

Twintig jaar na liberalisering werkt taximarkt nog niet volledig goed

De taximarkt werd in 2000 geliberaliseerd met als doel om een prijsdaling en hogere kwaliteit te realiseren. Vanwege tegenvallende resultaten is sindsdien de taxiwetgeving meermaals gewijzigd. De beoogde kwaliteitsverbetering en prijsdaling zijn tot op heden echter nog niet ten volle bereikt.

IN HET KORT

- De onrust op de taximarkt is opnieuw aangewakkerd door de komst van taxi-app Uber en een toestroom van zzp'ers.
- Pogingen om de kwaliteit te bevorderen via een reputatiemechanisme lijken nog geen vruchten af te werpen.
- Een gelijk speelveld, het tegengaan van overlast en een werkend reputatiemechanisme vormen de uitdagingen voor beleid.

SIETSE COMPAGNER

Adviseur bij
KWINK Groep

JAKAR WESTERBEEK

Adviseur bij
KWINK Groep

Twintig jaar geleden, in 1999, kondigde de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat Tinke Netelenbos een reeks maatregelen aan die als doel hadden om de Nederlandse taximarkt te liberaliseren. Onderdeel van dit pakket aan maatregelen was het opheffen van de quota op de uitgifte van taxivergunningen en het loslaten van de vaste tarieven. Het beoogde doel van deze liberalisering was om de concurrentie op de Nederlandse taximarkt te bevorderen, en zo een prijsdaling en betere kwaliteit in het taxivervoer te realiseren (Tweede Kamer, 1998).

Voorafgaand aan de liberalisering stelde Van Waarden (1998) dat deregulering niet zou leiden tot een beter functionerende markt, aangezien de specifieke eigenschappen van de taxibranche concurrentie binnen de taximarkt verhinderden. Zo beschreef hij dat er sprake was van asymmetrische informatie tussen taxichauffeur en klant en dat daaruit machtsongelijkheid voortvloeide bij de prijsonderhandelingen. Het liberaliseren van de taximarkt zelf ging ook niet zonder slag of stoot. Zo leidde het opheffen van de quota tot onrust op de taximarkt en kwam het in Amsterdam zelfs tot een 'taxioorlog' tussen chauffeurs van de voormalig monopolist Taxicentrale Amsterdam (TCA) enerzijds en nieuwkomers op de markt anderzijds.

Anno 2018 kondigde de Vlaamse minister van Mobiliteit Ben Weyts een vergelijkbare reeks maatregelen aan

voor de Vlaamse taximarkt, waaronder het loslaten van de quota op taxivergunningen en de vaste prijzen (Weyts, 2018). Deze aankondiging in Vlaanderen vormt nu een mooie aanleiding om te na te denken over de ontwikkeling van de Nederlandse taximarkt in de afgelopen decennia en de vraag te stellen hoe de Nederlandse taximarkt zich sinds de liberalisering ontwikkeld heeft.

Deregulering

Met de invoering van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) werd de Nederlandse taximarkt per 1 januari 2000 geliberaliseerd. De belangrijkste implicaties van de invoering van de Wp2000 voor de taximarkt waren het opheffen van de capaciteitsbeperking op vergunningen en het vrijgeven van de tarieven voor taxivervoer – al bleef er een landelijk maximumtarief bestaan. De capaciteitsbeperkingen die golden vóór de invoering van de Wp2000 gaven chauffeurs die in bezit waren van een vergunning een bevoorrechte positie. Aldus konden zij hun beroep uitoefenen zonder veel concurrentie. Vergunningen werden door gemeenten beperkt uitgegeven en waren dan ook een kostbaar bezit. Het gevolg was dat deze vergunningen voor veel geld onderhands werden verhandeld. In Amsterdam waren de prijzen van deze sluikhandel in vergunningen eind jaren negentig opgelopen tot zo'n 300.000 gulden per stuk (Andere Tijden, 2015).

De liberalisering van de taximarkt betekende het toelaten van concurrentie tot de markt, met als doel prijzen te drukken en kwaliteit te verhogen. In de periode 1999–2003 nam zowel het aantal taxibedrijven als het aantal voertuigen met vijftig procent toe (TNS NIPO, 2004). Vergunninghouders zagen hun inkomen bedreigd worden door deze toenemende concurrentie. Daarbij kwam dat de voorheen voor veel geld verhandelde vergunningen na het opheffen van de capaciteitsbeperking waardeloos werden.

De onvrede onder deze chauffeurs leidde in de periode rond de liberalisering tot een heuse 'taxioorlog'. Deze taxioorlog woedde met name in Amsterdam, waar geregeld incidenten plaatsvonden tussen voormalig monopolist Taxicentrale Amsterdam (TCA) en de nieuwkomers. Een van deze nieuwkomers was het bedrijf Taxidirect, dat in 1998 de Amsterdamse taximarkt betrad. Chauffeurs van Taxidirect werden herhaaldelijk belaagd door TCA-chauffeurs, waarbij ze bedreigd werden, autobanden lek werden gestoken en passagiers uit wagens werden getrokken (De Volkskrant, 2001).

Tussentijdse bijsturing

Het beoogde doel van de liberalisering – prijsverlaging en een hogere kwaliteit van het taxivervoer – leek uit te blijven. Ondanks het grotere aantal chauffeurs stegen de taxitarieven tussen 1999 en 2003 met 26 procent; harder dan de algemene prijsontwikkeling (de consumentenprijsindex steeg in dezelfde periode met 14 procent; TNS NIPO, 2004). Tegelijk bleef de kwaliteit van taxiriten in de ogen van de consument ongewijzigd. Een verklaring hiervoor wordt gegeven door Van Staveren (2013), namelijk dat de tariefstructuur van taxi's dermate complex is dat het voor consumenten moeilijk is om aan prijsvergelijking te doen. Dit belemmert vervolgens een goede prijsvorming en daarmee de concurrentie.

Als reactie op deze ontwikkelingen werd er in 2004 een landelijk chauffeursexamen ingevoerd, waarbij er eisen werden gesteld aan de stratenkennis en vakbekwaamheid van de chauffeurs. Ook werd er een handhavingsconvenant met vier grote steden opgesteld. Ook deze in 2004 genomen maatregelen leken niet het gewenste effect te hebben. Met name in de grote steden bleven er problemen bestaan met de kwaliteit van het taxivervoer (Rebel group, 2014). Zo kwamen de weigering van korte ritten, het vragen van hoge prijzen en de intimidatie van klanten nog veel voor (Het Parool, 2009). De meeste problemen op de taximarkt concentreerden zich in feite bij de opstapmarkt. De opstapmarkt omvat het aanhouden van taxi's op straat of het instappen bij een taxistandplaats. Het bestellen van een taxi – telefonisch of via een app – wordt volgens de wet gezien als een andere vorm van taxivervoer.

In reactie op de bovengenoemde problematiek werd er in 2011 een wijziging van de Wp2000 doorgevoerd (Rebel group, 2014). De wetwijziging gaf gemeenten aanvullende bevoegdheden om de lokale kwaliteit van taxivervoer te verbeteren. Deze bevoegdheden hadden tot doel om gemeenten in staat te stellen het reputatiemechanisme te bevorderen door eisen te stellen aan de herkenbaarheid van taxi's en de behandeling van consumentenklachten. Een reputatiemechanisme kan een belangrijke prikkel zijn tot het bieden van een hoge (service)kwaliteit en staat tevens prijsdifferentiatie toe (Rienstra et al., 2016). Klachtenafhandeling speelt hierbij een belangrijke rol. Omdat er bij de opstapmarkt doorgaans geen sprake is van herhaalaankopen is het belangrijk dat klanten kunnen afgaan op de reputatie van een aanbieder. Deze reputatie wordt in theorie gevormd door een goed functionerend klachtenbehandelingsstelsel, waarbij de ervaringen van eerdere klanten worden gebruikt om nieuwe klanten te informeren over de te verwachten kwaliteit. Aanvullend kregen enkele grote gemeenten de bevoegdheid om chauffeurs te verplichten tot groepsvorming binnen een zogeheten Toegelaten Taxi Organisatie (TTO). Deze TTO's zijn er in eerste instantie verantwoordelijk voor om de toegestreden chauffeurs te houden aan de normen wat betreft de basiskwaliteit.

Opkomst zzp'ers

De wetwijziging van de Wp2000 in 2011 heeft in feite niet geleid tot het beoogde resultaat. Via een tussentijdse evaluatie van de taxiwet in 2014 bleek dat vrijwel alle chauffeurs het maximumtarief rekenden (Rebel group, 2014).

Hoewel consistente informatie over de prijsontwikkeling op de taximarkt ontbreekt, suggereert deze bevinding dat er nauwelijks sprake is van prijsconcurrentie. In hetzelfde onderzoek werd er geconcludeerd dat TTO's nog niet volledig slagen in het opzetten van een reputatiemechanisme. Zo is het voor chauffeurs relatief eenvoudig om zich aan te sluiten bij een nieuwe TTO als ze uit een andere TTO gezet zijn. TTO's lijken in 2014 vooralsnog maar beperkt rekening te houden met het functioneren van chauffeurs en streven vooral naar grote ledenaantallen.

Per 1 januari 2016 is de wetgeving voor de taximarkt weer versoepeld door de eerder ingestelde vakbekwaamheidseis voor taxichauffeurs te laten vervallen. De toelichting bij deze regelgevingversoepeling bood een betere aansluiting van de taximarkt op de technologische ontwikkelingen door het schrappen van overbodige regels en administratieve lasten voor chauffeurs (Staatscourant, 2015). Het gevolg van deze versoepeling was een sterke stijging van het aantal zzp'ers. Tussen het eerste kwartaal van 2016 en het vierde kwartaal van 2018 nam het aantal zzp'ers met zeventig procent toe. Een kanttekening bij dit getal is dat de CBS-data waar de berekening zich op baseerde het aantal taxiondernemingen tellen, en niet het aantal chauffeurs. Het is dus niet bekend of de toestroom van zzp'ers voornamelijk bestond uit nieuwe chauffeurs of uit chauffeurs die voorheen in loondienst werkten.

Een belangrijke ontwikkeling die hier op de achtergrond speelde, was de toetreding van de taxi-app Uber tot de Nederlandse markt in 2012. Apps als Uber bieden chauffeurs een eenvoudige toegang tot de bel- en bestelmarkt door via een online platform klanten en chauffeurs onderling te koppelen. De stijging van het aantal chauffeurs tussen 2016 en 2018 suggereert dat, met het vervallen van de vakbekwaamheidseis, een belangrijke drempel is weggenomen voor chauffeurs om toe te treden tot de taximarkt. Cijfers van het aantal nieuwe Uber-chauffeurs in Nederland zijn nog niet beschikbaar, maar het is waarschijnlijk dat dit platform verantwoordelijk is voor een belangrijk deel van deze toestroom van chauffeurs.

Nieuwe onrust

De nieuwe toestroom van zzp'ers sinds 2016 is niet onopgemerkt gebleven. Gevestigde taxichauffeurs laten zich wederom horen, ze klagen over oneerlijke concurrentie door Uber en over het gevaarlijke rijgedrag dat chauffeurs van het platform vaak zouden vertonen (NRC, 2019). Deze onvrede was voor chauffeurs uit Rotterdam en Amsterdam reden om in februari 2019 in colonne naar het Malieveld te rijden om daar te demonstreren.

Omdat Uber-chauffeurs onder de bel- en bestelmarkt vallen en niet onder de opstapmarkt (ritten worden besteld via een app), vallen ze onder andere wetgeving dan chauffeurs die actief zijn op de opstapmarkt. Deze laatste chauffeurs dienen in verschillende grote steden aangesloten te zijn bij een TTO, waarbij er aanvullende kosten en verplichtingen komen kijken. Uber-chauffeurs hebben deze verplichting niet, maar zijn in de praktijk wel directe concurrenten van de opstaptaxi's. Hoewel Ubertaxi's volgens de wet bel- en besteltaxi's zijn, zijn ze vanuit het perspectief van de consument weinig verschillend van opstaptaxi's.

Beide vormen van taxivervoer zijn in de grote steden zonder veel moeite binnen korte tijd te krijgen. Met de komst van taxi-apps is het onderscheid tussen de opstapmarkt en de bel- en bestelmarkt in de praktijk vervaagd. Deze ontwikkeling is tot op heden echter niet omgezet in een wet- en regelgeving.

Daarnaast heeft de evaluatie van het Amsterdamse taxistelsel in 2018 laten zien dat de invoering van de TTO-systematiek geen duidelijke verbetering van de kwaliteit van de Amsterdamse taximarkt opleverde (KWINK groep, 2018). Op basis van gesprekken met de markt, gemeente en handhavers, en de resultaten vanuit het Amsterdamse taxipanel, wordt er geconcludeerd dat zelfregulering van de taximarkt beperkt van de grond is gekomen. Wel zijn de chauffeurs via de TTO's makkelijker aan te spreken. Ongevest gedrag van taxichauffeurs, zoals ritweigering, komt nog steeds voor en er zijn geen signalen dat er sprake is van prijsdifferentiatie.

Uitdagingen

De Nederlandse taximarkt kent drie grote uitdagingen voor de komende jaren. Allereerst zal er een manier moeten worden gevonden om een gelijk speelveld te creëren wat betreft de opstapmarkt en de bel- en bestelmarkt. Dit kan door de regulering van beide markten op elkaar af te stemmen, of door in zijn geheel afscheid te nemen van het juridische verschil tussen beide markten. Alleen dan kan er sprake zijn van een gelijkwaardige concurrentie en wordt er een deel van de onvrede onder chauffeurs weggenomen. Het Taxidecreet van de Vlaamse minister Ben Weyts sluit in dit opzicht beter aan op de recente (technologische) ontwikkelingen in de taximarkt (Vlaams Parlement, 2018). In dit decreet wordt in de vergunningverlening geen onderscheid gemaakt tussen de opstapmarkt en de bel- en bestelmarkt.

De tweede uitdaging bevindt zich bij de aanpak van de leefbaarheidsproblematiek die door de taximarkt wordt veroorzaakt. De verhalen over taxi's, zeker in de grote steden, schetsen een beeld van hinderlijk rijgedrag, grote verkeersdruk en 's nachts rondrijden in de stad om in de buurt te zijn met het oog op de volgende rit. Omdat de Nederlandse taxiwetgeving via de Wp2000 enkel is gericht op kwaliteit voor de reiziger kunnen dergelijke leefbaarheidsproblemen niet door middel van de taxiwetgeving worden opgelost. Om dergelijke problematiek aan te pakken zal er dus gezocht moeten worden naar oplossingen op het gebied van de openbare orde of ruimtelijke ordening. Een voorbeeld hiervan is de (her)inrichting van taxistandplaatsen op een manier die de overlast van verkeersdruk minimaliseert.

De laatste uitdaging ligt in het creëren van een goed werkend reputatiemechanisme. De evaluatie van de TTO-systematiek in Amsterdam laat zien dat het moeilijk is om een dergelijk mechanisme in de markt te introduceren. Mogelijk kan de technologie hier nog uitkomst bieden. Zo kan er worden gedacht aan de bredere toepassing van laagdrempelige beoordelingssystemen, die klanten in staat stellen om een rit te beoordelen. Dat kan via een app, zoals nu al het geval is bij Uber, of eventueel via systemen die direct zijn ingebouwd in de taxi's. Een technologische oplossing

laat echter een belangrijke vraag onbeantwoord: wie is er verantwoordelijk voor de totstandkoming? Beleidsmakers kunnen dit aan de markt overlaten of ingrijpen. Dit vraagt om een principiële keuze.

Tot slot

Amsterdam heeft al aangekondigd werk te willen maken van het oplossen van het ongelijke speelveld, het tegen gaan van overlast en het creëren van een werkend reputatiemechanisme, en is druk bezig met een nieuwe beleidsagenda. Verder zal er in Vlaanderen binnenkort blijken of het decreet van Ben Weyts, dat meer lijkt te zijn afgestemd op de recente ontwikkelingen op de taximarkt, leidt tot de gewenste resultaten. Wat in ieder geval duidelijk is, is dat de zoektocht naar een adequate aanpak met betrekking tot de taximarkt nog niet voorbij is.

Literatuur

- Andere tijden (2015) *De taxioorlog*, 3 november 2015. Te vinden op www.anderetijden.nl.
- De Volkskrant (2001) *Taxioorlog pas over als elke chauffeur meedoet*. De Volkskrant, 26 februari.
- Het Parool (2009) *Taxigangsters heer en meester op Leidseplein*. Het Parool, 3 juli.
- KWINK groep (2018) *Evaluatie taxistelsel Amsterdam*. Kwink groep Eindrapport, 27 februari. Te vinden op assets.amsterdam.nl.
- NRC (2019) *Taxichauffeurs dinsdag in colonne naar Den Haag uit protest tegen Uber*. NRC, 18 februari.
- Rebel group (2014) *Tussentijdse evaluatie taxiwet*. Rebel group Rapport, 19 december. Te vinden op zoek.officielebekendmakingen.nl.
- Rienstra, S.A., P. Bakker en J.G. Visser (2015) *UberPOP en de regulering van de taximarkt*. ESB, 100(4721), 660–662.
- Staatscourant (2015) nr. 44664, 9 december 2015.
- Staveren, I.P. van (2003) *Deregulering taximarkt mislukt*. ESB, 88(4406), 13–15.
- TNS NIPO (2004) *Monitoring en evaluatie deregulering taxivervoer 1999–2003*. TNS NIPO Eindrapport, ZI480. Te vinden op zoek.officielebekendmakingen.nl.
- Tweede Kamer (1998) *Memorie van toelichting wijziging van de Wet personenvervoer voor het taxivervoer (deregulering taxivervoer)*. Kamerstuk 25910. Te vinden op www.parlementairemonitor.nl.
- Vlaams Parlement (2018) *Ontwerp van decreet betreffende het individueel bezoldigde personenvervoer*. Decreet 1780 (2018–2019) nr. 1. Te vinden op www.vlaamsparlement.be.
- Waarden, F. van (1998) *Transacties over taxi's*. ESB, 83(4135), 28–33.
- Weyts, B. (2018) *Nieuw decreet democratiseert taxi voor iedereen*. Publicatie te vinden op www.ben.weyts.be.