximarkt omvat en ongeveer een derde van de straattaximarkt. Er is voor een chauffeur dus leven buiten de opstapmarkt mogelijk.

Tot besluit vergt de transitieproblematiek bij het invoeren van een dergelijk instrument aandacht. Zelfstandige chauffeurs die niet bij een bedrijf of centrale zijn aangesloten zullen enige tijd moeten krijgen, en wellicht geassisteerd moeten worden, om zich te organiseren in groepen. Juist om te voorkomen dat ze zich vooral aan proberen te sluiten bij bestaande organisaties. Anderzijds zullen chauffeurs die zich niet kunnen of willen aansluiten, zich verzetten tegen de invoering van dit instrument.

Box 3.2 Nieuw-Zeeland: geconditioneerde zelfregulering⁴⁶

Met de *Transport Services Licensing Act* van 1989 werd de tot dan toe strikt gereguleerde Nieuw-Zeelandse taximarkt geliberaliseerd. Na deregulering bleven slechts enkele eisen over: het taxibedrijf moest worden gerund door bonafide personen (vergelijkbaar met onze VOG), 7 dagen per week en 24 uur per dag dienstverlening bieden (waaronder een telefonisch boekingsysteem), de stedelijke regio als één geheel bedienen en het bedrijf diende een klachtenregister bij te houden. De meest markante verandering was echter de verplichte aansluiting bij een goedgekeurde taxiorganisatie (*Approved Taxi Organisation*, afgekort ATO) die is gehouden aan een minimumvlootomvang. In aanvang bedroeg de schaal vijf voertuigen, inmiddels ligt de minimumomvang landelijk op 6 á 7 voertuigen, 10 voertuigen in de steden Wellington en Christchurch en 20 voertuigen in Auckland (met 1,4 miljoen inwoners de grootste stad in Nieuw-Zeeland).

De resultaten van deregulering waren wisselend. Met name in de grote steden was er veel toetreding (het aantal taxi's is nationaal in tien jaar tijd verdrievoudigd), met als gevolg dat wachttijden voor passagiers korter werden en de tarieven – gecorrigeerd voor inflatie – daalden.⁴⁷ De toetreding had echter ook keerzijden: tijdens daluren was er sprake van overcapaciteit en toezichthouders kwamen middelen tekort om de situatie te beheersen. Vrijbuiters of 'comboys' verenigden zich in een ATO en een groot aantal slechte voertuigen (en bestuurders) betrad de markt. In reactie hierop werd in 1991 het stratenkennisexamen heringevoerd, alsmede verplichte legitimatiebewijzen voor chauffeurs en een mandaat voor toezichthouders (*compliance officers*) om slechte auto's en chauffeurs *stante pede* van de weg te halen.

In retrospect werden de toegangseisen toch nog te licht bevonden, waarmee verklaard kan worden waarom sinds 1 oktober 2007 aanvullende wettelijke eisen van kracht zijn (voortkomend uit de *Land Transport Amendment Act 2005*). Deze brengen verantwoordelijkheid voor *compliance* terug bij de ATO. Deze eisen zijn onder andere:

- Controle op vergunningen en identiteitskaart;
- Registratie van werkuren (*log on* en *log off* tijden);
- Toezicht op voertuigeisen;
- Een certificaat van kennis, wetgeving en toepassing (CKLP);
- Het bijhouden van een klachtenregister;

⁴⁶ Deze box is samengesteld uit Gaunt *et al.* (1996), EIM (2002), Poort *et al.* (2005), Land Transport NZ (2007) en de videoconferentie met Tim Reddish (NZ Taxi Federation) en Chris Foley (Land Transport Safety Authority) op 6 juni 2008.

⁴⁷ In middelgrote steden (beperkte toetreding, beperkte tariefverlaging) en kleine plaatsen (beperkte uittreding, beperkte tariefverhoging) waren de effecten van deregulering marginaal (Gaunt *et al.*, 1996, p. 262).

- Ketenverantwoordelijkheid.

Bovendien zijn de opzetkosten van een taxibedrijf aanzienlijk verhoogd: een nieuwe *Transport Service License* (TSL) kost in plaats van 30 dollar tegenwoordig 440 dollar, de aanmeldingkosten om de ATO-status te verwerven stegen van 30 dollar naar ruim 3.600 dollar. Sindsdien zijn er geen nieuwe aanvragen voor ATO-oprichting geweest.

De indruk bestaat dat merkvorming werkt: de doorsnee taxiklant in de stad maakt ongeveer 5 ritjes per week (zakelijk en privé) en laat zich bij taxikeuze vooral leiden door merkloyaliteit. Herkenbaar- en traceerbaarheid worden geborgd door unieke nummering aan de buitenzijde van het voertuig (vloot- en bedrijfsnummer), een identiteitsbewijs en telefoonnummers (van de ATO en een klachtcentrale) aan de binnenzijde, en de verplichte afgifte van een gedetailleerde bon.

Het effect op marktverdeling (schaalvergroting) is beperkt gebleken: iedere stad kent drie á vier (zeer) grote bedrijven (100 voertuigen of meer) die als prijsleiders fungeren, aangevuld met bedrijven die op of iets boven de minimumschaal opereren. Ter illustratie: in Wellington bestaat deze ‘restgroep’ uit ATO’s van 10 (het minimumvereiste) tot 30 voertuigen. In de meeste gevallen betreft dit zzp’ers: ongeveer 90 procent van de branche bestaat uit *owner drivers*.

Belwerk genereert 65 tot 75 procent van de brancheomzet, de rest komt van standplaatsen. Het is in principe (juridisch) mogelijk om belwerk als niet-ATO te verrichten. Het ‘private hire’ segment is echter zeer klein en bestaat vooral uit luxevoertuigen (limousinediensten). Aanhouden op straat komt, mede vanwege verkeers(on)veiligheid, nauwelijks voor.

De ATO mag de hoogte en de structuur van de tarieven zelf bepalen, mits deze worden geregistreerd bij de *Director of Land Transport* en gecommuniceerd op voertuig en taxameter. In theorie zou een bedrijf dus met complexe structuren en *happy hours* kunnen werken (nogmaals: mits geregistreerd), maar de praktijk leert dat het efficiënter is om één tarief te hanteren op basis van afstand en tijd. Bovendien wordt de vereiste tariefkaart zeer onoverzichtelijk.

Klant en chauffeur mogen vooraf een vaste prijs overeenkomen. Echter, de meter moet altijd aan staan en indien de meterprijs uiteindelijk lager uitvalt dan de afgesproken prijs, is de overeengekomen prijs niet afdwingbaar en mag de passagier de meterprijs betalen.

3.3.3 Keurmerken

Een alternatief instrument om een reputatiemechanisme in de markt te ontwikkelen is een keurmerk. Een keurmerk garandeert een bepaalde (kwaliteits)standaard voor de klant, die daarmee eenvoudiger kan inschatten of een geleverde vervoersprestatie ondermaats is. Voor het effectief functioneren van een keurmerk is het noodzakelijk dat de klant (gegronde) klachten kenbaar kan maken en dat aan de klachten sancties verbonden zijn, zoals (tijdelijke) intrekking van het keurmerk. Een goed keurmerk is eenduidig (uniformiteit met betrekking tot betekenis, vorm en de regels voor het voeren van het keurmerk) en geloofwaardig (onafhankelijk toezicht en sanctionering).⁴⁸

⁴⁸ Liubicic (1998).

Daarmee is het keurmerk een ‘indirecte’ vorm van reputatiewerking: de klant signaleert en komt op voor de belangen van *andere* klanten. Het reputatiemechanisme functioneert op basis van klachten en niet op basis van opschorting van herhalingsaankopen.

De voordelen van het keurmerkinstrument zijn de laagdrempeligheid (weinig ingrijpend qua wet- en regelgeving) en het feit dat het in beginsel openstaat voor alle taxiondernemingen. Nadelen zijn de extra controle- of bestuurslast (een extra laag van bureaucratie ten behoeve van het toezicht), administratieve lasten voor taxiondernemers, *free-rider* problemen (keurmerkuitingen kunnen nagemaakt en verhandeld worden) en benadeling van de reiziger zonder of met minder marktkennis (in hoofdzaak de toerist).

Het grootste bezwaar is echter dat het (vrijwillige) keurmerk gericht is op herkenbaarheid van de bovenkant van de markt, in plaats van bescherming tegen de onderkant van de markt (*hit-and-run* strategieën), terwijl in de taximarkt juist daar de crux zit. Dat impliceert dat een keurmerk in de taximarkt alleen een afdoende reputatiemechanisme op gang brengt indien het grote bekendheid geniet – ook bij de incidentele gebruiker en toerist – en wanneer de onderkant van de markt ‘gemarginaliseerd’ wordt. Hiertoe kan gedacht worden aan:

- Verplichting tot voeren van het keurmerk op (belangrijke) standplaatsen, in het bijzonder op alle standplaatsen waar veel toeristen komen. Eventueel zelfs het verplichten van een keurmerk in de gehele opstapmarkt.
- Goede handhaving op het keurmerk met een klachtenprocedure, persoonsregistratie, sanctionering (boetes, tijdelijke schorsing en royement), et cetera.
- Specificatie van kwaliteit en een gedragscode in het keurmerk, alsmede toezicht daarop.
- Stimuleren van keurmerken door het verlenen van privileges aan keurmerkhouders, zoals ontheffing voor bus- en trambaan, vermindering van controlelast, en dergelijke.

Uiteraard moeten de eisen uit het keurmerk in nauwe relatie staan met de aspecten die de taxiconsument van belang vindt voor de dienstverlening. Wanneer bijvoorbeeld omwille van de naamsbekendheid zou worden overwogen in deze oplossing aan te sluiten bij TX-keur, dienen de eisen van dat keurmerk dan ook kritisch tegen het licht gehouden te worden.

3.3.4 Vrijwillige groepsvorming (*franchising*)

Het creëren van een bovenregionaal of landelijk taximerk ligt in het verlengde van een keurmerk:

- Taxiklanten van buiten de plaats vertrouwen op hun ervaring met het merk dat ze van elders (her)kennen.
- Wanprestatie van een individu kan leiden tot terugtrekking uit de gehele franchiseketen, waarmee de economische gevolgen van (wan)prestatie ‘kunstmatig’ zijn vergroot (er is sprake van kunstmatige herhalingsaankopen).

De pluspunten van franchising zijn goeddeels gelijk aan die van verplichte groepsvorming. Een bijkomend voordeel is dat de taxionderneming het bedrijfseconomische optimum van haar vlootomvang zal kiezen. Het bedrijf is immers niet gebonden aan een (wettelijk) opgelegd minimum.

Er kleven echter meer nadelen aan vrijwillige groepsvorming dan aan de verplichte variant. Het vrijwillige karakter maakt sanctionering lastig, de taxiklant is niet beschermd tegen de onderzijde

van de markt. De groep die het slechte imago van de taximarkt veroorzaakt, profiteert juist van de anonimiteit in de opstapmarkt en zal zich dus niet vrijwillig binden. Succesvolle merken kunnen bovendien slachtoffer worden van *free-riders* die vergelijkbare namen of uitmonstering kiezen. Wat vooral tegen *franchising* pleit, is dat het momenteel al mogelijk is, maar desondanks nauwelijks tot stand komt. Een initiatief als 0900-Bavaria is wel in deze context te bezien, maar richt zich uitsluitend op de belmarkt. Dit kan erop duiden dat de economische baten in ieder geval in de opstapmarkt (te) klein zijn.

3.3.5 Aanbesteding

Het aanbesteden van standplaatsen, zoals dit momenteel op Schiphol gebeurt, maakt dat de aanbieder (lees: concessiehouder) duidelijker aanspreekbaar is op de geboden kwaliteit, namelijk via de contractuele relatie. Met het instrument wordt het aantal partijen dat toegang heeft tot een standplaats beperkt. Dit kan door alleen kwaliteitseisen te stellen en het aantal toegelaten partijen open te laten.

In aanvulling daarop *kan* ervoor gekozen worden het aantal toegelaten partijen en/of voertuigen te beperken, waardoor schaarste wordt gecreëerd. Dit kan de wachttijden op standplaatsen voor chauffeurs korter maken. Dit vertegenwoordigt een economische waarde voor taxiondernemers, die via de aanbesteding zou kunnen worden doorgegeven aan de klant in de vorm van een lager (instap)tarief. Er is dan sprake van concurrentie *voor* de markt in plaats van *in* de markt.

Een reëel gevaar van dergelijke concurrentie *voor* de markt is echter de weerstand die dit oproept in de branche. Dit heeft Schiphol ertoe doen besluiten enkel op kwalitatieve voorwaarden concessies te verlenen, alsmede het instellen van aanvulplekken die in principe voor alle niet-concessiehouders toegankelijk zijn. Wel blijft dan de mogelijkheid overeind kwaliteitseisen te koppelen aan de toegang tot standplaatsen, of wellicht tot de gehele gemeentelijke opstapmarkt.

3.3.6 Confrontatie van oplossingsrichtingen

Tabel 3.1 geeft een samenvattend overzicht van de vier besproken instrumenten, met naast hun 'scores' op het reputatiemechanisme, eveneens de inschattingen op het gebied van handhaving, het ondernemingsklimaat, maatschappelijke kosten, mededinging en overige factoren. Merk op dat sommige aspecten zwaarder moeten wegen bij de uiteindelijke keuze voor een instrument dan andere.

Tabel 3.1 Pro's en contra's van de vier oplossingsrichtingen

	Verplichte groepsvorming	Keurmerken	Franchising	Aanbesteding
Reputatiemechanisme				
Sociale controle (chauffeurs)/ketenverantwoordelijkheid	+	0	+	0
Kwaliteitssignaal aan klant	+	+	+	+
Creëren herhalingsaankopen (<i>branding</i>)	+	+	+	0/+
Handhaving				
Controle-/bestuurlast	+	-	+	+ ⁴⁹
Sanctioneringsmogelijkheden	+	+	-	+
Klachtenafhandeling	+	+	+	+
Handhaafbaarheid	+	+	?	+
Ondernemingsklimaat				
Administratieve lasten	+/-	-	0	-
Ondernemingsvrijheid	-	-	+	0/-
Internalisering maatschappelijke kosten				
Kosten van toezicht (zelfregulering)	+	+	+	+
Kosten ruimtebeslag en infrastructuur	0	0	0	+
Mededinging				
Ontstaan marktmacht	-	0	-	-
Kans op prijsconcurrentie	0/-	0	0/+	+
Toetredingsgemak	-	-	0	-
Implementatie				
Juridische haalbaarheid	?	+	+	0/+ ⁵⁰
Transitieproblematiek	-	+	+	0/- ⁵¹
Overige				
Bescherming ongeinformeerde klant	+	+/- ⁵²	+	+
<i>Free riding</i> door fraude (merkinbreuk e.d.)	-	-	-	0

Groepsvorming (vrijwillig of verplicht) heeft de potentie om sociale controle te introduceren, mits er geen andere vormen van groepsdruk zijn die de overhand hebben (zoals een pikorde op de standplaats). Alle vier oplossingsrichtingen geven een kwaliteitssignaal richting klant, zij het dat dit bij aanbesteding niet via merkvorming verloopt, maar via het kenbaar maken van de eisen die aan concessiehouders gesteld zijn (en welke prestaties de klant derhalve minimaal mag verwachten).

De handhavingkwesties bij keurmerken (de extra laag van bureaucratie) en *franchising* (effectiviteit van sanctionering) zijn al ter sprake gekomen. Verplichte groepsvorming (met de verantwoordelijkheid voor toezicht dicht bij de markt), keurmerken (via tuchtraden en dergelijke) en aanbesteding (prestatienormen in het bestek) salderen positief op algemene

⁴⁹ De controlelast buiten de standplaatsen blijft gelijk of kan zelfs groter worden.

⁵⁰ Het geijkte voorbeeld, Schiphol, betreft aanbesteding van privaat gebied. Momenteel is aanbesteding van standplaatsen die tot de openbare weg behoren (wat geldt voor bijna alle standplaatsen in de steden) niet mogelijk. Een wettelijke basis zou nodig zijn om dit te faciliteren.

⁵¹ Wanneer prijsdruk en uitsluiting worden bewerkstelligd bij aanbesteding worden grote transitieproblemen verwacht.

⁵² Positief indien het keurmerk verplicht gesteld is in cruciale delen van de markt (in het bijzonder standplaatsen waar veel incidentele gebruikers en toeristen komen).

handhaafbaarheid. Het niet-afdwingbare karakter van *franchising* en de gebrekkige sanctioneringsmogelijkheden leiden ertoe dat de algehele handhaafbaarheid hier een vraagteken blijft.

Verplichte groepsvorming, keurmerken en aanbesteding beperken de vrijheid van de ondernemer. Bij verplichte groepsvorming is dit effect helder. Voor keurmerken ligt het iets genuanceerder. Een breed gevoerd keurmerk maakt het nagenoeg onmogelijk om niet aan de onderliggende eisen te voldoen. Ongeacht of je het keurmerk voert of niet, de klant verwacht een bepaalde basiskwaliteit.

In alle oplossingsrichtingen worden de kosten voor toezicht goeddeels teruggebracht bij de veroorzaker. Bij groepsvorming door onderlinge en leidinggevende correctie, bij het keurmerk door toezicht van de uitgevende instantie en bij aanbesteding via financiering uit de concessieprijs. Aanbesteding van standplaatsen biedt tevens als enige variant de mogelijkheid om de kosten van ruimtebeslag en infrastructuur te verhalen op de kostenstichter.

Groepsvorming zou in kleine markten kunnen leiden tot lokale monopolies, marktmacht en dus vermindering van de kans op prijscompetitie. Dit kan echter worden opgelost door groepsvorming als decentraal instrument te hanteren. Ook aanbesteden van standplaatsen aan een beperkt aantal partijen, kan concentratie teweeg brengen. Alle instrumenten werpen toetredingsdrempels op, daarbij aangetekend dat deze bij keurmerken en *franchising* afhankelijk zijn van reikwijdte/succes, oftewel de mate waarin vrijwilligheid overgaat in onontkoombaarheid.

Onder overige factoren is af te lezen dat bescherming van de ongeinformeerde klant een issue is bij het keurmerkinstrument, indien het niet verplicht gesteld of afgedwongen kan worden in cruciale delen van de markt (plaatsen waar deze afnemersgroep zich ophoudt). Juridische uitvoerbaarheid/haalbaarheid is een vraagteken bij de oplossingsrichtingen die een dwingend karakter hebben (verplichte groepsvorming en aanbesteding).

3.3.7 Conclusie

In de opstapmarkt is vooral in de steden behoefte aan een ingreep die de vorming van reputaties bevordert. Jaren van algemene regels, zoals de chauffeurspas, hebben onvoldoende opgeleverd. In reactie hierop zijn meer ingrijpende initiatieven ontstaan om de toegang tot standplaatsen te koppelen aan kwaliteitseisen, zoals het voeren van TX-Keur en het onderschrijven van een gedragscode. Voorbeelden zijn de 'taxistandplaats-plus' en de nieuwe inrichting van de standplaats Amsterdam CS. Deze ingrepen lijken effectiever. Ze spelen weliswaar niet in op de reputatie van de individuele chauffeur, maar wel op die van de standplaats als geheel. Strikte (en kostbare) handhaving blijkt echter een noodzakelijke voorwaarde om te zorgen dat het goed blijft gaan.

Naar verwachting wordt handhaving beter mogelijk wanneer het aanvullende kwaliteitsbeleid zich richt op de hele opstapmarkt in een stad en niet uitsluitend op een specifieke standplaats of een aantal standplaatsen. Wanneer het beleid aangrijpt op de gehele opstapmarkt, worden de mogelijkheden om onbevoegd een standplaats te betreden, of toegangspasjes uit te lenen, beperkt. Ook het risico wordt zo teruggebracht dat onbevoegde chauffeurs in de buurt van gereguleerde standplaatsen rond gaan rijden op zoek naar werk, of zelfs 'officieuze' standplaatsen

creëren. De handhaving wordt bovendien eenvoudiger want er is geen permanente controle nodig op iedere standplaats, om na te gaan of alle aanwezige chauffeurs bevoegd zijn. Een lichter steekproefsgewijs toezicht of uitgemonterde taxi's in de stad voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen, volstaat.

De invoering van verplichte groepsvorming binnen de gemeentelijke opstapmarkt biedt naar verwachting de beste waarborgen tegen wangedrag, omdat hiermee, naast het stellen van kwaliteitseisen ook sociale controle en ketenverantwoordelijkheid worden geïntroduceerd. Het verdient dan ook aanbeveling om op decentraal niveau de bevoegdheid te creëren om groepsvorming te verplichten in de opstapmarkt. Eventueel zou groepsvorming tevens gekoppeld kunnen worden aan een keurmerk of andere kwaliteitseisen gericht op het niveau van dienstverlening. Zo kan worden voorkomen dat de onderkant van de markt zich gemakkelijk in 'slechte groepen' kan verenigen. Gemeenten die de grootste problemen ervaren in de opstapmarkt, zullen de meeste behoefte hebben aan dit instrument. Handhaving en controle op het functioneren van de opstapmarkt zullen echter, ook na de introductie van dit instrument, van belang blijven. Naast enig toezicht op de naleving van de regels, zal er immers ook controle op moeten zijn dat alleen toegelaten groepen actief zijn op de opstapmarkt in een gemeente.

De juridische mogelijkheden om groepsvorming decentraal te faciliteren, zonder conflicten met het EVRM en de grondwet, dienen daarom nader onderzocht te worden. Mogelijkheden liggen wellicht in de koppeling van de groepseis aan bepaalde (landelijke of gemeentelijke) privileges.

De juridische mogelijkheden voor aanbesteding van standplaatsen door gemeenten dienen tevens nader onderzocht te worden. Dit zou gemeenten de mogelijkheid bieden aanvullende kwaliteitseisen te stellen aan de toegang tot specifieke standplaatsen. Het is echter minder geschikt als instrument om de gehele gemeentelijke opstapmarkt te ordenen.⁵³ Wel kan het tot aanvullend kwaliteitsbeleid voor problematische standplaatsen leiden, of ook tot het combineren van standplaatsen (bijvoorbeeld Amsterdam CS in combinatie met Arena) om beschikbaarheidsafspraken te maken.

3.4 Tarieven

Ook wanneer een reputatiemechanisme in de markt bestaat, blijft interventie in de hoogte en de structuur van de tarieven noodzakelijk. Volledige vrijheid in de tariefstructuur werkt ondoorzichtigheid en onzekerheid bij de consument in de hand en zolang het *first-in-first-out*-principe op standplaatsen een grote rol blijft spelen, zullen de tarieven de neiging hebben te hoog te zijn.⁵⁴ Daar komt bij dat de Nederlandse tarieven in internationaal perspectief hoog zijn (zie Box 3.3). Ook bij evenementen en calamiteiten zou het risico aanzienlijk zijn dat vrije tarieven tot excessen leiden.

⁵³ Wel zou groepsvorming op een indirecte manier via aanbesteding 'praktisch' afgedwongen kunnen worden wanneer het groepsinstrument juridisch niet haalbaar mocht blijken.

⁵⁴ Interessant is wel dat in Nieuw Zeeland concernvorming zo'n sterk effect heeft op het keuzegedrag van consumenten dat het *First in, First out* beginsel verdwenen is en prijsregulering niet nodig, anders dan de plicht van de tariefstructuur en -hoogte vooraf in de dienen bij de *Director of Land Transport*. Dit is echter niet los te zien van de hoge frequentie van taxigebruik in Nieuw Zeeland en zal in Nederland niet op korte termijn haalbaar zijn.

Overeenkomstig de belangen zoals besproken in paragraaf 2.2.1 kunnen de volgende generieke voorwaarden aan een tariefstructuur worden gesteld:

- *Transparantie*: zo veel mogelijk duidelijkheid over de prijs, voor en na de rit.
- *Juiste prikkels vragers*: de structuur mag bijvoorbeeld niet leiden tot vraaguitval onder prijsgevoelige consumenten.
- *Juiste prikkels aanbieders*: prikkels voor aanboduitval, weigering van (korte) ritten, omrijden, en verkeersovertredingen dienen zo veel mogelijk vermeden te worden.
- *Handhaafbaarheid*: het moet voor instanties zoals de IVW mogelijk zijn om toe te zien op de naleving van de voorgeschreven structuur.
- *Consistentie*: in geval van bijvoorbeeld incidentele marktmacht (zoals bij extreem weer of evenementen) dienen woekerprijzen voorkomen te worden.

Het nieuwe tarief, dat sinds 1 februari 2008 van kracht is en uitsluitend op afgelegde afstand is gebaseerd, scoort hoog op transparantie. Het is voor consumenten eenvoudig(er) om vooraf een inschatting van de ritprijs te maken. Wel blijkt uit het *mystery guest*-onderzoek van de Consumentenbond dat de tariefkaart nog altijd in lang niet alle gevallen aanwezig, en van enige afstand leesbaar, is. Standaardisering van de omvang en plaats van de tarievenkaart in de opstapmarkt, zou aldus een verbetering betekenen. Verder blijkt uit het onderzoek dat de variatie in de prijzen die gelden voor eenzelfde rit (afstand-bestemmingspaar) is afgenomen ten opzichte van een vergelijkbaar onderzoek dat enkele jaren geleden is gehouden.

Momenteel vindt een evaluatie plaats van de effecten van de, in februari 2008 ingevoerde, tariefstructuur. In deze *midterm review*, waarvan de eerste uitkomsten in september of oktober beschikbaar komen, wordt het tarief op een aantal criteria – waaronder bovenstaande – getoetst. Ook de effecten van het huidige tarief voor aanvullende diensten (wachtijd voorafgaand aan de rit en koffergeld) kunnen daarin worden meegenomen.

Brancheorganisatie KNV Taxi heeft inmiddels een alternatieve tariefstructuur voorgesteld, gebaseerd op het zogenaamde ‘dubbelsysteem’-principe. Dit systeem bestaat uit drie onafhankelijke componenten:

- Tijdtarief \times tijd;
- Afstandtarief \times afstand;
- Instaptarief.⁵⁵

Dit systeem kent een variabele meer dan het kilometertarief en is daardoor wat complexer en minder transparant. De argumenten voor een dergelijk systeem moeten vooral gezocht worden in de prikkels voor vragers en aanbieders. Volgens KNV Taxi trekken aanbieders in grote steden zich, onder invloed van het huidige tarief, terug uit de markt in de spits omdat de inkomsten bij grote verkeersdruk te laag zouden zijn.⁵⁶ Prijselastische vragers (zoals uitgaanspubliek) betalen relatief hoge tarieven (mogelijk met vraaguitval als gevolg), terwijl de prijsinelastische

⁵⁵ Het tijdtarief staat logischerwijs in verhouding tot de arbeidskosten, het afstandtarief met voertuig- en brandstofkosten, het instaptarief met wachttijd- en voorrijkosten. Overigens zou betoogd kunnen worden dat het instaptarief op standplaatsen niet op zijn plaats is omdat er geen voorrijkosten gemaakt worden.

⁵⁶ Een uitvraag onder taxiondernemers uit de vier grote steden (G4) bevestigt dat de verhouding tussen dag- en avond-/nachtinkomsten is gewijzigd onder invloed van het nieuwe tarief: inkomsten uit de congestiegevoelige dag nemen af ten opzichte van de omzet uit avond- en nachtdiensten.

spitsreizigers relatief lage tarieven betalen (zonder veel vraagtoename).⁵⁷ De brancheorganisatie verwacht dat een dubbelsysteem-tarief de verkeerde prikkels bij aanbieders wegneemt en spreekt bovendien de verwachting uit dat dit de tariefconcurrentie ten goede komt.⁵⁸

Feitelijke uitspraken over de kwaliteit van een dergelijke tariefstructuur kunnen op dit moment nog onvoldoende worden gedaan. Nadere toetsing van de technische (on)mogelijkheden, effecten (onder andere met betrekking het maximumtarief) alsmede de kosten van dergelijk systeem, zal moeten uitwijzen hoe dit tarief zich verhoudt tot het huidige tarief (de uitkomsten van de eerder genoemde *midterm review*). Hoe dan ook, de verwachting is dat, ook in een alternatief systeem, de overheid een rol zal moeten blijven vervullen ten aanzien van de te hanteren tarieven en de tariefstructuur. Omwille van bescherming van de consument zal er een bovengrens moeten blijven voor de hoogte van de tariefcomponent(en).

Box 3.3 Internationale tariefvergelijking

In een internationale vergelijking van taxitarieven in 71 (hoofd)steden prijkt Amsterdam in de top-5 van duurste taxisteden.⁵⁹ Regressieanalyses wijzen uit dat het taxitarief vooral verklaard kan worden uit geografie en omgevingsfactoren, terwijl het verband tussen taxiaanbod en taxiprijs minimaal is: het aantal taxi's (per duizend inwoners) heeft geen meetbare invloed op de tarieven. Het Amsterdamse taxitarief blijkt vervolgens hoger te zijn dan verwacht mag worden op basis van geografie (stadsomvang en bevolkingsdichtheid) en omgevingsfactoren (het relatieve prijsniveau, de kosten van het openbaar vervoer en het stedelijk toerisme).⁶⁰

3.5 Rij- en rusttijden

In Nederland gelden voor taxichauffeurs regels voor rij- en rusttijden, zoals die – hier en elders in Europa – ook gelden voor chauffeurs van vrachtauto's en touringcars. De rij- en rusttijden moeten tijdens de dienst worden bijgehouden in een rittenstaat en een werkmap. Chauffeurs en taxibedrijven ervaren dit als een aanzienlijke administratieve last. Ook de handhavingskosten zijn aanzienlijk. Bij inspecties kunnen de rittenstaat en de werkmap worden gecontroleerd. Worden daarbij onrechtmatigheden geconstateerd, dan kunnen boetes worden uitgeschreven variërend van bijvoorbeeld € 220,- voor diverse administratieve fouten in de werkmap en rittenstaat tot € 550,- voor het vergeten van de werkmap.

Met de introductie van de boordcomputer wordt de kans op administratieve fouten verkleind en worden naleving en handhaving eenvoudiger. Maar de pakkans voor onbedoelde/kleine overtredingen neemt sterk toe. Het is daarom nu, maar zeker na de introductie van de boordcomputer, van belang dat boetes proportioneel zijn en toegesneden zijn op de aard van de

⁵⁷ Feitelijk is dit precies omgekeerd aan het beginsel van *Ramsey Pricing*, dat uitgaat van prijsdiscriminatie: maatschappelijke welvaart wordt geoptimaliseerd door de winstmarge op een product of dienst omgekeerd te relateren aan de prijselasticiteit. Des te elastischer de afnemersgroep is, des te lager de winstmarge (en dus des te lager de prijs die in rekening wordt gebracht) en vice versa.

⁵⁸ Ook de analyse van Goodbody Economic Consultants (2006, p. 41-42) betoogt dat een tarief met een tijd- en afstandcomponent de werkelijke kostencurve (kosten per kilometer) nauwkeuriger benadert dan tarief gebaseerd op louter tijd of afstand.

⁵⁹ UBS (2008). *Prices and Earnings – A comparison of purchasing power around the globe*. 2006 edition.

⁶⁰ Uitkomsten van een nog te verschijnen artikel over internationale vergelijking van taxitarieven. Hierin zijn stedelijke variabelen (zoals koopkracht, inwonersaantal en toerisme) en landelijke variabelen geregresseerd op de taxitarieven in de 71 steden in het UBS (2008) onderzoek.

taximarkt. Een herijking van het boetesysteem, op basis van redelijkheid en billijkheid, ligt daarom in de rede.

Fundamenteler is het punt dat de toepassing van de rij- en rusttijdenregels op de taxibranche internationaal vrij uitzonderlijk is. Het afwijkende werkpatroon van de taxichauffeur ten opzichte van de bestuurder van een bus of vrachtwagen is vermoedelijk de voornaamste verklaring waarom taxichauffeurs in andere landen zijn vrijgesteld van deze regels. Het ligt immers in de rede dat chauffeurs wachtend op standplaatsen veel pauzes hebben, waardoor de kans op oververmoeidheid afneemt. Verder rijden taxichauffeurs veelal in steden, waar het risico om in te dutten achter het stuur veel kleiner is dan tijdens lange afstanden op autosnelwegen. Voorts blijkt er geen empirisch materiaal voor Nederland te bestaan om het overheidsingrijpen op dit punt te schragen. Ook in het buitenland zijn statistieken die iets zeggen over een mogelijke relatie tussen rij- en rusttijden voor taxi's en de verkeersveiligheid zeer schaars.⁶¹

Dit overziend vormen de regels een aanzienlijke regeldruk en handhavingslast, terwijl de noodzaak van deze regels onvoldoende vast staat. Het verdient daarom de aanbeveling om werk te maken van de empirische onderbouwing van deze regels. Mogelijk kan dat zelfs in retrospectief op basis van bestaande verzekeringsstatistieken of internationale ervaringen.

Mocht de hypothese “taxichauffeurs zonder rust- en rijtijdenregels hebben een grotere ongevallkans” na zorgvuldig onderzoek worden verworpen, dan zou dat ook met de regels zelf moeten gebeuren. De arbeidstijdenwetgeving voor chauffeurs in dienstverband behoudt dan overigens wel zijn bestaansrecht, teneinde de positie van werknemers te beschermen. De vermeende concurrentiële ongelijkheid die dit teweeg zou brengen tussen zzp'ers en chauffeurs in dienstverband, is niet anders dan die in andere markten waar zelfstandigen concurreren met werknemers (bijvoorbeeld tekstschrijvers, journalisten en fotografen).

3.6 Bijzondere voertuigen en diensten

3.6.1 Argumenten voor vrijstelling en gelijkstelling

Bij betaald personenvervoer over de weg komen meer voertuigen en diensten kijken dan alleen taxi's. Deze zogenaamde bijzondere voertuigen en diensten zijn, net als de taxi's, in te delen in de regimes opstapwerk en belwerk. De *aard* van het voertuig – auto, scooter, quad, tuktuk of limousine – is in beginsel irrelevant voor de publieke belangen die bij taxi's geborgd worden. Het gaat dan om de volgende eisen:

- Eisen aan de chauffeur die worden geborgd met de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG), medische verklaring en de vakbekwaamheidseisen (zie paragraaf 3.2).
- Eventuele eisen ten behoeve van reputatievorming in de opstapmarkt (zie paragraaf 3.3).
- Eisen ten aanzien van de transparantie en publicatie van de tarieven (zie paragraaf 3.4).

⁶¹ Er bestaan Noorse ongevalstatistieken die taxi's als verkeersdeelnemer apart identificeren. Hoewel deze vooral vragen oproepen in plaats van deze te beantwoorden, lijkt het doorsnee taxiongeval niet te worden veroorzaakt door oververmoeidheid: zo komt van de weg raken een factor vier minder voor bij taxivoertuigen dan bij het gemiddelde van alle weggebruikers ('Taxi safety statistics Taxi transport in Norway', Norges Taxiforbund). Een onderzoek uit Nieuw Zeeland wijst overigens uit dat er wel degelijk sprake is van vermoeidheidsverschijnselen bij taxichauffeurs, maar in hoeverre dit in relatie is te brengen met ongevallen is niet duidelijk (Charlton *et al*, 2003).

- Eisen (of eventuele eisen) in het kader van de rust- en rijtijden (momenteel geborgd met de werkmap en de rittenstaat en in de nabije toekomst met de boordcomputer; zie paragraaf 3.5)

Eveneens is het *eigendom* van het voertuig immaterieel, zodat een chauffeursdienst, die telefonisch wordt benaderd, logischerwijs in het regime van de belmarkt komt te vallen. Daarbij geldt de kanttekening dat de handhaafbaarheid van een chauffeursplicht voor chauffeursdiensten precair is. Het is echter slecht verdedigbaar om op grond hiervan te besluiten dat de plicht dan maar komt te vervallen. De plicht voor chauffeursdiensten maakt het de passagier mogelijk om de pas te vragen alvorens hij de chauffeur zijn sleutels geeft. Ook de verzekering zou bij ongevallen dergelijke eisen kunnen stellen.

Variatie in voertuigen en innovatieve dienstverleningsconcepten komen de keuzevrijheid van de taxiconsument ten goede. Wanneer het aanbod minder eenvormig wordt, zal de consument eerder de indruk hebben dat er wat te kiezen valt en ook daadwerkelijk letten op prijzen en kwaliteitsverschillen. Waar er over de te borgen belangen geen onduidelijkheid kan bestaan, is het relevant om de *wijze* van borging zo te kiezen dat innovatie zo min mogelijk wordt ontmoedigd. De zonestructuur van de tuktuk zou bijvoorbeeld tot ontheffing van de taxameterplicht kunnen leiden, aangezien hiermee reeds een groot deel van de informatieasymmetrie en corresponderende marktmacht afgevangen wordt. Een convenant met de Belastingdienst kan wellicht het fiscale belang van de boordcomputer ondervangen. Dergelijk maatwerk zal echter ook de vraag oproepen of dergelijke terecht genoten voordelen ook voor andere partijen in de markt geldig zouden moeten zijn. Nader onderzoek zal nodig zijn om de exacte invulling hiervan te bepalen. Uitgangspunt daarbij moeten niet de concurrentieverhoudingen tussen de verschillende voertuigen, maar de publieke belangen zijn. Wel lijkt het redelijk om ongemotoriseerde voertuigen zoals fiets en koets categorisch vrij te stellen voor de verplichtingen die samenhangen met de taximarkt, in verband met hun lage snelheid, beperkte actieradius en (bij koetsen) vooral recreatieve functie.

Voorts valt te overwegen een vaste gewenningstermijn te accepteren voor nieuwe diensten, een zogenaamde *regulatory holiday*, waarbinnen kan worden gezien of een initiatief vlucht neemt en bestaansrecht heeft. De eindigheid van deze ‘vakantie’ moet, zoals gezegd, vooraf vastliggen (bijvoorbeeld een ontheffing van één jaar) waarna er rechtshalve bepaalde (minimum)eisen, zoals chauffeurspas en VOG, van kracht worden. De juridische houdbaarheid van een ‘gewenningsperiode’ behoeft echter nadere bestudering. Zou deze bijvoorbeeld niet moeten gelden voor iedere nieuwe ondernemer of zelfs voor nieuwe autotypes? Op welke (wettelijke) gronden wordt er na de gewenningstermijn dispensatie verleend aan de bijzondere voertuigen, zoals vrijstelling van de taxameter- en boordcomputerplicht? En ontstaat er rechtsongelijkheid indien bijzondere voertuigen onder de Wp2000 geschaard worden met ‘behoud’ van privileges? Moeten er in de Wp2000 voor iedere (nieuwe) vorm van bijzonder personenvervoer vrijstellingen gespecificeerd worden?

Daarbij bestaat het risico dat een uitzonderingsregime een aanzuigende werking heeft op slechte kwaliteit. Denk bijvoorbeeld aan het scenario waarin goede regels de slechte aanbieders van de standplaatsen verdrijven, om ze vervolgens te zien vluchten in (tijdelijk) minimaal of ongereguleerde chauffeursdiensten en bijzondere voertuigen.

3.6.2 Conclusie

Er is veel te zeggen voor een vast analysekader waaraan elke nieuwe vorm van toetreding getoetst kan worden, zodat niet over iedere nieuwe vorm van personenvervoer dezelfde discussie gevoerd hoeft te worden. Op grond van borging van publieke belangen (legitimiteit van overheidsingrijpen) is het onverkoopbaar dat bijzondere voertuigen en diensten uitgezonderd worden (of blijven) van regulering die deze waarden tracht te zekeren bij het taxivervoer.

Uit innovatieoogpunt is het echter aan te moedigen dat nieuwe initiatieven de ruimte krijgen. Dit kan door bij de wijze waarop de belangen geborgd worden creatief te zijn, zonder die belangen voor een nieuw voertuigtype of een nieuwe dienst zelf uit het oog te verliezen. Daarbij zal wel steeds bekeken moeten worden welke gevolgen de terecht genoten voordelen ook voor andere partijen in de markt hebben. Een andere mogelijkheid is nieuwe voertuigen en diensten gedurende een omliggende periode vrij te stellen van bepaalde regels. De juridische haalbaar- en houdbaarheid van deze *regulatory holiday*, en de te vermijden aanzuigende werking op slechte dienstverleners, zal echter nader onderzocht moeten worden.

Het verdient aanbeveling om de chauffeursplicht (na eventuele *regulatory holiday*) te introduceren voor bijzondere voertuigen en diensten. Voor voertuigen met een duidelijke zonestructuur of vaste tarieven dienen de (juridische) mogelijkheden voor tariefpublicatieplicht onderzocht te worden, zodat ze vrijgesteld kunnen worden van taxameterplicht.

Overwogen kan worden om werkmap en rittenstaat te handhaven voor voertuigen waarbij het problematisch is om een boordcomputer in te bouwen. Ook ongemotoriseerde voertuigen, zoals fietsen en koetsen, zouden categorisch vrijgesteld kunnen worden van regels. Alternatief kan een convenant met de Belastingdienst over forfaitaire aanslag uitkomst bieden. In meer algemene zin dient hier opgemerkt te worden, dat indien bepaalde privileges terecht worden geacht voor bijzondere voertuigen of diensten, dit aanleiding zou moeten zijn om te onderzoeken in hoeverre dit ook voor de rest van de markt (waaronder taxi's) kan vigeren.

3.7 Milieueisen

Er lijken geen gegronde redenen te bestaan om op rijksniveau milieueisen te stellen aan taxi's die verder gaan dan de algemene eisen aan voertuigen (en anders dan regels zoals die Europees ingevoerd worden).

Vanuit gemeentelijk beleid ten aanzien van de luchtkwaliteit en de welstand kunnen die redenen er wel zijn, in de vorm van emissiebeperkingen of de verplichting van roetfilters. Meest logisch is wanneer dit vorm krijgt door een algehele oplegging van emissienormen (binnen de stadsgrenzen). Een alternatieve manier met een beperktere reikwijdte is het stellen van milieu-eisen bij de aanbesteding van/toegang tot standplaatsen. Zo worden op de standplaats bij Amsterdam Centraal Station alleen voertuigen toegelaten die niet ouder zijn dan zes jaar en, in geval van dieselvoertuigen, over een roetfilter beschikken.⁶²

⁶² Overigens kent TX-Keur ook eisen aan de voertuigleeftijd (zes jaar) in verband met veiligheid. Voertuigen die met drie sterren uit een crashtest komen mogen voor TX-keur echter tien jaar oud zijn.

3.8 Toezicht en sanctionering

De invulling van toezicht en sanctionering is sterk afhankelijk van de gekozen oplossingsrichting. Bij verplichte groepsvorming ligt een klachtenprocedure binnen het concern voor de hand, waarmee wordt ingehaakt op zelfreguleringsmogelijkheden, teneinde de bestuurslast te beperken en een beroep te doen op het zelfreinigend vermogen van de sector.⁶³

Bovenop de interne klachtenprocedures van concerns zal er een onafhankelijke beroepsmogelijkheid en geschillencommissie moeten bestaan, voor het geval de consument ontevreden is met de afhandeling van zijn of haar klacht. Ook in de andere ordeningsmodellen voor de opstapmarkt en belmarkt bestaat deze behoefte aan een onafhankelijke beroepsmogelijkheid en arbiter. Invoering van een systeem van tuchtrecht, waarin vertegenwoordigers van de rechtelijke macht, de taxibranche en consumentenorganisaties zitting hebben, is een interessante optie om het zelfreinigend vermogen van de branche verder te versterken en de sector ook instrumenten te geven zelfreinigend en corrigerend op te treden. Daarnaast zullen ook de gemeenten meer bevoegdheden moeten krijgen, wanneer zij meer beleidsvrijheid en uitvoeringsverantwoordelijkheid krijgen, zoals bij het implementeren van verplichte groepsvorming en eventuele aanbesteding en lokaal kwaliteitsbeleid.

Figuur 3.1 geeft schematisch weer hoe toezicht en sanctionering binnen deze randvoorwaarden ingevuld kunnen worden. In dit voorstel kan de procedure via twee wegen in gang gezet worden:

1. via klachten van ontevreden passagiers (geïnitieerd door de taxiklant);
2. via een autonome check op onregelmatigheden (geïnitieerd door de toezichthoudende stichting of gemeenten).

Startpunt c.q. voorwaarde in het eerste scenario is die van de herkenbaarheid en traceerbaarheid van het individuele voertuig en de chauffeur. De uitmonstering van de taxi (een unieke lettercijfer-combinatie), de verplichte afgifte van een gedetailleerde bon (in de toekomst uit de boordcomputer) en informatie aan de binnenzijde van de taxi, maken het mogelijk dat de klant weet waar hij met zijn klacht terecht kan en exact weet op welke chauffeur, taxibedrijf en rit (datum en tijd) de klacht betrekking heeft.

Het advies is om ten behoeve van de duidelijkheid voor consumenten één landelijk klachtnummer (en website) in te richten, van waaruit zij direct doorgeleid kunnen worden. Via een keuzemenu geeft de klant het taxibedrijf in kwestie door (bijvoorbeeld door een unieke bedrijfscode in te toetsen die op het afgegeven reçu staat) alsook het type klacht (gecodeerde keuzeopties) en vervolgens wordt hij doorgeleid naar het taxibedrijf (of het concern, indien verplichte groepsvorming aan de orde is). Deze registratie vindt geautomatiseerd en anoniem plaats en moet zo laagdrempelig mogelijk gemaakt worden.⁶⁴

Het taxibedrijf of het concern doet de feitelijke intake en afhandeling van de klacht, stelt vast of deze gegrond of ongegrond is en geeft op basis hiervan gevolg aan de klacht. De status van de klacht (gegrond/ongegrond) en de follow-up worden eveneens teruggekoppeld naar de centrale

⁶³ Dit zelfreinigend vermogen reikt uiteraard verder dan interne klachtenprocedures. Onderlinge (sociale) en leidinggevende controle en correctie kwamen in paragraaf 3.3.2 al aan de orde. Effectieve *franchising* herbergt hetzelfde potentieel.

⁶⁴ Wel zou door een check op de herkomst van klachten voorkomen moeten worden dat fraude en lastercampagnes de gegevens vervuilen.

database. Tevens kan de consument rechtstreeks bij het taxibedrijf zijn klacht indienen. Het taxibedrijf is dan verantwoordelijk voor doorgifte van (beperkte) klachtgegevens aan de database; de toezichthoudende stichting zou via steekproeven hierop kunnen toezien.

Het is vervolgens aan de klant of hij tevreden is met de afhandeling van zijn klacht of dat hij hier tegen in beroep wil gaan. In het laatste geval komt de klacht bij het tuchtcollege terecht, die een bindende uitspraak doet en sancties kan opleggen. Deze variëren van boetes en berispingen tot het via IVW laten intrekken van chauffeurspas (de uitspraak van het college wordt vastgelegd in de database).

De tweede route waarlangs het tuchtrecht in gang gezet kan worden, is via autonome bewaking door de toezichthoudende stichting (de grijze schakels in Figuur 3.1). De stichting kan onderzoek instellen op basis van het aantal of de aard van klachten en/of verdachte patronen in klachtenbeoordeling (gegrond/ongegrond) – het zogenaamde ‘flagging’. Maar de stichting kan eveneens periodiek en steekproefsgewijs concerns/taxibedrijven onder de loep nemen. Indien er onregelmatigheden worden geconstateerd, kan de toezichthoudende stichting de zaak aanhangig maken bij het tuchtcollege.

Ook gemeenten zullen een rol moeten krijgen bij de sanctionering, die past bij de nieuwe verantwoordelijkheden die zij krijgen voor het voeren van lokaal kwaliteitsbeleid, in het bijzonder bij de optionele invoering van verplichte groepsvorming. Daarbij ligt voor de hand dat gemeenten ten minste toegang krijgen tot de klachtgegevens van taxibedrijven en concerns die onder hun jurisdictie vallen en op grond waarvan zij actie kunnen ondernemen.

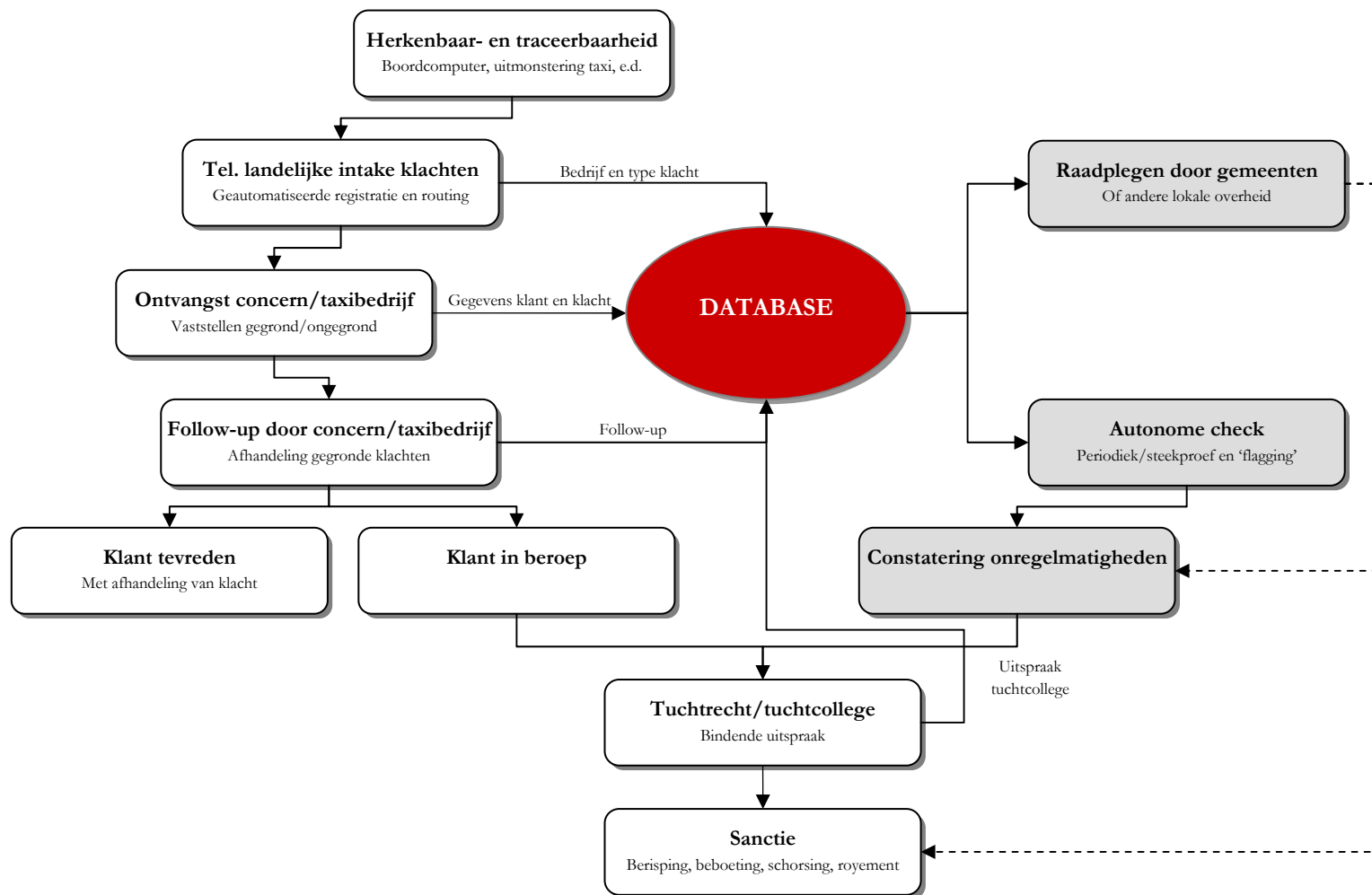
Van daaruit zijn er twee routes denkbaar, die zijn weergegeven met de gestippelde lijnen in Figuur 3.1. De eerste optie is om gemeenten de mogelijkheid te geven om, net als de toezichthoudende stichting, een zaak aanhangig te maken bij het tuchtcollege.

De tweede optie is om gemeenten directe sanctioneringsbevoegdheden te geven, in lijn met de bevoegdheden van het tuchtcollege (berisping, beboeting, schorsing of royement van concerns, schorsing of het (via IVW) laten intrekken van de chauffeurspas). Bij die rechtstreekse bevoegdheden zouden dan wel de gebruikelijke beroepsmogelijkheden moeten bestaan.

Nader onderzoek zal moeten uitwijzen welk van deze twee opties het meest passend is. De behoefte van gemeenten om in sommige gevallen lik-op-stuk-beleid te kunnen voeren en bijvoorbeeld bij wangedrag de chauffeurspas te kunnen (laten) invorderen is begrijpelijk vanuit hun rol in de handhaving van de openbare orde op standplaatsen. Een combinatie van beide opties lijkt onwenselijk, omdat een gemeente dan twee routes naar sanctionering zou hebben. Wanneer zij in het ongelijk gesteld zou worden bij het tuchtcollege zou zij alsnog voor de rechtstreekse route kunnen kiezen. Daarnaast zal nader beschouwd moeten worden in hoeverre er extra middelen nodig zijn voor de uitgebreide rol van gemeenten. Tot slot zal er afstemming plaats moeten vinden tussen de grote steden en de IVW, voor wat betreft de handavingsinspanningen.

De chauffeur onderwerpt zich aan dit systeem bij aanvaarding van zijn chauffeurspas. Hierdoor vallen ook de bedrijven die opereren in een regio zonder verplichte groepsvorming onder het regime en wordt voorkomen dat gesanctioneerde chauffeurs kunnen ‘hoppen’ van concern naar concern.

Figuur 3.1 Schematische weergave klachten- en beroepsprocedure



4 Implementatie/uitvoeringsagenda

In het voorgaande hoofdstuk zijn op diverse fronten aanbevelingen gedaan voor aanpassing van de regelgeving en voor nader onderzoek. Dit laatste hoofdstuk schetst een uitvoeringsagenda voor de geformuleerde aanbevelingen.

Marktindeling

Om een robuuste scheiding aan te brengen tussen de opstapmarkt, de belmarkt en het contractvervoer zal vermoedelijk een wettelijk onderscheid moeten worden gecreëerd tussen deze deelmarkten. Voor de hand liggend is een aanpassing van de Wp2000, geïnitieerd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Daarnaast zal verder moeten worden uitgewerkt hoe de herkenbaarheid van de opstaptaxi gewaarborgd kan worden. Mogelijke specifieke kwesties daarbij zijn:

- Het ontwerp van een daklicht met standaardisering van traceerbaarheid (door eenvoudige codering) van concern en voertuig (bijvoorbeeld nummer-letter-combinaties).
- Eventueel verdere eisen aan het uiterlijk van het voertuig, in afstemming tussen steden.
- Standaardisering van de tarievenkaart.

Chauffeurspas en ondernemersvergunning

Aanbevolen wordt om de ondernemingsvergunning af te schaffen. Dit zal aanpassing van de relevante regels vergen.

De chauffeurspas zal gehandhaafd blijven. Wel wordt aanbevolen om onderzoek te doen naar twee opties om het chauffeurspasexamen af te schaffen, teneinde te komen tot een deregulering in gevallen waar de marktomstandigheden dat toelaten. De eerste optie is het afschaffen van het examen in de belmarkt en het contractvervoer. De tweede optie is het afschaffen van de examenplicht in loondienstsituaties. Beide opties zullen nader moeten worden beoordeeld op hun robuustheid en handhaafbaarheid ten aanzien van ontduikingsgedrag, zodat de juiste keuze gemaakt kan worden.

Groepsvorming en toegang standplaats

Onderzoek op korte termijn de mogelijkheden om verplichte groepsvorming een juridische basis te geven. Mogelijk zou dit moeten door de groepseis decentraal te koppelen aan bepaalde privileges (chauffeurspas, toegang standplaatsen algemeen of specifieke standplaatsen, uitmonstering als taxi, ontheffing voor tram- en busbaan). Wanneer ook deze koppeling juridisch geen begaanbare weg mocht blijken, valt nog te overwegen de eisen niet te formuleren in termen van groepsomvang, maar in termen van het verplicht hebben van een klachtenprocedure of 24-uurs beschikbaarheid.

Onderzoek tevens de mogelijkheid om aanbesteding van standplaatsen een juridische basis te geven. Aanbesteding zou primair kunnen dienen voor aanvullend kwaliteitsbeleid of om beschikbaarheidsafspraken te kunnen maken.

Tarieven

Ook wanneer een reputatiemechanisme in de markt bestaat, blijft interventie in de hoogte en de structuur van de tarieven noodzakelijk. De Nederlandse tarieven zijn internationaal gezien immers hoog. Van belang is voorts dat een tariefstructuur transparant is, de juiste prikkels geeft aan vragers en aanbieders, handhaafbaar is en dat aanbieders bij calamiteiten of evenementen niet ineens woekerprijzen kunnen rekenen. Het nieuwe, afstandgebaseerde taxitarief dat sinds 1 februari jl. van kracht is, heeft ertoe geleid dat de ritprijzen transparanter en consistentere zijn geworden. In de thans lopende tussenevaluatie wordt het tarief op meerdere criteria getoetst. Uitkomsten daarvan kunnen gespiegeld worden aan een, door branche voorgestelde, alternatieve structuur waarin drie onafhankelijke componenten (tijd-, afstand- en instaptarief) optellen tot de ritprijs, het zogeheten ‘dubbelsysteem’-tarief. Volgens de branche zouden hiermee betere prikkels voor vrager en aanbieder gecreëerd worden en tariefconcurrentie gestimuleerd worden. Pas wanneer beide systemen nader getoetst zijn, kan de balans tussen beide opgemaakt worden.

Rust- en rijtijden

Korte termijn:

- Beoordeel het huidige systeem van rust- en rijtijden, inclusief de boetesystematiek, op zijn naleefbaarheid en redelijkheid in relatie tot de taxibranche en proportionaliteit.

Middellange termijn:

- Onderzoek de empirische grondslag voor de rij- en rusttijdenregels voor taxichauffeurs. Mogelijk kan dit aan de hand van ongevalstatistieken, internationaal materiaal of prospectief onderzoek.
- Wanneer geconstateerd zou worden dat er geen empirische ondersteuning is voor rij- en rusttijdenregels voor taxichauffeurs, kunnen deze regels worden afgeschaft. De arbeidstijdenwetgeving voor loondienstchauffeurs zou dan overigens wel blijven gelden.

Bijzondere voertuigen en diensten

Borging van publieke belangen dient ook bij bijzondere voertuigen en diensten voorop te staan. Bij de wijze van borging is het van belang maximaal ruimte te geven aan innovatie.

- Dit impliceert de invoering van de chauffeurspasplicht voor chauffeursdiensten en bijzondere voertuigen, gelijkwaardig aan die rest van de markt (afhankelijk van de te maken keuze zou dan moeten worden aangesloten bij het onderscheid tussen de belmarkt en de opstapmarkt, dan wel loondienst versus zzp'er).
- Over de borging van publieke belangen ten aanzien van tarieftransparantie en afdracht belasting dient verder onderzocht te worden hoe hier, op een niet knellende en tegelijk robuuste manier, afspraken over gemaakt kunnen worden. Bij eventuele verlichting van regels voor bijzondere voertuigen (bijvoorbeeld publicatie van vaste tarieven of zones in plaats van de taximeter) zal voortdurend in ogenschouw genomen moeten worden, in hoeverre ook reguliere taxi's daarop aanspraak moeten kunnen maken.

Klachten, toezicht en sanctionering

Een schematische voorstelling voor een systeem voor toezicht en sanctionering staat weergegeven in Figuur 3.1. Kernelementen daaruit zijn:

- Een landelijk nummer en registratiesysteem voor het melden van klachten, terwijl de feitelijke intake en afhandeling van klachten primair bij het taxibedrijf of concern berust.
- Beroepsmogelijkheden bij een tuchtcollege dat bindende uitspraken doet en sancties op kan leggen, ultimo het ontbinden van toegelaten concerns en het (per direct) innemen van de chauffeurspas.
- Een toezichthoudende stichting, die aan de hand van klachtgegevens eigen onderzoek kan uitzetten en tuchtzaken aan kan spannen.
- Gemeentelijke bevoegdheden om, op grond van gegevens uit de landelijke klachtenregistratie, zelf actie te ondernemen, via het tuchtcollege dan wel rechtstreeks.

De precieze juridische inbedding van een dergelijk systeem dient de komende tijd verder te worden uitgewerkt. Tevens dient op basis van nadere studie gekozen te worden tussen de opties om gemeenten rechtstreeks, of via het aanhangig maken van tuchtzaken, sanctiebevoegdheden te geven.

Referenties

- Akerlof, G.A. (1970). The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), pp. 488-500.
- Algemeen Dagblad*, 11 januari 2008, Horeca wil meer taxi’s voor klant in nachten.
- Algemeen Nederlands Persbureau*, 29 januari 2008, Niet alle taxi’s in orde.
- Beehive*, 5 juli 2007, New Rules for Road Transport Industry, Hon Harry Duynhoven.
- Beesley, M.E. (1973). Regulation of Taxis, *The Economic Journal*, 83 (329), pp. 150-172.
- Bekken, *Impact of taxi market regulation – an international comparison*. Annex J, Office of Fair Trading.
- Booz Allen Hamilton (2003). *Appraisal of Taxi Fare Structure Issues*. Prepared for the Independent Pricing and Regulatory Tribunal of New South Wales. Research Paper RP22.
- Cavelaars, P. (2003). Marktwerking en prijsvorming in de vrije beroepen.
- Charlton, S.G., Baas, P.H., Alley, B.D. & Luther, R.E. (2003). *Analysis of Fatigue Levels in New Zealand Taxi and Local-Route Truck Drivers*. Report prepared for the Road Safety Trust.
- Deloitte/NEA (2006). Kengetallen en kerncijfers taxibranche 2005/06. Dit is inclusief het contractvervoer.
- Department of Transport Australia (2001). A Discussion Paper on the Rural Taxi Industry in New South Wales. May 2001.
- EIM (2002). *Taxi in het buitenland. Een inventarisatie van ervaringen met ge(de)reguleerd taxibeleid in het buitenland*. EIM, Zoetermeer.
- Gaunt, C. & Black, T. (1996). The economic cost of taxicab regulation: The case of Brisbane. *Economic Analysis & Policy*, 26(1), pp. 45-58.
- Häckner, J., Nyberg, S. (1995): Deregulating Taxi Services: A Word of Caution, *Journal of Transport Economics and Policy*, (May). 195-207.
- Kang, C. (1998). *Taxi Deregulation: International comparison*, Institute for Transport Studies, The University of Leeds.
- Kenny, P. & McNutt, P. (1998). *Solving Dublin Taxi Problems; Urban-Sharecroppers v Rentseekers*. Competition Authority Discussion Paper No. 6.
- Kirby, R.F. (1981). Innovations in the Regulation and Operation of Taxicabs. *Transportation*, 10, pp. 61-86.

- Klein, B. & Leffler, K.B. (1981). The Role of Market Forces in Assuring Contractual Performance. *Journal of Political Economy*, 89(41), pp. 615-641.
- LaCroix, S.M., Mak, J. & Miklius, W. (1986). Airport taxi service regulation: An analysis of an exclusive contract. *Transportation*, 13, pp. 145-161.
- Land Transport New Zealand (2007). *Upcoming law changes for approved taxi organisations*.
- Liubicic, R.J. (1998). Corporate Codes of Conduct and Product Labeling Schemes: The Limits and Possibilities of Promoting International Labor Rights through Private Initiatives. *Law and Policy in International Business*, Vol. 30, 1998.
- MacLeod, W.B. (2006). *Reputations, Relationships and the Enforcement of Incomplete Contracts*. CESifo Working Paper No. 1730.
- Mackie, P.J. & Toner, J.P. (1993). *The Economics of Taxicab Regulation: A Welfare Assessment*. Proceedings of the 6th World Conference on Transport Research, Vol 3, Transport Policies, pp. 1733-1744.
- Ministerie van Economische Zaken (2008). Onderzoek Marktwerkingsbeleid, Bijlage 10, Sectoranalyse Taxi.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004a). *Voor u instapt: transparantie op de taximarkt*. Bijlage 6 bij Kabinetsstandpunt "Taxi nu en in de toekomst – stand na 4 jaar deregulering taxi".
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004b). *Tariefstructuren voor de taxi*. Rapport opgesteld door KPMG BEA en TNS NIPO Consult, augustus 2004.
- Moore, A.T. & Balaker, T. (2006). Do Economists Reach a Conclusion on Taxi Deregulation? *Econ Journal Watch*, 3(1), pp. 109-132.
- New Zealand Press Association*, 30 september 2007, Cab company set-up fees jump 100 fold.
- New Zealand Taxi News*, 1 mei 2007, Taxi fares to rise 10% under rules.
- Orfeuil, M. & Hivert, L. (1989). *Understand and Estimate the Travel Demand: The Case of Orlyval a New Link between Orly and Paris*. Selected Proceedings of the Fifth World Conference on Transport Research, Transport Policy, Management and Technology Towards 2001, vol 4, pp. 185-193.
- Palmer, A.J. (1996). Integrating brand development and relationship marketing. *Journal of Retailing and Consumer Services*, 3(4), pp. 251-257.
- Poort, J., B. Baarsma en C. Teulings (2005). *Marktwerking op de rit: het borgen van de publieke belangen op de taximarkt*. SEO-rapportnr. 827. SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.
- Rijkswaterstaat (2006). *Mobiliteitsonderzoek Nederland 2005*. Den Haag.
- Rijkswaterstaat (2007). *Mobiliteitsonderzoek Nederland 2006*. Den Haag.

- Rometsch, S., Wolfstetter, E. (1993). The Taxicab Market: An Elementary Model, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149 (3), pp. 531-546.
- Rouwendaal J, Meurs, H. & Jorritsma, P. (1998). *Deregulation of the Dutch Taxi Sector*. Public Transport Planning and Operations, Proceedings of Seminar F, European Transport Conference, pp. 37-49.
- Socialdata (2005). *Taximonitor 2005*. Na-enquête in opdracht van Rijkswaterstaat AVV voor het Mobiliteitsonderzoek Nederland 2005.
- Soon, J. (1999). *Taxi!! Reinvigorating Competition in the Taxi Market*. Issue Analysis No. 7, 5 May 1999.
- Stigler, G.J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics*, 2, pp. 3-21.
- Teal, R.F. & Berglund, M. (1987). The impacts of taxicab deregulation in the USA. *Journal of transport economics and policy*, 21 (1), pp. 37-56.
- Technische Universiteit Delft (2008). *Nut en noodzaak van de ondernemingsvergunning taxi – Algemene beschouwingen vanuit bestuurskundig, economisch en juridisch perspectief*. Onderzoek in opdracht van het ministerie Verkeer en Waterstaat, Directoraat-generaal Personenvervoer/MDV.
- The Economist*, 5 januari 1991, All the world's a cab.
- TNS NIPO Consult (2006). Mystery shopper onderzoek naar de kwaliteit van taxidienstverlening in de vier grote steden.
- TNS NIPO Consult (2007). Mystery shopper onderzoek naar de kwaliteit van taxidienstverlening in de vier grote steden.
- TNS NIPO Consult (2007). Evaluatie klachten- en geschillenregeling taxivervoer Nederland.
- TNS NIPO Consult & KPMG BEA (2004). *Monitoring en evaluatie deregulering taxivervoer 1999-2003*.
- Van Waarden, F. (2006). Werk in een wantrouwende wereld; Omvang en oorzaken van een uitdijende controle-industrie. *Beleid & Maatschappij*, 33(4), pp. 232-252.
- Wilson, G.W. (1962). *Essays on Some Unsettled Questions in the Economics of Transportation*. Bloomington: Foundation of Economic and Business Studies, Indiana University.

Bijlage A Startdocument Taskforce



seo economisch onderzoek

Taskforce Toekomstvisie Taxi

De Taskforce Taxivisie heeft tot doel te komen tot het ontwikkelen van een breed gedragen en geloofwaardige blauwdruk voor een betere werking van de taximarkt, en een plan van aanpak om deze te realiseren. Het oogmerk is daarbij te zorgen voor een taximarkt die voor gebruikers betaalbaar, laagdrempelig en voldoende veilig is en voor de overige weggebruikers niet voor overlast zorgt.

In deze Toekomstvisie zal de nadruk vooral liggen op wat bekend staat als de straattaximarkt, maar wanneer de Taskforce bijvoorbeeld eisen aan chauffeurs, ondernemers en voertuigen behandelt, dan zal de gehele taximarkt in beschouwing worden genomen.

In de Taskforce zullen bestuurlijke vertegenwoordigers zitting hebben van de belangrijkste stakeholders in deze markt. Daarbij zal het in ieder geval gaan om beleidsmakers en uitvoerders, grote en kleine steden, consumentenorganisaties en de taxibranche zelf.

De Taskforce wordt voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter, de heer prof. dr. Hugo Roos, Emeritus hoogleraar vervoerseconomie van de Erasmusuniversiteit. Voorts heeft de Taskforce een onafhankelijke secretaris, de heer Joost Poort, Hoofd Mededinging en Regulering van SEO Economisch Onderzoek.

Voorziene samenstelling:

- Hugo Roos, voorzitter
- Joost Poort, secretaris
- Tjeerd Herrema, Gemeente Amsterdam en Tymon de Weger, Gemeente Utrecht
- Lysbeth van der Kroon, ROVER
- Henk Verhagen, Consumentenbond
- Michèle Blom, Ministerie van Verkeer en Waterstaat,
- Jan Zaaijer en Sjaak de Winter, KNV Taxi

Onder de Taskforce opereert een werkgroep die wordt voorgezeten door Joost Poort. SEO Economisch Onderzoek is tevens penvoerder van de werkgroep. De werkgroep is reeds in december 2007 van start gegaan en bereidt de stukken en de discussie voor de Taskforce voor. Hierdoor kan de Taskforce volgens planning volstaan met 3 tot 5 bijeenkomsten tussen begin februari en eind juni/medio juli 2008. De werkgroep zal in diezelfde periode vaker samenkomen, naar verwachting in totaal ongeveer 10 keer.

In de werkgroep zijn op hoofdlijnen dezelfde partijen vertegenwoordigd als in de Taskforce:

- Joost Poort, voorzitter
- Jarst Weda (SEO Economisch Onderzoek)

- Hubert Andela en Jantine Vochtelo, KNV Taxi
- Michiel Beck en Jasper Nillesen, Verkeer en Waterstaat
- Harrie Jansen, Inspectie Verkeer en Waterstaat
- Lysbeth van der Kroon, ROVER
- Henk Verhagen, Consumentenbond
- Ronald Hendriks, Gemeente Amsterdam
- Roberto Mahadewsing/Vincent Schipper, Gemeente Den Haag
- Eric Arnold, Gemeente Rotterdam
- Kees Pas, Gemeente Utrecht
- Frans Krul, zzp'er en bestuurslid bij HTMC
- Suze van Eisdien, Taxiondernemer, aangesloten bij Taxicentrale St. Job, Rotterdam
- Harald Kraaivanger, taxiondernemer in Rotterdam

