

nipo *Consult*
Postbus 247
1000 ae Amsterdam

Grote Bickersstraat 74

Telefoon (020) 522 59 05
Fax (020) 522 53 33
E-mail consult@nipo.nl
Internet www.nipo-consult.nl

NIPO *Consult*



Eindrapport

Monitoring en evaluatie deregulering taxivervoer 1999-2001

KPMG Bureau voor Economische Argumentatie - NIPO Consult

Z1306 | augustus 2002

In opdracht van:

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Alle in dit document vermelde gegevens zijn strikt vertrouwelijk. Publicatie en inzage aan derden, geheel of gedeeltelijk, is zonder toestemming van nipo *Consult* beslist niet toegestaan.

© nipo *Consult* Amsterdam | ncrapned.dot

Inhoud

	Samenvatting	1
1	Inleiding	6
2	Achtergronden	7
2.1	Situatie voorafgaand aan de deregulering	7
2.2	Doelen van de nieuwe wetgeving	9
2.3	De nieuwe wetgeving	10
2.3.1	Capaciteit	12
2.3.2	Tarieven	13
2.3.3	Kwaliteit	14
2.3.4	Vervoergebieden	15
2.3.5	Bestuurlijk niveau vergunningenbeleid	16
2.3.6	Controle en handhaving	16
2.3.7	Flankerende maatregelen	17
2.4	De rol van de monitor	18
3	Het monitor- en evaluatieonderzoek	21
3.1	Operationalisering via indicatoren	21
3.2	De instrumenten	22
3.2.1	De monitorinstrumenten	22
3.2.2	Aanvullende instrumenten	23
4	Ontwikkelingen in de taximarkt 1999-2001	25
4.1	Ontwikkelingen vraagzijde	25
4.2	Ontwikkelingen aanbodzijde	30
4.3	Ontwikkelingen vergunningverlening en handhaving	37
4.3.1	Vergunningverlening	37
4.3.2	Handhaving	41
4.4	Ontwikkelingen tarieven	43
4.5	Ontwikkelingen infrastructuur	45
4.6	Overzicht ontwikkelingen op indicatoren	47
	Bijlagen	
1	Samenstelling begeleidingscommissie	
2	Notitie 'Vertaling beleidsdoelen Deregulering taxi naar meetbare indicatoren'	2
3	Begrippenlijst	
4	Vergelijking 4 grote steden met landelijk beeld	

Inhoud figuren en tabellen

1	<i>Uitkomsten op de 11 centrale indicatoren.</i>	3
---	--------------------------------------------------	---

2	<i>Instrumenten en doelstellingen van het nieuwe taxibeleid</i>	11
3	<i>Het conceptuele kader</i>	19
4	<i>Centrale indicatoren van de monitor</i>	22
5	<i>aandeel gebruikers van de totale bevolking 1999-2001</i>	26
6	<i>Gebruik OV naast taxi 1999-2001</i>	27
7	<i>Deel gebruikers dat direct kon instappen</i>	28
8	<i>Aantal ondernemingen en vergunde taxi's 1999-2001</i>	31
9	<i>Aantal werknemers en wagens per bedrijf</i>	32
10	<i>Omzet taxibranche 1999-2001 (in euro)</i>	33
11	<i>Omzetindicatoren per regio 1999-2000</i>	34
12	<i>Omzetindicatoren per regio 2000-2001</i>	35
13	<i>Omzetindicatoren per regio 1999-2001</i>	35
14	<i>aanvragen voor ondernemersvergunningen in 2000 en 2001</i>	38
15	<i>Aanvragen van chauffeurspassen over 1999, 2000 en 2001</i>	40
16	<i>Taxikentekens eind 2000</i>	41
17	<i>Overzicht gemiddelde tarieven 2000-2001</i>	44
18	<i>Tariefontwikkeling 1999-2001</i>	45
19	<i>De indicatoren</i>	47
20	<i>Uitkomsten op de 11 centrale indicatoren.</i>	53

Samenvatting

Inleiding en achtergrond

Voor u ligt de eindrapportage 1999-2001 van de monitor deregulering taxivervoer. Het rapport beschrijft de richting en omvang van geconstateerde ontwikkelingen in de taximarkt in de periode 1999-2001¹. Daarnaast tracht het de gevonden ontwikkelingen te verklaren teneinde verslag te kunnen doen van de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van het nieuwe taxibeleid dat op 1 januari 2000 is ingevoerd.

Het nieuwe taxibeleid bestaat uit 4 elementen:

- deregulering;
- verbeteren van de wet- en regelgeving (herregulering);
- ondersteunende (flankerende) maatregelen;
- intensivering van de controle en handhaving.

De Kamer heeft ervoor gekozen de deregulering stapsgewijs in te voeren. Zij heeft een invoeringsscenario vastgesteld met de volgende kenmerken:

- invoering van de beleidsvoorstellen vindt plaats in twee fasen, te weten per 1 januari 2000 en 1 januari 2002;
- prioriteit wordt gegeven aan de invoering van die beleidsmaatregelen die een fundament moeten vormen voor de daarop volgende maatregelen, namelijk het aanscherpen van de kwaliteitseisen en het intensiveren van de handhaving;
- invoering van de chauffeurspas om de herkenbaarheid van de chauffeur voor de consument te vergroten (kwaliteitsbeleving);
- het capaciteitsbeleid wordt geleidelijk afgebouwd;
- ook het tariefbeleid wordt geleidelijk afgebouwd. In de overgangsfase 2000-2002 geldt een maximumtarief, vanaf 2002 was het voornemen om de tarieven volledig vrij te laten;
- op een aantal momenten in het invoeringstraject worden de effecten van het beleid (met behulp van een monitoringsysteem) vastgesteld.

De monitor

De monitor heeft een tweeledig doel. In de eerste plaats dient het de richting en omvang van de ontwikkelingen in de taximarkt te beschrijven. In de tweede plaats dient het de gevonden ontwikkelingen te verklaren teneinde periodiek verslag te kunnen doen van de doeltreffendheid en de effecten van de nieuwe wetgeving. Om een zo compleet mogelijk beeld van de ontwikkelingen in de taxibranche te krijgen worden jaarlijks een aantal deelonderzoeken uitgevoerd, te weten:

¹ De taxiwet geldt voor alle taxiondernemingen ongeacht het soort werk dat ze verrichten, te weten bel- en straat- of contactwerk (zie bijlage 5 voor een begrippenlijst). De monitor besteedt aandacht aan alle bedrijven en type taxigebruik. De verwachting is echter dat de deregulering vooral impact heeft op de *straattaximarkt*. Om die reden besteedt de monitor op sommige punten meer aandacht aan het straatwerk.

- het consumentenonderzoek, gericht op het in kaart brengen van ontwikkelingen aan de vraagzijde van de taximarkt in de jaren 1999-2001;
- het bedrijvenonderzoek, gericht op de ontwikkelingen aan de aanbodzijde in 1999-2001;
- het onderzoek naar de ontwikkelingen op het gebied van vergunningverlening, handhaving en tarieven in de jaren 1999-2001;
- het onderzoek naar de aanpassing van de infrastructuur.

Effecten aan de hand van 11 indicatoren

Ten behoeve van de monitor zijn 11 indicatoren gedefinieerd. Onderstaande tabel bevat de 11 indicatoren, waarbij voor elke indicator is aangegeven welke ontwikkeling als gevolg van de deregulering wordt verwacht. In de laatste kolom is aangegeven hoe de indicator zich in de periode 1999-2001 in de praktijk heeft ontwikkeld. Het betreft hier de landelijke gemiddelden. Het beeld in de 4 grote steden wijkt weliswaar op sommige indicatoren wat af van dit landelijke beeld (zie bijlage 4), maar dit leidt niet tot andere conclusies.

1 | *Uitkomsten op de 11 centrale indicatoren².*

Indicator	Verwachte ontwikkeling	Geconstateerde ontwikkeling 1999 - 2001
Output		
1. Kosten van toetreding	Lager	Als verwacht
2. Doorstroming	Meer toetreders, ondernemers die niet meekomen vallen af	Als verwacht
3. Differentiatie aanbod	Meer keuze	Niet merkbaar
4. Kwaliteit	Verbetering	Niet merkbaar
5. Efficiëntie	Verbetering	Als verwacht
6. Beladingsgraad/bezettingsgraad	Verbetering	Niet merkbaar
Outcome		
7. Taxigebruik	Toename in aantal ritten en rkm's	Tendeert naar afname
8. Gemiddelde tariefontwikkeling	Daling	Eerst jaar sterke stijging, tweede jaar stijging onder inflatieniveau
9. Modal split	Groter aandeel taxi	Niet merkbaar
Belangrijke andere indicatoren		
10. Omzet	Toename door toename vraag, maar demping door lagere prijzen	Toename omzet door hogere prijzen maar niet door toename vraag
11. Werkgelegenheid	Toename door toename vraag, maar demping door meer efficiëntie	Toename door uitbreiding van capaciteit die niet gebaseerd is op toename vraag

Conclusies

Aan de hand van de inzichten uit de vorige hoofdstukken kunnen conclusies worden geformuleerd over de doeltreffendheid en effecten van het nieuwe taxibeleid in de praktijk³. Daarbij is het wel zaak te vermelden dat de nieuwe wet pas twee jaar van kracht is. Er is bij de gevonden ontwikkelingen hooguit sprake van trends. Deze

² In bijlage 5 staat een tabel waarin naast het landelijk beeld, een beeld voor de 4 grote steden wordt gegeven.

³ De conclusies hebben uitsluiten betrekking op aspecten van het taxibeleid die deel uitmaken van de monitor. Vraagstukken als bijvoorbeeld de problematiek op Schiphol of de illegale handel in vergunningen zijn in het kader van de deregulering zeker relevant, maar vormen niet de te monitoren kern van de nieuwe wetgeving. Dergelijke aspecten vergen wellicht apart onderzoek.

nuancering heeft daarmee ook betrekking op de navolgende conclusies die gepresenteerd worden aan de hand van de eerder gebruikte indeling van maatregelen van het dereguleringsbeleid.

Capaciteit

Het in twee stappen loslaten van het capaciteitsbeleid heeft geleid tot een sterke groei van het aantal toetreders op de taximarkt. Het lijkt erop dat er ook meer uittrekders komen. De gewenste dynamiek komt daarmee tot stand en de maatregel valt te bestempelen als doelmatig.

24-uursverplichting

Het afschaffen van de 24-uursverplichting heeft in 2000 geleid tot een daling van het aantal wagenuren. In 2001 is er weer een stijging van het aantal wagenuren. Per saldo is het niet mogelijk al aan te geven welke richting het uit gaat. Wel geven consumenten in 2000 en 2001 een redelijk hoge waardering voor de beschikbaarheid van taxi's. Alles overziend lijkt het afschaffen van de 24-uursverplichting geen problemen opgeleverd te hebben.

Tariefontwikkeling

De verwachte ontwikkeling was een daling van de tarieven en meer onderscheid tussen de verschillende aanbieders. Het ten dele loslaten van tarieven heeft geleid tot meer diversiteit in de tariefstelling bij ondernemers. Wat dat betreft is deze maatregel doelmatig. In 2000 leidde de tariefvrijheid tot een sterke gemiddelde tariefstijging, als reden hiervoor is gegeven het toegenomen kostenniveau. Deze ontwikkeling is aanleiding geweest het maximumtarief na 1 januari 2002 te handhaven. In 2001 is de stijging van de gemiddelde tarieven nog lager dan het inflatieniveau in Nederland. De tarieven zijn daarmee binnen de grenzen van het maximumtarief gebleven. De maatregel heeft nog niet geleid tot de verwachte tariefdaling.

Kwaliteit

Het oordeel van de consument over de kwaliteit is al een aantal jaren stabiel. De signalen uit de branche, en met name vanuit de grote en middelgrote steden, dat de kwaliteit van het taxiproduct achteruit gaat is nog niet via het onderzoek naar voren gekomen. Uit ervaring weten we dat de consument enige jaren nodig heeft voor een bijstelling van haar oordeel over een nieuwe situatie. Wel zien we dat de groep gebruikers afgenomen is ten opzichte van voorgaande jaren. Al met al kunnen we niet stellen dat de kwaliteit vooruit is gegaan.

Na een moeizame start in 2000 is de verwerking van de aanvragen voor de chauffeurspas in 2001 goed verlopen. De consument blijkt hier overigens weinig aandacht aan te schenken dit kwaliteitsbevorderende aspect. Ook de verplichte vermelding van de tarieven aan zowel de buiten- als de binnenzijde van de auto, bedoeld om de keuzevrijheid te vergroten, valt maar zeer weinig gebruikers op.

Vervoergebieden

Per 1 januari 2002 geldt Nederland als één vervoergebied. De bestaande indeling van Nederland in vervoergebieden is daarmee vervallen. De onderzoeken van 2000 en 2001 richtten zich nog op de oude situatie. Hierin waren de bevoegdheden van de decentrale overheden al overgedragen naar de IVW. De overdracht is goed verlopen. We merken hierbij op dat verschillende decentrale overheden wel op zoek naar een goede invulling van overgebleven taken (infrastructuur, openbare orde) en het onderhouden van contacten met de branche waar ze verder in directe zin weinig voor kunnen betekenen.

Bedrijfsresultaat branche

De ontwikkelingen op de markt, toename aanbod en gelijkblijvende vraag, zorgen over het algemeen voor lagere omzetten voor taxiondernemingen. In 2000 was er sprake van een omzetsijging en efficiencyverbetering. In 2001 stagneerde de omzetgroei.

1 Inleiding

Voor u ligt het eindrapport 1999-2001 van de monitor deregulering taxivervoer. Deze rapportage is opgesteld door NIPO *Consult* en KPMG Bureau voor Economische Argumentatie (KPMG BEA), in opdracht van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het rapport beschrijft de richting en omvang van geconstateerde ontwikkelingen in de taximarkt in de periode 1999-2001⁴. Daarnaast tracht het de gevonden ontwikkelingen te verklaren teneinde verslag te kunnen doen van de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van het nieuwe taxibeleid dat op 1 januari 2000 is ingevoerd. Dit eindrapport vormt de opmaat voor het verslag dat de minister medio 2004 aan de Eerste en Tweede Kamer zal toezenden.

Deze eindrapportage heeft betrekking op de ontwikkelingen in de periode 1999 – 2001, waarbij 2000 het eerste jaar was dat de nieuwe wet in werking was. De conclusies zijn gebaseerd op ontwikkelingen in de taximarkt die aan de hand van een aantal onderzoeksinstrumenten in kaart zijn gebracht. Ter voorbereiding van de evaluatie is een serie inventariserende deelrapportages opgesteld, die verslag doen van de bevindingen op basis van de individuele onderzoeksinstrumenten.

Opbouw van de rapportage

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 gaat in op de achtergronden van de deregulering van de taxiwetgeving. Het schetst de situatie voorafgaand aan de deregulering, de doelen van de gewijzigde wetgeving en de maatregelen die daaruit voortvloeien en de actuele stand van zaken met betrekking tot de invoering van het voorgenomen maatregelenpakket. Ook beschrijft het de positie van de monitor in relatie tot de nieuwe wet. Hoofdstuk 3 bevat een nadere toelichting op de monitor. Het geeft aan hoe de gestelde doelen zijn vertaald in meetbare indicatoren en beschrijft de verschillende instrumenten die in het kader van de monitor worden ingezet. Hoofdstuk 4 bevat de belangrijkste waargenomen ontwikkelingen in de taximarkt, beschreven aan de hand van de gebruikte onderzoeksinstrumenten. Het gaat in op ontwikkelingen aan de vraag- en aanbodzijde van de markt en aan de kant van de (toezichthoudende) overheid. Het verklaart de gevonden ontwikkelingen, zodat verslag kan worden gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van de nieuwe wetgeving in de praktijk. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk evalueert het nieuwe taxibeleid aan de hand van elf relevante indicatoren.

⁴ De taxiwet geldt voor alle taxiondernemingen ongeacht het soort werk dat ze verrichten, te weten bel- en straat- of contactwerk (zie bijlage 5 voor een begrippenlijst). De monitor besteedt aandacht aan alle bedrijven en type taxigebruik. De verwachting is echter dat de deregulering vooral impact heeft op de *straattaximarkt*. Om die reden besteedt de monitor op sommige punten meer aandacht aan het straatwerk.

2 Achtergronden

In dit hoofdstuk gaan we in op de achtergronden van de deregulering. De stappen via welke de nieuwe wet tot stand is gekomen en de doelen worden besproken in 2.1 en 2.2. In 2.3 komt de inhoud van de nieuwe wet aan bod. Bij die beschrijving houden we geen rekening met eventuele veranderingen die zijn opgetreden na 2000. Die komen aan bod bij de stand van zaken per eind 2001, waar we ingaan op twee jaar van het nieuwe beleid.

2.1 Situatie voorafgaand aan de deregulering

In 1988 trad de Wet personenvervoer (Wp) in werking. De Wp had naast het openbaar vervoer ook betrekking op het taxivervoer (onder andere). Doel van de Wp was een (verdere) liberalisering en deregulering van het collectieve personenvervoer (inclusief het taxivervoer) te realiseren. Kernpunten van de Wp met betrekking tot taxi waren:

- Bestuurlijke taakverdeling: in de Wp werden de provincies als vergunningverlenende instanties aangewezen. Zij konden deze bevoegdheid overdragen aan een samenwerkingsverband van gemeenten⁵;
- Capaciteitsbeleid: de verantwoordelijkheid voor het uitgeven van vergunningen lag bij de 27 vergunningverleners (provincies en samenwerkende gemeenten). Als belangrijkste criteria bij de uitgifte hanteerden zij de aanwezige vervoersbehoefte en de mogelijkheid tot rendabele exploitatie;
- Tarievenbeleid: binnen een taxiregio golden uniforme tarieven, opgebouwd uit een vaste eerste aanslag, een kilometerprijs, een wachttarief en een voorgeschreven snelheid waarbij de tariefmeter omschakelt van kilometerprijs naar wachttarief en andersom. De tarieven werden jaarlijks vastgesteld door de vergunningverleners⁶;
- Kwaliteitsbeleid: het kwaliteitsbeleid bestond uit drie onderdelen, te weten kwaliteitseisen aan de ondernemer, de chauffeur en het voertuig. Voor een ondernemer golden vooral de eisen van vakbekwaamheid en betrouwbaarheid. Bovendien diende hij of zij 24 uur per dag bereikbaar en beschikbaar te zijn. Voor de chauffeur was een geneeskundige verklaring vereist. Daarnaast hadden vergunningverleners de mogelijkheid aanvullende eisen te stellen. Voor het voertuig gold dat deze – naast de APK - door de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) als taxi moest worden goedgekeurd (veiligheidsaspecten);
- Vervoergebieden: een taxivergunning werd verleend voor één vervoergebied. Buiten dit gebied was het voor de vergunninghouder verboden reizigers op te nemen, tenzij deze rit was besteld bij het kantoor van de vervoerder;

⁵ Zoals bedoeld in artikel 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

⁶ Dit gebeurde meestal op basis van advies van onderzoeksbureau NEA.

- Controle en handhaving: controle en handhaving van de regels was een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de vergunningverlener, de politie en de Rijksverkeersinspectie (RVI/IVW)⁷.

De effecten die met de Wp beoogd werden bleven naar de mening van het Kabinet echter uit. De liberalisering en deregulering werd deels tenietgedaan door de vaak gedetailleerde en restrictieve wijze waarop de 27 vergunningverleners invulling gaven aan hun bevoegdheden en verordeningen. Volgens het Kabinet werd de ondernemersvrijheid beperkt en kwamen de gewenste vormen van concurrentie (en daarmee afstemming van vraag en aanbod) onvoldoende van de grond. In de praktijk bleek de uitwerking van de Wp vooral gericht te zijn op het bieden van continuïteit voor de zittende taxiondernemers, was toetreding in de straattaximarkt moeilijk en werd aldus het aanbod gerantsoeneerd, waardoor de belangen van de consument onvoldoende werden behartigd. Taxiondernemers waren vaak meer gericht op de eisen van de vergunningverlenende overheid en op omzetbehoud dan op het bereiken van nieuwe klantgroepen en het realiseren van productinnovaties.

Enkele jaren na de invoering van de Wp constateerde het Kabinet dan ook dat de aansluiting tussen vraag en aanbod op de taximarkt nog steeds te kort schoot. De taxi slaagde er onvoldoende in om in te spelen op de veranderende vraag en nieuwe markten aan te boren. Bovendien was er sprake van een stagnerende markt aan de aanbodzijde. Doordat zittende bedrijven onder de bestaande regelgeving werden beschermd, bleef de gewenste concurrentie uit. Het Kabinet achtte de rol van de taxi in de personenmobiliteit – ondanks een groeiend gebruik - nog steeds te beperkt.

Al medio 1992 was binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat de evaluatie van de Wp gestart⁸. Uit deze evaluatie bleek onder andere dat de wet- en regelgeving niet was toegesneden op de vervaging van de traditionele grenzen tussen taxivervoer en openbaar vervoer. Beide vervoersvormen werden geacht een belangrijke bijdrage te leveren aan het realiseren van de toenmalige SVV II⁹doelstellingen gericht op verbetering van de leefbaarheid en bereikbaarheid en het terugdringen van de congestie. Dit vroeg om een nieuwe marktorientatie, waarbij de grenzen tussen collectief openbaar vervoer (trein, metro, tram en bus) en individueel openbaar vervoer (taxi) vervagen.

Er waren dus twee belangrijke aanleidingen om het taxibeleid te herzien: de Wp had niet gebracht wat werd beoogd en de herziening van het openbaar vervoerbeleid die een sterkere rol van de taxi vereiste. Reden voor het Kabinet om eind 1996 te komen

⁷ Vanaf 1 januari 2002 is de RVI opgegaan in de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). In de rapportage spreken we over IVW. De overgang van RVI in IVW heeft nauwelijks gevolgen voor de dagelijkse gang van zaken. De controle en handhaving van de taxi's vallen onder de divisie vervoer. Binnen deze divisie is wederom een splitsing aanwezig, waarbij de sector marktordening vooraf controle uitoefent en de sector handhaving repressief werkt.

⁸ Evaluatie van de Wet Personenvervoer, Tweede Kamer, 1993-1994, 23 400 XII, nr. 47.

⁹ Structuurschema Verkeer en Vervoer II.

met een voorstel voor een nieuw taxibeleid (*Naar een klantgericht taxivervoer*). Aan dit beleidsvoorstel was een langlopend traject van evaluatie, adviesaanvragen en adviezen, onderzoek en overleg vooraf gegaan. Het begon met de eerder genoemde evaluatie van de Wp. Eén van de conclusies van deze evaluatie was dat nader onderzoek wenselijk was naar een meer afstandelijke rol van de overheid in de taxisector. Daarop werd in maart 1994 een adviesaanvraag gedaan aan de Raad voor Verkeer en Waterstaat. In november 1994 bracht de Raad het advies *Taxi, taxi....* uit, waarin zij voorstellen deed gericht op liberalisering van de taximarkt, met name ten aanzien van het capaciteits- en tarievenbeleid. Daarnaast bracht in de zomer van 1995 de MDW¹⁰-werkgroep Jonker haar advies *Taxi naar de toekomst* uit. Dit advies had betrekking op de vraag of de bestaande regulering van het taxivervoer nog paste binnen de doelstellingen van het toenmalige verkeer- en vervoerbeleid. De werkgroep Jonker was van oordeel dat het taxibeleid (vergaand) gedereguleerd diende te worden. Het Kabinet heeft in een brief kenbaar gemaakt zich in grote lijnen te kunnen vinden in de bevindingen en aanbevelingen van de werkgroep Jonker¹¹. Het Kabinet gaf in die brief ook aan dat zij, voordat zij tot een definitief standpunt zou komen eerst in overleg wilde treden met de taxibranche. De periode sinds de zomer van 1995 is daarna benut om aanvullend onderzoek te doen naar de stand van zaken in de taxibranche en de invoeringsaspecten van de beleidsherziening. Ook is intensief overleg gevoerd met de taxibranche en bestuurders van decentrale overheden. Dit alles heeft ertoe geleid dat op 13 december 1996 het kabinetsstandpunt *Naar een klantgericht taxivervoer* aan de Tweede Kamer werd aangeboden. Na een langdurige periode van uitgebreide discussie, zowel binnen de Kamer als daarbuiten, stemde de Tweede Kamer in grote lijnen in met het kabinetsstandpunt en op 7 december 1999 werd de gewijzigde Wet personenvervoer waarin het nieuwe taxibeleid is opgenomen door de Eerste Kamer aanvaard¹². Op 1 januari 2000 trad de nieuwe wet in werking.

2.2 Doelen van de nieuwe wetgeving

Het Kabinet heeft bij het nieuwe taxibeleid een eindbeeld voor ogen van een optimaal functionerende, dynamische taximarkt. Doordat het eenvoudiger wordt om toe te treden tot de taximarkt ontstaat er meer concurrentie en worden ondernemers geprikkeld om met nieuwe producten in te spelen op de steeds wijzigende wensen van de consument. Door kwaliteits- en prijsdifferentiatie wordt de keuzemogelijkheid van de consument vergroot en spreekt het taxiproduct meer mensen aan. Er ontstaan vanuit de branche samenwerkingsverbanden om voor de consument 24-uurs beschikbaarheid te realiseren en naast de traditionele straattaxi ontstaat ruimte voor diverse vormen van dienstverlening, waaronder deeltaxi's. Het gebruik van de taxi,

¹⁰ Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit, een interdepartementale operatie die als doel heeft de dynamiek in de Nederlandse economie te bevorderen.

¹¹ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 11 juli 1995 (Kamerstuk 1994-1995, 24 036, nr. 9).

¹² De taxibranche heeft zich steeds verzet tegen de deregulering. Zij gaf in deze discussie aan voorkeur te hebben voor een invoeringstraject met go/no go momenten (het 'vijfde scenario'). Het Kabinet heeft na overweging van deze optie afgezien.

zowel als hoofdtransportmiddel als in het voor- en natransport neemt toe. De groei van het taxivervoer draagt zodoende, naast het realiseren van meer keuzemogelijkheden voor de consument ook bij aan het verminderen van het individuele autogebruik en de bestrijding van de congestie. Op het platteland en in de middelgrote steden vervult de taxi (als CVV¹³) een belangrijke en efficiënte rol als vervanging van en aanvulling op het reguliere openbaar vervoer. In welvaartseconomische termen is het uiteindelijke doel van de herziening van het beleid om het functioneren van de taximarkt te verbeteren en zodoende tot een welvaartswinst te komen.

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

- een absolute toename van het taxigebruik;
- een relatieve toename van het taxigebruik ten opzichte van de overige modaliteiten, met name de auto;
- een toename van de bezettingsgraad, ofwel een stijging van het aandeel beladen kilometers.

Naast deze hoofddoelstelling worden twee subdoelstellingen onderscheiden, te weten een verdere integratie van de taxi in de vervoersketen en bevordering van marktwerking en concurrentie. De eerste subdoelstelling heeft betrekking op de verdere integratie van taxivervoer en traditioneel openbaar vervoer. De tweede subdoelstelling weerspiegelt het vertrouwen van de overheid in marktwerking en concurrentie als aanjagers van een optimale afstemming tussen vraag en aanbod op de taximarkt. Marktwerking vervult in dit proces een instrumentele rol, maar wel zo'n cruciale dat bevordering van de marktwerking als een aparte subdoelstelling is geformuleerd.

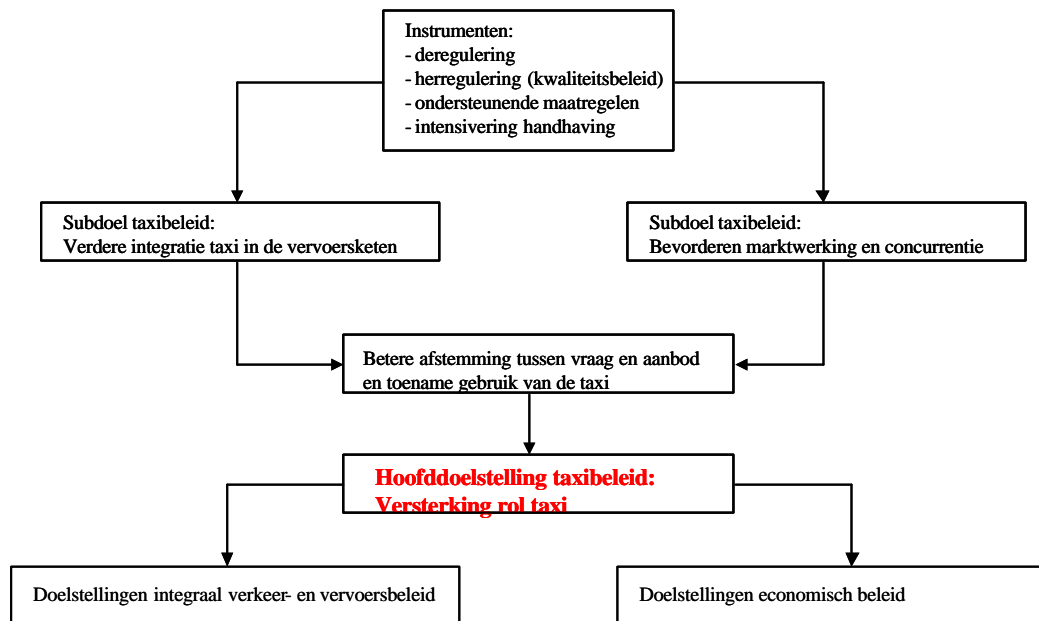
2.3 De nieuwe wetgeving

Om de doelstellingen van de gewijzigde Wet personenvervoer te bereiken worden 4 instrumenten ingezet:

- deregulering;
- verbeteren van de wet- en regelgeving (herregulering);
- ondersteunende (flankerende) maatregelen;
- intensivering van de controle en handhaving.

Het volgende figuur maakt duidelijk hoe de instrumenten en doelstellingen van het nieuwe taxibeleid zich tot elkaar verhouden.

¹³ Collectief vraagafhankelijk vervoer.



bron: taxi naar de toekomst

De Kamer heeft ervoor gekozen de deregulering stapsgewijs in te voeren. Zij heeft een invoeringsscenario vastgesteld met de volgende kenmerken:

- invoering van de beleidsvoorstellen vindt plaats in twee fasen, te weten per 1 januari 2000 en 1 januari 2002¹⁴;
- prioriteit wordt gegeven aan de invoering van die beleidsmaatregelen die een fundament moeten vormen voor de daarop volgende maatregelen, namelijk het aanscherpen van de kwaliteitseisen en het intensiveren van de handhaving;
- invoering van de chauffeurspas om de herkenbaarheid van de chauffeur voor de consument te vergroten (kwaliteitsbeleving);
- het capaciteitsbeleid wordt geleidelijk afgebouwd;
- ook het tariefbeleid wordt geleidelijk afgebouwd. In de overgangsfase 2000-2002 geldt een maximumtarief, vanaf 2002 kan de minister de tarieven volledig vrij laten;

¹⁴ In het oorspronkelijke wetsvoorstel was sprake van 3 fasen. Door de opgelopen vertraging is gekozen voor een invoering in 2 fasen vanaf 1 januari 2000. Vooruitlopend op het in werking treden van de nieuwe wet werd al in 1998 begonnen met het intensiveren van de handhavingsactiviteiten en konden reeds vanaf oktober 1999 aanvragen worden ingediend voor de nieuwe chauffeurspas (zie ook het tweede aandachtspunt: 'prioriteit').

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

Afgezien van de aanlooperperiode (zie voetnoot 11) is op 1 januari 2000 het implementatietraject van de deregulering ingegaan. Daarmee is een aantal van de door het Kabinet beoogde maatregelen van kracht geworden. In het vervolg van deze paragraaf beschrijven we voor de belangrijkste onderdelen van de nieuwe taxiwetgeving het voorgenomen invoeringstraject zoals dat voor 2000 bestond. Bij die beschrijving houden we geen rekening met eventuele veranderingen. Die komen aan bod bij de stand van zaken per eind 2001, waar we ingaan op twee jaar van het nieuwe beleid. We gaan achtereenvolgens in op het capaciteitsbeleid, het tariefbeleid, het kwaliteitsbeleid, de indeling in vervoergebieden, het bestuurlijk niveau van het vergunningenbeleid en controle en handhaving. Als laatste onderdeel bespreken we de flankerende maatregelen.

2.3.1 Capaciteit

Voorgenomen invoeringstraject

Voor de uitvoering van het capaciteitsbeleid stonden de decentrale overheden in het verleden 3 middelen ter beschikking: ondernemersvergunningen, vergunningbewijzen per taxivoertuig¹⁵ en een capaciteitstoets bij toetreding en uitbreiding. Door het stellen van toetredingseisen konden zij het aanbod (de capaciteit) op de taximarkt reguleren. Het Kabinet is van mening dat een dergelijke marktbeperking niet in het belang van de consument is. Het bestaande capaciteitsbeleid wordt daarom in drie fasen afgebouwd:

- tot 2000 blijft het bestaande capaciteitsbeleid van toepassing. De taken en verantwoordelijkheden van de 27 vergunningverstrekkers worden per 1 januari 2000 overgedragen aan het Rijk;
- in de periode 2000-2002 is er sprake van een tijdelijk capaciteitsbeleid voor toetredende ondernemers. De regionale capaciteitsregels worden vervangen door een landelijke (minimum-) afgiftenorm¹⁶. Vanaf 2000 is het mogelijk het aantal vergunningen en vergunningbewijzen, zowel landelijk als per gebied, aanzienlijk te verhogen;
- met ingang van 2000 vervalt de 24-uursverplichting;
- met ingang van het jaar 2002 zullen de bestaande capaciteitsregels volledig komen te vervallen.

¹⁵ Een vergunningbewijs is een bewijs waarmee je kunt aantonen dat je vergunninghouder bent. In elk taxivoertuig dient een vergunningbewijs zichtbaar voor de klant aanwezig te zijn. In de oude wet was een vergunningbewijs gekoppeld aan één bepaald voertuig. In de nieuwe wet is deze koppeling vervallen.

¹⁶ Nieuwe toetreders moeten kunnen aantonen dat zij minimaal f1 50.000 per voertuig per jaar omzetten en dat zij de taxi minimaal 390 uur per kwartaal inzetten.

Stand van zaken per eind 2001

Vanaf 1 januari 2000 is het capaciteitsbeleid gecentraliseerd. De sector Marktordening van de RVI (inmiddels IVW geheten) is nu verantwoordelijk voor het verstrekken van ondernemersvergunningen en daarmee voor de capaciteit op de taximarkt. Daarmee is er sprake van een landelijk uniforme afgiftenorm. Ondernemers kunnen vanaf 1 januari 2000 een aanvraag indienen voor een nieuwe, door de IVW verstrekte vergunning. Voor ondernemers die al vóór 2000 actief waren op de taximarkt en tussen 1 januari 2000 en 1 januari 2001 bij de IVW een aanvraag hebben ingediend, gold een overgangsregeling¹⁷. Deze regeling houdt in dat de ondernemer met zijn oude vergunning en een bewijs van zijn aanvraag ook na 1 januari 2001 taxivervoer mag blijven verrichten, totdat er door de IVW een beslissing is genomen over de aanvraag. Het kunnen aantonen van vakbekwaamheid, betrouwbaarheid en inschrijving in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel is voldoende voor het verkrijgen van een nieuwe ondernemersvergunning. Voor nieuwe toetreders geldt naast bovenstaande eisen de eerder genoemde capaciteitstoets¹⁸. Bovendien moeten zij fl. 1.400,- (euro 635,-) leges voldoen, iets waarvan bestaande ondernemers zijn vrijgesteld indien er geen ingrijpende wijzigingen in hun bedrijfsvoering hebben plaatsgevonden. Er bestaat geen beperking meer aan het aantal af te geven vergunningen en vergunningbewijzen.

Per 1 januari 2002 is ook de afgiftenorm vervallen aangezien de evaluatie de Minister geen aanleiding gaf die nog langer te hanteren. De afbouw van het capaciteitsbeleid verloopt daarmee volgens plan.

2.3.2 Tarieven

Voorgenomen invoeringstraject

Het vroegere, gereguleerde tariefbeleid maakte het taxiondernemers onmogelijk naast de kwaliteit van hun product ook de prijs te gebruiken om in te spelen op de wensen van de consument. Daarom heeft het Kabinet er voor gekozen het bestaande tariefbeleid in 2 fasen af te bouwen:

- in de periode 2000-2002 is sprake van één landelijk geldend maximumtarief waaronder geconcentreerd kan worden. Het maximumtarief is bedoeld ter bescherming van de consument omdat ervaringen in het buitenland hebben geleerd dat het vrijgeven van tarieven kan leiden tot aanzienlijke tariefstijgingen. De tarieven dienen voor de klant zichtbaar op/in het voertuig te zijn aangebracht. Chauffeurs mogen niet over de prijs onderhandelen;
- vanaf 1 januari 2002 zal er sprake kunnen zijn van vrije prijsvorming, mits de evaluatie niet in een andere richting wijst.

¹⁷ Doel van deze overgangsregeling was het aantal (illegale) pachtconstructies terug te dringen en 'nieuwe' ondernemers in staat te stellen aan de eis van vakbekwaamheid te voldoen.

¹⁸ De capaciteitstoets geldt ook voor bestaande ondernemers die een extra vergunning wensen buiten hun eigen taxiregio.

Stand van zaken per eind 2001

Op 1 januari 2000 vervielen de tarieven zoals die waren voorgeschreven door de decentrale vergunningverleners. Vanaf dat moment was sprake van een landelijk geldend maximumtarief waaronder ondernemers zelf hun tarieven kunnen bepalen. Het maximumtarief geldend vanaf 2002 is opgebouwd volgens de traditionele tariefstructuur en bestaat uit de volgende onderdelen (tevens vermelden we het oude tarief geldend vanaf 2000):

- een starttarief van € 4,79 (fl. 9,70);
- een bedrag van € 1,64 (fl. 3,60) per kilometer;
- een wachttarief van € 30,76 (fl. 61,20) per uur als de auto stilstaat of niet harder rijdt dan 20 kilometer per uur¹⁹.

Bovenstaande bedragen gelden voor taxivervoer tot en met 4 personen. Voor 5 tot en met 8 personen (kleinbus- en rolstoelbusvervoer) geldt:

- een starttarief van € 7,81 (fl. 15,85);
- een kilometerbedrag van € 2,10 (fl. 3,60);
- een wachttarief van € 30,76 per uur (fl. 61,20).

Ondernemers zijn niet verplicht alledrie de onderdelen van het maximumtarief over te nemen. Het is zelfs mogelijk op een onderdeel een hogere prijs te berekenen dan het maximumtarief, mits dan op een ander onderdeel een lagere prijs wordt berekend. Zolang maar voor elke rit geldt dat het totaalbedrag ("optelsom") dat de klant moet betalen onder de rekensom van de 3 onderdelen van het maximumtarief blijft. Het nachttarief is formeel afgeschaft. Ondernemers zijn vrij toch een nachttarief te hanteren, mits ook dit maar onder het sombedrag van het maximumtarief blijft. Voor verdere informatie: zie paragraaf 4.4.

In het najaar van 2001 heeft de Minister besloten de volledige afbouw van het tariefbeleid voorlopig op te schorten tot het moment dat ook het maximumtarief wordt afgeschaft. De reden hiervoor was dat de tarieven in 2001 zeer sterk stegen en de Minister belang hecht aan consumentenbescherming.

2.3.3 Kwaliteit

Voorgenomen invoeringstraject

In een geliberaliseerde taximarkt is naar de mening van het Kabinet extra aandacht nodig voor de kwaliteit van het geboden product. Buitenlandse ervaringen met deregulering van de taximarkt ondersteunen de wenselijkheid van scherp toezicht op de resterende regelgeving. Zeker gezien de wens om de kwaliteit van het taxivervoer te verbeteren hecht het Kabinet er aan bepaalde minimum kwaliteitseisen te blijven stellen. Het betreft kwaliteitsregels ten aanzien van de taxiondernemer, de chauffeur en het voertuig. De minimum kwaliteitseisen zijn:

- de ondernemer dient met ingang van 2001 te beschikken over een door de IVW afgegeven ondernemersvergunning of over een oude vergunning en een bewijs

¹⁹ In verband met de stijgende brandstofkosten is het maximumtarief per 1 januari 2001 verhoogd.

van aanvraag van de nieuwe vergunning. Ook dient hij of zij aan betrouwbaarheids- en vakbekwaamheidseisen conform de nieuwe wet- en regelgeving te voldoen. De zogenaamde historische bekwaamheid is vervallen per 1 juli 2001;

- de chauffeur dient met ingang van 1 januari 2000 te beschikken over een chauffeurspas of een ontvangstbevestiging van zijn aanvraag. Deze wordt verstrekt bij het kunnen overleggen van een verklaring omtrent gedrag, een geneeskundige verklaring en een kopie van het rijbewijs en een pasfoto. Aanvragen voor een chauffeurspas konden reeds vanaf 1 oktober 1999 worden ingediend;
- evenals voorheen dienen taxivoertuigen te beschikken over een door de RDW afgegeven keuringsbewijs. Bovendien dienen taxivoertuigen vanaf 1 december 2000 te zijn voorzien van door de RDW verstrekte blauwe kentekenplaten. Op termijn wordt ook het kentekenbewijs vernieuwd. Doelstelling van deze maatregel is de herkenbaarheid van taxi's voor de consument te vergroten, illegaal taxivervoer makkelijker herkenbaar te maken en betrouwbare registratie bij de belastingdienst (BPM-teruggave) te faciliteren.

Stand van zaken per eind 2001

In 2000 en 2001 heeft de divisie vervoer (sector marktordening) van IVW in totaal 5.772 aanvragen voor een ondernemingsvergunning ontvangen. Hiervan zijn er 4.521 toegewezen, 71 afgewezen en 211 buiten behandeling gesteld. Aan het eind van 2001 waren er nog 1.062 aanvragen in behandeling. Voor verdere informatie: zie paragraaf 4.3.1.

Daarnaast heeft de IVW in 1999, 2000 en 2001 62.734 aanvragen voor chauffeurspassen gekregen. Hiervan zijn er 58.624 toegewezen en 3.773 buiten behandeling gesteld. Ook zijn er 6 passen ingetrokken. De verwerking van aanvragen is in 2001 goed verlopen. Voor verdere informatie: zie paragraaf 4.3.1.

2.3.4 Vervoergebieden

Voorgenomen invoeringstraject

Met het oog op maximale ondernemersvrijheid (en het opheffen van het capaciteitsbeleid) vervallen per 1 januari 2002 de huidige vervoergebieden of taxiregio's. Vanaf dat moment is Nederland te zien als één vervoergebied en worden alleen nog maar landelijke vergunningen afgegeven. Deze marktverruiming kan de efficiëntie in de taxibranche ten goede komen doordat het chauffeurs vrij staat overal (dus ook buiten hun eigen vervoergebied) klanten op te pikken en daarmee hun beladings- en bezettingsgraad²⁰ te verhogen.

²⁰ De beladingsgraad is het aantal betaalde (beladen) kilometers in relatie tot het totaal aantal kilometers. De bezettingsgraad is het gemiddeld aantal klanten dat tijdens de beladen kilometers in het voertuig zit.

Stand van zaken per eind 2001

Het opheffen van de vervoergebieden verloopt volgens plan en is zoals gepland ingegaan per 1 januari 2002. Tot die tijd was er sprake van vervoergebieden. Nu geldt Nederland de facto als één vervoergebied. Tot 2002 werden ondernemersvergunningen afgegeven voor een bepaald vervoergebied. Ook de regels omtrent het oppikken van klanten buiten het eigen vervoergebied waren nog van kracht, evenals het voorschrift dat binnen het eigen vervoergebied het gebruik van de taxameter verplicht is²¹. Wel was het voor ondernemers mogelijk ondernemersvergunningen te verkrijgen voor andere dan hun eigen vervoergebied. In dat geval dienden zij aan de minimum afgiftenorm te voldoen (zie paragraaf 2.3.1, voetnoot 18).

2.3.5 Bestuurlijk niveau vergunningenbeleid

Voorgenomen invoeringstraject

De uitgifte van vergunningen (ondernemersvergunning, vergunningbewijs en chauffeurspas) is per 1 januari 2000 door de huidige vergunningverleners overgedragen aan de sector Marktordening van de IVW. Daarmee verdwijnen de verschillen in marktregulering zoals die tussen verschillende regio's bestonden. Door de uniforme regelgeving en behandeling wordt de marktordening transparanter en eerlijker.

Stand van zaken per eind 2001

De overgang is verlopen zoals gepland. De formele rol van de decentrale overheden met betrekking tot het taxibeleid beperkt zich tot politietaken (controles) en de ruimtelijke inrichting (taxistandplaatsen). Wel vindt er overleg plaats tussen de instanties en de branche.

De centralisering van de bevoegdheden die samenhangen met het nieuwe taxibeleid verloopt organisatorisch volgens plan. In de uitvoering (vooral bij vergunninguitgifte) is begin 2000 enige vertraging opgelopen (zie paragraaf 2.3.3.), welke eind 2000 vrijwel was weggewerkt.

2.3.6 Controle en handhaving

Voorgenomen invoeringstraject

Het Kabinet heeft er met het dereguleringsbeleid voor gekozen de regels te versoepelen en te verhelderen en tegelijkertijd de resterende, noodzakelijke regels strikter te handhaven door intensivering van de controle. Hier ligt een duidelijke relatie met het kwaliteitsbeleid. Om de veiligheid van de consument te waarborgen

²¹ Klanten oppikken buiten het eigen vervoergebied was uitsluitend toegestaan als de rit op het kantoor van de taxiondernemer is aangevraagd. Ten aanzien van de taxameter geldt thans dat deze altijd in het voertuig aanwezig moet zijn en deze moet worden gebruikt. Het staat taxiondernemers wel vrij om voor dienstverlening met de klant een tarief af te spreken. Voorwaarde hiervoor is dat het tarief gelijk of lager is dan het bedrag op de taxameter.

en een kwaliteitsverbetering te bewerkstelligen is een strenge en rechtvaardige controle nodig op de naleving van de gestelde kwaliteitseisen. Daarnaast dient oneerlijke concurrentie door ondernemingen die zich (deels) aan de regels onttrekken te worden bestreden. Deze taak wordt belangrijker naar mate er sprake is van meer marktwerking. Controle en handhaving van de regelgeving wordt door het Kabinet gezien als één van de kerntaken van de overheid. De sector Handhaving van de IVW is daarvoor de verantwoordelijke instantie.

Stand van zaken per eind 2001

De sector Handhaving van de IVW heeft haar controle op de naleving van de regels geïntensiveerd. Bij de controle- en communicatieactiviteiten besteedt zij veel aandacht aan naleving van de *nieuwe* regels onder andere op het gebied van ondernemersvergunningen en chauffeurspassen. Mede op initiatief van de IVW zijn landelijk dekkende handhavingplatforms opgericht waarin politie, OM, het GAK en andere bijzondere opsporingsdiensten zijn vertegenwoordigd met het doel informatie en deskundigheid uit te wisselen.

Er is sprake van een intensivering van de controleactiviteiten. Door het ontbreken van concrete streefcijfers en termijnen kan echter niet worden vastgesteld of het tempo van de intensivering aansluit bij wat het Kabinet voor ogen had.

2.3.7 Flankerende maatregelen

Voorgenomen invoeringstraject

Bij de voorbereiding van de Wet personenvervoer deregulering taxi is voorgenomen deze vergezeld te doen gaan van een aantal flankerende maatregelen. Het gaat daarbij om maatregelen ten aanzien van:

- infrastructuur: aanpassing standplaatsen door gemeentelijke overheden zodat taxi's onafhankelijk van elkaar kunnen weggrijden en waar mogelijk het toestaan van gebruik busbanen;
- fiscale faciliteiten: invoering van fiscale mogelijkheden die de concurrentiepositie van de taxi stimuleren. De voorziene fiscale mogelijkheden zijn:
 - teruggave BPM over taxivoertuigen;
 - versnelde afschrijving van bedrijfswaarde en materieel, vooral met het oog op de aanzienlijke bedragen die in het verleden zijn betaald bij de overname van vergunningen;
 - investeringsimpuls bij aanschaf boordcomputers;
- boordcomputer (inclusief printer en betaalsysteem): ondersteuning bij verdere ontwikkeling en toepassing;
- klachten- en geschillencommissie: ondersteuning bij vormgeven lokale en regionale klachtencommissies;
- chipcard: ondersteuning bij verdere ontwikkeling en toepassing van nieuwe registratie- en betaaltechnologie in de taxibranche.

Deze maatregelen zijn voor een deel randvoorwaardelijk van aard. Dat wil zeggen dat ze nodig zijn om de deregulering te doen slagen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het

aanpassen van de standplaatsen zodat de klant daadwerkelijk kan kiezen welke taxi hij of zij neemt. Daarnaast zijn er maatregelen die tot doel hebben de voorziene ontwikkelingen te versterken. Zo zal invoering van klachtencommissies de kwaliteit van het taxiproduct ten goede komen. Met de flankerende maatregelen beoogt het Kabinet de marktontwikkeling te stimuleren en de kans op ongewenste effecten als gevolg van de beleidswijzigingen te minimaliseren.

Stand van zaken per eind 2001

Diverse gemeenten zijn in 2000 en 2001 bezig geweest met het aanpassen van hun taxistandplaatsen. In hoeverre de aanpassingen voldoende zijn om de doelstelling van vrije keuze voor de consument te realiseren is moeilijk vast te stellen (zie ook paragraaf 4.5). Enkele constatering omtrent de aanpassingen zijn:

- het aantal busbanen waarop taxi's worden toegestaan is in 2000 en 2001 niet of nauwelijks toegenomen en blijft beperkt;
- de fiscale faciliteiten zijn beschikbaar en worden gebruikt. Gedetailleerd inzicht in de omvang van het gebruik ontbreekt echter aangezien de Belastingdienst deze gegevens niet centraal beheert;
- de ontwikkeling en invoering van de boordcomputer is een lastig traject. De invoeringsdatum van deze voorziening is onduidelijk;
- klachtenregelingen zijn per 1 januari 2001 verplicht maar de meeste grotere taxi-centrales kenden in 2000 al klachtencommissies. De Minister heeft er inmiddels voor gekozen om een klachtenregeling per bedrijf te verplichten en daarnaast aansluiting bij een geschillencommissie te verplichten;
- uit het consumentenonderzoek blijkt dat de chipkaart in de taxibranche nog nauwelijks als betaalmiddel wordt gebruikt.

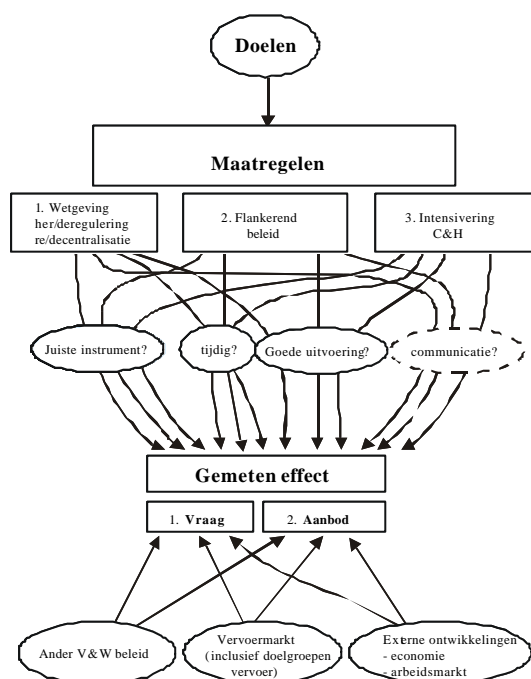
Al met al kunnen we stellen dat de invoering van de flankerende maatregelen op gang is gekomen. Maar aangezien een concreet invoeringsplan voor deze maatregelen ontbreekt, is niet vast te stellen of de invoering volgens plan verloopt.

2.4 De rol van de monitor

In de nieuwe wetgeving is vastgelegd dat binnen 18 maanden na inwerkingtreding van de wet, dat wil zeggen vóór 1 juli 2001, de minister aan de Staten-Generaal verslag zou doen van de doeltreffendheid en effecten van de nieuwe wet in de praktijk. Het eindrapport 1999-2000, dat in mei 2001 is verschenen, heeft daartoe gediend. In het algemeen overleg met de Minister, naar aanleiding van die rapportage, is vastgehouden aan een volgende bespreking medio 2004. De Minister doet dan opnieuw verslag aan de Staten-Generaal, waarbij dit verslag zich met name zal richten op de per 1 januari 2002 doorgevoerde maatregelen (opheffen vervoergebieden en capaciteitsbeleid) en later door te voeren maatregelen (vrije prijsvorming). Om deze verslagen te baseren op feitelijkheden wordt gedurende de periode 1999 tot en met 2003 jaarlijks een monitor uitgevoerd. Daarmee komt de minister tevens tegemoet aan de wensen van de taxibranche om in de beginperiode van de nieuwe wet 'de vinger aan de pols te houden'.

De monitor heeft een tweeledig doel. In de eerste plaats dient het de richting en omvang van de ontwikkelingen in de taximarkt te beschrijven. In de tweede plaats dient het de gevonden ontwikkelingen te verklaren teneinde periodiek verslag te kunnen doen van de doeltreffendheid en de effecten van de nieuwe wetgeving. Hierbij gaat het om evaluatieve activiteiten, waarbij de gemeten effecten in relatie worden gebracht met de doelstellingen van het dereguleringsbeleid en overige maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen die raakvlakken hebben met de taximarkt. Figuur 3 bevat een schematisch overzicht van het conceptuele kader waarbinnen de monitor plaats vindt.

3 / Het conceptuele kader



De uitvoering van de monitor is na een Europees aanbestedingstraject in handen gegeven van NIPO *Consult* en KPMG Bureau voor Economische Argumentatie (KPMG BEA). Voor dit project is een V&W-interne begeleidingscommissie ingesteld, met vertegenwoordigers vanuit de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV), het Directoraat-Generaal Personenvervoer (DGP) en de divisie vervoer van de IVW. Het voorzitterschap van de begeleidingscommissie berust bij AVV. De begeleidingscommissie waakt over de voortgang en de inhoudelijke kwaliteit van het

onderzoek. De samenstelling van de begeleidingscommissie is opgenomen in de bijlage 1.

Daarnaast is in de wet vastgelegd dat de Minister overleg voert over het door haar voorgestelde onderzoek naar de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk met vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers in het taxivervoer, provincies en gemeenten, de voormalige vergunningverleners en representatieve consumentenorganisaties. Daartoe is voor dit onderzoek een klankbordgroep samengesteld, waarin extern betrokken partijen zijn vertegenwoordigd. De klankbordgroep wordt voorgezeten door DGP en bespreekt de voortgang en opzet van het komende onderzoeksjaar en de resultaten van het afgelopen jaar. De onderzoekers zullen reacties van de klankbordgroep voor zover mogelijk en relevant verwerken in hun definitieve rapportage. Daarnaast wordt van de klankbordvergaderingen een verslag gemaakt.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft bovendien in 2001 een onafhankelijke deskundige aangesteld die bij het monitoronderzoek 1999-2000 als reviewer optrad. De reviewer heeft toezicht gehouden op de methodologische verantwoording van de onderzoeksresultaten. Hij heeft een positieve beoordeling gegeven over de systematiek en de verwerking van de resultaten. In de rapportage 1999-2001 is deze systematiek ongewijzigd gebleven. Overwogen zal worden om bij de eindevaluatie in 2004 opnieuw een onafhankelijke review uit te laten voeren.

3 Het monitor- en evaluatieonderzoek

3.1 Operationalisering via indicatoren

Voor het evalueren van de doelmatigheid van het beleid en de daarmee samenhangende maatregelen, is het noodzakelijk de juiste indicatoren te monitoren. De doelstelling van het nieuwe taxibeleid kan theoretisch worden verwoord als 'het genereren van welvaartswinst door het opheffen van marktfalen in de taximarkt'. De nieuwe wetgeving kiest een vermindering van de aanbodrantsoenering als middel om voor de consument en het verkeer- en vervoerbeleid gunstige effecten te bereiken. De verwachting is dat het verlagen van de toetredingsdrempels leidt tot meer toetreders en daarmee tot meer dynamiek en keuzemogelijkheden voor de consument in het aanbod. Meer concurrentie zal naar verwachting leiden tot meer product-differentiatie, kwaliteitsverbetering en een sterker streven naar efficiëntie. Bovendien wordt een daling van het gemiddeld prijsniveau van taxiproducten verwacht.

Voor het monitoren van de 'welvaartsverbetering', of praktischer geformuleerd 'de verbetering van de keuzemogelijkheden van de consument', zijn in het Plan van aanpak van het monitoronderzoek een aantal praktische indicatoren vastgesteld. Een verdere aanscherping van deze indicatoren is opgenomen in de ambtelijke notitie *Vertaling beleidsdoelen Deregulering taxi naar meetbare indicatoren*. Deze notitie is opgenomen als bijlage 2.

In de notitie is sprake van een driedeling in output-, outcome- en overige indicatoren. Output-indicatoren hebben betrekking op effecten die rechtstreeks door het beleid beïnvloed kunnen worden. Outcome-indicatoren zijn gerelateerd aan effecten die van groot belang zijn en bijdragen aan het integrale verkeer- en vervoerbeleid, maar die slechts ten dele door het beleid te beïnvloeden zijn. Dit komt met name door de substantiële invloed van externe effecten. Overigens is het verschil tussen output- en outcome-indicatoren relatief aangezien geen enkele indicator volledig door het beleid beïnvloed wordt. Naast deze twee soorten indicatoren onderscheiden we een aantal andere belangrijke indicatoren die relevant zijn voor het in beeld brengen van eventuele neveneffecten. De volgende tabel bevat de 11 centrale indicatoren.

Indicator	Verwachte richting
Output	
1. Kosten van toetreding	Lager
2. Doorstroming	Meer toetreders, ondernemers die niet meekomen vallen af
3. Differentiatie aanbod	Meer keuze
4. Kwaliteit	Verbetering
5. Efficiëntie	Verbetering
6. Beladingsgraad/bezettingsgraad	Verbetering
Outcome	
7. Taxigebruik	Toename in aantal ritten en km's
8. Gemiddeld tariefniveau	Afname bij toename aanbod taxi's
9. Modal split	Groter aandeel taxi
Belangrijke andere indicatoren	
10. Omzet	Toename door toename vraag, maar demping door lagere prijzen
11. Werkgelegenheid	Toename door toename vraag, maar demping door meer efficiëntie

3.2 De instrumenten

3.2.1 De monitorinstrumenten

Het voorliggende eindrapport over de periode 1999 - 2001 is de integrale verslaglegging van de individuele monitorinstrumenten, te weten:

- het consumentenonderzoek, gericht op het in kaart brengen van ontwikkelingen aan de vraagzijde van de taximarkt in de jaren 1999, 2000 en 2001 (uitgevoerd in december 1999, 2000 en 2001);
- het bedrijvenonderzoek, gericht op de ontwikkelingen aan de aanbodzijde in 1999, 2000 en 2001 (uitgevoerd in eerste helft van 2000, 2001 en 2002);
- het onderzoek naar de ontwikkelingen op het gebied van vergunningverlening, handhaving en tarieven in de jaren 1999, 2000 en 2001 (uitgevoerd in voorjaar 2000, 2001 en 2002)²².

Het *consumentenonderzoek* bestaat uit een telefonisch onderzoek onder ca. 2.000 consumenten. Het betreft zowel gebruikers als niet-gebruikers van de taxi. Door

²² De metingen over 1999, 2000 en 2001 zijn gecombineerd in aparte deelrapportages die mede de basis vormen voor de voorliggende eindrapportage.

middel van een gestandaardiseerde vragenlijst wordt jaarlijks inzicht verkregen in de omvang en achtergronden van het (niet-)gebruik van de taxi. Ook wordt de ontwikkeling in het oordeel van de consument over diverse aspecten van het taxiproduct nauwlettend gevolgd.

Het *bedrijvenonderzoek* bestaat uit een telefonisch onderzoek onder ca. 400 taxiondernemers. Met een gestandaardiseerde vragenlijst worden jaarlijks diverse aspecten van de bedrijfsvoering in de taxibranche in beeld gebracht. Het gaat daarbij onder meer om productie- en financiële gegevens en ontwikkelingen in het personeelsbestand en het wagenpark²³.

Het onderzoek naar *vergunningverlening, handhaving en tarieven* richt zich op de aspecten die samenhangen met het toezicht op de taximarkt. Door middel van deskresearch en interviews met verantwoordelijke ambtenaren en ondernemers wordt jaarlijks een beeld verkregen van de ontwikkelingen op het gebied van vergunningverlening en handhaving. De tariefontwikkeling is in 2000 en 2001 in kaart gebracht met een schriftelijke enquête onder ca. 350 ondernemers.

3.2.2 Aanvullende instrumenten

Naast deze drie monitorinstrumenten vindt jaarlijks een beknopt onderzoek plaats naar de ontwikkelingen ten aanzien van de *infrastructuur* (de aanpassing van de taxistandplaatsen). Dit onderzoek heeft tot doel in beeld te brengen welke vorderingen de decentrale overheden op dit gebied maken. Aan de hand van een belronde onder een steekproef van decentrale overheden wordt jaarlijks de stand van zaken geïnventariseerd. In het voorjaar van 2000 heeft de eerste meting plaatsgevonden, in het najaar van 2001 een tweede. Hoewel formeel geen onderdeel van de monitor, worden de inzichten uit het deelonderzoek aangaande de infrastructuur wel integraal opgenomen in de eindrapportage.

Bovendien vindt om het jaar een zogenaamd *conjunctonderzoek* plaats. Dit onderzoek is gericht op het vaststellen van het relatieve belang dat consumenten aan verschillende producteigenschappen van de taxi hechten en hoe zich daarbinnen in de loop van de tijd mogelijkwerijs verschuivingen voordoen. Daartoe worden ca. 350 consumenten met behulp van een computerprogramma ondervraagd over hun preferenties ten aanzien van taxiproducten²⁴. De uitkomsten kunnen van waarde zijn voor zowel beleidsmakers als taxiondernemers. Het conjunctonderzoek maakt geen deel uit van de monitor.

²³ Mede naar aanleiding van signalen vanuit KNV Taxi is de wegingsmethodiek voor het bedrijvenonderzoek 2000 enigszins gewijzigd ten opzichte van het onderzoek over 1999. Om vergelijkbaarheid tussen beide metingen te realiseren zijn ook de uitkomsten van het bedrijvenonderzoek 1999 volgens de nieuwe methodiek herwogen. De systematiek uit 2000 is in 2001 gecontinueerd.

²⁴ Dergelijke preferenties verschuiven slechts langzaam, zodat het niet zinvol is dit onderzoek ieder jaar uit te voeren. In de periode 1999-2002 is deze meting twee keer uitgevoerd, dat biedt een eerste beeld van ontwikkelingen.

Voor een nadere toelichting op de instrumenten verwijzen wij naar de eerder verschenen deelrapportages.

4 Ontwikkelingen in de taximarkt 1999-2001

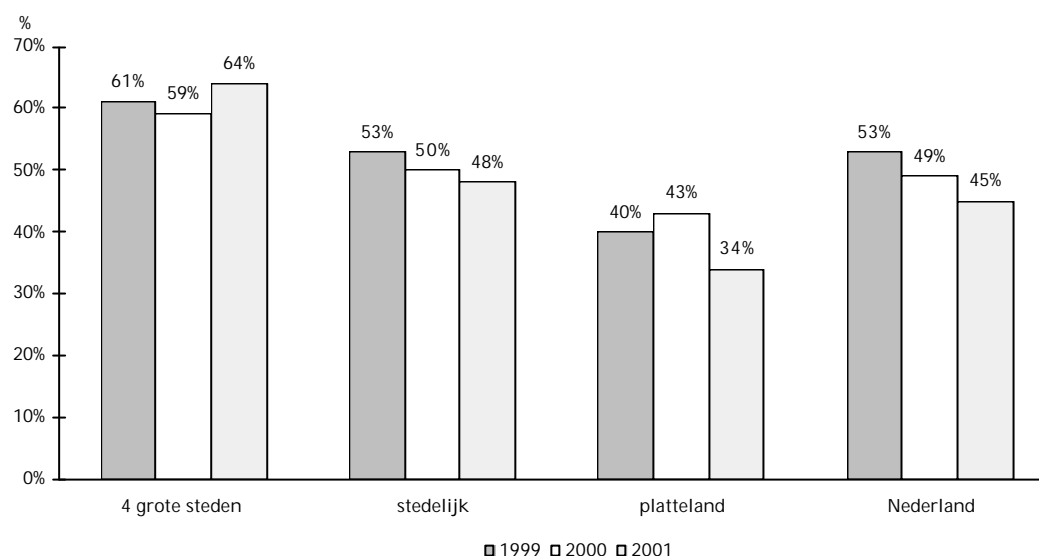
In dit hoofdstuk presenteren wij de ontwikkelingen in de taximarkt over drie jaren, namelijk 1999 tot en met 2001. In de paragrafen 5.1 tot en met 5.5 belichten en verklaren wij de ontwikkelingen aan de vraagzijde en de aanbodzijde, op het gebied van vergunningverlening en handhaving, de tarieven en de infrastructuur (de standplaatsen). In paragraaf 5.6 spitsen we onze analyse toe op de 11 indicatoren zoals genoemd in paragraaf 3.1. De informatie in dit hoofdstuk is afkomstig uit het consumentenonderzoek, het bedrijvenonderzoek en het onderzoek naar vergunningverlening, handhaving en tarieven.

Met nadruk wijzen wij op het feit dat dit monitoronderzoek vooral gericht is op het vaststellen van trends en ontwikkelingen en hun richting. Dat betekent dat de analyse vooral gericht is op de *verschillen* tussen gevonden waarden in 1999, 2000 en 2001. De *absolute waarden* van de onderzochte indicatoren spelen daarbij een ondergeschikte rol. Uiteraard hebben wij wel onze uiterste best gedaan om ook deze absolute waarden zo reëel mogelijk in beeld te brengen. De gehanteerde methode van onderzoek heeft zich bij vergelijkbaar onderzoek in andere branches bewezen. Wij zijn voor de uitkomsten echter nadrukkelijk afhankelijk van de opgaven die ondernemers in hun telefonische bevraging deden. Wij zijn ons ervan bewust dat de cijfers kunnen afwijken van andere bronnen, maar omdat het onderzoek op identieke wijze over meerdere jaren heen wordt uitgevoerd, is het een betrouwbare weergave van de werkelijke ontwikkelingen.

4.1 Ontwikkelingen vraagzijde

Gebruiksfrequentie en -motieven

Kijkend naar de vraagzijde van de taximarkt in het jaar 2001 zien we een daling van de groep gebruikers van de taxi ten opzichte van voorgaande jaren. Het aantal taxigebruikers bedroeg in 2001 45 procent van de bevolking, oftewel 5,8 miljoen inwoners van Nederland. In 2000 gebruikte bijna de helft van de bevolking (49 procent), oftewel 6,3 miljoen mensen (wel eens) de taxi. In 1999 ging het om 6,6 miljoen mensen (52 procent).



Bron: NIPO, 2002

De groep heavy users (meer dan een keer per maand) is licht gedaald ten opzichte van de vorige jaren en bestaat in 2001 uit circa 1,6 miljoen personen. Van deze groep frequente taxigebruikers geeft zevenendertig procent (ca. 600.000 personen), ofwel tien procent van alle taxigebruikers aan de taxi in 2001 zelfs minimaal één keer per week te hebben gebruikt. Dit beeld komt overeen met de voorgaande jaren. De toename van non-users heeft met name op het platteland plaats gevonden. De gebruikersgroep bestaat hier uit 34 procent terwijl die in het stedelijk gebied en de vier grote steden bestaat uit 48 respectievelijk 64 procent. In 1999 en 2000 was de groep users nog 40 procent respectievelijk 43 procent op het platteland.

Het aantal taxiriten in 2001 is ten opzichte van 1999 en 2000 gedaald. Het aantal ritten in 2001 schatten wij op basis van de opgave van consumenten in op 82 miljoen per jaar, in voorgaande jaren bedroeg dit ongeveer 92 miljoen²⁵. Deze daling is lijn met de algehele mobiliteitsontwikkeling in Nederland. Uit het OVG²⁶ blijkt dat in 1999 en 2001 het aantal ritten en de afstand per persoon afgenomen zijn in vergelijking met 1995.

²⁵ Uit het onderzoek verplaatsingsgedrag (OVG) komt het aantal ritten in 1999 en 2001 op 0,01 per persoon per dag. Dit resulteert in ongeveer 60 miljoen ritten per jaar.

²⁶ Het OVG genereert tweejaarlijks vanuit diverse invalshoeken en op verschillende abstractieniveaus cijfermatig inzicht in de mobiliteit in Nederland.

Tijdstip van gebruik

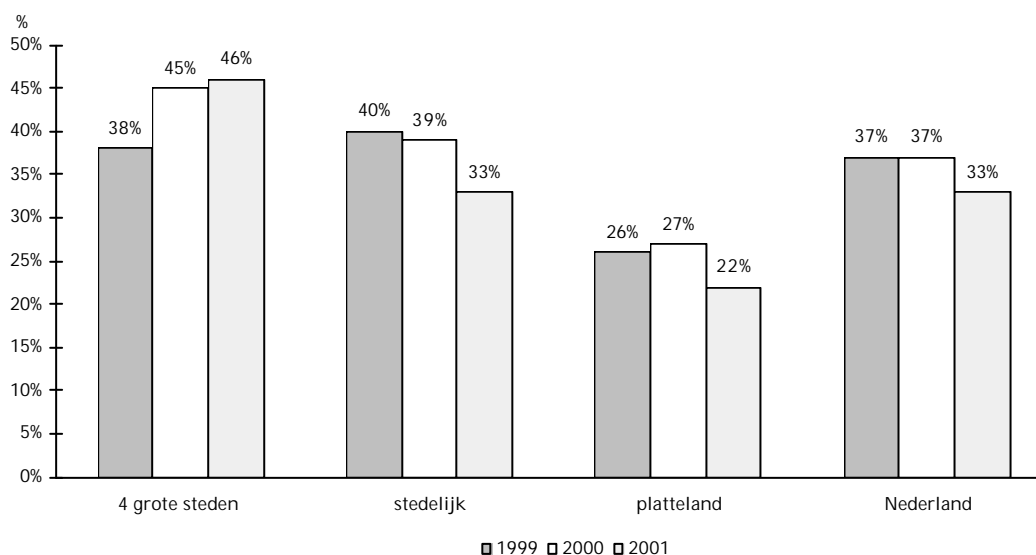
Uitgaan vormt de belangrijkste reden voor een taxirit. Dat blijkt ook uit het tijdstip waarop het meeste mensen zeggen de taxi te gebruiken: in het weekend (vrijdagavond tot en met zondag) en aan de 'randen van de dag' wanneer we naar de spreiding binnen een etmaal kijken. Het "lust"vervoer heeft in 2001 net als in de andere jaren het grootste marktaandeel. Voor het lustvervoer is er echter wel een afname te zien, waarbij er geen onderscheid is tussen de grote steden en de rest van Nederland.

Ook uit het OVG komt uitgaan en familiebezoek als belangrijkste motief naar voren. Deze informatie over tijdstip en reden van gebruik zegt niet alles over marktomvang: juist frequente gebruikers die op jaarbasis grote omzetten genereren (bijvoorbeeld zorgvervoer) kunnen op andere delen van de dag reizen.

Aandeel taxi in de personenmobiliteit

Van de taxigebruikers geeft een op de drie (33 procent) aan bij hun laatste rit naast de taxi nog gebruik te hebben gemaakt van het openbaar vervoer (tram, bus, metro of trein). Op het platteland is er minder ketenvervoer vanwege een kleinere openbaar vervoerdichtheid. Tweeëntwintig procent maakte naast de taxi bij hun laatste rit ook gebruik van het openbaar vervoer. We signaleren hier een trend naar minder ketenvervoer in het stedelijk gebied en het platteland terwijl de trend in de 4 grote steden de andere kant op wijst.

6 | Gebruik OV naast taxi 1999-2001



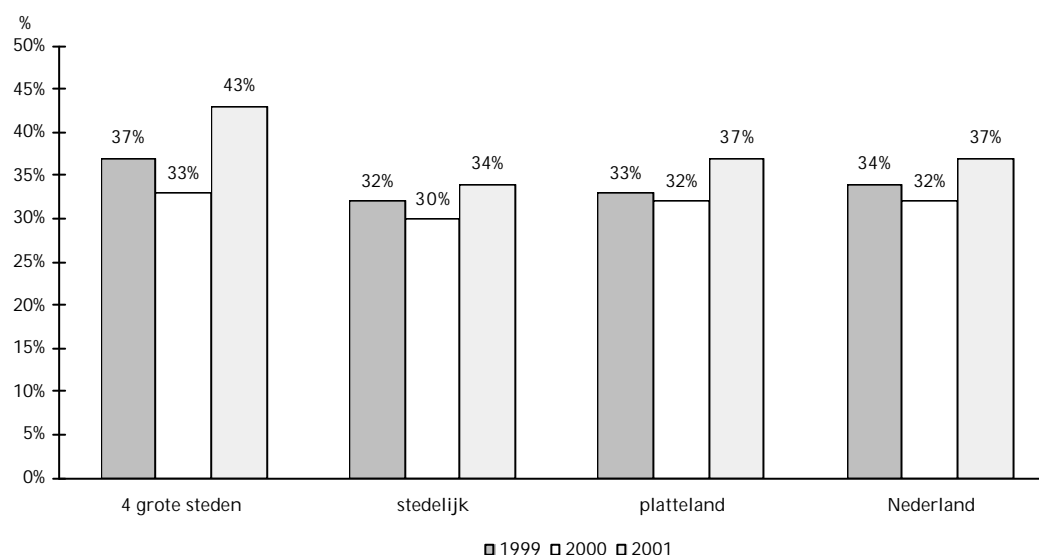
Bron: NIPO, 2002

Voor een beeld van het aandeel van de taxi in de modal split maken we gebruik van het OVG. Het aandeel van de taxi is in jaren 1999 en 2001 0,4 procent en 0,5 procent van de afgelegde afstand. Het aandeel in het aantal gemaakte ritten ligt in beide jaren op 0,3 procent van het totaal.

Beschikbaarheid

De beschikbaarheid van taxi's in het jaar 2001 is volgens de gebruikers licht verbeterd in vergelijking met voorgaande jaren. Zevenendertig procent van de gebruikers gaf aan dat zij direct konden instappen bij hun recentste rit. Voorgaande jaren lag dit op 32 procent.

7 | Deel gebruikers dat direct kon instappen



Bron: NIPO, 2002

De groep die langer dan een kwartier moest wachten is gelijk gebleven met voorgaande jaren (rond 27 procent). Drie op de tien respondenten (31 procent) is het wel eens overkomen dat men een taxi wilde gebruiken, maar geen taxi of niet snel genoeg een taxi kon krijgen. Dat is iets lager dan in 1999 en 2000 toen dit 38 procent was. Op het platteland geven minder respondenten aan dat er geen taxi beschikbaar was, namelijk 26 procent versus 35 procent in de rest van Nederland. Ook in voorgaande jaren was de beschikbaarheid op het platteland beter dan in de rest van het land.

Ritlengte

De meeste taxiriten (55 procent) zijn in 2001 korter dan 10 kilometer. De trend dat de ritten langer worden dan 10 kilometer zet zich voort. Om vast te stellen of er werkelijk sprake is van een flinke verandering, is informatie over meerdere jaren nodig. Hierbij zullen we ook kijken naar de groeiende rol van taxi in het collectief WVG-vervoer en het CVV, met name in het landelijk gebied.

Betaling

In 2001 wordt net als voorgaande jaren het grootste deel van de betalingen (82 procent) contant afgerekend (gebaseerd op de recentste rit). Pinnen, chippen of betaling per betaalcheque komt in de taxiwereld nog steeds heel weinig voor (1 procent). Zeven procent van de transacties wordt afgerekend met een (trein)kaartje. Een klein deel (4 procent) van de taxigebruikers heeft een abonnement. Van de groep gebruikers die om gezondheidsredenen is aangewezen op de taxi betaalde 64 procent bij de laatste rit contant, bij 20 procent was betalen niet aan de orde en 12 procent heeft een abonnement of een kaart.

Tarieven

Het aantal respondenten dat in 2001 aangeeft de kosten van een taxirit vooraf in te kunnen schatten is minder dan de helft (42 procent). Maar hier is een verbetering te zien ten opzichte van 2000 en 1999. Opmerkelijk is dat net als in 2000 de overgrote meerderheid (94 procent) van de respondenten aangaven dat het hen niet opgevallen is dat de tarieven aan de buitenkant van de taxi te zien zijn. Dat de tarieven aan de binnenkant getoond worden is bijna 70 procent van de heavy users niet opgevallen. Ook de chauffeurspas is bij het grootste deel van de gebruikers van taxi's niet opgevallen (61 procent van de heavy users en 68 procent van de light users).

Chauffeurspas

De aanwezigheid van de chauffeurspas in het voertuig is ongeveer 65 procent van de gebruikers niet opgevallen. Wel geldt dat hier sprake is van een verbetering met 10 procentpunten ten opzichte van vorig jaar.

Klachten

Twaalf procent van de ondervraagden geeft aan wel eens te hebben overwogen een klacht in te dienen over het taxivervoer. Dat is vergelijkbaar met het resultaat in 2000 en 1999. Bij de heavy users heeft een kwart (25 procent) wel eens een klacht in te willen dienen.

Van alle mensen die een klacht overwegen, heeft 43 procent het ook werkelijk gedaan. Van de mensen die hun klacht niet hebben ingediend geeft 18 procent dat het toch niet nodig was een klacht in te dienen. Zeventien procent heeft ervan afgezien vanwege de in hun ogen ingewikkelde procedure. In veertien procent van de gevallen zag men af van het indienen, omdat het als vergeefse moeite werd gezien. Dit beeld komt overeen met het voorgaande jaar.

Beoordeling kwaliteit taxi

De respondenten is gevraagd verschillende onderdelen van het taxiproduct te beoordelen. De belangrijkste verandering met voorgaande jaren is dat zowel de waardering voor de ritprijs als die voor inzichtelijkheid tariefstructuur zijn afgenomen. Tevens zien we een trend in een afname in de waardering voor de service door de chauffeur.

Het totaalcijfer dat men voor de taxi geeft is de laatste twee jaar vrijwel onveranderd (gebruikers: 7,3; niet-gebruikers²⁷: 6,8). De groep taxigebruikers die uitgesproken ontevreden is (cijfer 5 of lager) is de jaren 2000 en 2001 vergeleken met 1999 lager en bedraagt 5 à 7 procent. Daartegenover staat dat ook de groep gebruikers die uitgesproken tevreden is (cijfer 8 of hoger) is gedaald. Ook in 2001 geven respondenten uit de 4 grote steden de taxi een lagere waardering dan respondenten uit de rest van het land.

Motieven niet-gebruik

Consumenten die de taxi minder dan 1 keer per jaar gebruiken beschouwen we als niet-gebruikers. Het bezit van een eigen auto is voor hen de belangrijkste overweging om geen gebruik te maken van de taxi. Het belang van dit motief is in 2001 verder gestegen ten opzichte van voorgaande jaren. De hoogte van de tarieven staat op de tweede plaats, maar het belang van dit argument is gedaald. In de 4 grote steden wordt de hoogte van de ritprijs vaker genoemd dan in de rest van ons land als reden om geen taxi te gebruiken.

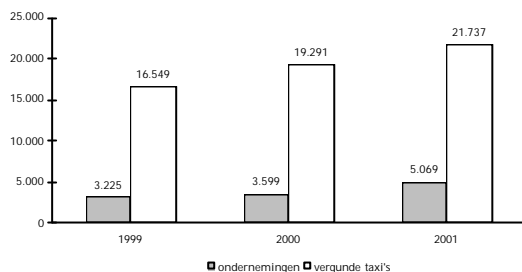
4.2 Ontwikkelingen aanbodzijde

Aantal ondernemingen

Aan de aanbodzijde van de taximarkt heeft de deregulering in 2000 en 2001 duidelijk gevolgen gehad. Aan de hand van de NIPO Bedrijven Monitor is vastgesteld dat medio 2001 in Nederland 5.069 taxibedrijven actief zijn²⁸. In 2000 ging het om 3.599 bedrijven, wat duidt op een stijging van ongeveer 41 procent. In 1999 waren er 3.225 bedrijven in Nederland. Het aantal bedrijven in 2001 groeide aanzienlijk ten opzichte van de voorgaande jaren. Deze stijging is (voor een deel) te verklaren door het aantal 'nieuwe' toetreders dat al actief was in een vennootschap onder firma maar vanwege de nieuwe regelgeving verder gaat als zelfstandige ondernemer. Deze groep zorgde voor een toename van 947 bedrijven. In totaal zijn er 521 "echt" nieuwe taxibedrijven gestart in 2001, een aandeel van 10 procent op het totaal. De helft van alle nieuwe bedrijven (50 procent) is actief in de vier grote steden, bijna een kwart (23 procent) in het stedelijk gebied en ruim een kwart (27 procent) op het platteland.

²⁷ Dit zijn respondenten die aangaven de taxi in het jaar 2001 minder dan 1 keer te hebben gebruikt.

²⁸ Zie bijlage 4 voor een toelichting op de totstandkoming van deze raming.



Activiteit van bedrijven

Van de ruim 5000 actieve bedrijven in 2001 zijn er bijna 3000 die hun omzet voor 75% of meer uit straatwerk halen. Ruim 1000 bedrijven halen hun omzet grotendeels uit contractwerk en een derde groep bedrijven, eveneens ruim 1000, zit tussen beide groepen in.

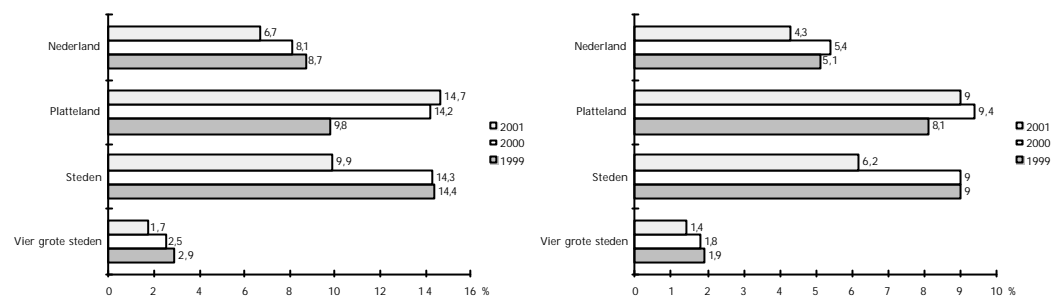
Aantal taxi's

Op basis van het onderzoek is vastgesteld dat ongeveer 21.737²⁹ taxi's worden geëxploiteerd op de 5.069 ondernemingsvergunningen. In 2000 bestond het wagenpark uit 19.291 taxi's en in 1999 uit 16.549 taxi's. De totale omvang van het wagenpark is met ruim 13 procent toegenomen in 2001. De grootste stijging zien we in de stedelijke gebieden.

De meerderheid van de taxibedrijven (77 procent) is gevestigd in de stedelijke gebieden van Nederland. De helft van alle taxiondernemingen (53 procent) is gevestigd in de vier grootstedelijke gebieden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht). In de vier grote steden beschikken 2.133 bedrijven (89 procent) slechts over 1 verleend voertuigbewijs voor een taxi, dit zijn de zogenaamde eigen rijders. Veel van de eigen rijders hebben in de afgelopen jaren de bedrijfsvorm omgezet van vof naar eenmanszaak. Daarnaast vormt de toename van nieuwe toetreders een belangrijke verklaring.

De gemiddelde bedrijfsomvang naar regio verschilt net als voorgaande jaren sterk. In de vier grote steden ligt het gemiddeld aantal voertuigen op 1,4 en het gemiddelde aantal werknemers op 1,7. In de rest van het land bedraagt het aantal werknemers gemiddeld twaalf en het aantal voertuigen gemiddeld acht. Het aantal taxi's blijft landelijk groeien, met name in het stedelijk gebied.

²⁹ Het aantal geregistreerde taxi's is bij IVW hoger met ruim 26.000. De verklaring hiervoor is dat bedrijven vooruitlopend op verwachte groei extra vergunningen aanvragen, reserveauto's bezitten die ze niet gebruiken, auto's niet meer gebruiken waarvoor ze wel over een vergunning beschikken of bedrijven gestopt zijn of zelfs niet gestart zijn met taxivervoer.



Bron: NIPO, 2002

Wagenuren en gereden kilometers

Met bovengenoemd wagenpark van 21.737 voertuigen werd in 2001 ca. 23,8 miljoen wagenuren gemaakt, een stijging van ca. 9 procent vergeleken met 2000 toen het om 21,9 miljoen wagenuren ging. Daarmee komt het aantal wagenuren van 2001 overeen met 1999. Het aantal gereden kilometers is daarentegen afgenomen, van ca. 775 miljoen in 2000 naar ca. 719 miljoen in 2001. Een afname van 7 procent. In 1999 bedroeg dit aantal 740 miljoen kilometers. Onder het kopje beladingsgraad verklaren wij de stijging in uren in de auto en daling van het aantal kilometers.

Werkzame personen

De taxibranche biedt in 2001 werk aan ongeveer 33.700 personen, een stijging van 15 procent ten opzichte van 2000 toen er 29.200 personen actief waren in de markt. De werkgelegenheid is sterk geconcentreerd bij de grote taxiondernemingen. Ze beslaan drieëntwintig procent van de totale bedrijven en er werkt zesenzestig procent van de werkzame personen. Het aantal werknemers is bij de grote ondernemingen sterk gestegen. Het aantal eenmanszaken is sterk toegenomen maar hun aandeel in de totale werkgelegenheid is ongeveer gelijk gebleven.

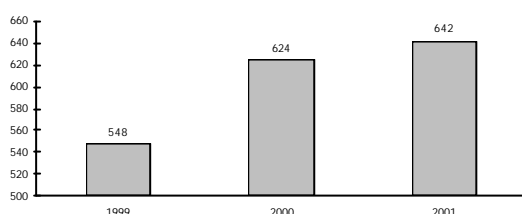
Van de 33.700 werkzame personen in de taxibranche werken er 31.400 als chauffeur. In 2000 betrof het 28.650 chauffeurs, een stijging van ongeveer 10 procent. Ook in het jaar 2000 zagen we een groei van het aantal chauffeurs met 10 procent. Per saldo kwamen er 5.000 chauffeurs erbij, terwijl 15.000 passen zijn toegewezen. Dit wijst op een hoog verloop en deels op afroep beschikbare chauffeurs (die niet allemaal in de telling onder ondernemers naar voren komen).

Wanneer we kijken naar het aantal werkzame personen en de omvang van het wagenpark dat uit ons onderzoek naar voren komt, constateren we een afname van de gemiddelde bedrijfsomvang. Deze ontwikkeling wordt veroorzaakt door de toename van het aantal eenmanszaken.

Omzet (totaal)

De omzet van de gehele taxibranche bedroeg in 2001 642 miljoen euro (1,41 miljard gulden). We zien een lichte groei van 3 procent ten opzichte van 2000 toen de omzet 624 miljoen euro bedroeg (1.37 miljard gulden). In 2000 groeide de omzet nog met 14 procent ten opzichte van 1999.

10 | Omzet taxibranche 1999-2001 (in euro)



De omzet is landelijk afkomstig uit (gemiddeld) contractwerk (59 procent), belwerk (20 procent) en straatwerk (21 procent). In de vier grote steden liggen de verhoudingen anders. Hier maakt straatwerk de dienst uit met 55 procent, heeft belwerk 24 procent en contractwerk 21 procent.

Omzet (per wagenuur)

Deze variabele geeft aan wat de individuele taxi aan omzet opbrengt. In 2001 brengt een uur in de taxi € 26,90 op. Over twee jaar gezien vertoont de omzet per wagenuur een groei van 15 procent. Echter, door een daling in 2001 is dit lager dan begin 2000. In 2000 was de omzet per wagenuur € 28,50. De stijging was van 2000 ten opzichte van 1999 22 procent. De oorzaak ligt in de toename van de landelijke omzet in 2001 ten opzichte van 2000 en de sterkere groei van het aantal het wagenuren over dezelfde periode.

Omzet (per kilometer)

Alleen in de vier grote steden heeft een afwijkend beeld met de andere gebieden. In Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht daalt de omzet per kilometer met 13 procent in 2001 ten opzichte van 1999. In de andere gebieden neemt deze zelfs fors toe, namelijk in Nederland 20 procent in 2001 ten opzichte van 1999. De bijbehorende omzetten per kilometer over 2001 zijn € 0,66 en € 0,88 voor respectievelijk de vier grote steden en Nederland.

Omzet (per taxi)

De omzet per vergunde taxi vertoont een duidelijke afname. In 2001 bedraagt de omzet per taxi ongeveer 29.450 euro per jaar (65.000 gulden) terwijl die in 2000

ongeveer 32.270 euro was (71.230 gulden). In 1999 bedroeg de omzet per auto 33.000 euro (ruim 72.930 gulden).

We zien duidelijke verschillen tussen de grote steden, stedelijk gebied en het platteland. In de vier grote steden is de omzet per wagen in 2001 met 13 procent en in 2000 met 8 procent teruggelopen ten opzichte van het voorgaande jaar. De omzet per auto is in deze regio nu het laagste, terwijl deze twee jaar geleden nog het hoogste was. De verklaring hiervoor is dat het aanbod toeneemt en de vraag gelijk blijft. In het stedelijk gebied is de gemiddelde omzet per auto in 2001 ongeveer gelijk gebleven in vergelijking met het jaar 2000. Op het platteland ligt die omzet inmiddels gelijk met het stedelijk gebied dankzij een stijging van 6 procent in 2001. Op het platteland is de omzet per auto gestegen in 2000, echter afgenomen in 2001. Over de periode van 1999 tot 2001 gaat het om een daling van 7 procent.

Omzet (per bedrijf)

De gemiddelde omzet (exclusief nevenactiviteiten) van taxibedrijven in Nederland bedroeg in 2001 127.000 euro (279.000 gulden). In 2000 was dit nog 149.000 euro (382.000 gulden) en in 1999 172.000 euro (378.000 gulden). De daling in 2001 verklaren wij door de sterke toename van het aantal bedrijven en de slechts licht gestegen totale omzet.

Tabel 11 tot en met 13 bevatten een overzicht van de belangrijkste omzet indicatoren van 1999 tot en met 2001.

11 | Omzetindicatoren per regio 1999-2000

	Omzet	Wagenuren	Kilometers	Taxi's	Bedrijven	Omzet per wagenuur	Omzet per kilometer	Omzet per taxi	Omzet per bedrijf
4 grote steden	6%	3%	12%	13%	16%	3%	-5%	-8%	-8%
Overige steden	13%	-13%	-4%	15%	15%	30%	19%	-1%	-1%
Platteland	33%	-8%	27%	19%	3%	5%	5%	12%	30%
Nederland	14%	-7%	5%	17%	12%	22%	9%	-2%	2%

12 | Omzetindicatoren per regio 2000-2001

	Omzet	Wagenuren	Kilometers	Taxi's	Bedrijven	Omzet per wagenuur	Omzet per kilometer	Omzet per taxi	Omzet per bedrijf
4 grote steden	-6%	1%	3%	9%	42%	-7%	-8%	-13%	-34%
Overige steden	15%	32%	5%	15%	68%	-13%	10%	0%	-31%
Platteland	-7%	6%	-24%	12%	17%	-12%	23%	-17%	-20%
Nederland	3%	9%	-7%	13%	41%	-6%	11%	-9%	-27%

13 | Omzetindicatoren per regio 1999-2001

	Omzet	Wagenuren	Kilometers	Taxi's	Bedrijven	Omzet per wagenuur	Omzet per kilometer	Omzet per taxi	Omzet per bedrijf
4 grote steden	0%	4%	15%	23%	65%	-4%	-13%	-18%	-39%
Overige steden	31%	16%	0%	33%	93%	13%	31%	-1%	-32%
Platteland	24%	-3%	-3%	34%	20%	28%	29%	-7%	3%
Nederland	17%	2%	-3%	31%	57%	15%	20%	-11%	-25%

Bedrijfsresultaat en investeringen

Zes op de tien bedrijven (60 procent) heeft in 2001 een positief bedrijfsresultaat behaald. Een op de zeven (15 procent) heeft quitte gespeeld en een op de vijf (18 procent) maakte verlies. De groep die zegt verlies te maken is sterk gestegen ten opzichte van vorige jaren. In 2000 maakten 4 procent van de taxibedrijven naar eigen zeggen verlies en in 1999 was deze groep 8 procent. Ten opzichte van 2000 en 1999 zien we een daling van het aantal bedrijven dat zegt winst te maken, dat bedroeg toen respectievelijk 63 en 73 procent.

Wanneer we kijken naar regionale verschillen dan zien we dat de bedrijven buiten de vier grote steden het gemiddeld beter doen. Hier heeft 69 procent van de bedrijven een positief resultaat behaald in 2001. In de vier grote steden behaalde ongeveer 52 procent een positief resultaat. In vergelijking met twee jaar geleden is dit een grote daling. In 1999 gaf nog 67 procent van de bedrijven in de vier grote steden aan een positief resultaat behaald te hebben.

In 2001 heeft 29 procent van de taxibedrijven geïnvesteerd in het wagenpark. Dit komt overeen met het beeld over 2000 (31 procent) maar ligt lager dan in 1999, toen 58 procent van de bedrijven investeerde. Bijna driekwart (74 procent) van de investerende bedrijven in 2001 heeft (nieuwe) personenwagens aangeschaft.

Beladingsgraad en bezettingsgraad

De beladen kilometers die een taxi rijdt leveren geld op, de onbeladen niet. Het percentage beladen kilometers ligt in 2001 bij het straatwerk gemiddeld op 45 procent. Vorig jaar was dit percentage nog 49 procent. In 1999 bedroeg de verhouding nog 54 procent. De daling deed zich vooral voor in de vier grote steden, met een zwaartepunt in de overige stedelijke gebieden. Bij het contractvervoer bedraagt de beladingsgraad gemiddeld 59 procent. Dat komt ongeveer overeen met het percentage van vorig jaar, toen het 58 procent was. Vooral de chauffeurs in de taxi's die het straatwerk verzorgen, zitten meer uren in de auto die niets opleveren.

Over de bezettingsgraad (gemiddelde bezetting van de taxi op de beladen kilometers) zijn vanuit de ondernemers geen gedetailleerde cijfers beschikbaar. Dit wordt door taxiondernemers niet of nauwelijks geregistreerd. Aan de hand van een inschatting van het door de consumenten opgegeven aantal reizigerskilometers en het aantal beladen kilometers dat de ondernemers opgaven kan wel een ruwe inschatting worden gemaakt van de gemiddelde bezetting op de beladen kilometers. Van de ondervraagde consumenten zit (de laatste keer in de taxi) gemiddeld 34 procent alleen in de taxi. Met iemand anders 35 procent, 12 procent met 3 personen in totaal en 14 procent met 4 personen in totaal.

Differentiatie producten

De door het Kabinet verwachte introductie van nieuwe taxiproducten blijft uit. Net als in 2000 geeft slechts 3 procent van de ondervraagde ondernemers aan een nieuwe vorm van straattaxi te hebben geïntroduceerd. Er is wel meer diversiteit als het gaat om de prijsstelling van het taxiproduct (zie paragraaf 4.4).

Aansluiting bij een centrale

In 2001 is landelijk gezien 67 procent van alle taxibedrijven aangesloten bij een taxicentrale, volgens de respondenten. Bij de vier grote steden ligt dit op 89 procent en bij de andere steden op 53 procent. Opvallend is dat dit bij beide gestegen is ten opzichte van 2000. In de vier grote steden bedroeg het was in 2000 83 procent van de bedrijven aangesloten. In het stedelijk gebied is een lichte stijging (van 46 naar 53 procent), op het platteland een zware stijging (van 12 naar 30 procent) opgetreden.

Bedrijfsvorm

Een groot gedeelte (42 procent) van alle taxibedrijven heeft in 2001 de bedrijfsvorm aangepast. We zien dat dit aantal twee keer zo hoog is als vorig jaar, toen 23 procent de bedrijfsvorm aanpaste. Bijna 68 procent van de groep die zijn bedrijfsvorm aanpaste is actief in de vier grote steden, en met name in Amsterdam. De meest voorkomende verandering (bijna 90 procent) was die van een vennootschap onder

firma naar een eenmanszaak. Daarnaast is er een klein aantal nieuwe vennootschappen onder firma (8 procent) en nieuwe besloten vennootschappen (3 procent) opgericht.

4.3 Ontwikkelingen vergunningverlening en handhaving

Onderdeel van het maatregelenpakket van de nieuwe wet zijn de recentralisatie van vergunninguitgifte, de invoering van de chauffeurspas en het intensiveren van controle en handhaving. In deze paragraaf gaan we nader op deze aspecten in.

4.3.1 Vergunningverlening

Door het hanteren van een landelijk, uniform vergunningstelsel biedt de overheid alle taxiondernemers een gelijke uitgangspositie (eerlijke concurrentie). Daarnaast heeft zij met het vergunningstelsel een instrument in handen om invloed uit te oefenen op de kwaliteit van het taxi-aanbod. Sinds 1 januari 2000 ligt de verantwoordelijkheid voor het verlenen van ondernemersvergunningen (en chauffeurspassen) bij de Rijksoverheid, om precies te zijn de sector Marktordening van de IVW. Voorheen werkte deze instantie onder de naam RVI³⁰.

Ondernemersvergunning

Vanaf 1 januari 2000 is er een nieuwe ondernemersvergunning, afgegeven door de sector Marktordening van de IVW. Om die te verkrijgen moet een taxiondernemer voldoen aan landelijke uniforme kwaliteitseisen. Ondernemers die al voor 2000 actief waren in de taximarkt, en dus beschikten over een ondernemersvergunning afgegeven door een decentrale overheid, moesten voor 1 januari 2001 een nieuwe aanvragen.

In het jaar 2001 heeft de sector marktordening 1.629 aanvragen voor ondernemersvergunningen binnengekregen. In het jaar 2000 had men 4.143 aanvragen ontvangen. Deze heeft men niet allemaal kunnen behandelen. Eind 2000 waren nog 2.965 aanvragen in behandeling. In 2001 heeft men daardoor meer aanvragen behandeld dan men ontvangen heeft. Het volgende figuur geeft een overzicht.

³⁰ De overgang van RVI in IVW heeft nauwelijks gevolgen voor de dagelijkse gang van zaken. De controle en handhaving van de taxi's vallen onder de divisie vervoer. Binnen deze divisie is wederom een splitsing aanwezig, waarbij de sector marktordening vooraf controle uitoefent en de sector handhaving repressief werkt.

14 | aanvragen voor ondernemersvergunningen in 2000 en 2001

	2000	2001	totaal
Ontvangen aanvragen	4.143	1.629	5.772
Afgewezen	28	43	71
Buiten behandeling gesteld	39	172	211
Toegewezen	1.111	3.410	4.521
- bestaande ondernemers	645 (58%)	867 (26%)	
- bestaande ondernemers die van de overgangsregeling gebruik hebben gemaakt	296 (26%)	1.481 (43%)	
- nieuwe toetreders	177 (16%)	1.062 (31%)	
Nog in behandeling op 31/12	2.965	970	-

Bron: IVW, divisie vervoer, sector marktordening, bewerking KPMG BEA

Het totaal aantal aangevraagde vergunningen bedraagt 5.772 over de jaren 2000 en 2001. Het aantal verleende vergunningen aan het eind van 2001 is 4.521. Het verschil zit in de afgewezen en buiten behandeling gestelde aanvragen en de nog in behandeling zijnde aanvragen. Een deel van de aanvragen die in het systeem staan moeten nog opgeschoond worden. Hierdoor kan het aantal openstaande aanvragen snel teruglopen tot ongeveer 600.

In 2001 heeft de sector marktordening 3.625 aanvragen behandeld. Hiervan zijn er 3.410 toegewezen. Van de afgegeven ondernemersvergunningen zijn er 867 (26 procent) afgegeven aan bestaande ondernemers. Van de vergunningen ging 43 procent naar 'nieuwe' ondernemers die al eerder in de taximarkt werkzaam waren. Het betrof in veel gevallen ondernemers uit vroegere vennootschappen onder firma die van de overgangsregeling gebruik hebben gemaakt³¹. Van de toetreders die al eerder werkzaam waren als taxiondernemer was 68 procent werkzaam in de grote steden. Er zijn 1.062 vergunningen (31 procent) afgegeven aan nieuwe toetreders. Daarnaast werden 215 aanvragen afgewezen of buiten behandeling gesteld³².

Het aantal ondernemingen met een geldige vergunning op 31 december 2001 is hoger dan 4.521, namelijk 5.069. Van de door de decentrale overheid afgegeven vergunningen waren op deze datum 548 aanvragen nog in behandeling. Daardoor behielden deze door de decentrale overheid afgegeven vergunningen hun geldigheid.

³¹ Het merendeel van deze ex-vennoten heeft in de nieuwe situatie gekozen voor een éénmanszaak.

³² Afwijzingen hadden te maken met gevallen waarin de aanvrager niet de vervoerder is. Buiten behandeling stelling van aanvragen vond plaats wanneer aanvragen onvolledig waren en er geen reactie kwam op vragen om aanvullende informatie.

Deze aanvragen waren incompleet of het was noodzakelijk aanvullende informatie te verzamelen voor een goede beslissing. Mogelijk was bij deze groep ook een aantal bedrijven dat de vervoersactiviteiten inmiddels had gestaakt. Overigens zijn er in 2001 ook 60 ondernemersvergunningen ingetrokken omdat deze bedrijven niet voldoen aan de eis van vakbekwaamheid.

Wanneer we kijken naar de verdeling van de in 2001 toegewezen vergunningen over de verschillende bedrijfstypen dan zien we dat de eenmanszaak de meest voorkomende is met 73 procent. De andere veelvoorkomende rechtsvormen zijn de BV en VOF.

De chauffeurspas

Vanaf 1 januari 2000 dient elke taxichauffeur in het bezit te zijn van een persoonsgebonden chauffeurspas. Chauffeurs konden deze vanaf 1 oktober 1999 aanvragen bij de sector marktordening van de IVW³³. Vanwege de verschillende behandelingstrajecten gaan we apart in op de aanvragen die in 1999 en 2000 binnenkwamen en die van 2001. In totaal zijn er ruim 62.000 aanvragen binnengekomen.

In 2001 zijn iets meer dan 16.000 aanvragen voor chauffeurspassen ontvangen. Daarnaast zijn de nog in behandeling zijnde aanvragen uit 2000, ongeveer 2.800, verwerkt. De situatie van het verwerken van grote aantallen aanvragen zoals in 1999 en 2000 is voorbij en de procesgang is naar wens verlopen.

Nu geldt de regeling dat men als chauffeur kan werken zodra de ontvangstbevestiging van de aanvraag ontvangen is. Deze verstuurt de sector marktordening binnen enkele dagen na ontvangst van de benodigde betaling. De definitieve pas kan op het postkantoor afgehaald worden na 10 tot 14 dagen na het toekennen van het verzoek. In tabel 7 staat een uitsplitsing van de behandeling van chauffeurspassen over de laatste drie jaren.

In het laatste kwartaal van 1999 heeft de IVW ruim 27.000 aanvragen ontvangen. De meeste aanvragen uit 1999 zijn in 2000 afgehandeld. In 2000 kwamen nog eens ruim 19.000 nieuwe aanvragen binnen. De IVW heeft in 2000 zeer drukke tijden gehad met het verwerken van alle aanvragen voor een chauffeurspas. De wettelijke termijn van 26 weken om een aanvraag af te handelen is echter niet overschreden. Om dit te realiseren is gedurende een bepaalde periode zelfs met een weekend-, dag- en avondploeg gewerkt. Voor reeds actieve chauffeurs is een oplossing gevonden, maar voor nieuwe chauffeurs gold dat ze vaak lang moesten wachten voor ze aan de slag konden. Nadat besloten is de regeling met betrekking tot de ontvangstbevestiging door te laten lopen kunnen alle chauffeurs binnen enkele dagen aan de slag.

³³ Na ontvangst van hun aanvraag kregen zij een ontvangstbevestiging waarmee ze, in afwachting van de beslissing, 3 maanden taxivervoer mochten verrichten. Deze overgangsregeling gold op voorhand niet voor de aanvragen die na 1 januari 2000 binnen zouden komen.

15 | Aanvragen van chauffeurspassen over 1999, 2000 en 2001

	1999	2000	2001	Totaal
Aanvragen	27.158	19.552	16.024	62.734
Toegewezen	1.182	41.608	15.834	58.624
	0	25	8	33
Ingetrokken	0	6	2	8
Buiten behandeling ³⁴		1.500	2.271	3.773
Afgegeven duplicaten		107	405	512
Wijzigingen pas		2	2	4
Nog in behandeling		2.280	300	-

Bron: IVW, divisie vervoer, sector Marktordening, bewerking KPMG BEA

In totaal zijn 37 chauffeurspassen afgewezen of ingetrokken vanwege een valse geneeskundige verklaring. Een aanvraag komt buiten behandeling wanneer de aanvraag niet compleet was en er door de aanvrager niet gereageerd wordt op verzoeken om meer informatie. De chauffeurspas wordt door vrijwel alle chauffeurs aangevraagd. De procedure verloopt doorzichtig en snel.

Het taxikenteken

Vanaf 1 december 2000 is het voor iedere taxiondernemer wettelijk verplicht de speciale blauwe taxikentekenplaten op zijn of haar taxivoertuigen te voeren. Zij konden de kentekenplaten vanaf 1 juli 2000 aanvragen bij de RDW. Op dat moment stonden er in het reguliere kentekenregister ruim 28.000 voertuigen geregistreerd als goedgekeurd taxivoertuig. Het aantal aanvragen bleef echter beperkt tot 25.733. Daarvan zijn er uiteindelijk 25.100 toegekend. In 2001 zijn er 7278 aanvragen binnengekomen, daarvan zijn er 21 afgewezen. Over het type voertuig dat wordt ingeschreven en het aantal uitschrijvingen kan de RDW geen informatie geven.

De volgende tabel geeft inzicht in de verdeling van dit aantal over de 4 grote steden en de rest van ons land.

³⁴ Een aanvraag wordt door de IVW buiten behandeling gesteld indien de aanvrager na minimaal twee oproepen nog altijd niet afdoende heeft gereageerd. De categorie "Stopzetting door aanvrager" valt sinds 2001 onder de categorie "buiten behandeling"

	Toegewezen 2000	2001 PM
Amsterdam	2.135	2.577
Den Haag	896	1.280
Rotterdam	642	978
Utrecht	372	469
Rest van Nederland	21.055	27.053
Totaal	25.100	32.375

Bron: RDW

4.3.2 Handhaving

Het handhaven van de wet- en regelgeving in het taxivervoer is een taak van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). De divisie vervoer van de IVW heeft naast de sector marktordening (vergunningverlening) de sector handhaving. Deze sector handhaaft de wet- en regelgeving in het taxivervoer. Onder sector handhaving vallen een drietal aandachtsgebieden, waarvan de afdeling Personenvervoer er één is. De afdeling Personenvervoer van de sector handhaving bestond van 1 januari 2001 tot en met 1 juni 2001 uit 24 inspecteurs en van 1 juli tot eind 2001 uit 23 personen. De inspecteurs zijn verdeeld in team West (Randstad) en team Oost (rest van Nederland). De samenvoeging van de afdeling Bus en Taxi heeft er voor het onderzoeksjaar 2001 nog niet gezorgd dat businspecteurs en taxi's inspecteerden en vice versa. Deze wisselwerking vindt vanaf 2002 plaats.

De IVW voert weg- en bedrijfscontroles uit. Bij bedrijfscontroles ligt de nadruk op het controleren van de naleving wettelijke bepalingen van de administratieve bepalingen. Zij kennen een preventieve insteek. Wegcontroles zijn meer repressief van aard. Het gaat daarbij vooral om het naleven van verkeersveiligheidsaspecten en kwaliteitseisen. Hieronder gaan we verder in op de bedrijfs- en wegcontroles in 2001.

Bedrijfscontroles

Bij de bedrijfscontroles bestaat een onderscheid tussen eerste lijn, tweede lijn en fraude onderzoeken. Bij eerste lijnscontroles gaat het om het in beeld krijgen van de naleving van alle bepalingen van de taxi wet- en regelgeving³⁵. Eerste lijncontroles hebben tevens tot doel bedrijven voor te lichten en te informeren. De controles vinden plaats door middel van een aselechte steekproef onder alle taxibedrijven in Nederland. Op basis van de resultaten bij de eerste lijn controle vinden tweede lijn onderzoeken of fraude onderzoeken plaats. In vergelijking met voorgaande jaren is er

³⁵ Het betreft ATB-vervoer, Wet Personenvervoer 2000 en Wegenverkeerswet 1994. Vanaf 2001 valt ook de naleving van de ARBO-wet onder de eerste lijnscontroles.

een verandering in de terminologie toegepast. Wat in 2000 en voorgaande jaren 'fraude' genoemd werd, betitelt men nu als 'misbruik controle middelen'. Overige gevallen van fraude staan net als voorgaande jaren onder het kopje 'overig' vermeld. In 2001 hebben 225 eerste lijn controles plaats gevonden, een geringe afname ten opzichte van 2000 met 232 onderzoeken. Daarnaast hebben 48 vervolgonderzoeken plaats gevonden (39 fraude-onderzoeken en 9 tweede lijn). Hier is sprake van meer dan een verdubbeling in een jaar tijd.

Bij de eerste lijn bedrijfsonderzoeken zijn er in verhouding tot vorig jaar minder bedrijven waarbij er 'iets' mis is. Doordat het totaal aantal overtredingen licht toeneemt, betekent dit dat de bedrijven waarbij iets mis is, in verhouding tot vorig jaar meer overtredingen hebben begaan. Het algemeen overtredingpercentage is ten opzichte van 2000 gedaald, wat voornamelijk veroorzaakt wordt door een lager overtredingpercentage bij de eerste lijn onderzoeken.

Het aantal overtredingen in 2001 bedroeg 20.946. Van de onderzochte bedrijven was meer dan driekwart in overtreding. Dit is ongeveer hetzelfde aantal als de voorgaande editie. In 1999 waren er nog de helft van het huidige aantal overtredingen. De reden in stagnatie van het aantal overtredingen ligt waarschijnlijk in de bekendheid van de bedrijven met de nieuwe regels.

De meest in het oog springende veranderingen zijn de drastische daling van de overtreding 'geen werkmap hebben/ niet kunnen tonen' en de toename van de overtreding 'bewaren dagrittenstaten'. Ten aanzien van het eerste aandachtspunt valt de daling toe te schrijven aan het gegeven dat de branche nu goed op de hoogte is dat de werkmap slechts 1 jaar geldig is en dat daarna een nieuwe werkmap dient te worden aangeschaft. Ten aanzien van de dagrittenstaat is het aantal overtredingen toegenomen. De verklaring hiervoor is onder andere gelegen in het gegeven dat in 2000 er nog enige tijd onduidelijkheid bij de branche bestond wat precies op de dagrittenstaat vermeld diende te worden. Het feit dat er geen wettelijk voorgeschreven model is, betekent dat gebruik wordt gemaakt van verschillende modellen (lay-outs), die meestal nooit exact voldoen aan de wettelijke bepalingen zoals vermeld in de Wp2000. Verder nemen de overtredingen van de APK- en taxikeuring af. Dit kan met name door de afname van de overtredingen van de taxikeuring tot stand gebracht zijn. De meest waarschijnlijke verklaring hiervoor is dat door de verplichte blauwe taxikentekens de taxikeuring weer duidelijker in beeld is gekomen bij de branche. Om in aanmerking te komen voor de blauwe platen moet de auto namelijk als taxi gekeurd zijn.

Wegcontroles

In totaal hebben in 2001 3.489 controles plaats gevonden, ongeveer evenveel als in 2000 en 1999. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt in reguliere wegcontroles (2.699) en thema-acties (schoolvervoer, 519 en Schiphol-vervoer, 271). Deze aanpak komt overeen met de voorgaande jaren, waar van een gelijksoortige verhouding sprake was.

Bij de helft van de taxi's werd er een of meer overtredingen geconstateerd. Hierbij komt naar voren dat de werkgever minder nalatig is geworden met bewaren en controleren (afname van 76 procent). Daar staat tegenover dat de overtreding 'gebruik dagrittenstaat' nog steeds geen verbetering aantoont sinds het begin van het onderzoek. Tevens neemt de zware overtreding van het 'niet invullen van de dagelijkse werkzaamheden' met meer dan de helft toe.

Het totaal geconstateerde overtredingen is net als voorgaande jaren licht gestegen (3.298 tegen 3.039 in 2000 en 2.823 in 1999)

4.4 Ontwikkelingen tarieven

In 1999 werden voor het laatst de tarieven decentraal vastgesteld. Sinds 1 januari 2000 geldt voor al het straattaxivervoer een maximumtarief waaronder elke taxiondernemer zijn eigen tarieven kan bepalen. Op basis van een schriftelijke enquête onder 140 taxiondernemers geven we een beeld van de gehanteerde tarieven voor verschillende soorten vervoer(middelen).

Veruit de meeste taxiondernemers (96 procent) hanteren een standaardtarief dat zowel overdag als 's nachts geldt. Het gemiddelde starttarief voor een taxi (luxe wagen) in de steekproef is € 2,39. Het wachttarief bij een taxi bedraagt gemiddeld € 27,38 per uur. Het gemiddelde kilometertarief is € 1,62. Van de respondenten hanteert 4 procent wel een aparte dag- en nachttarief. Over de dag- en nachttarieven doen wij geen uitspraken, omdat het aantal respondenten te klein was om representatief te zijn voor de populatie.

Van de ondervraagde ondernemingen hebben 63 taxiondernemers vervoer met taxibusjes. Zij hanteren een gemiddeld starttarief van € 5,15. Het wachttarief is gemiddeld € 27,42 en het kilometertarief bedraagt gemiddeld € 1,88. Een beperkt aantal ondernemers maakt een onderscheid naar nacht en dagtarief. Wederom is hier de populatie te gering om betrouwbare antwoorden over dag- en nachttarieven aan te ontleen.

Onder de ondervraagde ondernemers zijn er 44 die rolstoelvervoer aanbieden. Het gemiddeld standaard-starttarief bedraagt € 5,60, het wachttarief bedraagt gemiddeld € 27,77 per uur en de gehanteerde kilometerprijs is gemiddeld € 1,84. Deze groep is eveneens te klein om onderbouwde uitspraken over het dag- en nachttarief te doen.

17 | Overzicht gemiddelde tarieven 2000-2001³⁶

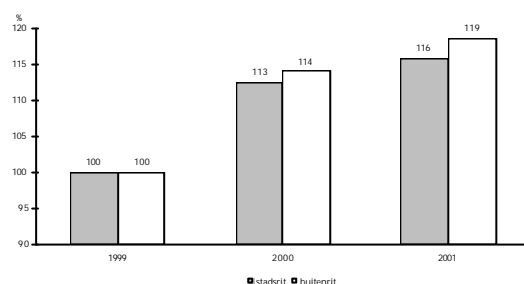
	Starttarief (in €)		Wachttarief (in €)		Kilometertarief (in €)	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Tarieven regulier						
taxivervoer						
- standaardtarief	2,40	2,39	26,92	27,38	1,59	1,62
Tarieven taxivervoer per						
busje						
- standaardtarief	5,11	5,15	26,71	27,42	1,80	1,88
Tarieven rolstoelvervoer						
- standaard	6,44	6,00	26,04	27,77	1,81	1,84

Om vergelijking met de tarieven in de voorgaande twee jaren mogelijk te maken hebben we twee 'modelritjes' gedefinieerd:

- een 'stadsritje' van 5 kilometer met een wachttijd (stoplichten, oponthoud) van 10 minuten en
- een 'buitenritje' van 15 kilometer met een wachttijd van 5 minuten.

Voor alle ondernemers uit de steekproef hebben we de prijs van deze twee ritjes berekend aan de hand van de tariefcomponenten in 1999, 2000 en 2001. De analyse van het jaar 1999 naar 2000 toonde nog een aanzienlijke tariefstijging van 12,5 en 14 procent aan. Deze stijging wordt niet doorgezet in 2001 en op het gebied van tarieven vallen nauwelijks veranderingen te noteren. De stijging in tarieven voor reguliere taxi's is minder dan 2 procent. Het standaard stadsritje kost daardoor 1,3 procent meer in vergelijking met 2000 en het buitenritje kost 1,4 procent meer. Tarieven voor busjes laten een grotere, zij het nog steeds geringe, stijging zien. Als gevolg daarvan kost met het busje het standaardritje 3 procent meer, het buitenritje 3,8 procent meer ten opzichte 2000. De ritjes voor rolstoelvervoer veranderen zowel buiten als in de stad niet in vergelijking met het voorgaande jaar. De verandering is in die tak minder dan 1 procent. Hieronder staan de veranderingen in kosten voor stads- en buitenritjes voor reguliere taxi's in Nederland vermeld.

³⁶ Het aantal respondenten in 2001 was 140, en in 2000 was het aantal 186.



De bovenstaande opsomming geeft een landelijk beeld weer. In de vier grote steden zijn de tarieven minder gestegen dan in de rest van Nederland, namelijk minder dan 1 procent. De tariefstijgingen in de stedelijke gebieden voor regulier vervoer komen overeen met de landelijke cijfers. Er is te weinig bekend over ondernemers op het platteland om onderbouwde uitspraken over dit segment te kunnen doen.

Het wegvallen van de jarenlange tariefbepaling van de overheid heeft in 2000 geleid tot een sterke opwaartse beweging. In 2001 zien we een zeer beperkte tariefstijging. Hoe deze ontwikkeling verder verloopt is nog onduidelijk. Factoren die hierbij een rol spelen zijn het aanbod van taxi's (volgens theorie leidt toegenomen aanbod bij gelijk blijvende vraag tot tariefdaling) en de kosten voor taxiondernemingen (sterke invloed van personeelskosten).

Op de vraag naar verandering in tarieven zijn twee duidelijke antwoorden naar voren gekomen. Van de ondervraagde bedrijven heeft 46 procent de tarieven verhoogd en 47 procent de tarieven gehandhaafd. Om twee redenen gaan wij niet verder in op de stijgingen van de tarieven. Ten eerste zijn de stijgingen minimaal in vergelijking met het voorgaande jaar. Ten tweede is in enkele categorieën het aantal respondenten binnen de steekproef te klein om gefundeerde uitspraken over te doen. Wel concluderen wij dat taxibedrijven het tarief niet als instrument gebruiken om meer winst te genereren.

4.5 Ontwikkelingen infrastructuur

Eén van de doelen van het dereguleringsbeleid is de consument in staat te stellen naar eigen inzicht een taxi te kiezen. Dat vergt wel dat veel van de traditionele taxistandplaatsen zodanig worden aangepast dat de gekozen taxi ook direct uit de rij

kan weggrijden. Aanpassing van de standplaatsen is een belangrijke voorwaarde voor het succes van het nieuwe taxibeleid.

Van de 35 standplaatsen in 25 gemeenten die Rijkswaterstaat dit jaar heeft bekeken waren er negen reeds aangepast in de zomer van 2001. Tevens zijn er vier die in de loop van het jaar gereed gekomen zijn. De verwachting is dat in 2002 ongeveer 10 andere standplaatsen gereed komen en daarmee voldoen aan de mogelijkheid voor taxi's om uit de rij weg te rijden. Voor 16 standplaatsen is bekend dat zij in een groter herinrichtingsplan meegenomen worden.

In operationele zin zijn tijdens het aanpassingsproces in de gemeenten geen opvallende problemen opgetreden. De meeste gemeenten kiezen voor een gootopstelling. Hierbij kan het FIFO-systeem blijven functioneren maar kan, als het moet, er uit de rij weggereden worden. In sommige van de onderzochte plaatsen is op de huidige standplaatsen sprake van 'langs parkeren', waarbij de taxi's in de ogen van de gemeente voldoende ruimte hebben om onafhankelijk van elkaar weg te rijden.

Gemeenten kunnen vanwege een beperkte capaciteit niet toezien op het correct uitvoeren van de nieuwe wetgeving. Het aantal klachten dat zij krijgen van consumenten over het niet kunnen instappen in de taxi naar keuze is zeer laag. Verder is de formele rol van de gemeente waar het gaat om het controleren van de kwaliteit van het taxiaanbod beperkt tot de politie.

Het probleem in het aanpassingsproces dat speelde door de tijdslimiet is verholpen. In 2000 heeft de Rijksoverheid de termijn verlengd om in aanmerking te komen voor de 'De Boer-gelden'³⁷. Hierdoor is het aantal gemeenten dat gebruik maakt van de regeling toegenomen.

Bij 20 van de 35 bekeken standplaatsen hebben gemeenten gebruik gemaakt van de 'De Boer-regeling'. Bij de 16 van de 35 projecten maakt de aanpassing van de standplaats deel uit van een grote herinrichting, vaak van een stationsgebied. De gemeenten waar de aanpassing meegenomen wordt in de toekomstige herinrichting van het stationsplein, maken weinig gebruik van de 'De Boer'-regeling.

³⁷ Dit is een subsidieregeling ten behoeve van kleinschalige (< fl. 25 miljoen) infrastructurele aanpassingen die niet gefinancierd kunnen worden uit de Wet Infrastructuurfonds. De regeling loopt eind 2001 af.

4.6 Overzicht ontwikkelingen op indicatoren

In paragraaf 3.1 is een aantal indicatoren gedefinieerd dat de kern van het dereguleringsbeleid weerspiegelt. De ontwikkeling van deze indicatoren wordt in het kader van de deregulering gezien als de graadmeter voor de ontwikkeling van de taxibranche. In deze paragraaf worden de ontwikkelingen in de taximarkt zoals beschreven in de vorige paragrafen gerelateerd aan de 11 indicatoren.

19 | De indicatoren

Kosten van toetreding	Taxigebruik
Doorstroming	Gemiddelde tariefontwikkeling
Differentiatie aanbod	Modal split
Kwaliteit	Omzet
Efficiëntie	Werkgelegenheid
Beladingsgraad/bezettingsgraad	

Kosten van toetreding

Doel/verwachting deregulering: lagere toetredingsdrempels, wat leidt tot meer toetreders.

In de oude situatie bestonden de toetredingsdrempels uit het vergunningen- en capaciteitsbeleid van de decentrale overheden en de kosten van het verkrijgen van de juiste papieren. Daarnaast vormden – zeker voor het straattaxiwerk in de grote steden – ook de toelatingscriteria van de taxicentrales relevante drempels voor toetreding tot de taximarkt.

Vanaf 1 januari 2000 geldt het centrale vergunningenbeleid van de IVW, vormgegeven via de nieuwe ondernemersvergunning en de chauffeurspas. Belangrijke versoepeling ten opzichte van 1999 is het grotendeels loslaten van het capaciteitsbeleid. Zittende ondernemers kunnen onder het huidige regime zonder restricties hun wagenpark uitbreiden. Uitsluitend voor nieuwe toetreders gold een omzet- en beschikbaarheidseis in 2000 en 2001, om het overspoelen van de markt met nieuwe toetreders te voorkomen. Er is sinds 2000 geen vastgestelde beperking meer aan het aantal vergunningen en vergunningbewijzen.

De versoepeling heeft geleid tot een sterke toename van het aanbod in 2000 en 2001, zowel uitgedrukt in aantal ondernemingen als in voertuigen. Toetreding tot de markt is dus makkelijker geworden. Toetreding tot het beroep van taxichauffeur is –

vergeleken met het vroegere beleid van de meeste decentrale overheden³⁸ – iets strenger gereguleerd.

Het loslaten van het decentrale capaciteitsbeleid heeft ook gevolgen gehad voor de waarde van ondernemersvergunningen aangesloten bij een taxicentrale³⁹. In het verleden werden voor deze initiële aansluiting met name in de grote steden forse bedragen betaald, oplopend tot enkele tonnen (in guldens). Met het loslaten van het decentrale capaciteitsbeleid is de waarde van deze vergunningen aanzienlijk gedaald. De huidige prijs is uitsluitend een weerspiegeling van de waarde die door ondernemers wordt toegekend aan de dienstverlening, het imago van de centrale en de potentiële opbrengsten in relatie tot het toelatingsbeleid van de centrale. We zien in de grote steden dat er initiatieven zijn om nieuwe centrales op te richten. Ook in dit opzicht zijn de toetredingsdrempels dus lager dan in de periode voor de invoering van de deregulering.

Alles overziend heeft de deregulering geleid tot lagere toetredingsdrempels. Het aanbod op de taximarkt is toegenomen.

Doorstroming

Doel/verwachting deregulering: meer toetreders, maar ook uittrekders.

Op basis van de cijfers van de sector Marktordening van de IVW kan worden vastgesteld dat in 2001 per saldo 1.468 nieuwe ondernemingen tot de taximarkt toetraden. Hiervan waren er 521 “echt” nieuwe bedrijven, oftewel bijna 10 procent van het totaal aantal van 5.069. De andere toetreders zijn bedrijven die hun activiteiten onder een ander bedrijfsvorm en/of naam hebben voortgezet. In 2000 traden er 180 ondernemingen toe. De uitbreiding van het aanbod heeft hoofdzakelijk in de 4 grote steden plaatsgevonden.

De bruto toetreding bestond uit in 2001 uit bijna 2500 bedrijven, dat betekent dat er ook ongeveer 1000 bedrijven gestopt zijn⁴⁰. Een groot deel van de uitbreiding via omzetters heeft een relatie met uittrekders⁴¹. Deze nieuwe onderneming schreven zich in als nieuwe ondernemingen en over het algemeen uit als oude ondernemer. Omzetten van bedrijven leidt gemiddeld tot oprichting van drie afzonderlijke bedrijven voor chauffeurs die voorheen gezamenlijk een vof bezaten. Op basis van 1468 omzetters schatten we dat er ongeveer 500-600 oude bedrijven stopgezet zijn maar na splitsing onder andere namen weer verder gaan. Dat betekent dat er ongeveer 400-500 bedrijven gestopt zijn met taxiwerk, die dat ook gemeld hebben bij de Kamer van Koophandel.

³⁸ Slechts in een beperkt aantal vervoergebieden eiste de verantwoordelijke overheid in de periode vóór 2000 een chauffeursvergunning.

³⁹ Monopolie aan de Amstel, Rapport over de bemiddeling in de taxisector in met name Amsterdam, aangeboden aan de minister van Verkeer en Waterstaat door prof mr. M.G. Rood op 10 mei 2000.

⁴⁰ Op basis van het handelsregister van de Kamer van Koophandel.

⁴¹ We kunnen slechts globale cijfers kunnen geven omdat de bronnen niet alles registreren. De IVW kent geen uitschrijvingsplicht. Het handelsregister van de Kamer van Koophandel geeft informatie over uittrekders maar weet niet of het gaat om bedrijven die stoppen met taxiwerk of om omzetters.

De verwachting was dat er na de sterke toestroom ook uitvallers zullen komen. De verwachting is gebaseerd op de toegenomen concurrentie en daarmee samenhangende afname van de opbrengst. Er is dus sprake van een sterke groei van ondernemingen, waar zich in voorgaande jaren als gevolg van het capaciteitsbeleid slechts mondjesmaat nieuwe toetreders meldden. Ook het aantal gestopte bedrijven is toegenomen.

Alles overziend heeft de deregulering geleid tot veel meer dynamiek (in- én uitstroom) aan de aanbodzijde van de taximarkt. Naast bedrijfsomzettingen was er een netto groei in het aantal taxiondernemingen. Deze uitbreiding van het aanbod is vooral geconcentreerd in de 4 grote steden.

Differentiatie aanbod

Doel/verwachting deregulering: breder productaanbod voor de consument

Op dit punt blijft het resultaat beperkt. Evenals in 2000 geeft in 2001 slechts 3 procent van de ondervraagde ondernemingen geeft aan een nieuwe vorm van straattaxi te hebben geïntroduceerd. Wel lijkt er ten aanzien van de tarieven duidelijk sprake van meer diversiteit, alhoewel het aantal bedrijven dat vanwege hoge concurrentie met de prijzen duikt nog laag is. Dat hangt mede samen met de inrichting van veel standplaatsen en het vasthouden van chauffeurs aan het FIFO-systeem⁴². Vraag blijft ook in 2001 er voor de consument meer keuzemogelijkheden zijn. De meeste klanten stappen in in de eerste taxi, terwijl dit niet altijd de taxi van hun voorkeur betreft.

Kwaliteit

Doel/verwachting deregulering: verbetering in de ogen van de consument.

Het oordeel van de consument over de kwaliteit van het taxiproduct is in 2001 wederom nauwelijks anders dan voor de deregulering. Taxigebruikers geven de taxi een overall cijfer van 7,3. Niet gebruikers geven een 6,9. Dit komt overeen met voorgaande jaren. De groep ontevreden gebruikers (een 5 of minder) is in 2000 en 2001 kleiner dan voor de deregulering. Over het algemeen zijn potentiële gebruikers iets minder tevreden over de kwaliteit van het taxiproduct. Hier is nog een groep (terug) te winnen.

Naast de kwaliteit in de ogen van de consument kan ook gekeken worden naar de absolute kwaliteit in de taxibranche. Het is echter nog te vroeg om op basis van de controles van de IVW uitspraken te doen over veranderingen in de kwaliteit van het taxiproduct. Het aantal overtredingen bij bedrijfscontroles schommelt; in 2001 77 procent, in 2000 82 procent en 1999 73 procent. Dat wil zeggen dat gemiddeld bij 4 op de vijf van de bedrijfscontroles één of meer overtredingen geconstateerd. Daarbij past wel de nuancering dat veel van de overtredingen te maken hadden met de nieuwe regelgeving die vanaf 1 januari 2000 van kracht was. In beide jaren gaat het om zeer hoge overtredingspercentages, maar het lijkt te vroeg om op basis van deze cijfers te spreken van een verslechtering van de kwaliteit. Een tweede nuancering betreft dat de IVW geen zicht heeft op kwaliteitsaspecten zoals serviceverlening,

⁴² First in, first out, het gebruik dat de taxi die vooraan in de rij staat de eerstkomende klant krijgt.

stratenkennis en gehanteerde prijs. Deze zaken blijven zeer moeilijk te meten zolang er geen algemeen keurmerk bestaat voor taxibedrijven.

We hebben via het onderzoek niet vast kunnen stellen of er sprake is van een afname van de kwaliteit. Uit gesprekken met ondernemers en gemeentelijke overheden ontstaat echter de indruk dat vooral in de grote steden de kwaliteit van het taxiaanbod regelmatig lager ligt dan voor de deregulering. Tevens kan de afname van de groep taxigebruikers, van rond 50 procent in 1999 en 2000 naar 45 procent in 2001 duiden op een afgenomen belangstelling voor de taxi.

Al met al concluderen wij dat de deregulering in de ogen van de consument weinig meetbare invloed heeft gehad op de kwaliteit van het taxiproduct.

Efficiëntie

Doel/verwachting deregulering: verbeteren benutting wagenpark.

Een beeld van de efficiëntie in de taxibranche kan worden verkregen door de productie per beschikbaar waguur vast te stellen. Waar we over 2000 voorzichtig concludeerden dat het wagenpark efficiënter werd ingezet zien we dat dit zich niet heeft voortgezet in 2001. De totale omzet is weliswaar licht gestegen maar het aantal kilometers is afgenomen en het aantal wagenuren is gestegen. Straat taxi's maken dus meer lege uren dan in 1999 en 2001. In de 4 grote steden zien we dit in sterke mate: de omzet is gedaald met 6 procent en het aantal wagenuren is marginaal toegenomen (1 procent). De verklaring zoeken we in het toegenomen aanbod waardoor het enkel werken op piekuren voor een fulltimer niet volstaat om voldoende inkomsten te realiseren. In vergelijking met de cijfers van 2001 met die van 1999 is de omzet per waguur wel gestegen. Dit geldt niet voor de 4 grote steden, daar is de omzet per waguur over de afgelopen drie jaar gedaald.

Al met al concluderen we dat de efficiëntie (uitgedrukt in productie per waguur) onder invloed van de deregulering is toegenomen in de overige steden. Daarbuiten zagen we in 2000 een verbetering en in 2001 een verslechtering. Hierdoor is meer ervaring om verdere uitspraken te kunnen doen.

Beladingsgraad/bezettingsgraad

Doel/verwachting deregulering: toename taxigebruik per voertuig.

De beladingsgraad (aantal betaalde kilometers ten opzichte van het totaal aantal kilometers) in het *straatwerk* is in 2001 verder teruggelopen naar 45 procent. In 2000 was dit gemiddeld 49 procent en in 1999 nog 54 procent. De daling deed zich vooral voor in de 4 grote steden en de overige steden. In het *contractwerk* bleef de beladingsgraad ongeveer gelijk met die in voorgaande jaren op gemiddeld 59 procent. De daling die zich hier voor heeft gedaan in 2000 heeft zich niet voortgezet.

De bezettingsgraad (gemiddelde bezetting van de taxi op de beladen kilometers) wordt door taxiondernemers niet of nauwelijks geregistreerd. Aan de hand van een inschatting van het door de consumenten opgegeven aantal reizigerskilometers en het aantal beladen kilometers dat de ondernemers opgaven kan wel een ruwe

inschatting worden gemaakt van de gemiddelde bezettingsgraad. Deze komt voor 1999 uit op 2,5 en in 2000 uit op 2,9. De bezettingsgraad is in 2001 gedaald tot 2,0.

Taxigebruik

Doel/verwachting deregulering: meer ritten en meer reizigerskilometers

Het aantal taxiritten is in de periode 1999 – 2001 gedaald. In 1999 en 2000 schatten wij het aantal taxiritten op 92 miljoen. In 2001 bedraagt het aantal ritten 82 miljoen. Dit is in lijn met de algemene mobiliteitsontwikkeling, die ook een daling vertoont.

Er lijkt op het platteland sprake van een lichte toename van de gemiddelde ritlengte, maar er bestaat behoefte aan meer inzicht om vast te stellen of er werkelijk sprake is van een trend. Het aantal reizigerskilometers ligt in 2001 met 1,1 miljard tussen de waarnemingen van 1999 (1,0) en 2000 (1,2)⁴³. Uit methodologische overwegingen geven wij de voorkeur aan het aantal ritten als indicator voor het taxigebruik. Alles overziend stellen we dat het taxigebruik de afgelopen jaren is afgenomen maar dat dit overeenkomt met de algehele mobiliteitsontwikkeling.

Gemiddelde tariefontwikkeling

Doel/verwachting: daling van de gemiddelde tarieven bij een stijging van het taxiaanbod.

De tarieven zijn sterk gestegen in 2000 ten opzichte van 1999. Deze stijging heeft zich echter niet voortgezet in 2001. In 2000 werd de taxi gemiddeld 12,5 tot 14 procent duurder dan 1999. De verandering in 2001 ten opzichte van 2000 is gering. Het landelijke gemiddelde ligt op minder dan 2 procent, en daarmee beneden het inflatiepeil. Alles overziend zijn

Modal split⁴⁴

Doel/verwachting deregulering: groter aandeel taxi in het totale vervoer. Uit de cijfers van OVG (1999 en 2001) blijkt dat het personenautoverkeer (zowel bestuurder als passagier) met 75 procent van de reizigerskilometers het grootste deel uit maakt van de mobiliteit. Het OV (trein, bus en metro) maakt ongeveer 13 procent uit van het totaal. Taxigebruik maakt met 0,3 procent van het totaal een zeer bescheiden deel uit van het totaal.

Omzet

Doel/verwachting deregulering: toename door toename vraag, demping door lagere prijzen.

De totale omzet in de taxibranche is ten opzichte van 1999 met 17 procent gestegen en bedroeg in 2001 642 miljoen euro. Deze kwam tot stand via een forse stijging van

⁴³ Dit is een ruwe indicatie op basis van de gegevens uit het consumentenonderzoek. Deze inschatting leidt tot een gemiddelde ritlengte van 13,2 kilometer. Volgens taxiondernemers (bedrijvenonderzoek) bedraagt de gemiddelde ritlengte 22,5 kilometer. Wanneer we dit vermenigvuldigen met de 100 miljoen ritjes resulteert dit in 2,3 miljard reizigerskilometers. Dit komt redelijk overeen met de 2,4 miljard die het CBS al jarenlang hanteert. Het CBS twijfelt echter zelf aan de betrouwbaarheid van dit cijfer.

⁴⁴ Dit is de verdeling van de totale mobiliteit over de verschillende vervoerwijzen.

14 procent in 2000 en 3 procent in 2001. De omzet *per wagenuur* is in 2001 landelijk gezien met 4 procent gedaald, dit in tegenstelling tot de stijging van 10 procent in 2000. Dit wordt vooral veroorzaakt door een afname van het aantal wagenuren buiten de 4 grote steden. Ook is de omzet *per kilometer* landelijk gezien gedaald met 5 procent, tegen een stijging met 4 procent in 2000. De omzet *per taxi* is landelijk gezien verder gedaald met 10 procent. Vooral in de 4 grote steden staat deze verder onder druk. Dit hangt samen met de groei aan de aanbodzijde van de taximarkt die daar heeft plaatsgevonden terwijl de vraag ongeveer gelijk is gebleven. In de overige steden gaat het om een daling van 1 procent.

In 2000 zagen we landelijk een lichte groei van de omzet per bedrijf (+ 2procent) en tevens een forse omzetsdaling per bedrijf (- 27procent). De effecten van omzetsdaling zijn terug te zien in de ontwikkeling van het bedrijfsresultaat.

Het percentage ondernemers dat aangaf winst te hebben gemaakt is verder gedaald naar 60 procent. Dit bedroeg 62 procent aan in 2000 en 73 procent in 1999.

Alles overziend concluderen we dat de totale omzet in de taxibranche in de periode 1999 – 2001 is toegenomen. Dit was niet zozeer toe te schrijven aan een groei van de vraag, maar eerder aan de substantiële tariefstijgingen. Daarnaast zien we dat de omzet het laatste jaar slechts licht gestegen is.

Werkgelegenheid

Doel/verwachting deregulering: toename door toename vraag, demping door efficiëntie.

In 2001 waren in de taxibranche ongeveer 33.700 personen werkzaam (momentopname). We zien een toename van 29 procent in de afgelopen twee jaar. Van het totaal personen waren er 31.400 werkzaam als chauffeur, een stijging van ruim 20 procent ten opzichte van 1999. Het aantal bij de IVW afgegeven chauffeurspassen (58.000) ligt hier aanmerkelijk boven, wat aangeeft dat de taxiarbeidsmarkt een hoge dynamiek kent. Een groot aantal chauffeurs heeft een parttime dienstverband. In absolute zin groeit hun aantal maar in procentuele zin niet om dat het aantal fulltimers ook groeit. Daarnaast is er een flink verloop en bestaat er in de taxibranche een reservoir aan oproepkrachten. Al deze (potentiële) chauffeurs hebben in de loop van 2000 en 2001 een pas aangevraagd. Omdat het aanvragen van een chauffeurspas verplicht is, maar er bij het verlaten van de taximarkt geen plicht tot uitschrijving geldt, is het IVW-cijfer een structurele overschatting van het aantal werkzame personen.

De deregulering heeft in 2000 en 2001 geleid tot een sterke toename van het aantal werkzame chauffeurs, deze groei heeft met name plaats gevonden in de 4 grote steden.

De onderstaande tabel bevat een samenvattend overzicht van de uitkomsten op de 11 indicatoren. Het betreft hier de landelijke gemiddelden. Het beeld in de 4 grote steden wijkt weliswaar op sommige indicatoren wat af van dit landelijke beeld (zie bijlage 5), maar dit leidt niet tot andere conclusies.

20 | *Uitkomsten op de 11 centrale indicatoren*⁴⁵.

Indicator	Verwachte ontwikkeling	Geconstateerde ontwikkeling
Output		
1. Kosten van toetreding	Lager	Als verwacht
2. Doorstroming	Meer toetreders, ondernemers die niet meekomen vallen af	Als verwacht
3. Differentiatie aanbod	Meer keuze	Niet merkbaar
4. Kwaliteit	Verbetering	Niet merkbaar
5. Efficiëntie	Verbetering	Als verwacht
6. Beladingsgraad/bezettingsgraad	Verbetering	Niet merkbaar
Outcome		
7. Taxigebruik	Toename in aantal ritten en rkm's	Tendeert naar afname
8. Gemiddelde tariefontwikkeling	Daling	Eerst jaar sterke stijging, tweede jaar stijging onder inflatieniveau
9. Modal split	Groter aandeel taxi	Niet merkbaar
Belangrijke andere indicatoren		
10. Omzet	Toename door toename vraag, maar demping door lagere prijzen	Toename omzet door hogere prijzen, maar niet door toename vraag
11. Werkgelegenheid	Toename door toename vraag, maar demping door meer efficiëntie	Toename door uitbreiding van capaciteit die niet gebaseerd is op toename vraag

Conclusies

Aan de hand van de inzichten uit de vorige hoofdstukken kunnen conclusies worden geformuleerd over de doeltreffendheid en effecten van het nieuwe taxibeleid in de praktijk⁴⁶. Daarbij is het wel zaak te vermelden dat de nieuwe wet pas twee jaar van kracht is en dat een deel van het maatregelenpakket nog moet worden ingevoerd. Er

⁴⁵ In bijlage 6 staat een tabel waarin naast het landelijke beeld, een beeld voor de 4 grote steden wordt gegeven.

⁴⁶ De conclusies hebben uitsluiten betrekking op aspecten van het taxibeleid die deel uitmaken van de monitor. Vraagstukken als bijvoorbeeld de problematiek op Schiphol of de illegale handel in vergunningen zijn in het kader van de deregulering zeker relevant, maar vormen niet de te monitoren kern van de nieuwe wetgeving. Dergelijke aspecten vergen wellicht apart onderzoek.

is bij de gevonden ontwikkelingen hooguit sprake van trends. Deze nuancering heeft daarmee ook betrekking op de navolgende conclusies die gepresenteerd worden aan de hand van de eerder gebruikte indeling van maatregelen van het dereguleringsbeleid.

Capaciteit

Het in twee stappen loslaten van het capaciteitsbeleid heeft geleid tot een sterke groei van het aantal toetreders op de taximarkt. Het lijkt erop dat er ook meer uittrekders komen. De gewenste dynamiek komt daarmee tot stand en de maatregel valt te bestempelen als doelmatig.

24-uursverplichting

Het afschaffen van de 24-uursverplichting heeft in 2000 geleid tot een daling van het aantal wagenuren. In de uren met weinig vraag nam ook het aanbod af. In 2001 is er weer een stijging van het aantal wagenuren. Per saldo is het niet mogelijk al aan te geven welke richting het uit gaat. Wel geven consumenten in 2000 en 2001 een redelijk hoge waardering voor de beschikbaarheid van taxi's. Alles overziend lijkt het afschaffen van de 24-uursverplichting geen problemen opgeleverd te hebben.

Tariefontwikkeling

De verwachte ontwikkeling was een daling van de tarieven en meer onderscheid tussen de verschillende aanbieders. Het ten dele loslaten van tarieven heeft geleid tot meer diversiteit in de tariefstelling bij ondernemers. Wat dat betreft is deze maatregel doelmatig. In 2000 leidde de tariefvrijheid tot een sterke gemiddelde tariefstijging, als reden hiervoor is gegeven het toegenomen kostenniveau. Deze ontwikkeling is aanleiding geweest het maximumtarief na 1 januari 2002 te handhaven. In 2001 is de stijging van de gemiddelde tarieven nog lager dan het inflatieniveau in Nederland. De tarieven zijn daarmee binnen de grenzen van het maximumtarief gebleven. De maatregel heeft nog niet geleid tot de verwachte tariefdaling.

Kwaliteit

Het oordeel van de consument over de kwaliteit is al een aantal jaren stabiel. De signalen uit de branche, en met name vanuit de grote en middelgrote steden, dat de kwaliteit van het taxiproduct achteruit gaat is nog niet via het onderzoek naar voren gekomen. Uit ervaring weten we dat de consument enige jaren nodig heeft voor een bijstelling van haar oordeel over een nieuwe situatie. Wel zien we dat de groep gebruikers afgenomen is ten opzichte van voorgaande jaren. Al met al kunnen we niet stellen dat de kwaliteit vooruit is gegaan.

Na een moeizame start in 2000 is de verwerking van de aanvragen voor de chauffeurspas in 2001 goed verlopen. De consument blijkt hier overigens weinig aandacht aan te schenken dit kwaliteitsbevorderende aspect. Ook de verplichte vermelding van de tarieven aan zowel de buiten- als de binnenzijde van de auto, bedoeld om de keuzevrijheid te vergroten, valt maar zeer weinig gebruikers op.

Vervoergebieden

Per 1 januari 2002 geldt Nederland als één vervoergebied. De bestaande indeling van Nederland in vervoergebieden is daarmee vervallen. De onderzoeken van 2000 en 2001 richtten zich nog op de oude situatie. Hierin waren de bevoegdheden van de decentrale overheden al overgedragen naar de IVW. De overdracht is goed verlopen. We merken hierbij op dat verschillende decentrale overheden wel op zoek naar een goede invulling van overgebleven taken (infrastructuur, openbare orde) en het onderhouden van contacten met de branche waar ze verder in directe zin weinig voor kunnen betekenen.

Bedrijfsresultaat branche

De ontwikkelingen op de markt, toename aanbod en gelijkblijvende vraag, zorgen over het algemeen voor lagere omzetten voor taxiondernemingen. In 2000 was er sprake van een omzetsijging en efficiencyverbetering. In 2001 stagneerde de omzetgroei.

Bijlagen

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

P. Bakker	Adviesdienst Verkeer en Vervoer
G. Hermans	Adviesdienst Verkeer en Vervoer
M. Beck	Directoraat-Generaal Personenvervoer
I. van Leeuwen	Directoraat-Generaal Personenvervoer
Th. Van Schaik	Directoraat-Generaal Personenvervoer
H. Joele	IVW, divisie vervoer, sector Marktordening
R. Ubels	IVW, divisie vervoer, sector Handhaving

Bijlage 2 Notitie 'Vertaling beleidsdoelen Deregulering taxi naar meetbare indicatoren'

Doel van het evaluatie-onderzoek

In de nieuwe wetgeving is vastgelegd dat binnen 18 maanden na inwerkingtreding van de wet, voor 1 juli 2001 dus, de Minister de Staten-Generaal verslag zal doen van de doeltreffendheid en de effecten van de nieuwe wetgeving in de praktijk. Het doel van de onderzoeksactiviteiten laat dan ook geen ruimte voor misverstand: het beschrijven van de doeltreffendheid en de effecten van de nieuwe wetgeving in de praktijk. In het Plan van aanpak worden daartoe twee subdoelen onderscheiden:

1. Het beschrijven van richting en omvang van de ontwikkelingen in de taximarkt.
2. Het verklaren van de gevonden ontwikkelingen teneinde periodiek verslag te kunnen doen van de doeltreffendheid en de effecten van de nieuwe wetgeving.

Het eerste betreft 'kale' monitor-activiteiten, het tweede meer evaluatieve activiteiten. Het uiteindelijke verslag aan de Staten-Generaal zal door de Minister in eigen beheer worden opgesteld.

Het Plan van aanpak voor het onderzoek is zodanig opgezet dat zowel de door het Kabinet beoogde effecten als mogelijke neveneffecten in beeld kunnen worden gebracht. Bij de neveneffecten voorziet het onderzoek niet alleen in de monitoring van de mogelijk nadelige effecten die door het Kabinet reeds voorzien worden, maar wordt er ook ruimte geboden voor het monitoren van neveneffecten die door relevante andere partijen voorzien worden. Daarnaast kunnen nog effecten optreden die niet zijn voorzien en waar de wetgever ook geen invloed op heeft. Dit samenstel van mogelijke effecten vraagt om de monitoring van een groot aantal indicatoren, zoals in schema weergegeven in paragraaf 2.6 van het Plan van aanpak voor het onderzoek. Voordeel van het grote aantal indicatoren is dat zoveel mogelijk van de potentiële ontwikkelingen in beeld worden gebracht. Nadeel daarvan is dat de samenhang tussen indicatoren en beleidsdoelen op de achtergrond raakt. Hierna zal beknopt uiteen worden gezet welke indicatoren nodig zijn voor een evaluatie met de beleidsdoelen als vertrekpunt, dit overigens zonder wijzigingen te willen bepleiten van de reeds in het Plan van aanpak neergelegde en afgesproken meetinstrumenten en indicatoren.

Voorgeschiedenis nieuwe taxibeleid

De voorbereiding van het nieuwe taxibeleid en de nieuwe wet (hierna: "de Wp2000") kent een zekere voorgeschiedenis. De evaluatie van de vorige Wet personenvervoer van 1988 (hierna : "de WP") heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat aanleiding gegeven begin 1994 advies te vragen aan de Raad voor Verkeer en Waterstaat. In oktober 1994 heeft dit geleid tot het advies "Taxi, taxi ..." waarin de Raad tot het oordeel komt dat de praktijk van het taxivervoer niet voldeed. Als verbetering stelde de Raad o.m. voor een verregaande deregulering van het capaciteits- en tarievenbeleid. De nieuwe wet komt in grote mate overeen met de voorstellen van de Raad. Mede onder verwijzing naar het genoemde advies is het taxivervoer opgenomen in het plan van aanpak voor de operatie Marktwerving, Deregulering en

Wetgevingskwaliteit (hierna: "MDW"), die als doel heeft de dynamiek van de Nederlandse economie te bevorderen. De MDW-werkgroep Jonker kreeg de opdracht van het Kabinet na te gaan in hoeverre de bestaande regulering van het taxivervoer nog dienstbaar was aan de doelstellingen van het verkeers- en vervoerbeleid van de overheid. Het in juli 1995 verschenen eindadvies van de werkgroep Jonker bevatte een aantal voorstellen, waarvan de kern is een vergaande deregulering die de marktwerking en de concurrentie bevordert. Op 11 juli 1995 heeft het Kabinet per brief aan de Tweede Kamer laten weten op hoofdlijnen in te stemmen met het advies van de werkgroep Jonker. Op 13 december 1996 is het kabinetsstandpunt "Naar een klantgericht taxivervoer" per brief aan de Tweede Kamer aangeboden. De Tweede Kamer stemde in grote lijnen in met het kabinetsstandpunt. De nieuwe wet die de uitwerking van het kabinetsstandpunt is, werd op 7 december 1999 door de Eerste Kamer aanvaard en trad op 1 januari 2000 in werking.

Doelen bij het 'nieuwe taxibeleid'

Het Plan van aanpak verwoordt de hoofddoelstelling van het 'nieuwe' taxibeleid aldus: "het versterken van de rol van de taxi in de Nederlandse mobiliteit". In het Kabinetsstandpunt 'Naar een klantgericht taxivervoer' van 13 december 1996 wordt uitvoerig stil gestaan bij de doelen die aan de voorgestelde maatregelen ten grondslag liggen. De aanbiedingsbrief bij dat stuk geeft het al beknopt weer: *"De inzet van het Kabinet is om door wijziging van de marktcondities er toe bij te dragen dat van de taxi als onderdeel van de vervoerketen meer gebruik wordt gemaakt. Het gehele pakket aan maatregelen is er op gericht het taxivervoer te stimuleren door middel van meer marktwerking en minder maar wel beperkte, goed handhaafbare regelgeving".*

In 'Naar een klantgericht taxivervoer' worden twee belangrijke *aanleidingen* genoemd om het taxibeleid te herzien. De eerste is dat de met de Wet personenvervoer 1988 beoogde effecten niet of onvoldoende zijn opgetreden. "Het gebruik van de taxi is beperkt gebleven, terwijl er vanuit beleidsmatig perspectief juist behoefte is aan een toenemend gebruik van de taxi, in oude en in nieuwe verschijningsvormen. Anders geformuleerd: de rol van de taxi in het verkeer en vervoerbeleid is tot op heden te beperkt". Dit geeft goed weer in welke richting verbetering wordt gezocht. De tweede aanleiding om tot een herziening van het taxibeleid te komen, zijn de beleidswijzigingen die in de sector van het openbaar vervoer in gang zijn gezet. "De beleidsopgave die in het kader van het integrale verkeer en vervoerbeleid aan het taxivervoer wordt gesteld, dient in nauwe samenhang met de herziening van het openbaar-vervoerbeleid te worden gezien. Zowel het openbaar vervoer als het taxivervoer dienen een belangrijke bijdrage te leveren aan het realiseren van doelstellingen, gericht op de verbetering van de bereikbaarheid en het terugdringen van de congestie, door autogebruikers tot een overstap op openbaar vervoer en/of taxi te bewegen."

Welke situatie meer precies beoogd wordt met de hoofddoelstelling "het versterken van de rol van de taxi in het verkeer en vervoerbeleid" kan goed worden geïllustreerd met het eindbeeld zoals dat in 'Naar een klantgericht taxivervoer' geschetst wordt:

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

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

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

In de voorgeschiedenis stond het vraagstuk centraal of met het instrument wetgevingskwaliteit al dan niet een bijdrage aan de welvaartsverbetering kon worden gerealiseerd. Andere instrumenten waren in eerste aanleg daarbij niet aan de orde.

Het uiteindelijke doel van een eventuele verandering in de wetgeving was om het marktfalen op de taximarkt op te heffen en zodoende tot een welvaartswinst te komen. Nu is besloten tot een wetswijziging dient in de evaluatie daarvan dan ook in ieder geval te worden nagegaan of dit doel is gerealiseerd.

De eerder genoemde hoofddoelstelling van het 'nieuwe' taxibeleid - het versterken van de rol van de taxi in het verkeer- en vervoerbeleid - mag daarnaast niet zodanig eng worden geïnterpreteerd als zou het streven eenvoudigweg zijn "lagere taxiprijzen en daardoor méér taxigebruik". In dat geval zou het inzetten van subsidie of verplichte, lagere maximumtarieven als beleidsinstrumenten in plaats van meer marktwerking wellicht effectiever zijn. Gemiddeld lagere prijzen en méér taxigebruik zijn dus geen doel op zich, maar een verwachte resultante in het eindbeeld (*ceteris paribus*).

Overigens is met de beleidslijn CVV (Collectief vraagafhankelijk vervoer) in 1997 aan de decentrale OV-autoriteiten wel de mogelijkheid gegeven om OV-budget ook in het personenvervoer op afroep in te zetten. Voorzover zij daartoe besluiten zal dat budget in het contract-taxivervoer terecht komen. Het effect van die beleidslijn is onderwerp van studie in een apart evaluatie-onderzoek en het is van belang de resultaten daarvan te zijner tijd bij deze evaluatie te betrekken.

Het hoofddoel "versterken van de rol van de taxi in het verkeer en vervoerbeleid" mag ook niet zo eng worden geïnterpreteerd alsof het uitsluitend de bedoeling is een verschuiving in de modal-split ten koste van het individuele autogebruik te bereiken. Ook dan weer was misschien subsidie als beleidsinstrument effectiever geweest of was het misschien effectiever om op ander modaliteiten dan de taxi in te zetten. In het eindbeeld wordt namelijk uitdrukkelijk onderkend dat de rol van de taxi relatief bescheiden is. Niettemin past de verwachte resultante van het 'nieuwe' beleid bij de taxi goed in de andere onderdelen van het verkeers- en vervoerbeleid. Voor het evalueren van de vraag of de genomen maatregelen hebben bijgedragen aan de achterliggende beleidsdoelen is het noodzakelijk de juiste indicatoren te monitoren.

Als we het hierboven geschetste eindbeeld van het kabinetsstandpunt vertalen in een formulering van de doelstelling met betrekking tot het taxibeleid, dan is dus in meer theoretische termen het doel "het genereren van welvaartswinst door het opheffen van marktfalen op de taximarkt". Het meest directe effect van het opheffen van marktfalen zou moeten zijn dat de toetreding tot de markt kostenvrij is en er dus geen aanbodrantsoenering meer plaatsvindt. In de monitor dienen daarom in ieder geval indicatoren te worden opgenomen die de ontwikkelingen met betrekking tot de kosten van toetreding volgen. Een direct effect dat van lagere toetredingskosten verwacht wordt is dan meer toetreders op de taximarkt dan in de oude situatie, een volgende indicator. En omdat het aantal aanbieders op de taximarkt ook niet onbeperkt kan groeien, is het ook relevant het aantal uittrekders op de taximarkt te monitoren. Met de indicator "doorstroming" wordt in het vervolg van deze notitie bedoeld de ontwikkeling van toetreding en eventuele uittrekking te volgen. Overigens geeft de literatuur ook voorbeelden dat een al te grote dynamiek niet optimaal kan zijn.

De verwachting is dat het opheffen van marktfalen voor de consument zal leiden tot

meer *keuzemogelijkheden* in het aanbod van taxivervoer. Met andere woorden: het opheffen van marktfalen draagt bij aan het doel een situatie te bereiken waar zoveel mogelijk consumenten iets van hun gading vinden op de markt van collectief vervoer, als alternatief voor eigen autogebruik. Door de toegenomen concurrentie wordt het aanbod van taxivervoer er meer toe aangezet er rekening mee te houden dat de vraag pluriform en dynamisch is: niet iedere consument zal alle kwaliteitstattributen op dezelfde manier wegen, voor de één is de prijs het belangrijkste, voor de ander juist een directe beschikbaarheid, etc. Alleen met een diversiteit in produktformules (te onderscheiden taxidiensten) kan hierop worden ingespeeld. In de te bereiken situatie zijn er voor het aanbod voortdurend prikkels aanwezig om bestaande produktformules zo goedkoop mogelijk aan te bieden en om met nieuwe produktformules te komen die weer nieuwe segmenten van de marktvraag kunnen bedienen. Dus: een zichzelf vernieuwende taxisector die gericht is op het inspelen op een dynamische vraag, door middel van productvernieuwing, innovatie, streven naar efficiency, kwaliteitsverbetering en produktdifferentiatie. De noodzaak om bestaande produktformules, gegeven de omstandigheden, zo goedkoop mogelijk aan te bieden is daarbij de bron van de theoretisch te behalen welvaartswinst.

Voor het aanbod wordt verwacht dat het resultaat van de bereikte situatie is dat het gemiddelde (!) prijsniveau voor de taxiproducten zal dalen en de diversiteit zal toenemen. Voor de vraag betekent dit dat het gebruik van de taxi zal toenemen, waarbij twee effecten kunnen optreden: (1) de totale mobiliteitsvraag stijgt en/of (2) de taxi zal een groter aandeel in de totale mobiliteit verzorgen. Met name een groter aandeel ten koste van het eigen autogebruik zal dan bijdragen aan het realiseren van de verkeer en vervoerdoelstellingen. Ook een verschuiving van slecht renderend openbaar vervoer naar meer kosteneffectief taxivervoer kan in de bestaande beleidsdoelstellingen passen.

Deze verwachtingen gelden uiteraard 'ceteris paribus': niet alleen de effectiviteit van de genomen maatregelen is bepalend voor de mate waarin deze verwachtingen worden ingelost, maar ook externe effecten kunnen daarbij een belangrijke rol spelen. Sterk stijgende brandstofkosten bijvoorbeeld laten zich niet beïnvloeden door de genomen maatregelen, maar zijn wel van invloed op het gemiddelde kostenniveau in de taxisector en kunnen ook de concurrentieverhoudingen tussen modaliteiten beïnvloeden. Zoals in het Plan van aanpak al beschreven wordt, is het van belang dergelijke externe effecten te betrekken bij de met de monitor in beeld gebrachte ontwikkelingen.

Het enigszins theoretische doel om ook met de taxi de welvaart in ons land te verhogen, of meer concreet: de taxiconsument meer *keuzemogelijkheden* te bieden, in relatie met het bezien van de noodzaak tot regelgeving in de taxisector, is dus niet uit de lucht komen vallen. In de voorgeschiedenis was steeds het vraagstuk "of verandering van de wetgeving kan bijdragen aan welvaartsverbetering" het uitgangspunt en dit vraagstuk is dus ook een belangrijk toetsingskader in het evaluatie-onderzoek.

Van hoofddoelstelling van het beleid naar operationalisatie in het onderzoek

Voor het monitoren van het theoretische doel "welvaartsverbetering" of meer

praktisch geformuleerd “verbetering van de keuzemogelijkheden voor de taxiconsument” zou een speciale indicator kunnen worden geconstrueerd, bijvoorbeeld een prijsindex waarin kwaliteitstoename en kwaliteitsverschillen per produktformule zijn verdisconteerd. Dit zou een aanzienlijke onderzoeksinspanning vergen en voorbij gaan aan de onderzoeksacties die al in gang zijn gezet. Wij stellen daarom meer praktisch voor om aan de hand van de in dit stuk geëxpliciteerde doelstelling tot een herordening van de in het Plan van aanpak opgenomen indicatoren te komen.

Bij deze herordening helpt het om verschil te maken tussen zogenaamde output, outcome en overige indicatoren. Onder output-indicatoren verstaan we indicatoren die het beleid meer rechtstreeks kan beïnvloeden. Onder outcome-indicatoren verstaan we indicatoren die weliswaar van belang zijn voor de consument en bijdragen aan het integrale verkeer- en vervoerbeleid, maar die slechts ten dele door het beleid te beïnvloeden zijn, omdat de praktijk zich niet houdt aan de ceteris paribus-veronderstelling en externe effecten mede van invloed zijn. Daarnaast onderscheiden we andere belangrijke indicatoren die relevant zijn voor de evaluatie. Overigens is het verschil tussen “output” en “outcome” slechts relatief, vrijwel geen enkele indicator is namelijk volledig door het beleid te beïnvloeden.

Redenerend vanuit het beoogde eindbeeld en rekening houdende met deze indeling van indicatoren, stellen wij de volgende ordening voor:

indicator	verwachte richting	Bron
output		
1. <i>kosten van toetreding</i>	lager	Bedrijvenmeting (module toetreders), desk-research
2. <i>doorstroming</i>	meer toetreders, ondernemers die niet meekomen vallen af	Aantal toetreders + uittrekders en motivatie uit rapportage capaciteit / vergunningverlening / tarieven
3. <i>differentiatie aanbod</i>	meer keuze	Bedrijvenmeting
4. <i>kwaliteit</i>	verbetering	Consumentenmeting, conjunctmeting
5. <i>efficiëntie</i>	verbetering	Consumentmeting+bedrijvenmeting: aantal wagenuren(c.q. km's)/aantal taxiritten (c.q. km's)
6. <i>beladingsgraad/bezettingsgraad</i>	verbetering	Bedrijvenmeting
outcome		
7. <i>taxigebruik</i>	toename in aantal en km's	Consumentenmeting, controlecijfer OVG
8. <i>Gemiddelde tariefontwikkeling</i>	Daling	Bedrijvenmeting
9. <i>modal split</i>	groter aandeel taxi	Consumentenmeting (retrospectief, stated preference), controle: OVG (= revealed preference)
belangrijke andere indicatoren		
10. <i>omzet</i>	toename door toename vraag, maar demping door lagere prijzen	Bedrijvenmeting
11. <i>werkgelegenheid</i>	toename door toename vraag, maar demping door meer efficiëntie	Bedrijvenmeting

Bijlage 3 Begrippenlijst

Beladingsgraad (beladen/onbeladen)	Het deel van de totale voertuigkilometers dat een taxi met één of meer klanten rijdt.
Belwerk	Taxiwerk waar een telefonische aanvraag aan vooraf gaat. Hoewel het zowel om straat- als contractwerk kan gaan, wordt belwerk in de regel gebruikt als aanduiding binnen het straatwerk (ter onderscheiding van het opstapwerk).
Bezettingsgraad	Gemiddelde bezetting van een taxivoertuig tijdens de beladen kilometers. Dit duidt op het gemiddeld aantal personen dat per beladen kilometer in de taxi zit.
Centrale	Een organisatie die voor aangesloten taxibedrijven ritaanvragen opneemt en ritten uitgeeft.
Chauffeurspas	Een persoonsgebonden chauffeurspas die voor de passagier goed zichtbaar in de taxi moet zijn bevestigd.
Conjunct onderzoek	Onderzoeksmethodiek om preferenties van consumenten ten aanzien van diverse producteigenschappen vast te stellen.
Contractwerk	Taxivervoer dat gedurende een bepaalde periode meermalen wordt verricht tegen een schriftelijk overeengekomen tarief.
De Boer regeling	Subsidieregeling voor decentrale overheden, bedoeld voor infrastructurele aanpassingen onder de 25 miljoen gulden. Aanpassing van taxistandplaatsen komt hiervoor in aanmerking.
Deeltaxi	Taxivorm waarbij meerdere, onafhankelijk reizende en onafhankelijk betalende passagiers een taxi delen.
Eigen rijder	Taxionderneming met één vergunde taxi. Hierbij kan het theoretisch voorkomen dat meer dan één chauffeur op één taxi rijdt.
FIFO	First in, first out. Toerbeurtverdeling waarbij de taxi die het langst op een standplaats staat te wachten (first in), het eerst recht heeft op nieuwe klanten (first out) .
Gebruiker	Consument die in de afgelopen 12 maanden minimaal één keer een taxi heeft gebruikt
Gootopstelling	Standplaatsopstelling waarbij taxi's achter elkaar staan te wachten en door de fysieke opstelling alleen de eerste auto de rij kan verlaten
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat; een uitvoeringsdienst van het ministerie van Verkeer en Waterstaat die wat betreft het taxivervoer belast is met vergunningverlening (sector Marktordening) en handhaving (sector

KNV	Handhaving). (voorheen vielen deze taken onder RVI)
'Lust' vervoer	Koninklijk Nederlands Vervoer Typologie voor taxigebbruik met voornamelijk sociaal-recreatief karakter.
'Must' vervoer	Tegenhanger van 'must' vervoer. Typologie voor taxigebbruik met een in hoofdzaak medisch karakter, waarbij de gebruikers door lichamelijke en/of geestelijke omstandigheden zijn aangewezen op de taxi.
Nevenactiviteiten	Activiteiten die taxiondernemingen uitvoeren naast de taxi-activiteiten
Nielsen indeling	Een in onderzoek veel gebruikte indeling van Nederland in 5 (Nielsen-5) of 7 (Nielsen-7) regio's.
Niet-gebruiker	Consument die de afgelopen 12 maanden geen taxi heeft gebruikt
OVG	Onderzoek verplaatsingsgedrag. Dit is een grootschalig onderzoek naar het verplaatsingsgedrag van de Nederlandse bevolking, tweejaarlijks uitgevoerd en gepubliceerd door het CBS
Opstapwerk	Onderdeel van het straatwerk. Opstapwerk betreft taxiwerk vanaf standplaatsen waarbij mensen zonder aankondiging vooraf van een taxi gebruik maken (kan ook via handopsteken).
Penetratiegraad	Aantal mensen (in relatie tot de totale populatie) dat in een bepaalde periode de taxi minimaal één keer heeft gebruikt (in dit onderzoek is die periode 12 maanden).
RDW	Dienst Wegverkeer
Reizigerskilometer	Eenheid voor de vervoerprestatie die ontstaat wanneer een reiziger één kilometer aflegt.
Responstijd	De tijd die verstrijkt tussen het aanvragen van een taxi en het moment van voorrijden.
Rolstoelvervoer	Vervoer van passagiers in een rolstoel.
RVI	Zie IVW
Straatwerk	Al het taxiwerk dat niet volgens een contract wordt verricht. Het betreft zowel belwerk als opstapwerk.
Tariefstructuur	De wijze waarop de prijs van een taxirit in straatwerk is opgebouwd. Traditioneel bestaat de tariefstructuur uit drie elementen: de eerste aanslag, een kilometertarief en een wachttarief. Samen met de ritkarakteristieken vormen deze elementen de basis voor de prijsopbouw en de prijsopbouw.
Wagenuren	Het aantal uren dat een taxivoertuig wordt ingezet voor taxivervoer. Dit is inclusief de uren gemoeid met aanrijden, afrijden en wachten op de volgende rit.

Bijlage 4 Vergelijking 4 grote steden met landelijk beeld

Ontwikkeling van de 11 centrale indicatoren: de 4 grote steden vergeleken met het landelijk gemiddelde.

	Indicator	Verwachte ontwikkeling	Landelijk gemiddelde	4 grote steden
Output				
1	Kosten toetreding	Lager	Als verwacht	Gelijk aan elders (aansluitkosten central worden hier niet beschouwd)
2	Doorstroming	Meer toetreders, ondernemers die niet meekomen vallen af	Als verwacht	Sterke toename aantal toetreders, neigt overspannen markt, afvallers gelijk
3	Differentiatie aanbod	Meer keuze	Niet merkbaar	Onbekend of dit afwijkt van landelijk gemiddelde
4	Kwaliteit	Verbetering	Niet merkbaar	De resultaten van de consumentenmetir zijn niet uit te splitsen naar gebied
5	Efficiëntie	Verbetering	Als verwacht	Geen verbetering
6	Beladingsgraad/bezetting	Verbetering	Gedaald	Sterke daling beladingsgraad,
Outcome				
7	Taxigebruik	Toename in aantal ritten en reizigerskilometers	Tendeert naar afname	Neemt af
8.	Gemiddelde tariefontwikkeling	Daling	Eerste jaar sterke stijging, tweede jaar stijging onder inflatieniveau	Eerste jaar sterke stijging, tweede jaar stijging onder inflatieniveau
9.	Modal split	Groter aandeel taxi	Niet merkbaar	Niet merkbaar
Belangrijke andere indicatoren				
10.	Omzet	Stijging door toename vraag, maar demping door lagere prijzen	Toename door hogere prijzen, maar niet door toename vraag	Totaal beeld hetzelfde: toename door hogere prijzen, niet door toename vraag Kanttekening: <ul style="list-style-type: none"> • omzet per taxi relatief harder gedaald dan elders • omzet per bedrijf harder gedaald door opsplitsing bedrijven • Omzet per uur niet gestegen, alleen platteland
11.	Werkgelegenheid	Toename door toename vraag, maar demping door meer efficiëntie	Toename door uitbreiding van capaciteit die capaciteit is niet gebaseerd is op toename vraag	Toename met name in de 4 grote steden