



Deregulering taximarkt mislukt

Auteur(s):

Staveren, I.P.van.

De auteur is werkzaam bij het Institute of Social Studies in Den Haag. Met dank aan brancheorganisatie knv-Taxi voor achtergrondinformatie en de bij het onderzoek betrokken taxichauffeurs. staveren@iss.nl

Verschenen in:

ESB, 88e jaargang, nr. 4406, pagina 278, 13 juni 2003

Rubriek:**Trefwoord(en):**

marktwerving

Door de deregulering van de taximarkt is vooral in grote steden de kwaliteit gedaald, terwijl de prijzen zijn gestegen. Dit komt door een ondoorzichtige prijsopbouw en lage toetredingsbarrières.

Er is het afgelopen decennium heel wat geprivatiseerd en geliberaliseerd in de transportsector in Nederland, maar de resultaten zijn niet altijd even succesvol. Volgens de economische leerboeken ligt de oorzaak daarvan vaak bij het falen van de markt, zoals gebrekkige concurrentie onder een te klein aantal aanbieders. Soms speelt de imperfecte informatie die aanbieders hebben over de toekomstige rol van de overheid een rol, zoals bij het spoor. Dit geldt echter niet voor de taximarkt. De concurrentie is groot en toetredingsbarrières zijn laag. Toch blijven de verwachte voordelen van de liberalisering vooralsnog uit. Toen de discussie over liberalisering in volle gang was, waarschuwde Frans van Waarden dat in Nederland hetzelfde zou kunnen gebeuren als in Zweden¹. Daar leidde deregulering van de taximarkt tot een prijsstijging in plaats van een prijsdaling². De voorlopige ervaringen met de deregulering van de taximarkt in ons land geven Van Waarden gelijk. Dit blijkt uit een evaluatierapport van het nipo in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat³. In dit artikel worden de gevolgen van de deregulering van de taximarkt op een rij gezet en worden de oorzaken benoemd waarom de liberalisering tot nu toe mislukt is⁴.

De taximarkt

De Nederlandse taximarkt kent een duidelijke segmentering tussen de (vier grote) steden en het platteland. De meerderheid van de chauffeurs is niet in loondienst. Zij vormen de zogenoemde eigen rijders en maken in de vier grote steden bijna negentig procent van de chauffeurs uit, aldus het nipo-rapport. Daar wordt het grootste deel van de omzet gehaald door straat- en beltaxi's (79 procent), en in veel mindere mate uit contractvervoer, zoals ziekenvervoer en leerlingenvervoer (21 procent), zo becijferde het nipo voor het jaar 2001. Het contractvervoer was al redelijk concurrerend want opdrachtgevers onderhandelden ook voor de deregulering met verschillende taxiondernemingen. Daarbij werd niet een vaste kilometerprijs gehanteerd maar een prijs voor een overeengekomen dienstenpakket, bijvoorbeeld vijf maal per week tien leerlingen ophalen in een bepaalde wijk. De gevolgen van de deregulering worden het meest gevoeld op straat in de grote steden, waar taxi's vooral klanten bedienen via taxistandplaatsen en taxicentrales.

Deregulering van de taximarkt

De doelstelling van de deregulering was om het taxigebruik zowel absoluut als ten opzichte van andere vormen van vervoer te verhogen. Om deze doelstelling te bereiken, zou het aanbod moeten toenemen en de prijs moeten dalen. De deregulering is in fasen verlopen gedurende de periode 2000-2002. De grenzen tussen vervoersgebieden zijn opgeheven, waardoor chauffeurs in het hele land passagiers mogen oppikken en vervoeren. Ook is de verplichting opgeheven dat taxibedrijven dag en nacht beschikbaar moesten zijn. De tarieven zijn vrijgegeven waardoor de ritprijs nu per onderneming kan variëren. Sinds de deregulering mogen taxiondernemers onbeperkt uitbreiden met taxi's en meerdere chauffeurs in dienst nemen. Iedereen kan een taxibedrijf beginnen, mits er een vergunning wordt aangevraagd op basis van een ondernemersdiploma. Een chauffeurspas kan nog eenvoudiger verkregen worden: met een rijbewijs, medische keuring en een makkelijk verkrijgbaar bewijs van goed gedrag. Verder geldt formeel niet meer het 'first-in-first-out' (fifo) principe op de standplaats: de consument is niet langer gehouden aan de aloude norm om in de voorste taxi te stappen. In de praktijk echter wordt nog veel aan de fifo-norm vastgehouden. Dit lijkt vooral zo te zijn omdat de transactiekosten van prijs- en kwaliteitvergelijking in de praktijk niet opwegen tegen een eventuele goedkopere of kwalitatief betere rit. In dit artikel wordt duidelijk waarom dat zo is.

Deregulering

Effecten van deregulering...

De deregulering heeft duidelijke effecten op de aanbodzijde van de markt, vooral in de steden. Een jaar na aanvang van het liberalisatieproces was het totale aantal taxibedrijven al met tien procent toegenomen volgens het cbs, waarbij 31 procent van de vergunningen werd afgegeven aan nieuwkomers⁵. Er is een ware stormloop ontstaan op chauffeurspassen; van een mooiere respons had het ministerie niet kunnen dromen. De werkgelegenheid in de sector is volgens het cbs gegroeid van 30.500 eind 1999 naar 35.800 eind 2001. Het aantal taxi's is in dezelfde periode met eenderde toegenomen, zo becijferde het nipo.

...vallen tegen...

De flinke toename aan de aanbodzijde van de markt heeft echter niet geleid tot de verwachte welvaarts winst voor de consument in termen van lagere prijzen en meer kwaliteit. Het taxigebruik is afgenomen en ook het aantal afgelegde kilometers nam af van 740 miljoen in 1999 naar 719 miljoen in 2001, zo heeft het nipo berekend, terwijl volgens het CBS het aantal reizigerskilometers per auto, trein, en bus/tram/metro is toegenomen. Het meest opvallend is echter dat de prijzen niet zijn gedaald maar juist zijn gestegen. Volgens de brancheorganisatie knv-Taxi is dit vooral te wijten aan de doorberekening van sterke kostenstijgingen in het jaar 2000. De brandstofprijzen namen inderdaad flink toe met 17 procent voor benzine en 22 procent voor diesel. Ook de loonkosten namen gestaag toe voor chauffeurs in loondienst die onder de CAO vielen⁶. In 2001 namen de tarieven veel minder toe dan het jaar ervoor, maar trad in reële termen nog steeds geen daling op. Uit de statistieken van het CBS is op te maken dat huishoudens flink meer gingen betalen voor taxivervoer terwijl ze minder gebruik maakten van dit vervoermiddel. De uitgaven aan taxi's verdubbelden bijna van 12 euro in 1999 tot 23 euro in 2000.

...omdat prijzen ondoorzichtig zijn

Volgens Van Waarden werd het falen van de deregulering elders vooral toegeschreven aan het bestaan van asymmetrische informatie tussen taxichauffeur en klant en de daaruit voortvloeiende machtsongelijkheid in de prijsonderhandelingen⁷. Hierdoor zou marktwerking te weinig kans krijgen. Van Waarden schetste een beeld van taxichauffeurs als 'vrije jongens' die bijzonder harde onderhandelaars zouden zijn. Ze zouden erop uit zijn om de klant te bedotten door om te rijden of de klant af te persen⁸. Het probleem van de vrije tarieven zit hem echter niet zozeer in een asymmetrie in de informatie en daaruit voortvloeiende machtsongelijkheid tussen chauffeur en klant, maar vooral in het gebrek aan inzichtelijkheid in de prijsopbouw van een rit bij het vergelijken van verschillende taxi's. Ondanks dat informatie over de tarieven wettelijk verplicht is aangegeven op elke taxi, is de ritprijs dermate complex opgebouwd, dat prijsvergelijking tot hoge transactiekosten leidt. De prijs bestaat uit drie elementen die sinds de deregulering zijn vrijgelaten: een starttarief, een kilometerprijs en een wachttarief (bijvoorbeeld bij files). Aangezien twee van de drie tariefelementen variabel zijn en het begintarief ook nog eens verschilt per taxi, is het erg lastig om een enigszins betrouwbare schatting te maken van verschillen in ritprijzen tussen taxi's. Vergelijking van prijzen is ingewikkeld en tijdrovend en levert daarom hoge transactiekosten op, waarbij men ook tegen het probleem van de begrensde rationaliteit aanloopt. Chauffeurs hebben ook problemen met de ondoorzichtige prijsopbouw. Zij kunnen alleen een grove prijsinschatting maken, omdat de ritduur varieert met de grote drukte op de weg - een bijna permanent fenomeen in de grote steden. Op het eerste gezicht heeft hier de chauffeur een informatievoorsprong op de klant door de dagelijkse ervaring van pieken en dalen in verkeersdruk. Maar in de praktijk blijkt de drukte voor een niet onbelangrijk deel ook een willekeurige dimensie te hebben. Dat bleek ook wel uit de ritduur (en prijs) van mijn ritjes tijdens de spits (zie voetnoot⁴), die ook voor chauffeurs lastig is in te schatten.

Prikkel voor prijsconcurrentie ontbreekt

Het is voor chauffeurs en ondernemingen weinig effectief om op prijs te concurreren, omdat ze de consument vooraf maar in beperkte mate zekerheid over de prijs kunnen geven. Hoewel chauffeurs enige informatievoorsprong kunnen uitbuiten, wordt prijsconcurrentie ook belemmerd door de ondoorzichtige prijsopbouw en onzekerheid over de ritduur. Dit is voor beide partijen nadelig. Ook al biedt een chauffeur een lagere aanslag of een lager kilometertarief, hij zal er weinig extra klanten mee trekken. Er is dus niet sprake van marktfalen maar van teveel aan marktwerking, meer dan de taximarkt aankan gegeven de inherente onzekerheden op die markt. Dat wil zeggen dat de allocatie op de taximarkt te veel leunt op vrije prijsvorming terwijl de onzekerheden op deze markt ook andere informatiedragers dan alleen de prijs nodig heeft om tot een efficiënte allocatie van middelen te komen. Concurrentie lijkt daarom meer zinvol op basis van kwaliteitsaspecten, want juist daar blijven veel onzekerheden voor de consument bestaan: wat is de kwaliteit van de dienstverlening, en is de chauffeur wel betrouwbaar⁹? Van Waarden wees terecht op deze onzekerheden en suggereerde de instelling van toetredingseisen en zelforganisatie in de branche. Zelfregulering komt echter alleen van de grond als er weer rust en vertrouwen heerst op de markt. De deregulering heeft - bedoeld en onbedoeld - erg veel overhoop gehaald, hetgeen fnuikend is voor het ontstaan van vertrouwen.

Neveneffecten

liberalisering

Verborgene werkloosheid

De liberalisering heeft vooralsnog niet tot verbeteringen in de kwaliteit van de dienstverlening geleid. Bij de Consumentenbond regent het klachten over een slechte beheersing van de Nederlandse taal en gebrekkige stratenkennis bij veel nieuwe taxichauffeurs. Ook uit het nipo-onderzoek blijkt dat consumenten minder tevreden zijn dan voorheen, vooral in de grote steden. De grote toestroom van slecht gekwalificeerde chauffeurs is niet alleen nadelig voor de consument maar heeft ook negatieve gevolgen voor de arbeidsmarkt in de sector. Het heeft in korte tijd geleid tot een fenomeen dat vooral bekend is van de informele sector in ontwikkelingslanden: verborgen werkloosheid. Dit doet zich vooral voor bij chauffeurs van de straat- en beltaxi's: lange werkdagen, met vooral lange wachttijden op de standplaatsen, tegen afnemende inkomsten, zo kan uit het nipo-rapport worden geconcludeerd. Door het wegvallen van toetredingsbarrières voor chauffeurs is het beroep van taxichauffeur in korte tijd verworden tot een vergaarbak aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waarin vooral onbemiddelbare nieuwkomers op de Nederlandse arbeidsmarkt hun geluk lijken te beproeven. Bij de dalende vraag en het toegenomen aanbod zijn de inkomsten voor taxiondernemingen en chauffeurs gedaald. De omzet voor de taxibranche als geheel is wel gestegen, maar zoals hierboven werd vermeld lag daar vooral een kostenstijging aan ten grondslag. De omzet per kilometer, per taxi en per onderneming is echter afgenomen, vooral in de grote steden, aldus de cijfers van het nipo. Deze effecten van de deregulering uiteten zich in een dalende efficiëntie van de taximarkt. De arbeidsproductiviteit per uur is gedaald en ook de kapitaalgoederenvoorraad wordt minder efficiënt ingezet. Volgens het nipo-rapport nam het percentage beladen kilometers (van het totaal aantal verreden kilometers) bij straattaxi's af van 54 procent in 1999 tot 45 procent in 2001.

De typische taxichauffeur?

Tot slot blijkt de deregulering nog andere ongewenste neveneffecten te hebben. De toetreding van slecht gekwalificeerde allochtone chauffeurs lijkt te leiden tot stigmatisering van de hele groep allochtone chauffeurs door zowel gevestigde chauffeurs als klanten. Een

ander onbedoeld neveneffect is een trendbreuk in de afname van de gendersegregatie in de sector. Groeide het aandeel vrouwelijke chauffeurs nog van 17,4 procent in 1993 naar 27,5 procent in 1999, twee jaar later was het percentage vrouwen licht gedaald naar 26,5 procent, aldus het cbs. Er lijkt sprake te zijn van een trendbreuk, die vooral te verklaren is door het minder aantrekkelijk worden van deeltijdwerk nu de wachttijd tussen ritten zo is toegenomen. Dergelijke signalen van segregatie op deze arbeidsmarkt verdienen nader onderzoek, omdat ze barrières opwerpen voor de efficiënte allocatie van menselijk kapitaal. De afgenomen arbeidsproductiviteit en verminderde inzet van het wagenpark, tezamen met de hierboven genoemde neveneffecten duiden erop dat de deregulering tot een daling in de efficiëntie op de taximarkt heeft geleid.

Lessen voor beleid

Prijsconcurrentie

Er is een aantal lessen te leren uit de ervaringen. Voor alle duidelijkheid: terug naar de oude situatie is niet wenselijk. Sommige regels waren beperkend voor de consument en leidden tot inefficiënte inzet van middelen. Wat wel duidelijk wordt is dat in de huidige praktijk concurrentie effectiever zal zijn via kwaliteit dan via het prijsmechanisme. Behalve als prijsconcurrentie alleen voor de kilometerprijs gaat gelden, waarbij het start- en het wachttarief vaste prijzen kent. In dat geval zou beter zichtbare prijs-per-kilometer-informatie op taxi's de prijsconcurrentie kunnen aanwakkeren.

Kwaliteit

Afgezien van betere prijsconcurrentie moet het kwaliteitsprobleem aangepakt worden. Het ministerie heeft dat probleem inmiddels erkend en werkt nu samen met de brancheorganisatie aan een vakdiploma voor taxichauffeurs, dat een voorwaarde wordt voor het verkrijgen van een chauffeurspas. Kwaliteitsverbetering en differentiatie op de taximarkt hangt echter voor een belangrijk gedeelte af van vertrouwen tussen klant en chauffeur. Pas als dat weer terugkomt in de branche zullen chauffeurs weer willen investeren in dienstverlening, zoals het in voorkomende gevallen aan elkaar 'doorgeven' van een afgesproken rit aan een andere chauffeur (ook als ze eigen rijders zijn). Verder is er ook vertrouwen nodig tussen chauffeurs onderling om tot kwaliteitsverbetering te komen. Zonder vertrouwen ontstaat geen collectieve actie, zoals bijvoorbeeld de instelling van vaste prijzen voor bepaalde trajecten waar momenteel door enkele taxibedrijven mee geëxperimenteerd wordt. Dat kan ook door de oprichting van nieuwe centrales en andere vormen van zelforganisatie in combinatie met kwaliteitsnormen of een keurmerk. Die zelforganisatie ontstaat vanzelf, als de overheid maar eerst de scherven opruimt van de doorgesloten deregulering: de consument en de taxibranche verdienen beter.

1 F. van Waarden, Transacties over taxi's, ESB, 16 januari 1998, blz. 28-32.

2 T. Garling, T. Laitila, A. Marell and K. Westin, A note on the short-term effects of deregulation of the Swedish taxi-cab industry, Journal of transport economics and policy, mei 1995, blz. 209-214.

3 NIPO, Eindrapport monitoring en evaluatie deregulering taxivervoer 1999-2001, Amsterdam, NIPO Consult, 2002.

4 De informatie voor dit artikel is deels verkregen via de methode van participerende observatie. Gedurende vier maanden in het najaar van 2002 heeft de auteur als klant ongeveer 280 taxiriten in Rotterdam en Den Haag gemaakt.

5 CBS, Statline, 27/01/2003, www.cbs.nl.

6 Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Kerncijfers personenvervoer 2001. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Dan Haag, 2002.

7 Van Waarden, op. cit., 1998.

8 Mijn ervaring is een andere, waarbij onmiddellijk op mijn aanwijzingen de kortste weg door achterafstraatjes werd genomen om stoplichten te ontwijken, en soms de meter werd afgezet als we in een file terechtkwamen.

9 De gemiddelde ritprijs bleek vooral te variëren met de verkeersdruk, niet zozeer met verschillen in tarieven tussen taxi's. Ik ben wel drie maal van centrale gewisseld vanwege ontevredenheid over de kwaliteit van de dienstverlening, met name de lange wachttijd voor het arriveren van de taxi.