

Vergaderjaar 2017–2018

31 521

Taxibeleid

Nr. 105

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 augustus 2018

Hierbij ontvangt u een brief over de mogelijkheden voor regulering van het straattaxivervoer op basis van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000). Ik constateer dat er behoefte bestaat aan meer duidelijkheid hierover in verband met de ontwikkelingen in de taximarkt waarover ik uw Kamer met mijn brief van 15 januari 2018 informeerde.¹ Met deze brief doe ik ook het verzoek af van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat (IenW) over het gelijk speelveld in de taximarkt. Conform het verzoek ga ik in op het verschil tussen de twee markten in het straattaxivervoer (de opstap- en bestelmarkt). Ten slotte ga ik in op de subsidieaanvraag door de Stichting Landelijk Klachtenmeldpunt Taxivervoer.

Nationale regulering van de taximarkt

De taximarkt is een vrije markt. Aanbieders van taxivervoer die voldoen aan de landelijke regels van de Wp2000 mogen overal in Nederland hun diensten aanbieden. Enerzijds borgen deze regels een basiskwaliteit voor reizigers. Anderzijds bieden ze de mogelijkheid voor aanbieders om hun diensten aan te bieden daar waar op dat moment vraag is, ongeacht of het de opstap- of bestelmarkt betreft. Een chauffeur die actief is op de opstapmarkt en klanten oppikt vanaf de taxistandplaats voor het NS-station in Groningen moet aan de dezelfde regels voldoen als de chauffeur die in Eindhoven via een app is besteld, of de chauffeur die leerlingen vervoert in de provincie Zeeland.

Dit stelsel is het resultaat van de deregulering van het taxivervoer die is ingezet op 1 januari 2000 en waarmee aanbieders maximaal flexibiliteit is geboden om zo efficiënt mogelijk hun middelen in te zetten. Meer marktwerking en innovatie moest een beter taxiproduct opleveren voor de reiziger. Doel is het versterken van de positie van het taxivervoer als onderdeel van de mobiliteitsketen en -opgave. Door de deregulering

¹ Kamerstuk 31 521, nr. 104.

kwam een eind aan de versnippering van Nederland in tientallen taxigebieden met eigen veelal gemeentelijke regels en tarieven.²

De landelijke regels borgen daarbij dat de reiziger kan rekenen op:

- veilig taxivervoer; een reis waarbij de reiziger wordt vervoerd in een deugdelijk voertuig en door een vakkundige chauffeur, waarbij geen onnodig risico gelopen wordt op schade of letsel;
- betrouwbaar taxivervoer; een reis die conform gemaakte afspraken en naar verwachting van de reiziger wordt uitgevoerd; en
- betaalbaar taxivervoer; een reis waarbij de reiziger erop mag vertrouwen dat er sprake is van een redelijke prijs-kwaliteitverhouding.

Aanvullende lokale kwaliteitsregulering van de opstapmarkt

Aanhoudende kwaliteitsproblemen op de opstapmarkt in de grotere steden waren aanleiding om gemeenten in 2011 bevoegd te maken om op basis van de Wp2000 aanvullende eisen te stellen ten behoeve van de bevordering van de kwaliteit van het taxivervoer op dat deel van de markt. De kwaliteitsproblemen hebben te maken met specifieke kenmerken van de opstapmarkt waarmee deze markt zich onderscheidt van de bestelmarkt die deze kenmerken en daarmee verbonden kwaliteitsproblemen niet kent. Reizigers op de opstapmarkt zijn veelal aangewezen op de voorste taxi op de standplaats of de willekeurig aangehouden taxi op straat. Hierdoor kunnen reizigers niet of nauwelijks vergelijkingsonderzoek verrichten. Aanbieders worden daardoor niet of onvoldoende geprikkeld om zich in positieve zin te onderscheiden van concurrenten. Het levert de aanbieder immers geen extra klanten op. Voor zover er al sprake is van keuzevrijheid, is bovendien de kwaliteit van de beschikbare aanbieders voor de reiziger niet inzichtelijk.

De aanvullende kwaliteitseisen die gemeenten kunnen stellen grijpen in op dit marktfalen door taxi's die hun diensten op opstapmarkt aanbieden herkenbaarder te maken voor klanten, bijvoorbeeld door verplicht te stellen dat een voorgeschreven daklicht wordt gevoerd. Het aanvragen van een vergunning waarvoor een examen verplicht kan worden gesteld maakt dat aanbieders te traceren en ook aanspreekbaar zijn op de geleverde kwaliteit. Verplichte groepsvorming door het instellen van toegelaten taxi-organisaties (TTO's) is bedoeld om de groepsleden medeverantwoordelijk te maken voor de naleving van de aanvullende kwaliteitseisen. Met het stellen van deze eisen wordt het reputatiemechanisme in dit deel van de taximarkt versterkt. De gemeentelijke taxiregels zijn van gelijke toepassing op alle aanbieders die ervoor kiezen om op de opstapmarkt taxivervoer aan te bieden.

Op dit moment maken de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Eindhoven, Utrecht, en Den Bosch gebruik van de bevoegdheid om aanvullende kwaliteitseisen te stellen. De eerstgenoemde vier gemeenten maken daarbij gebruik van het TTO-model.³

Gevolgen marktontwikkelingen voor regulering

De markt voor straattaxivervoer is in transitie. Het aanbod aan taxi's in de grotere steden groeit stevig en door de grote populariteit van apps onder reizigers waarmee taxi's besteld kunnen worden (zoals die van Uber) groeit de bestelmarkt. Vanuit het reizigersperspectief acht ik dit laatste een

² Zie bijvoorbeeld Kamerstuk 24 036, nr. 40 en Kamerstuk 25 910, nr. 3.

³ Naast deze vier gemeenten zijn de gemeenten Utrecht, Haarlemmermeer en Enschede bevoegd om groepsvorming af te dwingen. Laatstgenoemde gemeenten maken van die bevoegdheid geen gebruik.

wenselijke ontwikkeling. Op de bestelmarkt werkt het reputatiemechanisme namelijk beter. Het feit dat reizigers voorafgaand aan de taxirit een bewuste keuze kunnen maken uit beschikbare aanbieders stimuleert deze zich positief te onderscheiden van de concurrentie. Aanbieders willen herkenbaar en aanspreekbaar zijn. Positieve ervaringen van reizigers helpen namelijk een reputatie op te bouwen en kunnen extra klanten opleveren. Het bestellen van een taxi met behulp van een app biedt de reiziger, naast gebruiksgemak, nog meer transparantie over de kwaliteit van de aanbieder.

Zoals ook internationaal in bijvoorbeeld New York en Londen te zien is, leidt de transitie tegelijkertijd in met name de grotere steden tot nieuwe problemen en reguleringsvragen.⁴ In Nederland hebben de problemen vooral te maken met overlast voor de omgeving als gevolg van de groei van het aanbod. Bijvoorbeeld geluidsoverlast voor omwonenden of verkeershinder voor medeweggebruikers. Hoewel deze problematiek dus geen direct verband houdt met de kwaliteit van het taxivervoer, trek ik mij deze wel aan. Ik heb begrip voor de uitdagingen waarvoor gemeenten zich gesteld zien. In lijn met de aankondiging in mijn brief van 15 januari 2018 dat het bestaande overleg met gemeenten wordt geïntensiveerd en uitgebreid ga ik daarom – als vervolg op overleg met gemeenten dat de afgelopen maanden in verschillende verbanden reeds heeft plaatsgevonden – samen met gemeenten onderzoeken wat de meest effectieve mix van bevoegdheden en instrumenten (van Rijk en gemeenten) is om integraal problemen aan te pakken die met het taxivervoer verband houden. Daarbij denk ik aan de kwaliteit van het taxivervoer, maar ook aan andere problematiek die gerelateerd is aan het taxivervoer, zoals openbare-ordeproblematiek of geluids- en verkeersoverlast voor omwonenden en andere weggebruikers. De in het coalitieakkoord van de gemeente Amsterdam vastgelegde wens om met het Rijk het gesprek aan te gaan over de mogelijkheden om volumebeleid te voeren, zal ik hierin als mogelijke oplossingsrichting betrekken.

In het overleg zal ik in lijn met het Regeerakkoord aandacht houden voor onnodige lastendruk en de mogelijkheden voor de sector voor het flexibel en vraaggericht inrichten van vervoer. Het is immers juist op de bestelmarkt waar innovaties zich voordoen en nieuwe initiatieven worden ontplooid, bijvoorbeeld rondom *mobility-as-a-service*. Regelgeving moet hiervoor ruimte blijven bieden.

Ook daarom acht ik het van belang om goed te kijken naar de aard en oorzaken van de problematiek, de doelen en mogelijkheden van het beschikbare instrumentarium en de relatie daartussen. De Wp2000 heeft bevordering van de kwaliteit van het taxivervoer voor de reiziger als uitgangspunt en bevat daartoe instrumenten. Deze instrumenten zijn niet bedoeld en geschikt voor de aanpak van openbare-ordeproblematiek of geluids- en verkeersoverlast. Voor de aanpak hiervan beschikken gemeenten over bevoegdheden op grond van, onder andere, de Gemeentewet en Wegenverkeerswet.⁵ Deze bevoegdheden zijn algemeen en kunnen ook worden ingezet in situaties die taxigerelateerd zijn, ongeacht of sprake is van taxivervoer op de opstapmarkt of de bestelmarkt. De

⁴ Dat transportautoriteit *Transport for London* in 2017 bekendmaakte de vergunning van Uber voor de in Londen apart gereguleerde bestelmarkt niet te verlengen, had overigens uitsluitend ermee te maken dat Uber niet aan de vergunningseisen voldeed. In juni 2018 heeft Uber een nieuwe vergunning gekregen voor vijftien maanden.

⁵ Zo heeft de gemeente Haarlemmermeer ter bestrijding van ronselaarproblematiek in een aanwijzingsbesluit op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening verboden om op een gebied rondom luchthaven Schiphol taxidiensten aan te bieden die niet vanuit een taxi worden aangeboden. De bevoegdheid hiertoe vloeit voort uit de Gemeentewet. De Rechtbank Noord-Holland heeft op 3 mei jl. bevestigd dat de gemeente hiertoe bevoegd is.

eerder beschreven aanvullende kwaliteitseisen die gemeenten op basis van de Wp2000 kunnen stellen op de opstapmarkt werken flankerend ten aanzien van de bovenstaande algemene bevoegdheden.⁶

Gelet op het andere karakter van de bestelmarkt (beter werkend reputatiemechanisme), de bestaande algemene bevoegdheden van gemeenten om aan taxivervoer gerelateerde situaties te reguleren en de wenselijkheid om ruimte te blijven bieden voor innovatie, zie ik op dit moment geen aanleiding om de bevoegdheid van gemeenten om aanvullende kwaliteitseisen te stellen uit te breiden naar de bestelmarkt. In het overleg met gemeenten zal ik deze inzet toetsen.

Verzoek gelijk speelveld

Mede naar aanleiding van het verzoek van de vaste commissie voor IenW heb ik met de gemeente Amsterdam gesproken over gelijk speelveld in het taxivervoer en de praktijk van de handhaving. Gebleken is dat in de uitvoering van de lokale bevoegdheden ongewenste verschillen kunnen optreden. Verschillen waardoor voor vergelijkbare overtredingen aanbieders op de opstapmarkt zwaarder worden bestraft dan aanbieders op de bestelmarkt. Ik vind het van belang dat het gelijk speelveld altijd geborgd is. Niet voor niets gelden voor alle aanbieders op de opstapmarkt dezelfde regels, evenals voor alle aanbieders op de bestelmarkt. Het is aan de gemeente om op zodanige wijze invulling te geven aan de lokale bevoegdheden dat in de uitvoering daarvan geen ongewenste verschillen ontstaan.

Landelijk klachtenmeldpunt taxivervoer

Het is van belang dat reizigers klachten kunnen indienen over hun taxirit. Aanbieders van taxivervoer moeten daarom op grond van de Wp2000 voorzien in een klachtenregeling. In 2011 heb ik de Stichting Landelijk Klachtenmeldpunt Taxivervoer een opstartsubsidie verleend. Aanbieders kunnen gebruik maken van het Landelijk klachtenmeldpunt taxivervoer om te voldoen aan hun wettelijke plicht. De bedoeling was dat de sector uiteindelijk de financiële verantwoordelijkheid voor het Landelijk Klachtenmeldpunt zou nemen. De subsidie is sinds 2011 twee keer verlengd. Met de opkomst van apps in het taxivervoer, is het inmiddels een stuk eenvoudiger geworden voor aanbieders om zelf in een klachtenregeling te voorzien. Tegen deze achtergrond heb ik het nieuwe subsidieverzoek van de Stichting Landelijk Klachtenmeldpunt Taxivervoer en in lijn met het besluit uit 2017 van mijn ambtsvoorganger om de Tijdelijke subsidieregeling SLKT per 2019 te laten vervallen, niet gehonoreerd.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

⁶ Kamerstuk 32 424, nr. 3.