Verslag expertmeeting marktwerking taxivervoer dd 15-9-2010
Bijlage bij flap staf taxi dd 4-10-2010
10.2, e Wob

Hoofdpunten uit expertmeeting marktwerking taxivervoer van 15 september 2010.

1. Inleiding

Op 15 september 2010 heeft een expertmeeting plaatsgevonden om de mogelijkheden te onderzoeken voor meer marktwerking binnen het taxivervoer in Amsterdam. De deelnemers aan de bijeenkomst waren deskundigen op het gebied van marktwerking en/of taxivervoer. De namen zijn als bijlage opgenomen. Voor de bijeenkomst gold bestaande wetgeving als uitgangspunt. De Wet personenvervoer 2000 streeft liberalisering na van de taximarkt (met lage instapeisen). Echter vanaf 2000 wordt geconstateerd dat de liberalisering niet de beoogde concurrentie en kwaliteit in het taxivervoer heeft gebracht. Met name het imago van het taxivervoer is sterk afgenomen. Ook wordt het taxivervoer niet geassocieerd met veilig en betrouwbaar. Tenslotte wordt taxivervoer als duur ervaren, waardoor het minder gebruikt wordt.

Het bestuur van Amsterdam wil de kwaliteit in het taxivervoer verbeteren, waarmee niet alleen het imago beter wordt maar waardoor ook het gebruik van taxi kan toenemen en de overlast veroorzaakt door taxichauffeurs verdwijnt. Het vergroten van de concurrentie tussen taxichauffeurs lijkt een middel om meer kwaliteit te krijgen in het taxivervoer.
De focus hierbij ligt op de taxi's die actief zijn op de opstapmarkt. Op dit marktsegment wordt de minste marktwerking ervaren. Voor de contractmarkt en de belmarkt geldt dat er sprake is van herhaalaankopen (reputatie). De consument maakt op deze deelmarkten een keuze die gebaseerd is op eigen ervaring of die van anderen. Hierdoor is er sprake van meer marktwerking. Aanbieders die actief zijn op beide deelmarkten kunnen een speciale prijs maken voor het vervoer van klanten.

2. Vergroten van de concurrentie binnen de opstapmarkt

Voor de opstapmarkt geldt dat er weinig keus is en dat de keuze die er is niet transparant is. De consument kan feitelijk niet kiezen en neemt doorgaans de voorste taxi. Vastgesteld wordt dat dit in nagenoeg de hele wereld het geval is, met uitzondering in Auckland (waar men te maken heeft met 'heavy-users' van taxigebruik) en meer kleinschalig binnen Noorwegen en in Kopenhagen.

Uitgangspunt voor Amsterdam bij het verbeteren van de taximarkt is de vorming van TTO's. Hiermee moet primair de anonieme taxichauffeur van de opstapmarkt teruggedrongen worden. Daarmee wordt de markt van aanbieders (taxichauffeurs) meer overzichtelijk. Tenslotte kan de vorming van TTO's ook bijdragen aan het versterken van het onderscheid en daarmee de concurrentie. Hiermee wordt aangesloten op de oorspronkelijke gedachte van het ministerie van V&W, dat met de invoering van de groepsvorming ook de kwaliteitsverschillen inzichtelijk wilde maken en de concurrentie versterken.

Om tot meer concurrentie op de opstapmarkt te komen dienen de volgende voorwaarden ingevuld te zijn:
- kunnen kiezen op halte
- herkenbaarheid van taxi's (belangrijk voor reputatie)
- herkenbaar voor doelgroepen (gay, vrouw, hond, enz.)
  (we kunnen chauffeurs niet verplichten bepaalde doelgroepen te vervoeren?)
- differentiatie van product en prijs

Geconstateerd wordt dat vanaf de invoering van Wp2000 er nauwelijks productdifferentiatie heeft plaatsgevonden. Wel op de contractmarkt maar nauwelijks op de belmarkt (uitzondering voor VIP taxi en limousine) en zeker niet op opstapmarkt. De prikkel en mogelijkheden voor individuele chauffeur om te differentiëren ontbreekt. Cruciaal hierbij is dat de transparantie en herhalingsaankopen volledig ontbraken (de kans om dezelfde chauffeur nogmaals te treffen is verwaarloosbaar). Ook de 'macht van het getal' bij de individuele chauffeur ontbreekt. De invoering van TTO's lijkt daarmee een podium te worden om als groep wel tot gerichte

aanbiedingen (differentiëren) te komen en zodoende te concurreren. Immers als groep is er sprake van herkenbaarheid en substantie zodat er ook met de markt gecommuniceerd kan worden .

Belangrijke is de vraag wie de consument van de opstapmarkt is en of hij behoefte heeft aan keuzevrijheid. Is er sprake een herhalingsvraag? Verschil tussen Nieuw-Zeeland en Amsterdam is o.a. dat bewoners in Auckland veelvuldig de taxi gebruiken. Onduidelijk is of dit verband houdt met de kwaliteit (en ook prijs) en de beschikbaarheid van het openbaar vervoer.

De deskundigen zien de invoering van een TTO vooral als een middel voor het verbeteren van het intern toezicht en een betere herkenbaarheid/structurering. Concurrentie-effect is discutabel. Men ziet prijsconcurrentie niet als echte mogelijkheid (transparantie van tarieven staat dan erg op het spel). Eerder mogelijkheden voor productdifferentiatie.
Optie: invoeren van een “zonetarief” waarbij voor een maximaal bedrag binnen een bepaalde straal (ring A10) passagiers worden verplaatst. In dat geval de standplaatsen inrichten voor zowel het zonetarief als voor het rijden op de taxameter.

Als First in - first out (fifo) is als methodiek helder, maar vormt geen concurrentieprikkel voor de chauffeurs. In het kader van veiligheid, logistiek of doorstroming kan fifo waardevol zijn.

3. Invoering TTO

Een marktaandeel van 30% of meer voor een groep is kritiek voor concurrentie (risico van monopolie). Er moet daarom sprake zijn van een minimum aantal groepen. In wetsvoorstel wordt uitgegaan van meer dan 1 groep. Grondgedachte van de wet blijft daarbij dat er sprake moet zijn van concurrentie! De deelnemers staan een model voor met meerdere TTO’s die zich ook ten opzichte van elkaar kunnen onderscheiden.
Zelfregulering door de branche heeft absoluut de voorkeur boven wettelijke maatregelen. Of de invoering van de TTO dit zal realiseren blijft spannend. Tot nu toe heeft zelfregulering binnen de markt niet tot nauwelijks plaatsgevonden .

Voor wat de omvang van de TTO zijn veel verschillende overwegingen. Grote TTO’s kunnen meer investeringen doen, gezamenlijk meer diensten aanbieden en zijn beter herkenbaar.
Nadeel van een grote TTO:

- een grote groep kan niet zomaar op non-actief worden gezet
- minder motivatie tot kwaliteit, concurrentie, enz.
- bij slechts enkele TTO’s het risico van onderlinge prijsafspraken

Door de deelnemers is aangegeven dat TTO’s zich nog wel moeten ‘vormen’. Er is geen ervaring met verplichte groepsvorming. Het blijft spannend hoe de markt hiermee omgaat.
Valkuilen bij invoering TTO:

- concurrentie tussen chauffeurs om bij een TTO te komen.
- concurrentie tussen TTO’s om chauffeurs binnen te krijgen.
- de spookchauffeur: een TTO die allemaal mensen opvoert als chauffeur, terwijl ze dat niet zijn
- onbeheersbaarheid van TTO’s
- te zware eisen waardoor management van TTO het niet gaat ‘trekken’ of prikkel verdwijnt om te ondernemen
- TTO’s die moeten verdwijnen, maar onder een andere naam weer snel opkomen!
- wat wordt gedaan aan de chauffeurs die zich niet aansluiten?

Eerst gedachte is om het aantal TTO’s niet te beperken. Hiermee inzetten op concurrentie in de markt. De grens van 100 aangesloten chauffeurs wordt wel als zwaar ervaren. Dit is wel afhankelijk van het aantal chauffeurs dat zich meldt. Kleine TTO’s zouden meer gericht kunnen zijn op innovatie. Beheersbaarheid van het aantal TTO’s is niet onbelangrijk. Bereikbaarheid van de markt staat anders teveel onder druk.

10.2, e Wob

Amsterdam kan voor de openbare ruimte geen concessies verlenen voor het uitvoeren van taxidiensten. Ook het verpachten van ruimten lijkt geen optie, omdat de kosten hiervoor op de consument worden afgewikkeld.

Capaciteitsbeleid hanteren voor opstapmarkt is goed tegen broodnijd. Risico van een capaciteitsbeleid is dat vergunningen veel waard worden en dat door TTO's hierin gehandeld kan worden. Hiermee wordt dezelfde situatie bereikt als voor 2000. Vraag blijft of na periode van gewenning met beperkt aantal taxichauffeurs (capaciteit) voor de opstapmarkt de concurrentie ook niet minder wordt. Er is dan immers een status quo bereikt. Het aantal consumenten dat gebruik maakt van de taxi is hierbij bepalend. Op dit moment is onvoldoende bekend over de consument om tot een balans tussen aanbod en vraag te komen.

4. Instapvoorwaarden voor taxichauffeurs

De instapvoorwaarden voor een startende taxichauffeur erg laag en fiscaal bijzonder aantrekkelijk. Ook met relatief weinig omzet kan de taxichauffeur toch een eigen auto rijden, bestaat de mogelijkheid 'zwart' bij te verdienen en blijft daardoor de prikkel tot kwaliteitsverbetering bijzonder laag. Door de drempel voor het starten van een taxi financieel hoger te maken, kan dit leiden tot meer serieuze starters.

5. Prijsconcurrentie

Hoewel er vanuit de gedachte dat taxi een 'duur' product is, wordt er sterk ingezoomd op prijsconcurrentie. Dit lijkt voor de consument van de opstapmarkt geen eenvoudig criterium om keuze op te baseren. Vergelijk prijzen door aanbieders van mobiele telefoons. De prijs die direct zichtbaar is, is niet de prijs die ook betaald wordt! Aanbieders laten concurreren op bijvoorbeeld instapprijs (€ 5 of € 6) vergroot slechts de onduidelijkheid als daarna de kilometerprijs anders wordt. Evenals het berekenen van de ritprijs. Dit kan op basis van kilometers of afstanden van 900 meter. Vergelijk de abonnementen van de telefoon providers. De transparantie voor de consument neemt niet toe!

Onderzoek naar prijsgevoeligheid geeft aan dat zakenlieden en toeristen (relatief) prijsongevoelig zijn. Dit zijn wel de consumenten die doorgaans gebruik maken van de opstapmarkt.

6. Cultuur

Nederlanders/Amsterdammers in het buitenland vinden vrijwel overal de taxi beter dan hier: het is zeker goedkoper. De beleving van kwaliteit en prijs kan ook beïnvloed worden door het vakantiegevoel of het gegeven zakelijk te reizen.

De kwaliteit van het openbaar vervoer is ook bepalend bij de keuze voor een taxi.

7. Handhaving

Ervaring vanuit Schiphol (aanbesteden van standplaats) leert dat ook daar de taximarkt niet zonder toezicht kan. Ook als binnen Amsterdam de TTO wordt ingevoerd zal gedurende de eerste periode nog veel toezicht nodig zijn om de markt te begeleiden naar de nieuwe inrichting. Toezicht naar zowel het gedrag van de chauffeurs als ook het begeleiden van de consument. Dit laatste aspect vraagt meer aandacht als Amsterdam kiest voor een aanpak die veel afwijkt van wat mondiaal gebruikelijk is!
Toezicht op de taxi beperkt zich niet tot alleen de standplaatsen (aanbieden van diensten) maar ook op gedrag van chauffeur tijdens rit (als verkeersdeelnemer) en als ondernemer. Toezicht van overheid op deze aspecten blijft noodzakelijk.
Zodra de TTO's echt functioneren (inclusief interne controle, sanctie etc.) kan wellicht met minder toezicht worden volstaan. De verwachtingen hierbij zijn niet hoog. Tot op heden is taxibranche niet echt in staat gebleken zich zelf 'onder controle' te houden. Het aantal zelfstandigen kan daarvan de oorzaak zijn.

10.2, e Wob

8. Conclusies:

- Uitgangspunt moet zijn dat er ook meer concurrentiemogelijkheden moeten komen voor opstapmarkt
- Regels aanbrengen voor de opstapmarkt vraagt een inspanning/investering van de markt om die te verwerken; faseren van regelgeving!
- Invoering TTO doorzetten; eerste ordening binnen aanbod van zelfstandigen
- Er is (te) weinig bekend van de consument van de opstapmarkt. Wie is dat, waar komt hij vandaan en wat is zijn reisbehoefte. Is er behoefte aan product/prijs differentiatie?
- Aanbod van taxivervoer voor opstapmarkt moet kwalitatief op orde zijn; duidelijke regels om wangedrag te bestrijden. Daarna samen met branche marktwerking uitbreiden
- Overlast door taxi's vormt al gauw een openbare orde probleem. Vergunningen koppelen aan persoon. Overheid moet kunnen ingrijpen. Duidelijke lijn hanteren: bij misdragingen nooit meer op een taxi.
- Handhaving vanuit overheid blijft noodzakelijk, zeker direct na invoering TTO maar ook daarna
- Minimaal 100 aangesloten chauffeurs per TTO lijkt een pittige toetredingsdrempel. Omvang is nodig voor gevraagde investering. Goed volgen van ontwikkeling: ingrijpen bij (machts)misbruik.

9. Strategie:

Het primaire doel voor de opstapmarkt zou moeten bestaan uit het realiseren van een veilige en betrouwbare taxi. Hiermee wordt het imago van taxi verbeterd. Daarvoor geldt als eerste stap dat er sprake moet zijn van eenduidig taxivervoer dat vergelijkbaar is in kwaliteit en waarbij geen onduidelijkheid bestaat over het tarief. Er moet sprake zijn van een goed aanbod dat absoluut niet ter discussie staat. Zodra kwaliteit op orde is kan gewerkt worden aan het vergroten van de marktwerking.
Een belangrijke stap hiervoor vormt de totstandkoming van TTO's. Hiermee verdwijnt de anonieme chauffeur. De inrichting van een TTO stevig aanzetten (gaat immers om de opstapmarkt, daarvoor moeten zware eisen gelden!). In dat verband ook een telefooncentrale eisen. Een dergelijke centrale geeft de groep de mogelijkheid zich (op termijn) te presenteren op de (opstap- en bel)markt. Na invoering van de TTO stapsgewijs ontwikkelingen initiëren met op termijn marktwerking. TTO's vormen het instrument/het podium waarmee taxichauffeurs zich kunnen onderscheiden in de markt.

Lange termijn perspectief: bevorderen van concurrentie binnen opstapmarkt is voor zowel de consument als de taxichauffeur een groeiproces (cultuurverandering). Daarom niet alles in één keer of te veel tegelijkertijd willen regelen! Gefaseerd wijzigingen in de taximarkt aanbrengen. De invoering van TTO geldt als eerste ordeningsprincipe voor de opstapmarkt. Vandaar uit versterken van het mechanisme van zelfcontrole en kwaliteitscontrole door de branche (TTO). Hieronder valt het organiseren van een eigen kwaliteitscontrole, het aanleggen van een register van 'ongewenste' chauffeurs en het ontwikkelen van een overkoepelende stichting om de samenwerking te versterken. De overheid 'faciliteert en bewaakt' dit proces. Vervolgens door de TTO's laten werken aan productdifferentiatie op basis van kwaliteitsverschillen. Waar gewenst de infrastructuur (taxistandplaatsen) aanpassen om onderscheid (concurrentie) mogelijk te maken. Het is niet ondenkbeeldig dat na verloop van tijd TTO's in elkaar opgaan en/of nauwer gaan samenwerken (op terrein van centrale of bedrijfsvoering). Stevig ingrijpen bij TTO's die niet goed functioneren.

Verslag expertmeeting marktwerking taxivervoer dd 15-9-2010
Bijlage bij flap staf taxi dd 4-10-2010
10.2, e Wob

Bijlage: Deelnemers aan expertmeeting

	Naam	**Organisatie**
1.	Eric Wiebes	Bestuur
2.	10.2, e Wob	DIVV
3.	10.2, e Wob	DIVV
4.	10.2, e Wob	DIVV
5.	10.2, e Wob	DIVV
6.	10.2, e Wob	Bestuursdienst (Markt &Overheid)
7.	10.2, e Wob	SEO
8.	10.2, e Wob	Ministerie V&W
9.	10.2, e Wob	Ministerie EZ
10.	10.2, e Wob	NMa
11.	10.2, e Wob	NMa
12.	10.2, e Wob	Ministerie EZ
13.	10.2, e Wob	Dienst EZ (A'dam)
14.	10.2, e Wob	Bestuursdienst
15.	10.2, e Wob	DIVV