



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de Minister van Economische Ontwikkeling
Dhr. R. Cijntje MBA
Alhier.

Datum: Willemstad, 20 december 2021

Ref.nr.: 120/2021-SER

Betreft: Advies inzake het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 16, derde lid, sub d, van de Eilandsverordening personenvervoer (Landsbesluit taxi-tarieven 2021)

Excellentie,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 22 september 2021 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van u ontvangen betreffende het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 16, derde lid, sub d, van de Eilandsverordening personenvervoer (Landsbesluit taxi-tarieven 2021 (zaaknummers 2017/034864-2015/062501-2014/055493; ref. nr. 081/2021-SER).

Bijgaand advies is in de buitengewone voorbereidende en plenaire vergadering van 16 en 20 december 2021 behandeld en vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar genoemd advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister van Algemene Zaken
De Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO/WJZ) van het Ministerie van Algemene Zaken

Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T: (+5999) 461-5406/ 5328

www.ser.cw

Uit de toelichting bij onderhavig concept-landsbesluit blijkt dat voornoemde problemen zich ook – in meer of mindere mate - op Curaçao afspelen. Nader onderzoek is nodig om te bezien of – enkele van - de door KNV Taxi voorgestelde oplossingen ook van toepassing kunnen zijn in Curaçao.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. d/s. R.J. Henriquez

cc. De Minister van Algemene Zaken
De Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO WJZ)

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) is een vast college van advies met als taak de regering en de Staten te adviseren over het te voeren sociaaleconomisch beleid, aangelegenheden van sociaaleconomische aard en over wettelijke regelingen van sociaaleconomische aard.

Richtinggevend bij de advisering door de SER is het hanteren van een breed welvaartsbegrip waarbij het niet alleen gaat om materiële vooruitgang, maar ook om aspecten van sociaal welzijn en een goede kwaliteit van de leefomgeving, kortom een duurzame ontwikkeling van de samenleving.

De SER streeft daarbij naar kwaliteit en draagvlak: hoge deskundigheid in combinatie met breed gedragen overeenstemming en steun in de samenleving.

Dat kan door in tripartiete vorm – werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers en onafhankelijke leden – te discussiëren over beleid en beleidsvoornemens van de regering en daarover gevraagd en ongevraagd te adviseren.

Diverse maatschappelijke organisaties krijgen ook een luisterend oor bij de SER; afhankelijk van het onderwerp ter advisering, worden deze organisaties op uitnodiging van de SER gevraagd hun deskundigheid in te brengen.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER, adviezen, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER.

Sociaal-Economische Raad
Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T (+5999) 461 5406 / 5328
E info@ser.cw
www.ser.cw

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

C

4

2

C

Inhoudsopgave

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding	7
1.1 Adviesaanvraag	7
1.2 Observaties SER inzake adviesverzoek	7
2. Standpunt van de SER	10
2.1 Probleemanalyse en proces	10
2.2 Noodzaak en beoogd doel	11
2.3 Introductie taximeters	12
2.4 Beleid taxivervoer Curaçao	12
2.5 Beleid tarieven taxivervoer Curaçao	14
2.6 Vaststelling tarieven taxivervoer	15
2.7 Rekenmodel voorgestelde tarieven (inclusief gebruikte tarieven)	15
2.8 Kostencomponenten in het rekenmodel	18
2.8.1 Brandstofverbruik	18
2.8.2 Dagelijkse onkosten	18
2.8.3 Salarissen	18
2.8.4 Rente & aflossing	19
2.8.5 Onvoorzien	19
2.9 Productiviteit	20
2.10 Conclusie tarieven	20
2.11 Financiële gevolgen	21
2.12 Inwerkingtreding	22
3. Taxibeleid internationaal	23
3.1 Regulering versus deregulering	23
3.2 Internationaal gehanteerde methodieken voor tarifiering taxivervoer	25
3.3 Uber	26
3.4 KNV Taxi visie 2025	26

Concept-advies van de Sociaal-Economische Raad ten behoeve van de buitengewone voorbereidende en plenaire vergadering van 16 december 2021 betreffende het landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 16, derde lid sub d, van de Eilandsverordening personenvervoer (Landsbesluit taxi-tarieven 2021) (Zaaknummers 2017/034864, 2015/062501, 2014/055493, ref.nr. 081/2021-SER)

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- Op 22 september 2021 heeft de Sociaal-Economische Raad (hierna: de SER) een adviesverzoek van de Minister van Economische Ontwikkeling ontvangen betreffende het concept-landbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 16, derde lid, sub d, van de Eilandsverordening personenvervoer (Landsbesluit taxi-tarieven 2021) (hierna: het concept-landsbesluit h.a.m. of het concept) en de bijbehorende concept Nota van Toelichting (hierna: de NvT of de toelichting).
- Het concept-landbesluit h.a.m. strekt tot uitvoering van nieuwe taxi-tarieven op Curaçao en vervangt het Eilandsbesluit Taxi-tarieven Curaçao 2008.
In het concept worden geregeld: het basistarief voor een rit; de maximale toeslagen die mogen worden toegepast in bepaalde omstandigheden; het toertarief (i.e. het rijden per uur); het op een voor de gebruiker van de taxi zichtbare plaats aanbrengen van de wettelijk vastgestelde tarieven; en het tijdstip van de inwerkingtreding.
- De vaststelling van de tarieven, zoals in het onderhavige ontwerp voorgesteld en de onderbouwing ervan, heeft geruime tijd in beslag genomen, waarbij verschillende methodieken voor de berekening van de tarieven zijn gehanteerd. De SER constateert op dat het beleid ten aanzien van de te hanteren maximum taxitarieven na 2008 herhaalde malen is gewijzigd en daardoor niet inzichtelijker is geworden.
- Nadat in december 2014 de RvM akkoord was gegaan met de aanpassing van de tarieven in verband met de (her)ijking van nieuwe bestemmingen en de verdeling van Curaçao in zones en de prijsinflatie, is in 2015 een Commissie 'Invoering Nieuwe Tarievenstructuur voor taxi's en taximeters' ingesteld.
De Commissie werd in het leven geroepen vanuit de wens om de taxi-sector verder te professionaliseren, door onder andere een uniforme en transparante tarievenstructuur te hanteren, en om zodoende oneerlijke concurrentie tegen te gaan. Dit zou tevens moeten bijdragen aan de verhoging van de kwaliteit van de toeristische bestemming Curaçao.
- Uit een vergelijking van de taxi-tarieven van 2008 met andere internationale bestemmingen (met tarieven in 2015) is gebleken dat de taxitarieven van Curaçao vergelijkbaar zijn met of (ver) boven de tarieven van grote steden in Europa en de Verenigde Staten, Canada, en Australië liggen. De in 2014 door de RvM geaccordeerde tarieven zijn hoger dan de in 2008 vastgestelde tarieven. Hoewel deze tarieven destijds waren afgestemd met de taxi-sector, werden ze later door velen uit de taxi-sector als te hoog beschouwd. Opgemerkt dient te worden dat deze tarieven nooit bij landsbesluit zijn vastgesteld. Niettemin zijn ze onder de taxi-sector verspreid, in de krant gepubliceerd en ook in de praktijk gebruikt. Ook andere tarievenstructuren werden toegepast; alle hadden echter gemeen dat ze hoger lagen dan de tarieven van 2008.

- In december 2015 heeft de RvM het voorstel van de Commissie voor een nieuwe tarievenstructuur geaccordeerd. Deze zou tegelijkertijd ingaan met de implementatie van de taximeter of een gelijkwaardig apparaat. Een tarievenstructuur gebaseerd op zones bleef gehandhaafd, waarbij echter het aantal zones werd teruggebracht van 13 naar 4 zones. Volgens de NvT bleek deze geaccordeerde tarievenstructuur enkele tekortkomingen te hebben die de uitvoering zouden bemoeilijken en zelfs onwenselijk maken.
- Het voorgaande heeft er toe geleid dat de Minister van Economische Ontwikkeling een nieuw voorstel voor een tarievenstructuur heeft laten opstellen, gebaseerd op kilometers. Het voorliggende conceptlandsbesluit, h.a.m., voorziet daarin.
- De SER gaat er vanuit dat de wens om de taxi-sector verder te professionaliseren - zoals in de taakopvatting van de Commissie 2015 verwoord - door onder andere een uniforme en transparante tarievenstructuur te hanteren, die zou moeten bijdragen aan de verhoging van de kwaliteit van de toeristische bestemming Curaçao, nog immer het hoofddoel is. De SER onderschrijft deze doelstelling, maar constateert dat deze niet als zodanig is verwoord in de considerans noch in de NvT. De SER is van mening dat dit alsnog dient plaats te vinden.
De eerste overweging in de considerans is namelijk dat in verband met de introductie van de taximeter een nieuwe tarievenstructuur wordt vastgesteld. Naar het oordeel van de SER is echter niet de introductie van taximeters de hoofd- of achterliggende reden dat de tarieven worden aangepast, maar eerder een instrument om de gehanteerde tarieven voor taxi-passagiers inzichtelijk te maken.
- In het verlengde van het voorgaande constateert de SER dat in het onderhavige ontwerp noch in de NvT wordt ingegaan op de introductie van de taximeter. De SER vraagt zich in het licht daarvan af hoe ver het met voornoemde introductie staat. In dit verband dringt de SER er bij de minister op aan om inzage te geven in de evaluatie van het pilotproject 'introductie taximeters' dat volgens de ambtelijke correspondentie binnen zeer korte tijd van start zou moeten gaan. Tevens vraagt de SER om een nadere toelichting met betrekking tot de regelgeving inzake de verplichte introductie van taximeters en hoe deze concreet ten uitvoer is gebracht.
- Uit nader verkregen informatie blijkt dat vanuit MEO het proces om te komen tot de aanschaf van taximeters was ingezet, maar dat, onder andere vanwege de financiële crisis als gevolg van de Covid-19 pandemie, er geen geld beschikbaar was voor de aanschaf van deze meters.
Daarbij heeft de SER vernomen dat inmiddels een beleidswijziging betreffende het gebruik van taximeters heeft plaatsgevonden. In plaats van het gebruik van taximeters wordt overgegaan tot het gebruik van een applicatie (hierna: app) door de vergunninghouders, waarbij MEO het kader bepaalt, hetgeen wil zeggen dat MEO een aantal minimeisen, waaraan de applicatie moet voldoen, stelt.
- Het onderhavige concept-landsbesluit h.a.m. regelt uitsluitend de tarifiering van taxivervoer en gaat niet in op het gewijzigde beleid ten aanzien van het verplichte gebruik van taximeters versus het gebruik van bovengenoemde applicatie.
Naar het oordeel van de SER had het op de weg van de minister gelegen deze beleidswijziging wél in het dossier op te nemen. Het gebruik van een app past volgens de SER beter in het huidige tijdperk, brengt minder kosten met zich mee, en is inzichtelijker en gebruiksvriendelijker voor de klant. Daarbij kan data worden verzameld die voor de aanpassing van het huidige c.q. de formulering van toekomstig beleid van belang is.

- In het verlengde van het voorgaande vraagt de SER zich af in hoeverre de regering heeft nagedacht over de inrichting van de taxisector, in de zin van regulering versus deregulering, aanpassing c.q. modernisering van (de wetgeving inzake) het vervoer van personen, of bijvoorbeeld het toestaan van de introductie van vervoer via Uber. In hoofdstuk 3 'Taxiregulering internationaal' wordt hier nader op ingegaan
- Hoewel in de NvT een uiteenzetting wordt gegeven over het proces en de geconstateerde knelpunten, ontbreekt er een coherente en consistente beleidsmatige inkadering. Dit kan wellicht te maken hebben met het gegeven dat de Minister van Economische Ontwikkeling, van wie het onderhavige adviesverzoek afkomstig is, specifiek over de tarifiering gaat terwijl de Minister van VVRP bestuurlijk eindverantwoordelijk is voor het beleid inzake taxivervoer. Desalniettemin is de SER van mening dat ook wat de tarifiering van taxivervoer betreft, de beleidsmatige inkadering ontoereikend is, mede vanwege onvoldoende onderbouwing dan wel motivering van de beleidsintenties. Daardoor is slechts een geringe toetsing op beleidsconsistentie mogelijk. Door het ontbreken van een grondige analyse van de mogelijke macro-economische en sociaaleconomische effecten van de desbetreffende beleidsvoornemens is het daarnaast lastig een inschatting te kunnen maken van de beoogde effecten van de voorgestelde maatregelen evenals mogelijke onbedoelde neveneffecten.
- In de NvT wordt nader ingegaan op de tarievenstructuur van het onderhavige concept-landsbesluit en op de kostencomponententabel van 2017. Allereerst wordt er gesteld dat 'Een randvoorwaarde waarmee rekening moest worden gehouden bij de ontwikkeling van de tarievenstructuur op basis van kilometers was dat de uiteindelijke taxitarieven redelijk overeen moesten komen met de tarieven die op dat moment (augustus 2017) gangbaar in de praktijk waren.'
De SER mist voor deze randvoorwaarde een onderbouwing in de NvT. In de toelichting wordt immers gesteld dat uit een analyse van de geaccordeerde tarievenstructuur van december 2014 en de (vanaf december 2014) in de praktijk door de taxi-sector gehanteerde tarievenstructuren geconcludeerd kan worden dat de tarieven in Curaçao verder zijn gestegen ten opzichte van 2008 en in feite dus te hoog waren.
Naar het oordeel van de SER zou het uitgangspunt voor de vaststelling van de taxitarieven niet de gangbare praktijk moeten zijn, maar de actuele hoogte van algemeen gehanteerde kostencomponenten. In het licht daarvan beveelt de SER aan om de 'randvoorwaarde waarmee rekening moest worden gehouden' zoals in de NvT opgenomen en hierboven beschreven, nader toe te lichten en te onderbouwen.
- Vanwege de grote verschillen in tarievenstructuren en de niet-inzichtelijkheid in de prijsvorming, waardoor met name toeristen onaangenaam verrast kunnen worden door een hoge taxi-prijs, staat de SER in beginsel niet negatief tegenover het vaststellen van een maximum bedrag per gereden kilometer en maximum bedragen voor toeslagen en dergelijke. De SER geeft de Minister echter wel in overweging om op basis van reële berekeningen de taxitarieven vast te stellen en niet op basis van de randvoorwaarde dat gangbare tarieven gehandhaafd moeten worden. Dit mede met het oog op het feit dat in de NvT aangegeven is dat toeristen niet alleen de onduidelijke totstandkoming van de tarieven als een minpunt zagen, maar dat zij tevens de gevraagde tarieven in een aantal gevallen erg hoog vonden.
De SER doet daarom de aanbeveling om de maximum taxitarieven aan een jaarlijkse evaluatie te onderwerpen en op grond daarvan jaarlijks (naar boven of neerwaarts) bij te stellen.
- De Commissie stelt in haar rapport dat de productiviteit van de chauffeurs, op basis van berekeningen uit 2008, rond de 30 procent lag, en stelt dat dit percentage te laag is voor een goede bedrijfsvoering. De lage productiviteit heeft er volgens de Commissie de afgelopen jaren toe geleid

dat de tarieven zijn verhoogd zodat met minder ritten toch de noodzakelijke dagopbrengst gehaald kan worden. Tegelijkertijd stelt de Commissie dat uit de bezoekersaantallen en de expenditure survey over het bestedingspatroon van toeristen blijkt dat in de afgelopen jaren de bestedingen aan taxidiensten zijn gedaald terwijl de bestedingen aan autoverhuur en toerbussen zijn gestegen. Dit terwijl er een toename was in het aantal toeristen dat Curaçao bezocht. De Commissie ziet dit als een belangrijke indicatie dat een verdere verhoging van de tarieven niet zal leiden tot meer inkomsten; eerder het tegenovergestelde.

De Commissie concludeert 'dat een verhoging van de inkomsten alleen kan worden gerealiseerd door een aanpassing van de prijs of van het aanbod'. Daarbij stelt de Commissie 'dat een beperking van het aanbod niet haalbaar is en daarmee is een pas op de plaats voor wat betreft de prijs het enige alternatief om het vervoer per taxi weer aantrekkelijk te maken voor toeristen en ook inwoners van Curaçao'.

- De Commissie licht niet toe waarom een beperking van het aanbod niet haalbaar is. Behalve dat de SER graag een toelichting hieromtrent zou willen ontvangen, acht de SER het, gezien het in Curaçao sterk gereguleerde karakter van het taxivervoer, het op zijn plaats om de mate van regulering alsmede de invulling ervan op regelmatige basis te evalueren en indien nodig aan te passen of te herzien. De SER geeft de minister dan ook in overweging om niet uitsluitend de prijsstelling van de tarieven te regelen, maar – in samenwerking met de Minister van VVRP – het geheel aan regelgeving met betrekking tot de taxisector aan een grondige evaluatie te onderwerpen.
- In het ontwerp zijn de berekeningen voor het maximum- en minimumbasistarief vastgesteld. Daaruit blijkt dat er in de taxi-sector een zekere mate van marktwerking zou kunnen plaatsvinden. Taxi's kunnen hun diensten immers aanbieden onder het maximumtarief, mits zij het minimumbasistarief voor zeer korte afstanden, namelijk ritten tot 2.5 kilometer, hanteren. Tegelijkertijd wordt in de NvT gesproken over de wenselijkheid van een uniforme tarievenstructuur. De maximum-basistarieven fungeren in dat geval de facto als een vastgesteld, uniform tarief. Volgens de SER wrekt zich hier het ontbreken van een duidelijke keuze met betrekking tot de gewenste graad van regulering van de markt: het hanteren van maximumtarieven, waarbij enige marktwerking kan plaatsvinden, of taxibeleid dat het gebruik van een uniforme tarievenstructuur oplegt.
- In 2017 is een actualisatie van de kostencomponententabel per 2017 gemaakt. Grotendeels is deze gebaseerd op een evaluatie van de kostencomponententabel van het jaar 2008, op berekeningen van de Commissie in 2015 en op de tarieven die in 2017 in de praktijk werden gehanteerd. Naar het oordeel van de SER is het van belang dat de kostencomponententabel een zeer zorgvuldige weergave is van de reële kosten, waarbij tevens een afweging moet worden gemaakt welke kostencomponenten daadwerkelijk thuishoren in een dergelijke tabel. De SER plaatst bij een aantal componenten opmerkingen.
- Voor de berekening van het brandstofverbruik is er vanuit gegaan dat een taxi gemiddeld 200 kilometer per dag rijdt gedurende 270 werkdagen per jaar. Deze berekening is overgenomen uit de kostencomponententabel van 2008 en komt vrijwel overeen met de analyse van de Commissie uit 2015. De analyse van de Commissie was gebaseerd op de informatie van de taxivergunninghouders zelf. Deze inschatting van het gemiddeld aantal gereden kilometers per dag vindt de SER hoog; met name wanneer dit afgezet wordt tegen het gemiddeld aantal effectief bezette (en hiermee betaalde) kilometers, namelijk zestig per dag. Dit betekent dat de taxi's gemiddeld 140 van de 200 kilometer per dag zonder klandizie rijden, hetgeen neerkomt op een productiviteit van 30 procent. De SER verneemt graag van de minister op welke wijze de berekening precies heeft plaatsgevonden met betrekking tot de gemiddeld gereden 200 kilometers per dag en waarom deze

mede als uitgangspunt is genomen voor de prijsvorming van het tarief. Tevens wil de SER graag opheldering over de inbreng van de taxivergunninghouders zelf in deze en in het bijzonder of er sprake is van een objectief vastgesteld gegeven.

- De SER zet vraagtekens bij het toevoegen van de kostenpost 'dagelijkse onkosten' in de tabel, met name wat betreft het kopen van eten en drinken onderweg. De SER is van mening dat iedere persoon, waar ook werkzaam, zelf verantwoordelijk is voor de kosten van eten en drinken en dat deze kosten niet in het businessmodel meegenomen zouden moeten worden. Temeer omdat reeds uitgegaan wordt van een minimumloon als salariskosten, welke zijn doorberekend in de tarieven.
- De salariskosten zijn berekend op basis van het minimumloon geldend vanaf 1 januari 2017. Deze kosten worden, net als de overige kosten van de kostencomponententabel, meegenomen in de berekening van het maximum basistarief. Deze salariskosten bedragen 29 procent van het totaal en zijn dus sterk medebepalend voor de vaststelling van de tarieven.
De SER heeft echter ernstige bedenkingen tegen deze vaste component 'salarissen' indien er inderdaad sprake is van een gemiddelde productiviteit van drie ritten per dag van in totaal 60 kilometer. De SER vraagt zich af waarom hier een minimumloon tegenover zou moeten staan. De SER geeft de Minister in overweging om de kostenpost 'salarissen' zoals opgenomen in de kostencomponententabel te laten herevalueren.
- De post 'Rente & aflossing' is gebaseerd op de uitgangspunten en berekeningen in het SOAB-advies inzake revisie van de tarieven voor kleine en middelgrote bussen van 20 december 2013. Hierbij is uitgegaan van een aflossingsperiode van vier jaar.
Het niet verdisconteren van de restwaarde van de kosten voor aflossing en rente ziet de SER als een ommissie. Zakelijk gezien is het wellicht juist om een voertuig in 4 jaar af te lossen en aldus af te schrijven, maar de facto blijft de vergunninghouder met een voertuig dat nog een zekere waarde heeft. Aangezien deze post 24 procent, dus bijna een kwart, van de totale gemiddelde kosten omvat, is deze van grote invloed op de tariefbepaling. De SER verzoekt de Minister deze kostencomponent nader te bezien.
- De post onvoorzien is berekend op basis van 5% van de vaste kosten uit de kostencomponententabel, zijnde de onderhoudskosten, autoverzekering, motorrijtuigenbelasting en leges, rente en aflossing, salarissen, kleding en schoeisel.
Mede omdat de post onvoorzien geen vast bedrag is, maar een procentueel bedrag dat afhankelijk is van de hoogte van bijna alle kostencomponenten, kan dit bedrag sterk oplopen. De SER meent daarenboven dat de samenstelling van deze kostencomponent aan een nadere analyse moet worden onderworpen, teneinde te bepalen of deze valide is, met name met betrekking tot de vraagstelling of de risico's van het ondernemerschap, zoals met name rente en aflossing, salarissen, dagelijkse onkosten, en kleding en schoeisel wel moeten zijn opgenomen.
- De SER komt tot de voorlopige conclusie dat een herberekening van de kostencomponenten op zijn plaats is. De SER merkt hierbij op dat de berekening van de tarieven voor taxi's zijn berekend op basis van een kostenmodel, dat niet alleen in grote mate naar de taxichauffeurs toerekent – alle onkosten, tot kleding, schoeisel en afhaalmaaltijden toe zijn immers inbegrepen -, maar dat tevens gebaseerd is op de aanname dat alle kosten gedekt moeten worden, onafhankelijk van de productiviteit van de taxi's. In het huidige model wordt immers uitgegaan van drie ritten per dag, waarmee de taxichauffeurs minimaal het minimumloon moeten kunnen verdienen. Naar het oordeel van de SER is dit geen steekhoudende redenering.

- Vergunninghouders zijn ondernemers. Analooq aan het SER-advies inzake het concept-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Eilandsbesluit personenvervoer (juli 2018, ref.nr. 086/2018-SER) stelt de SER ook hier dat het risico van ondernemerschap, door de wijze waarop de huidige maximale tariefstelling tot stand komt en de daaruit voortvloeiende (te) hoge tarieven, door de overheid worden geminimaliseerd.
- Door een uniforme en transparante tarievenstructuur te hanteren, in combinatie met het gebruik van taximeters, zou er sprake kunnen zijn van een professionalisering van de taxi-sector. Desalniettemin kan de SER zich, op grond van het voorgaande, niet aan de indruk onttrekken dat de tarieven, mede door uitsluiting van het ondernemersrisico, te hoog zijn vastgesteld, en daardoor niet per se zullen bijdragen aan de verhoging van de kwaliteit van de toeristische bestemming Curaçao.
- In de NvT ontbreekt een analyse van de financiële gevolgen voor de overheidsfinanciën, waarmee het ontwerp niet voldoet aan artikel 11 van de Landsverordening comptabiliteitsvoorschriften Curaçao. In de toelichting is vermeld dat het onderhavig besluit geen directe financiële consequenties voor het Land met zich mee brengt. Dit wordt vervolgd met 'De introductie van de taximeter of gelijkwaardig apparaat of applicatie kan eventueel wel financiële gevolgen voor het Land hebben door de eenmalige aankoop van hardware en software'. De SER constateert dat er, gezien de noodzaak tot aanschaf van hard- en software, wel degelijk – en niet 'eventueel' - kosten voor het Land, verbonden aan de introductie van de taximeter e.d, zijn.
- Tevens kan de SER zich voorstellen dat er door het gebruik van taximeters de inkomsten van de taxichauffeurs (beter) geregistreerd worden waardoor er sprake kan zijn van een hogere belastingafdracht. De SER is overigens niet op de hoogte van de huidige belastingafdracht uit inkomsten door de taxichauffeurs.
- Tot slot ontbreekt naar het oordeel van de SER een toelichting op de bijkomende kosten die taxichauffeurs moeten maken in verband met de aanschaf van een taximeter of applicatie.
- De SER dringt er bij de minister op aan om in de financiële paragraaf nader op bovengenoemde punten in te gaan en een volledig overzicht te geven van de kosten en de baten, zoals vastgelegd in de Landsverordening comptabiliteitsvoorschriften Curaçao.
- In Artikel 8 is bepaald dat dit landsbesluit in werking treedt op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip. In de NvT wordt de ratio achter deze bepaling echter niet nader toegelicht. De SER acht een dergelijke toelichting wel noodzakelijk, met name omdat het voor zowel de taxi-vergunninghouders als voor de cliënten onduidelijk blijft wanneer deze nieuwe tariefstelling daadwerkelijk in werking treedt. In verband met een gezonde bedrijfsvoering is het met name voor de taxi-sector van belang om te kunnen anticiperen op de invoering van nieuwe maximumtarieven. Daarbij acht de SER de invoering van de nieuwe tarievenstructuur vrij recht toe recht aan en niet van een zodanige aard dat een datum van inwerkingtreding niet in het landsbesluit zelf bepaald kan worden. Tenzij er zwaarwegende redenen aan ten grondslag liggen, zoals het nog niet voltooid zijn van de introductie van de taximeter. Onderhavig landsbesluit h.a.m. kan uiteraard pas in werking treden indien het gebruik van de taximeter is gereguleerd en in werking getreden.

1. Inleiding

Op 22 september 2021 heeft de Sociaal-Economische Raad (hierna: de SER) een adviesverzoek van de Minister van Economische Ontwikkeling ontvangen betreffende het concept-landbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 16, derde lid, sub d, van de Eilandsverordening personenvervoer¹ (Landsbesluit taxi-tarieven 2021) (hierna: het concept-landsbesluit h.a.m. of het concept) en de bijbehorende concept Nota van Toelichting (hierna: de NvT of de toelichting), (Zaaknummers: 2017/034864, 2015/062501, 2014/055493, ref.nr. 081/2021-SER).

1.1 Adviesaanvraag

Het concept-landbesluit h.a.m. strekt tot uitvoering van nieuwe taxi-tarieven op Curaçao en vervangt het Eilandsbesluit Taxi-tarieven Curaçao 2008.²

In het concept worden geregeld: het basistarief voor een rit; de maximale toeslagen die mogen worden toegepast in bepaalde omstandigheden; het toertarief (i.e. het rijden per uur); het op een voor de gebruiker van de taxi zichtbare plaats aanbrengen van de wettelijk vastgestelde tarieven; en het tijdstip van de inwerkingtreding.

1.2 Observaties SER inzake adviesverzoek

In de aanbestedingsbrief d.d. 14 juli 2021³ (met zaaknrs. 2017/034864, 2015/062501, 2014/055493) van de Minister van Economische Ontwikkeling aan de SER wordt gesteld dat in het desbetreffende concept de tarieven zijn verwerkt die in oktober 2017 zijn geaccordeerd in de Raad van Ministers (hierna: RvM), en dat het concept inmiddels tot tweemaal toe voor advies bij de uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie van Algemene Zaken (hierna: WJZ) is geweest en dat ook de sector Financieel beleid en begrotingsbeheer van het ministerie van Financiën advies heeft uitgebracht.

Wat terstond in het oog springt, is dat dit dossier tot dusverre een zeer opmerkelijk procedureverloop heeft gekend. Geconstateerd wordt dat reeds in 2014 een voorstel werd gedaan tot aanpassing van de (maximum) taxitarieven in verband met de (her)ijking van diverse nieuwe bestemmingen, de verdeling van Curaçao in zones en prijsinflatie. Daarop volgden in de loop der jaren nog enkele herziene en aanvullende adviezen van het Ministerie van Economische Ontwikkeling (hierna: MEO), een advies van de speciaal voor dit doel opgerichte Commissie Tarievenstructuren (hierna: Cie Tarievenstructuren of de Commissie), diverse besluiten (op grond van de adviezen) van de RvM, adviezen van WJZ aan MEO en tenslotte de aanbieding aan de SER van een concept-landsbesluit h.a.m. tot vaststelling van de Taxi-tarieven 2021, waarbij de aanbestedingsbrief is gedateerd 14 juli 2021. Volledigheidshalve wil de SER hierbij opmerken dat hij pas op 22 september 2021 het adviesverzoek heeft ontvangen.

Derhalve omvat het adviesverzoek een groot aantal onderliggende documenten, soms meerdere malen gekopieerd als bijlage bij een ander document. Omwille van de inzichtelijkheid en aangezien verderop in dit advies naar deze documenten wordt verwezen heeft de SER in onderstaand overzicht de bij het adviesverzoek gevoegde documenten opgenomen, in volgorde van oudst naar meest recent.

Tabel 1. Overzicht van de bij het adviesverzoek gevoegde documenten

¹ A.B. 1969, no. 23

² Eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 11^{de} mei 2008 tot wijziging van het Eilandsbesluit Taxitarieven Curaçao 2005 (A.B. 2005, no. 80).

³ Het adviesverzoek is daadwerkelijk ontvangen op 22 september 2021.

<i>Datum</i>	<i>Aard van het document</i>	<i>Titel</i>	<i>Ref.nr.</i>	<i>Zaaknr.</i>
11 mei 2008	Eilandsbesluit h.a.m. van de 11 ^e mei 2008 tot wijziging van het Eilandsbesluit Taxi-tarieven Curaçao 2005 (AB 2005, no. 80)	AB 2008, no. 41		
20 dec 2013	Brief SOAB aan MEO	Advies inzake revisie van de tarieven voor kleine en middelgrote bussen	13/1383C/SF	
17 nov 2014	Brief MIN EO* aan RvM	Aanpassing (maximum) tarieven ivm (her)ijking diverse nieuwe bestemmingen verdeling van Curaçao in zones en prijsinflatie	2014/	2014/055493
19 nov 2014	Besluit RvM	Akkoord advies MIN EO d.d. 17 nov 2014		
5 dec 2014	Brief MIN EO aan RvM	Aanvullend advies aanpassing (maximum) taxitarieven ivm (her)ijking diverse nieuwe bestemmingen verdeling van Curaçao in zones en prijsinflatie		2014/055493
14 sep 2015	Lb Cie Tarievenstructuur	Lb van 14 sep 2015, no. 1513156		
24 dec 2015	Brief van Cie aan MIN EO	Rapportage Cie Tarievenstructuren. Vaststelling nieuwe tarievenstructuur taxi's voor 2016 van Commissie 'Invoering nieuwe tarievenstructuur voor taxi's en taximeters'.		2015/062501
30 dec 2015	Besluit RvM	Akkoord voorstel – 4 besispunten – 24 dec 2015 Cie		2015/062501
15 sep 2017	Brief MEO aan MIN EO	Advies nieuwe tarievenstructuur taxi's		2017/034864
18 sep 2017	Brief MIN EO aan RvM	Advies nieuwe tarievenstructuur taxi's		2017/034864
3 okt 2017	Brief MEO aan MIN EO	Addendum op advies nieuwe tarievenstructuur taxi's (advies d.d. 15 sep 2017)		2017/034864
4 okt 2017	Besluit RvM	Akkoord terugtrekking omslag 2015/062501; akkoord advies 15 sep 2017 etc.; e.e.a. met inachtneming van adviezen d.d. 3 okt 2017 en 15 sep 2017		2017/034864
21 aug 2018	Brief MEO aan WJZ			
19 mei 2019	Brief WJZ aan MEO	Advies nieuwe tarievenstructuur taxi's	WJZ/18/0338	2017/034864+ 2015/062501+ 2014/055493

<i>Datum</i>	<i>Aard van het document</i>	<i>Titel</i>	<i>Ref.nr.</i>	<i>Zaaknr.</i>
22 sep 2020	Brief MEO aan FIN	Concept-landsbesluit h.a.m. tot vaststelling Taxi-tarieven 2020 (duplicaat)		2017/034864+ 2015/062501+ 2014/055493
29 jun 2021	Brief WJZ aan MEO	Advies nieuwe tarievenstructuren taxi's	WJZ20/0894	2017/034864+ 2015/062501+ 2014/055493
14 jul 2021	Concept-landsbesluit h.a.m.	Lb h.a.m. ter uitvoering van artikel 16, derde lid, sub d, van de Eilandsverordening personenvervoer (Landsbesluit taxi-tarieven 2021)		
14 jul 2021	NvT Concept-landsbesluit h.a.m.			
14 jul 2021 (22 sep 2021 ontvangen)	Brief MIN EO aan SER	Aanbieding voor advies concept-lb h.a.m. tot vaststelling Taxi-tarieven 2021		2017/034864+ 2015/062501+ 2014/055493

* MIN EO = Minister van Economische Ontwikkeling

** Lb = Landsbesluit

In de brief van de Directeur WJZ aan de Sectordirecteur Ondernemen van MEO d.d. 29 juni 2021 (ref.nr. WJZ20/0894) brengt WJZ advies uit inzake de nieuwe tarievenstructuur taxi's. In voornoemde brief adviseert WJZ over nog enkele noodzakelijke wetstechnische en redactionele aanpassingen. Tevens refereert WJZ aan het van MEO in afschrift ontvangen brief van MEO aan de Minister van Financiën d.d. 22 september 2020, met daarop een stempel "Positief advies van de Sectordirecteur Financieel Beleid en Begrotingsbeheer" met accordering door de Minister van Financiën met daarbij de aantekening "heeft geen financiële gevolgen voor het Land". Tot slot wordt de Sectordirecteur in overweging gegeven om het onderhavige concept ter fine van advies aan de SER voor te leggen en om na het aanbrengen van de voorgestelde aanpassingen, en na eventuele verwerking van het SER-advies het concept-landsbesluit h.a.m., met bijbehorende NvT aan de Raad van Ministers voor te leggen alvorens het aan de Raad van Advies (hierna: RvA) aan te bieden.

De SER constateert dat in het aan hem voorgelegd concept de door WJZ voorgestelde aanpassingen (d.d. 29 juni 2021) zijn verwerkt. Hoewel WJZ de hierboven genoemde door de Minister van Financiën geaccordeerde brief blijkbaar beschouwt als hét –formele - advies van de sector Financieel beleid en begrotingsbeheer lijkt dat de SER niet afdoende en evenmin in overeenstemming met de procedurele vormvoorschriften. De SER vestigt de aandacht erop dat op de in het onderhavige dossier aangetroffen brief parafen zijn gezet, met daarbij diverse data uit de maand oktober 2020. Van wie deze parafen zijn en welke specifieke betekenis zij hebben, is voor de SER in het geheel niet duidelijk. Het bevreemdt de SER derhalve dat WJZ, ondanks de gesignaleerde onduidelijkheden en tekortkomingen, in haar advisering er impliciet vanuit gaat dat de voorgestelde ontwerperegeling geen financiële gevolgen zal hebben voor het Land.

In het verlengde van het vorenstaande tekent de SER aan dat in de brief van de Sectordirecteur Ondernemen aan de Minister van Financiën d.d. 22 september 2020 om een spoedadvies ter zake van het concept-landsbesluit h.a.m. wordt verzocht. Het verzoek om een spoedadvies heeft volgens de Sectordirecteur te maken met het feit dat de tarieven - zoals in oktober 2017 goedgekeurd door de RvM – gelijktijdig met de invoering van de taximeter of gelijkwaardig apparaat geïntroduceerd moeten worden zodat binnen een zeer korte tijdspanne met een pilot kan worden gestart met 42 taximeters.

Het gegeven dat om een spoedadvies werd verzocht neemt echter niet weg dat formeel gezien het advies van de sector Financieel Beleid en Begrotingsbeheer in een apart door de Sectordirecteur ondertekende brief dient te worden aangeboden met daarin een cijfermatige onderbouwing aan de hand waarvan wordt geconcludeerd of en zo ja in welke mate de voorgestelde ontwerpregeling financiële gevolgen zal hebben voor het Land. Het aangeven dat het voorstel geen financiële gevolgen heeft voor het Land zonder nadere cijfermatige onderbouwing doet naar het oordeel van de SER afbreuk aan één van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, namelijk het motiveringsbeginsel, en is bovendien niet in overeenstemming met artikel 11 van de Landsverordening comptabiliteitsvoorschriften Curaçao. In paragraaf 2.11 komt de SER hierop terug.

2. Standpunt van de SER

2.1 Probleemanalyse en proces

In de considerans van het concept-landsbesluit h.a.m. is opgenomen:

- dat het wenselijk is, in verband met de introductie van een taximeter of een gelijkwaardig apparaat een nieuwe tarievenstructuur voor ritten en toeren met taxi's vast te stellen;
- dat het wenselijk is een nieuwe tarievenstructuur voor taxi's te introduceren, welke gebaseerd is op de gereden afstand in plaats van een tarievenstructuur gebaseerd op zones;
- dat de introductie van een nieuwe tarievenstructuur voor taxi's tot de intrekking van het Eilandsbesluit Taxi-tarieven Curaçao 2008⁴ noopt.

In de NvT wordt in het algemene deel het proces naar de nieuwe tarievenstructuur beschreven. Nadat in december 2014 de RvM akkoord was gegaan met de aanpassing van de tarieven⁵ in verband met de (her)ijking van nieuwe bestemmingen en de verdeling van Curaçao in zones en de prijsinflatie, is in 2015 een Commissie 'Invoering Nieuwe Tarievenstructuur voor taxi's en taximeters' ingesteld.⁶

De Commissie werd in het leven geroepen vanuit de wens om de taxi-sector verder te professionaliseren, door onder andere een uniforme en transparante tarievenstructuur te hanteren, en om zodoende oneerlijke concurrentie tegen te gaan. Dit zou, zo wordt gesteld in de NvT, ook moeten bijdragen aan de verhoging van de kwaliteit van de toeristische bestemming Curaçao. Toeristen gaven namelijk onder andere aan, dat het onduidelijk was hoe de ritprijs met een taxi tot stand kwam en dat de gevraagde tarieven in een aantal gevallen erg hoog waren. Daarbij was uit een inventarisatie door MEO gebleken dat er in de praktijk minimaal vijf verschillende tariefstructuren werden gehanteerd.

Met betrekking tot het oordeel van de toeristen over de gehanteerde taxiprijzen mag worden aangenomen dat er een onderzoek, wellicht in de vorm van een enquête onder toeristen, heeft plaatsgevonden en dat deze informatie is geanalyseerd en gerapporteerd. Een rapport dan wel een enquêteresultaat hieromtrent ontbreekt echter bij het adviesverzoek, waardoor de SER vooralsnog geen toegang heeft tot deze informatie. De SER geeft de minister derhalve in overweging om ten

⁴ A.B. 2008, no. 41.

⁵ In de NvT staat vermeld dat deze tarieven weliswaar door de RvM zijn geaccordeerd, maar niet wettelijk zijn vastgelegd.

⁶ Landsbesluit Instelling Commissie "Invoering Nieuwe Tarievenstructuur voor taxi's en Taximeters". 14 september 2015. No. 1513156.

behoefte van het vervolg van het wetgevingsproces het rapport of enquêteresultaat als achtergronddocument te voegen bij het dossier.

Volgens de NvT werd de taxi-sector op verschillende momenten door MEO en/of de Commissie bij de plannen betrokken. De taxi-vergunninghouders zijn in augustus 2015 geïnformeerd over de nieuwe aanpak. Tevens is er een klankbordgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de organisaties/verenigingen van de taxi-vergunninghouders samengesteld, waarmee verschillende contactmomenten zijn geweest.

Uit een vergelijking van de taxi-tarieven van 2008 met andere internationale bestemmingen (met tarieven in 2015) is gebleken dat de taxitarieven van Curaçao vergelijkbaar zijn met of (ver) boven de tarieven van grote steden in Europa en de Verenigde Staten, Canada, Australië, Mallorca en Ibiza liggen. De in 2014 door de RvM geaccordeerde tarieven zijn hoger dan de in 2008 vastgestelde tarieven en gebaseerd op (13) zones in plaats van gereden afstand. Hoewel deze tarieven destijds waren afgestemd met de taxi-sector, werden ze later door velen uit de taxi-sector als te hoog beschouwd. Opgemerkt dient te worden dat deze tarieven nooit bij landsbesluit zijn vastgesteld. Niettemin zijn ze onder de taxi-sector verspreid, in de krant gepubliceerd en ook in de praktijk gebruikt. Ook andere tarievenstructuren werden toegepast; alle hadden echter gemeen dat ze hoger lagen dan de tarieven van 2008. Omdat de taxi-tarieven die na 2014 in Curaçao in de praktijk werden gehanteerd hoger waren dan die van 2008, zijn de geconstateerde prijsverschillen met andere internationale bestemmingen in werkelijkheid nog groter.

In december 2015 heeft de RvM het voorstel van de Commissie voor een nieuwe tarievenstructuur geaccordeerd. Deze zou tegelijkertijd ingaan met de implementatie van de taximeter of een gelijkwaardig apparaat. Een tarievenstructuur gebaseerd op zones bleef gehandhaafd, waarbij echter het aantal zones werd teruggebracht van 13 naar 4 zones.

Volgens de NvT bleek deze geaccordeerde tarievenstructuur enkele tekortkomingen te hebben die de uitvoering zouden bemoeilijken en zelfs onwenselijk maken. Deze tekortkomingen hadden met name te maken met de 'toeristische concentraties', waarbij hogere tarieven werden gehanteerd, maar waardoor tegelijkertijd verschillen konden ontstaan in het tarief van de heen- en terugrit, hetgeen voor de klant niet duidelijk zou zijn. Ook ontbrak voldoende inzicht in het aandeel van de diverse kostencomponenten in de prijs door het zone-systeem.

Het vorengaande heeft er toe geleid dat de Minister van Economische Ontwikkeling een nieuw voorstel voor een tarievenstructuur heeft laten opstellen, gebaseerd op kilometers. Het voorliggende conceptlandsbesluit, h.a.m., voorziet daarin.

2.2 Noodzaak en beoogd doel

De SER gaat er vanuit dat de wens om de taxi-sector verder te professionaliseren - zoals in de taakopvatting van de Commissie 2015 verwoord - door onder andere een uniforme en transparante tarievenstructuur te hanteren, die zou moeten bijdragen aan de verhoging van de kwaliteit van de toeristische bestemming Curaçao, nog immer het hoofddoel is. De SER onderschrijft deze doelstelling, maar constateert dat deze niet als zodanig is verwoord in de considerans noch in de NvT. De SER is van mening dat dit alsnog dient plaats te vinden.

De eerste overweging in de considerans is namelijk dat, in verband met de introductie van de taximeter, een nieuwe tarievenstructuur wordt vastgesteld. Naar het oordeel van de SER is de introductie van taximeters niet de hoofd- of achterliggende reden dat de tarieven worden aangepast, maar eerder een instrument om de gehanteerde tarieven voor taxi-passagiers inzichtelijk te maken. Het achterliggende

doel, zoals ook oorspronkelijk geformuleerd in de rapportage van de Commissie, is de professionalisering van de taxi-sector, en het verhogen van de kwaliteit van de taxi-sector in Curaçao, waarbij het voor klanten duidelijk is hoe de ritprijs tot stand komt en waarbij uniforme tarieven gehanteerd worden.⁷

2.3 Introductie taximeters

In het verlengde van het voorgaande constateert de SER dat in het onderhavige ontwerp noch in de NvT wordt ingegaan op de introductie van de taximeter. Terwijl de introductie hiervan, althans de start van een pilot met 42 taximeters hiermee binnen een zeer korte tijd, juist als argument is aangevoerd in de ambtelijke correspondentie om spoedadvies aan te vragen. De SER vraagt zich in het licht daarvan af hoe ver het met voornoemde introductie staat. In dit verband dringt de SER er bij de minister op aan om inzage te geven in de evaluatie van het pilotproject 'introductie taximeters' dat volgens voornoemde ambtelijke correspondentie binnen zeer korte tijd van start zou moeten gaan. Tevens vraagt de SER om een nadere toelichting met betrekking tot de regelgeving inzake de verplichte introductie van taximeters en hoe deze concreet ten uitvoer is gebracht.⁸

2.4 Beleid taxivervoer Curaçao

Openbaar vervoer is een taak van de overheid. Het Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning (hierna: VVRP) heeft een deel van dit openbaar vervoer geregeld middels de uitgifte van vergunningen aan taxi's. In de Eilandsverordening inzake het vervoer van personen met motorrijtuigen op de openbare weg tegen vergoeding (Eilandsverordening personenvervoer)⁹ zijn regels opgenomen met betrekking tot het vervoer van personen met motorrijtuigen op de openbare weg tegen vergoeding. Het gaat dan om vervoer met kleine en grote autobussen, huurauto's (taxi's) en toerwagens.

De Eilandsverordening personenvervoer heeft vele (deel)wijzigingen ondergaan en tevens zijn er verschillende eilandsbesluiten, houdende algemene maatregelen, uitgevaardigd teneinde invulling te geven aan bepalingen in de Eilandsverordening personenvervoer. In 1992 is een geldende tekst gepubliceerd (A.B. 1992, no. 7); nadien zijn er wederom velerlei wijzigingen geweest, met name in het Eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 22^{ste} juli 1969 ter uitvoering van de Eilandsverordening personenvervoer (A.B. 1969, no. 51). In het Eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 13^{de} april 2005 tot wijziging van het Eilandsbesluit personenvervoer (A.B. 1969, no. 51), zoals gewijzigd, wordt in artikel 6, derde lid, onder 3.i juncto j, nader geregeld dat de exploitatie van een taxi door een vergunninghouder verboden is indien de taxi niet voorzien is van een goedgekeurde, geijkte en goed werkende taximeter, welke is uitgereikt door of vanwege de stichting Fundashon Taxi Korsou; en voorts ook verboden indien de taximeter niet verzegeld is door de instantie die hiertoe door de Fundashon Taxi Korsou is aangewezen.

Met andere woorden, in dit Eilandsbesluit h.a.m. is bepaald dat taxi's vanaf 1 juni 2005 gebruik moeten maken van een taximeter. In het desbetreffende Eilandsbesluit h.a.m. is tevens opgenomen dat de

⁷ Rapport van de Commissie 'Invoering nieuwe tarievenstructuur voor taxi's en taximeters'. 24 december 2015. Zaaknummer 2015/062501.

⁸ De SER verwijst hierbij naar het Eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 13^{de} april 2005 tot wijziging van het Eilandsbesluit personenvervoer (A.B. 1969, no. 51), zoals gewijzigd, waarin in artikel 6, derde lid, onder 3.i juncto j, nader wordt geregeld dat de exploitatie van een taxi door een vergunninghouder verboden is indien de taxi niet voorzien is van een goedgekeurde, geijkte en goed werkende taximeter, welke is uitgereikt door of vanwege de Fundashon Taxi Korsou; en indien de taximeter niet verzegeld is door de instantie die hiertoe door de Fundashon Taxi Korsou is aangewezen.

⁹ A.B. 1969, no. 23

afdeling Openbaar Vervoer belast is met de controle op de aanwezigheid, het goed functioneren en het gebruik van taximeters.

Uit de bij het adviesverzoek gevoegde documentatie blijkt dat de verplichtstelling en ingebruikname van de taximeter niet is gerealiseerd in 2005. In de brief van de Sectordirecteur Ondernemen van MEO aan de Sectordirecteur Financieel beleid en Begrotingsbeheer van 22 september 2020¹⁰ staat dat de in het concept-landsbesluit voorgestelde tarieven ingevoerd moeten zijn bij de introductie van de taximeter of gelijkwaardig apparaat, en dat binnen een zeer korte tijd een pilot gaat draaien met 42 taximeters. Over de resultaten van bovengenoemd pilotproject is de SER niets bekend. Evenmin is hierover informatie bijgesloten in het adviesverzoek.

Uit nader verkregen informatie blijkt dat vanuit MEO het proces om te komen tot de aanschaf van taximeters was ingezet, maar dat, onder andere vanwege de financiële crisis als gevolg van de Covid-19 pandemie, er geen geld beschikbaar was voor de aanschaf van deze meters.

Daarbij heeft de SER vernomen dat inmiddels een beleidswijziging betreffende het gebruik van taximeters heeft plaatsgevonden. In plaats van het gebruik van taximeters wordt overgegaan tot het gebruik van een applicatie (hierna: app) door de vergunninghouders, waarbij MEO het kader bepaalt, hetgeen wil zeggen dat MEO een aantal minimeisen, waaraan de applicatie moet voldoen, stelt. Eén van de minimeisen is dat de app een zogenaamde 'audit-trail' moet bevatten, waarbij de bewegingen die door de taxi zijn gemaakt en het aantal personen dat gebruik heeft gemaakt van de taxi worden opgeslagen. Voor het verder ontwikkelen van het taxivervoer beleid is deze informatie onontbeerlijk voor MEO (vaststelling tarieven), evenals voor VVRP (uitgifte aantal vergunningen). Daarnaast zal de app de mogelijkheid moeten bieden om een factuur op te maken en aan de klant te mailen. Dit laatste mede met het oog op een eventueel dispuut tussen taxi en klant.

Het onderhavige concept-landsbesluit h.a.m. regelt uitsluitend de tarifiering van taxivervoer en gaat niet in op het gewijzigde beleid ten aanzien van het verplichte gebruik van taximeters versus het gebruik van bovengenoemde applicatie. De SER vraagt zich af of het de bedoeling is om ook het Eilandsbesluit personenvervoer (A.B. 1969, no. 51), zoals gewijzigd, met name artikel 6, derde lid, onder 3 i juncto j, aan te passen teneinde het verplicht gebruik van de app van een wettelijke basis te voorzien.

Naar het oordeel van de SER had het op de weg van de minister gelegen deze beleidswijziging wél in het dossier op te nemen. Het gebruik van een app past volgens de SER beter in het huidige tijdperk, brengt minder kosten met zich mee, en is inzichtelijker en gebruiksvriendelijker voor de klant. Daarbij kan data worden verzameld die voor de aanpassing van het huidige c.q. de formulering van toekomstig beleid van belang is. De vraag die zich hierbij voordoet is in hoeverre met het verzamelen van data over bewegingen van het voertuig een inbreuk wordt gemaakt op de privacy van de bestuurder/eigenaar, en overigens ook de vraag wie met het beheer en bewaring van de vergaande financiële transacties van de taxi en van de bewegingen van het voertuig en onder welke wettelijke condities wordt belast.

In het verlengde van het voorgaande vraagt de SER zich af in hoeverre de regering heeft nagedacht over de inrichting van de taxisector, in de zin van regulering versus deregulering, aanpassing c.q. modernisering van (de wetgeving inzake) het vervoer van personen, of bijvoorbeeld het toestaan van de introductie van vervoer via Uber. In hoofdstuk 3 'Taxiregulering internationaal' wordt hier nader op ingegaan.

In dit verband adviseert de SER de Minister van VVRP en de Minister van Economische Ontwikkeling om ook het taxibeleid zoals toegepast in Aruba, nader te bestuderen en te bezien of en zo ja op welke wijze dit beleid als voorbeeld kan dienen voor een algemene herziening van het taxibeleid in Curaçao.

¹⁰ Met als onderwerp 'Concept-landsbesluit h.a.m. tot vaststelling Taxi-tarieven 2020 (duplicaat).

2.5 Beleid tarieven taxivervoer Curaçao

De SER merkt op dat het beleid ten aanzien van de te hanteren maximum taxitarieven na 2008 herhaalde malen is gewijzigd en daardoor niet inzichtelijker is geworden. Van het hanteren van tarieven gebaseerd op afstand, naar tarieven gebaseerd op 13 zones, is overgestapt naar een vermindering van het aantal zones naar 4, en tenslotte is overgestapt naar het hanteren van een tarief per gereden kilometer. Het gewijzigde beleid is weliswaar geaccordeerd door de RvM, maar nooit vastgesteld middels een landsbesluit. Desalniettemin constateert de SER dat de gewijzigde tarieven in de praktijk toch werden toegepast.

Hoewel in de NvT een uiteenzetting wordt gegeven over het proces en de geconstateerde knelpunten, ontbreekt er een coherente en consistente beleidsmatige inkadering. Dit kan wellicht te maken hebben met het gegeven dat de Minister van Economische Ontwikkeling, van wie het onderhavige adviesverzoek afkomstig is, specifiek over de tarifiering gaat terwijl de Minister van VVRP bestuurlijk eindverantwoordelijk is voor het beleid inzake taxivervoer. Desalniettemin is de SER van mening dat ook wat de tarifiering van taxivervoer betreft, de beleidsmatige inkadering ontoereikend is, mede vanwege onvoldoende onderbouwing dan wel motivering van de beleidsintenties. Daardoor is slechts een geringe toetsing op beleidsconsistentie mogelijk. Door het ontbreken van een grondige analyse van de mogelijke macro-economische en sociaaleconomische effecten van de desbetreffende beleidsvoornemens is het daarnaast lastig een inschatting te kunnen maken van de beoogde effecten van de voorgestelde maatregelen evenals mogelijke onbedoelde neveneffecten.

In het voorliggende ontwerp worden de tarieven zoals geaccordeerd in de RvM in 2017 gehanteerd. De SER vraagt zich af – nog los van zijn oordeel over de totstandkoming en de hoogte van de gehanteerde tarieven, waar in paragrafen 2.8 en 2.10 nader over zal worden uitgeweid – of deze tarieven inmiddels niet aangepast hadden moeten worden. Het betreffen immers tarieven die reeds vier jaar geleden zijn geaccordeerd, waarbij het niet onaannemelijk is dat bepaalde kostencomponenten, en op grond daarvan de tarieven, bijgesteld zouden moeten worden, bijvoorbeeld op grond van inflatiecijfers. Prijzen van producten en daarmee ook de tarieven voor taxi's zijn namelijk geen statisch gegeven. De SER doet daarom de aanbeveling om de maximum taxitarieven aan een jaarlijkse evaluatie te onderwerpen en op grond daarvan jaarlijks (naar boven of neerwaarts) bij te stellen.

Ter illustratie van het voorgaande verwijst de SER naar de studie van Panteia: Overzicht kostenontwikkelingen taxivervoer 2021-2022.¹¹ In paragraaf 3.4 'Internationaal gehanteerde methodieken voor tarifiering taxivervoer' wordt hier verder op ingegaan.

In de NvT wordt voorts nader ingegaan op de tarievenstructuur van het onderhavige concept-landsbesluit en op de kostencomponententabel van 2017. Allereerst wordt er gesteld dat 'Een randvoorwaarde waarmee rekening moest worden gehouden bij de ontwikkeling van de tarievenstructuur op basis van kilometers was dat de uiteindelijke taxitarieven redelijk overeen moesten komen met de tarieven die op dat moment (augustus 2017) gangbaar in de praktijk waren.'

De SER mist voor deze randvoorwaarde een onderbouwing in de NvT. In de toelichting wordt immers gesteld dat uit een analyse van de geaccordeerde tarievenstructuur van december 2014 en de (vanaf december 2014) in de praktijk door de taxi-sector gehanteerde tarievenstructuren geconcludeerd kan worden dat de tarieven in Curaçao verder zijn gestegen ten opzichte van 2008 en dat dit een nog groter verschil tussen de tarieven van Curaçao en die van overige internationale bestemmingen veroorzaakt ten opzichte van 2008 en, in andere bewoordingen, in feite dus te hoog waren.

Vanwege de grote verschillen in tarievenstructuren en de niet-inzichtelijkheid in de prijsvorming, waardoor met name toeristen onaangenaam verrast kunnen worden door een hoge taxi-prijs, staat de SER in beginsel niet negatief tegenover het vaststellen van een maximum bedrag per gereden kilometer

¹¹ Panteia. Research to Progress. Overzicht kostenontwikkelingen taxivervoer 2021-2022. oktober 2021.

en maximum bedragen voor toeslagen en dergelijke. De SER geeft de Minister echter wel in overweging om op basis van reële berekeningen de taxitarieven vast te stellen en niet op basis van de randvoorwaarde dat gangbare tarieven gehandhaafd moeten worden. Dit mede met het oog op het feit dat in de NvT aangegeven is dat toeristen niet alleen de onduidelijke totstandkoming van de tarieven als een minpunt zagen, maar dat zij tevens de gevraagde tarieven in een aantal gevallen erg hoog vonden.

2.6 Vaststelling tarieven taxivervoer

In artikel 2, tweede lid, is opgenomen dat het basistarief wordt uitgedrukt in Amerikaanse dollars (USD) en dat indien het basistarief naar Nederlands Antilliaanse guldens (NAf.) wordt omgerekend, geldt dat USD 1 gelijk is aan NAf. 1.78.

De SER is van mening dat de tarieven zowel in USD als in NAf. moeten worden aangegeven. Het taxivervoer is immers weliswaar hoofdzakelijk doch niet uitsluitend gericht op de toeristenmarkt. Wat de toeristen betreft, dient er rekening mee te worden gehouden dat deze niet allemaal in USD rekenen; een conversie vanuit NAf. naar de eigen valuta (bijvoorbeeld Euro's) is een aspect dat ook de nodige aandacht verdient. Mocht onverwijd blijken dat de valuta's (USD en NAf.) om technische redenen niet als zodanig in de taximeter of gelijkwaardig apparaat of applicatie kunnen worden weergegeven, adviseert de SER om in ieder geval de verplicht te hanteren wisselkoers op een voor de passagier duidelijk zichtbare plek in zowel de taxi als op de taxistandplaats te vermelden.

2.7 Rekenmodel voorgestelde tarieven (inclusief gebruikte tarieven)

De vaststelling van de tarieven, zoals in het onderhavige ontwerp voorgesteld en de onderbouwing ervan, heeft zoals hierboven reeds gesteld geruime tijd in beslag genomen, waarbij verschillende methodieken voor de berekening van de tarieven zijn gehanteerd.

In de algemene beschouwingen van de NvT wordt gesteld dat er binnen en buiten de taxi-sector onvoldoende data beschikbaar waren, om goed inzicht te geven in het functioneren van de taxi-sector, hetgeen betekent dat er onvoldoende inzicht was in de vraag naar taxi's, het aantal ritten en de omzet. Door dit gebrek aan data heeft de hierboven genoemde Commissie Tarievenstructuren zich moeten beperken tot aannames ten aanzien van bijvoorbeeld de bedrijfskosten en de inkomsten. Derhalve heeft de Commissie over met name de periode 2014-2015 zoveel mogelijk het aantal bezoekende toeristen, hun uitgaven aan vervoer per taxi en voor autohuur en de bedrijfskosten voor een taxichauffeur geanalyseerd. Ook heeft de Commissie een vergelijking gemaakt tussen de taxi-tarieven van Curaçao en die van andere internationale bestemmingen.

Met betrekking tot dat laatste merkt de SER op dat er, behalve Jamaica, uitsluitend vergelijkingen zijn gemaakt met steden in de Verenigde Staten en Europa. Hieruit bleek dat de taxitarieven van Curaçao uit 2008 vergelijkbaar zijn met de taxitarieven van 2015 in grote steden in de VS en Europa, maar dat deze boven de taxi-tarieven van bestemmingen in Australië en Canada liggen, en ver boven de taxitarieven van bestemmingen als Mallorca en Ibiza.

Het is de SER niet duidelijk welke conclusie is getrokken uit deze vergelijkingen, behalve dan dat in de NvT gesteld wordt dat de tarieven van Curaçao, inmiddels verhoogd in 2015, hoger lagen dan die van voornoemde steden en landen.

Naar het oordeel van de SER had een vergelijking met landen en/of steden met een met Curaçao vergelijkbare infrastructuur¹² meer op zijn plaats geweest. Vanuit het oogpunt van een vrije markt zijn

¹² Zoals bijvoorbeeld Aruba.

de tarieven van taxi's immers gerelateerd aan de te realiseren omzet afgezet tegen de gemaakte kosten. In een drukke stad, waar taxi's rondrijden en voortdurend klanten kunnen oppikken, geldt een andere systematiek dan een omgeving waarbij de taxi's een beperkt aantal standplaatsen hebben of op afroep voorrijden. Een vergelijking van taxitarieven tussen landen en/of steden acht de SER überhaupt lastig vanwege de verschillende kenmerken en kosten per land of stad. Stedelijke variabelen zoals koopkracht, inwonersaantal en toerisme en landelijke variabelen zoals de hoogte van vaste en variabele kosten kunnen uitsluitend vergeleken worden als deze geregresseerd zijn op de taxitarieven¹³ in steden/landen waar reeds een vergelijking is gemaakt van de koopkrachtverschillen.¹⁴

Ook uit het onderzoek van EIM komt naar voren dat een vergelijking van taxiprijzen niet goed mogelijk is, doordat de omstandigheden tussen verschillende landen sterk uiteen lopen. Factoren die van invloed zijn op prijzen, zoals de hoogte van lonen, hoogte van de BTW op taxidiensten, hoogte van benzineprijzen, speciale afschrijvingsregelingen, hoogte van de aanschafprijs van de taxi, verplichte technische voorzieningen, kosten van taxivergunningen en subsidies kunnen sterk verschillen.¹⁵

EIM heeft – in het kader van het meten van de effecten van regulering en deregulering – een internationale vergelijking gemaakt van de taxiprijzen in 2000 en afgezet tegen de prijzen van het openbaar vervoer (bus of metro), waarbij de prijzen zijn gecorrigeerd voor koopkrachtverschillen. Toch was het niet mogelijk om aan te geven of deregulering wel of niet tot scherpere prijzen leidt, doordat de omstandigheden tussen de verschillende landen sterk uiteenlopen.¹⁶

Hoewel in de NvT een uitgebreide toelichting is opgenomen met betrekking tot de kostencomponenten, is blijkaar van tevoren bepaald dat de uitkomst min of meer gelijk moet zijn aan de gangbare tarieven van augustus 2017.

Naar het oordeel van de SER zou het uitgangspunt voor de vaststelling van de taxitarieven niet de gangbare praktijk moeten zijn, maar de actuele hoogte van algemeen gehanteerde kostencomponenten. In het licht daarvan beveelt de SER aan om de 'randvoorwaarde waarmee rekening moest worden gehouden' zoals in de NvT opgenomen en hierboven beschreven, nader toe te lichten en te onderbouwen.

In de rapportage van de Commissie wordt op basis van het kostencomponentenmodel, namelijk op basis van de gemiddelde kosten, de benodigde omzet per dag berekend, waarop vervolgens de tariefstelling is gebaseerd. De berekening is gebaseerd op een vijfdaagse werkweek. Tegelijkertijd stelt de Commissie dat taxichauffeurs vrije ondernemers zijn, waardoor zij meer uren kunnen werken en de benodigde omzet per dag kan dalen.

De Commissie stelt in haar rapport dat de productiviteit van de chauffeurs, op basis van berekeningen uit 2008, rond de 30 procent lag, en stelt dat dit percentage te laag is voor een goede bedrijfsvoering. De lage productiviteit heeft er volgens de Commissie de afgelopen jaren toe geleid dat de tarieven zijn verhoogd zodat met minder ritten toch de noodzakelijke dagopbrengst gehaald kan worden. Tegelijkertijd stelt de Commissie dat uit de bezoekersaantallen en de expenditure survey over het bestedingspatroon van toeristen blijkt dat in de afgelopen jaren de bestedingen aan taxidiensten zijn gedaald terwijl de bestedingen aan autoverhuur en toerbussen zijn gestegen. Dit terwijl er een toename was in het aantal toeristen dat Curaçao bezocht. De Commissie ziet dit als een belangrijke indicatie dat

¹³ D.w.z. als hierop een regressieanalyse heeft plaatsgevonden

¹⁴ SEO Economisch Onderzoek, Toekomst voor de taxi. In opdracht van KNC Taxi en het Ministerie van Verkeer & Waterstaat. Juni 2008.

¹⁵ EIM – Onderzoek voor Bedrijf & Beleid. Taxi in het buitenland. Een inventarisatie van ervaringen met ge(de)reguleerd taxibeleid in het buitenland. Deel I: Analyserapport. Zoetermeer, april 2002. Pag.108.

¹⁶ Ibidem.

een verdere verhoging van de tarieven niet zal leiden tot meer inkomsten; eerder het tegenovergestelde.

De Commissie concludeert 'dat een verhoging van de inkomsten alleen kan worden gerealiseerd door een aanpassing van de prijs of van het aanbod'. Daarbij stelt de Commissie 'dat een beperking van het aanbod niet haalbaar is en daarmee is een pas op de plaats voor wat betreft de prijs het enige alternatief om het vervoer per taxi weer aantrekkelijk te maken voor toeristen en ook inwoners van Curaçao'.

De Commissie licht niet toe waarom een beperking van het aanbod niet haalbaar is. Behalve dat de SER graag een toelichting hieromtrent zou willen ontvangen, acht de SER het, gezien het in Curaçao sterk gereguleerde karakter van het taxivervoer, het op zijn plaats om de mate van regulering alsmede de invulling ervan op regelmatige basis te evalueren en indien nodig aan te passen of te herzien. De SER geeft de minister dan ook in overweging om niet uitsluitend de prijsstelling van de tarieven te regelen, maar – in samenwerking met de Minister van VVRP – het geheel aan regelgeving met betrekking tot de taxisector aan een grondige evaluatie te onderwerpen.

In het ontwerp zijn de berekeningen voor het maximum- en minimumbasistarief vastgesteld. Daaruit blijkt dat er in de taxi-sector een zekere mate van marktwerking zou kunnen plaatsvinden. Taxi's kunnen hun diensten immers aanbieden onder het maximumtarief, mits zij het minimumbasistarief voor zeer korte afstanden, namelijk ritten tot 2.5 kilometer, hanteren. Tegelijkertijd wordt in de NvT gesproken over de wenselijkheid van een uniforme tarievenstructuur. De maximum-basistarieven fungeren in dat geval de facto als een vastgesteld, uniform tarief. Volgens de SER wrekt zich hier het ontbreken van een duidelijke keuze met betrekking tot de gewenste graad van regulering van de markt: het hanteren van maximumtarieven, waarbij enige marktwerking kan plaatsvinden, of taxibeleid dat het gebruik van een uniforme tarievenstructuur oplegt.

In 2017 is een actualisatie van de kostencomponententabel per 2017 gemaakt. Grotendeels is deze gebaseerd op een evaluatie van de kostencomponententabel van het jaar 2008, op berekeningen van de Commissie in 2015 en op de tarieven die in 2017 in de praktijk werden gehanteerd. In de NvT staat dat voor de vaststelling van de tarievenstructuur gebaseerd op kilometers deze geactualiseerde kostencomponententabel uit 2017 als uitgangspunt geldt, van waaruit de formule gebaseerd op kilometers is afgeleid.

Naar het oordeel van de SER is het van belang dat de kostencomponententabel een zeer zorgvuldige weergave is van de reële kosten, waarbij tevens een afweging moet worden gemaakt welke kostencomponenten daadwerkelijk thuishoren in een dergelijke tabel.

Het valt de SER op dat er in de NvT uitgegaan wordt van een kostencomponententabel waarbij de verdeling van de kostencomponenten verschilt van die van de Commissie, maar dat de uiteindelijke hoogte van de gemiddelde totale kosten niet veel verschilt. In de NvT wordt toegelicht dat de component 'dagelijkse onkosten' is toegevoegd en dat deze kosten niet in de berekening door de Commissie zaten. In de brief van de Sector Ondernemen van MEO van 15 september 2017 staat dat de gemiddelde kosten die een chauffeur maandelijks maakt aan de ruime kant waren aangezien er bijvoorbeeld rekening is gehouden met OB en invoerrechten, terwijl de taxibranche hiervan is vrijgesteld.¹⁷ Daarbij ontbrak het, zo staat in de betreffende brief, aan gegevens over de productiviteit (aantal ritten, gereden kilometers, et cetera) waardoor er aannames zijn gedaan om tot een prijs te komen. In diezelfde brief (pag. 8) wordt toegelicht dat de totale gemiddelde kosten gedeeld worden door het aantal bezette kilometers van 60 km per dag, 270 dagen per jaar. Hieruit is het tarief berekend per kilometer en is vervolgens omgerekend naar een tarief per 250 meter.

¹⁷ Brief van de Sector Ondernemen van het Ministerie van Economische Ontwikkeling d.d. 15 september 2017 aan de Minister van Economische Ontwikkeling met als onderwerp Advies nieuwe tarievenstructuur taxi's. Zaaknummer 2017/034864.

De kostencomponenten in de tabel zijn:

1. Brandstofverbruik
2. Onderhoudskosten
3. Onvoorzien (5% van de vaste kosten)
4. Autoverzekering
5. Motorrijtuigenbelasting + leges
6. Rente en aflossing
7. Salarissen
8. Schoeisel en kleding
9. Dagelijkse onkosten

De SER plaatst bij een aantal componenten opmerkingen. Deze worden hieronder behandeld.

2.8 Kostencomponenten in het rekenmodel

2.8.1 Brandstofverbruik

Voor de berekening van het brandstofverbruik is er vanuit gegaan dat een taxi gemiddeld 200 kilometer per dag rijdt gedurende 270 werkdagen per jaar. Deze berekening is overgenomen uit de kostencomponententabel van 2008 en komt vrijwel overeen met de analyse van de Commissie uit 2015. De analyse van de Commissie was gebaseerd op de informatie van de taxivergunninghouders zelf. Deze inschatting van het gemiddeld aantal gereden kilometers per dag vindt de SER hoog; met name wanneer dit afgezet wordt tegen het gemiddeld aantal effectief bezette (en hiermee betaalde) kilometers, namelijk zestig per dag. Dit betekent dat de taxi's gemiddeld 140 van de 200 kilometer per dag zonder klandizie rijden, hetgeen neerkomt op een productiviteit van 30 procent.

De SER verneemt graag van de minister op welke wijze de berekening precies heeft plaatsgevonden met betrekking tot de gemiddeld gereden 200 kilometers per dag en waarom deze mede als uitgangspunt is genomen voor de prijsvorming van het tarief. Tevens wil de SER graag opheldering over de inbreng van de taxivergunninghouders zelf in deze en in het bijzonder of er sprake is van een objectief vastgesteld gegeven.

2.8.2 Dagelijkse onkosten

Aan de kostencomponententabel van 2008 is de kostencomponent 'dagelijkse onkosten' toegevoegd. Volgens de NvT is dit gebeurd naar aanleiding van een ontvangen kostenoverzicht uit 2017 vanuit de sector, waarin een bedrag van NAf. 35,- per dag werd aangegeven als dagelijkse onkosten. Deze kosten omvatten onder meer het kopen van eten of drinken aangezien men onderweg is, maar ook het (laten) wassen van het voertuig.

De SER zet vraagtekens bij het toevoegen van deze kostenpost in de tabel, met name wat betreft het kopen van eten en drinken onderweg. De SER is van mening dat iedere persoon, waar ook werkzaam, zelf verantwoordelijk is voor de kosten van eten en drinken en dat deze kosten niet in het businessmodel meegenomen zouden moeten worden. Temeer omdat reeds uitgegaan wordt van een minimumloon als salariskosten, welke zijn doorberekend in de tarieven.

2.8.3 Salarissen

De salariskosten zijn berekend op basis van het minimumloon geldend vanaf 1 januari 2017. Deze kosten worden, net als de overige kosten van de kostencomponententabel, meegenomen in de

berekening van het maximum basistarief. Deze salariskosten bedragen 29 procent van het totaal en zijn dus sterk medebepalend voor de vaststelling van de tarieven.

De SER heeft echter ernstige bedenkingen tegen deze vaste component 'salarissen' indien er inderdaad sprake is van een gemiddelde productiviteit van drie ritten per dag van in totaal 60 kilometer.

De SER vraagt zich af waarom hier een minimumloon tegenover zou moeten staan.

Daarbij komt dat vergunninghouders die wél meer rijden dan de gemiddelde drie ritten per dag, aanzienlijk meer kunnen verdienen dan het minimumloon.

Op zich kan de SER zich voorstellen dat een tot op zekere hoogte gegarandeerd inkomen in een sterk gereguleerde taxibeleid passend is. De SER maakt hier een vergelijking met de toegepaste kostencategorieën voor het taxivervoer in Nederland. Arbeidsloon inclusief sociale lasten worden meegeteld bij de berekening van de jaarlijkse kostenontwikkelingen. Een nuancering hierbij is op zijn plaats omdat er sprake is van loonkosten zoals overeengekomen in de collectieve arbeidsovereenkomst (CAO) voor taxichauffeurs. Deze zijn dan in dienst van een taxibedrijf en zijn geen zelfstandige ondernemers, zoals in Curaçao het geval is.

De SER geeft de Minister in overweging om de kostenpost 'salarissen' zoals opgenomen in de kostencomponententabel te laten herevalueren.

2.8.4 Rente & aflossing

Deze post is gebaseerd op de uitgangspunten en berekeningen in het SOAB-advies inzake revisie van de tarieven voor kleine en middelgrote bussen van 20 december 2013.¹⁸ Hierbij is uitgegaan van een aflossingsperiode van vier (4) jaar. Eigen inbreng is niet meegenomen, maar daar staat tegenover dat de restwaarde na vier jaar ook niet is meegenomen. Afschrijvingskosten worden niet meegenomen in de begroting, omdat reeds rekening wordt gehouden met de kosten van aflossing en de rente.¹⁹

Het niet verdisconteren van de restwaarde van de kosten voor aflossing en rente ziet de SER als een omissie. Zakelijk gezien is het wellicht juist om een voertuig in 4 jaar af te lossen en aldus af te schrijven, maar de facto blijft de vergunninghouder met een voertuig dat nog een zekere waarde heeft. Aangezien deze post 24 procent, dus bijna een kwart, van de totale gemiddelde kosten omvat, is deze van grote invloed op de tariefbepaling. De SER verzoekt de Minister deze kostencomponent nader te bezien.

2.8.5 Onvoorzien

De post onvoorzien is berekend op basis van 5% van de vaste kosten uit de kostencomponententabel, zijnde de onderhoudskosten, autoverzekering, motorrijtuigenbelasting en leges, rente en aflossing, salarissen, kleding en schoeisel.

Mede omdat de post onvoorzien geen vast bedrag is, maar een procentueel bedrag dat afhankelijk is van de hoogte van bijna alle kostencomponenten, kan dit bedrag sterk oplopen. De SER meent daarenboven dat de samenstelling van deze kostencomponent aan een nadere analyse moet worden onderworpen, teneinde te bepalen of deze valide is, met name met betrekking tot de vraagstelling of de risico's van het ondernemerschap, zoals met name rente en aflossing, salarissen, dagelijkse onkosten, en kleding en schoeisel wel moeten zijn opgenomen.

¹⁸ Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB). Advies (aan het Ministerie van Economische Ontwikkeling, Sector Ondernemen) inzake revisie van de tarieven voor kleine en middelgrote bussen. 20 december 2013. Kenmerk 13/1383C/SF.

¹⁹ Brief van de Sector Ondernemen van het Ministerie van Economische Ontwikkeling d.d. 15 september 2017 aan de Minister van Economische Ontwikkeling met als onderwerp Advies nieuwe tarievenstructuur taxi's. Zaaknummer 2017/034864. Pag. 6-7.

2.9 Productiviteit

De Commissie Tarievenstructuren geeft in haar rapportage van 2015²⁰ aan dat er binnen en buiten de sector onvoldoende cijfers beschikbaar zijn die inzicht geven in het functioneren van de sector, en dat er geen informatie beschikbaar is met betrekking tot de productiviteit van de chauffeurs. De Commissie heeft zelf ook op grond van gehanteerde berekeningen uit 2008 de productiviteit op 30 procent geschat, en stelt dat dit percentage te laag is voor een gezonde bedrijfsvoering. De Commissie licht niet toe welk (minimum) productiviteitspercentage dan wel een gezonde bedrijfsvoering oplevert.

Een vergelijking met de productiviteit of bezettingsgraad van taxivervoer in Nederland in 2012 laat zien dat in 2012 de bezettingsgraad van taxi's in de consumentenmarkt (straattaxi's, standplaatstaxi's en beltaxi's) - 39 procent bedroeg, en dat dit in de visie van de KNV Taxi (Koninklijk Nederlands Vervoer – landelijke branchevereniging voor taxiondernemers) als laag werd beschouwd.²¹

In het visiedocument van KNV Taxi wordt gesteld dat deze lage productiviteit een gevolg is van de hoge prijs die gehanteerd wordt²², dat deze lage productiviteit de noodzaak van toename van de bezettingsgraad onderschrijft, en dat deze toename alleen te realiseren is door de prijzen te differentiëren.²³ Er wordt niet aangegeven op welk niveau het productiviteitspercentage zou moeten zijn om een gezonde bedrijfsvoering te verwezenlijken. In het rapport van EIM wordt gesteld dat volgens deskundigen een bezettingsgraad van minimaal 50 procent (i.c. in Denemarken) hoog c.q. voldoende is.²⁴

In de brief van de Sectordirecteur Ondernemen van MEO d.d. 15 september 2017 (pag. 8) staat dat de berekening van het tarief is gebaseerd op de totaal gemiddelde kosten gedeeld door het aantal bezette kilometers per dag. Bij de berekening van het basistarief is dus rekening gehouden met het gemiddeld aantal bezette (en hiermee betaalde) ritten op jaarbasis. Dit aantal is 810 per jaar; hetgeen, indien verdeeld over 270 werkdagen per jaar, neerkomt op drie (3) ritten per dag. Gezamenlijk bedragen deze ritten gemiddeld 60 bezette (en hiermee betaalde) kilometers per dag.

2.10 Conclusie tarieven

Op basis van het voorgaande komt de SER tot de voorlopige conclusie dat een herberekening van de kostencomponenten op zijn plaats is.

De SER merkt nogmaals op dat de berekening van de tarieven voor taxi's zijn berekend op basis van een kostenmodel, dat niet alleen in grote mate naar de taxichauffeurs toerekent – alle onkosten, tot kleding, schoeisel en afhaalmaaltijden toe zijn immers inbegrepen –, maar dat tevens gebaseerd is op de aanname dat alle kosten gedekt moeten worden, onafhankelijk van de productiviteit van de taxi's. In het huidige model wordt immers uitgegaan van drie ritten per dag, waarmee de taxichauffeurs minimaal het minimumloon moeten kunnen verdienen. Naar het oordeel van de SER is dit geen steekhoudende redenering. Temeer omdat, zoals in het rapport van de Commissie reeds naar voren werd gebracht, blijkt dat in de afgelopen jaren meer toeristen Curaçao hebben bezocht, maar dat de bestedingen aan taxidiensten zijn gedaald terwijl de bestedingen aan autoverhuur en toerbussen zijn

²⁰ Rapport Commissie Tarievenstructuren. 24 december 2015.

²¹ Koninklijk Nederlands Vervoer. Taxi: Vaste waarde in Mobiliteit. KNV Taxi visie 2025. Oktober 2025.

²² Ibidem, pag.6: de tarieven (gemeten in Amsterdam) behoren tot de hoogste ter wereld. De Nederlandse consumententaxi wordt niet alleen als duur aangemerkt in de internationale ranglijsten, ook in de perceptie van de consumenten is dit het geval.

²³ Ibidem. Pag. 15.

²⁴ EIM – Onderzoek voor Bedrijf & Beleid. Taxi in het buitenland. Een inventarisatie van ervaringen met ge(de)reguleerd taxibeleid in het buitenland. Deel I: Analyserapport. Zoetermeer, april 2002. Pag.104.

gestegen. Dit is volgens de Commissie een belangrijke indicatie dat een verdere verhoging van de tarieven niet zal leiden tot meer inkomsten, maar hoogstwaarschijnlijk juist tot minder inkomsten.²⁵

Door een uniforme en transparante tarievenstructuur te hanteren, in combinatie met het gebruik van taximeters, zou er sprake kunnen zijn van een professionalisering van de taxi-sector. Desalniettemin kan de SER zich, op grond van het voorgaande, niet aan de indruk onttrekken dat de tarieven, mede door uitsluiting van het ondernemersrisico, te hoog zijn vastgesteld, en daardoor niet per se zullen bijdragen aan de verhoging van de kwaliteit van de toeristische bestemming Curaçao.

Vergunninghouders zijn ondernemers. Analoog aan het SER-advies inzake het concept-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Eilandsbesluit personenvervoer (juli 2018, ref.nr. 086/2018-SER) stelt de SER ook hier dat het risico van ondernemerschap, door de wijze waarop de huidige maximale tariefstelling tot stand komt en de daaruit voortvloeiende (te) hoge tarieven, door de overheid worden geminimaliseerd.

2.11 Financiële gevolgen

In de NvT ontbreekt een analyse van de financiële gevolgen voor de overheidsfinanciën, waarmee het ontwerp niet voldoet aan artikel 11 van de Landsverordening comptabiliteitsvoorschriften Curaçao.²⁶ In de toelichting is vermeld dat het onderhavig besluit geen directe financiële consequenties voor het Land met zich mee brengt. Dit wordt vervolgd met 'De introductie van de taximeter of gelijkwaardig apparaat kan eventueel wel financiële gevolgen voor het Land hebben door de eenmalige aankoop van hardware en software'. De SER constateert dat er, gezien de noodzaak tot aanschaf van hard- en software, wel degelijk – en niet 'eventueel' – kosten voor het Land, verbonden aan de introductie van de taximeter, zijn.

Daarenboven kan de SER zich voorstellen dat er kosten zijn verbonden aan de handhaving van de toepassing van het gebruik van de taximeters en de toepassing van de vastgestelde tarieven. De SER denkt hierbij aan controles en het voorkomen en tegengaan van fraude met de meters. Tevens kan de SER zich voorstellen dat er door het gebruik van taximeters de inkomsten van de taxichauffeurs (beter) geregistreerd worden waardoor er sprake kan zijn van een hogere belastingafdracht. De SER is overigens niet op de hoogte van de huidige belastingafdracht uit inkomsten door de taxichauffeurs.

Voor zover de SER kan nagaan zijn taxichauffeurs volgens artikel 44 van de Algemene landsverordening Landsbelastingen²⁷ verplicht om een factuur aan de afnemer uit te reiken. In het vierde lid van het desbetreffende artikel is opgenomen dat de administratieplichtige verplicht is een afschrift van de uitgereikte factuur op te maken en te bewaren. In het tiende lid van artikel 44 is echter opgenomen dat bij ministeriële regeling, met algemene werking, (hierna: ministeriële regeling m.a.w.) diensten en leveringen van goederen kunnen worden aangewezen ter zake waarvan onder voorwaarden geen facturen behoeven te worden uitgereikt. De SER heeft –mede door het ontbreken van geconsolideerde teksten van de geldende wetgeving en/of de gebrekkige elektronische ontsluiting ervan²⁸ – geen zicht op voornoemde eventuele ontheffing middels een ministeriële regeling m.a.w. voor taxichauffeurs.

²⁵ Rapport van de Commissie 'Invoering nieuwe tarievenstructuur voor taxi's en taximeters'. 24 december 2015. Zaaknummer 2015/062501. Pag. 6

²⁶ Bijlage b behorende bij de Eilandsverordening tot vaststelling van diverse ontwerp-landsverordeningen Land Curaçao (Landsverordening comptabiliteitsvoorschriften Curaçao) (A.B. 2010, no. 87)

²⁷ Landsbesluit van de 24ste april 2013, no. 13/0990, houdende vaststelling van de tekst van de Algemene landsverordening Landsbelastingen. P.B. 2013, no. 53.

²⁸ Zie ook het rapport van Prof.mr. S.E. Zijlstra: 'Onderzoek naar de wetgevingsfunctie in Curaçao'. Juni 2021.

In het kader van het wetgevingstraject rondom de invoering van fiscale kasregistratiesystemen heeft reeds een discussie plaatsgevonden of – onder andere - taxi's al dan niet een factuur, een door de controleautoriteit vastgestelde kassabon, of een kassabon met gebruikmaking van een fiscaal registratiesysteem dienden uit te geven. In het advies van de SER d.d. 20 juni 2014 (ref.nr. 094/2014-SER), waarin de SER adviseerde inzake het ontwerp landsbesluit fiscale kasregistratiesystemen en inzake de daarbij behorende concept-ministeriële regeling fiscale registratiesystemen, heeft de SER geadviseerd om taxichauffeurs niet -zoals in de aan de SER aangeboden concept-ministeriële regeling fiscale registratiesystemen was opgenomen – te ontheffen van de verplichting een factuur uit te schrijven. In het desbetreffende ontwerp (artikel 1, eerste lid, sub c) was opgenomen dat taxichauffeurs worden ontheven van de verplichting een fiscaal kasregistratiesysteem te gebruiken en kunnen volstaan met het uitreiken van een door de controleautoriteit vastgestelde kassabon.

De SER heeft in zijn voornoemde advies gesteld dat het voor de SER niet duidelijk is waarom voor taxivervoer een uitzondering wordt gemaakt op de hoofdregel van artikel 44, eerste lid, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen (hierna: ALL) dat ter zake van leveringen van goederen en verrichtingen van diensten een factuur aan de afnemer dient te worden uitgereikt. De SER ziet ook geen praktische bezwaren tegen de plicht voor taxichauffeurs om ingevolge artikel 44 van de ALL een factuur uit te schrijven.

De SER constateert dat in de vastgestelde Ministeriële regeling fiscale kasregistratiesystemen (P.B. 2014, no. 82), waarin is geregeld in welke gevallen en onder welke voorwaarden een ontheffing wordt verleend van de verplichting, taxidiensten niet worden genoemd. Ook in de bijbehorende NvT, waar mede aan de hand van concrete voorbeelden de regeling wordt toegelicht, worden taxidiensten niet genoemd. De SER maakt hieruit op dat taxichauffeurs nog steeds, op grond van artikel 44 van de All, verplicht zijn om een factuur aan de afnemer uit te schrijven.

Tot slot ontbreekt naar het oordeel van de SER een toelichting op de bijkomende kosten die taxichauffeurs moeten maken in verband met de aanschaf of gebruik van een applicatie.

In artikel 11 van de Landsverordening comptabiliteitsvoorschriften Curaçao, is opgenomen dat in de toelichting bij het ontwerp van een landsverordening, landsbesluit, h.a.m., of ministeriële beschikking m.a.w., waarin nieuwe beleidsvoornemens of toezeggingen met betrekking tot het te voeren beleid worden uitgewerkt, een afzonderlijk deel opgenomen wordt waarin de financiële gevolgen voor en de dekking door het land worden vermeld. Een dergelijk financieel onderdeel wordt eveneens opgenomen in andere stukken waarin beleidsvoornemens of toezeggingen aan de Staten worden meegedeeld.

De SER dringt er bij de minister op aan om in de financiële paragraaf nader op bovengenoemde punten in te gaan en een volledig overzicht te geven van de kosten en de baten, zoals vastgelegd in de Landsverordening comptabiliteitsvoorschriften Curaçao.

2.12 Inwerkingtreding

In Artikel 8 is bepaald dat dit landsbesluit in werking treedt op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip. In de NvT wordt de ratio achter deze bepaling echter niet nader toegelicht. De SER acht een dergelijke toelichting wel noodzakelijk, met name omdat het voor zowel de taxi-vergunninghouders als voor de cliënten onduidelijk blijft wanneer deze nieuwe tariefstelling daadwerkelijk in werking treedt. In verband met een gezonde bedrijfsvoering is het met name voor de taxi-sector van belang om te kunnen anticiperen op de invoering van nieuwe maximumtarieven.

Daarbij acht de SER de invoering van de nieuwe tarievenstructuur vrij recht toe recht aan en niet van een zodanige aard dat een datum van inwerkingtreding niet in het landsbesluit zelf bepaald kan worden. Tenzij er zwaarwegende redenen aan ten grondslag liggen, zoals het nog niet voltooid zijn van de introductie van de taximeter of applicatie. Onderhavig landsbesluit h.a.m. kan uiteraard pas in werking treden indien het gebruik van de taximeter of applicatie is gereguleerd en in werking getreden. In de brief van de Sectordirecteur Ondernemen van MEO van 15 september 2017²⁹ wordt op pagina 11 geadviseerd om onder andere te accorderen dat de nieuwe tarievenstructuur, voorafgaand aan wettelijke vastlegging in een landsbesluit h.a.m. reeds geprogrammeerd wordt in een taximeter of gelijkwaardig apparaat, zodat deze gebruikt kan worden. In de brief van de Sectordirecteur Ondernemen van MEO van 22 september 2020³⁰ staat dat de in het concept-landsbesluit voorgestelde tarieven ingevoerd moeten zijn bij de introductie van de taximeter of gelijkwaardig apparaat, en dat aangezien binnen een zeer korte tijd een pilot gaat draaien met 42 taximeters, verzocht wordt om een spoedadvies. De SER constateert dat er in de bijgeleverde documentatie niets is te vinden over voornoemde pilot met taximeters of gelijkwaardig apparaat of applicatie (zie hiertoe ook hetgeen door de SER gesteld is in paragraaf 2.3).

3. Taxibeleid internationaal

3.1 Regulering versus deregulering

Internationaal zijn er verschillen te zien in het taxibeleid, met name wat betreft de mate van regulering (of deregulering) van de sector.

In Nederland is bijvoorbeeld met ingang van 2000 de Wet Personenvervoer (hierna: Wp 2000) ingrijpend gewijzigd.³¹ Onderdeel hiervan vormde de her regulering en deregulering van het taxivervoer, waarbij de overheid het kader heeft aangegeven voor een volledige deregulering van de taximarkt. Een van de overwegingen in de desbetreffende wet is het bevorderen van een betere afstemming van het aanbod van personenvervoer op de vraag.

De deregulering is stapsgewijs ingevuld zodat de overheid zo nodig het beleid kan bijstellen, mocht blijken dat de deregulering niet tot de gewenste resultaten zou leiden of tot chaotische ontwikkelingen. De bescherming van de consument voor te grote prijsstijgingen door een tijdelijke instelling van een maximumtarief is hier een voorbeeld van. Ook in landen als Zweden en Nieuw-Zeeland bleek dat deregulering niet een stap is die gemakkelijk in één keer te nemen is. In deze landen is in de loop der jaren verschillende malen een her regulering doorgevoerd.³² Belangrijke aspecten hierbij zijn de verbetering van de dienstverlening, de bescherming van en informatie aan de reiziger. Een concreet voorbeeld hiervan is - zoals hierboven reeds genoemd - de al of niet tijdelijke instelling van een maximumtarief ter bescherming van de consument.

In 2002 is een onderzoek uitgevoerd naar de ervaringen in het buitenland met (de)regulering van het taxivervoer en de ontwikkelingen in de taxisector, waarbij met name is onderzocht of verdergaande deregulering leidt tot een verdere versterking van de mededinging op de taximarkt en verbetering van de prestaties van de taxisector. Nagegaan is wat de mogelijke betekenis van deregulering is voor de structuur, prestaties en ontwikkeling van de taxisector.³³

²⁹ Met als onderwerp 'Advies nieuwe tarievenstructuur taxi's'.

³⁰ Met als onderwerp 'Concept-landsbesluit h.a.m. tot vaststelling Taxi-tarieven 2020 (duplicaat)'.

³¹ Wet personenvervoer 2000. Stb 2000, 314.

³² EIM – Onderzoek voor Bedrijf & Beleid. Taxi in het buitenland. Een inventarisatie van ervaringen met ge(de)reguleerd taxibeleid in het buitenland. Deel I: Analyserapport. Zoetermeer, april 2002. Pag.6.

³³ EIM – Onderzoek voor Bedrijf & Beleid. Taxi in het buitenland. Een inventarisatie van ervaringen met ge(de)reguleerd taxibeleid in het buitenland. Deel I: Analyserapport. Zoetermeer, april 2002.

De landen die onderzocht zijn, zijn geselecteerd op basis van hun verschillen in de mate van regulering van het taxibeleid.³⁴ Capaciteit, (maximum)tarieven, vervoersgebied, lidmaatschap taxicentrale, en zonesysteem zijn de kenmerken die meegenomen worden in de vaststelling van de mate van regulering. Een sterkere regulering komt tot uitdrukking in met name:

- een sterker gereguleerd capaciteitsbeleid
- een sterker gereguleerd prijsbeleid
- een strakkere hantering van het systeem van vervoersgebieden (of zonesysteem)

Aan het taxibeleid van de landen liggen beleidsdoelen ten grondslag. Deze zijn onder meer:

- vergroting van de beschikbaarheid van taxi's voor het publiek
- verhoging van de kwaliteit van de taxi's
- vergroting van de concurrentie tussen taxiondernemingen
- garanderen van openbare mobiliteit voor het publiek

Uit het analyserapport van EIM komt naar voren dat gesteld mag worden dat wat de uiteindelijke beleidsdoelen betreft er veel overeenkomsten zijn tussen het taxibeleid op basis van regulering en het gedereguleerd beleid. De verschillen doen zich echter wel voor in de beleidskeuzes die gemaakt worden om de doelen te bereiken. Bij het gedereguleerd beleid ligt het primaat bij de werking van de markt, en bij het gereguleerde beleid bij de sturende en beschermende kracht van de overheid.³⁵ EIM heeft globaal de effecten van deregulering op de prestaties van de taxisector in beeld gebracht. In onderstaande tabel zijn deze weergegeven.

Tabel 2. Effecten van de deregulering op de prestaties van de taxisector

Beleidsvariabele	Beleidseffect
Beschikbare taxicapaciteit	direct sterk effect: duidelijke toename na deregulering
Taxidichtheid	direct sterk effect: duidelijke hogere dichtheid land/hoofdstad
Ontwikkeling van taxicapaciteit	effect na enige jaren: evenwichtige aanpassing aan vraag
Omzet taxisector	effect na enige jaren: hogere omzetten per taxi
Prijs taxidienst	effect na enige jaren: gelijke tred met vervoersprijsen
Innovativiteit/diversiteit in dienstverlening	direct effect: nieuwe diensten; effect na enige jaren: nieuwe technologie
Intensiteit gebruik taxi	geen informatie beschikbaar
Tevredenheid	effect na enige jaren: duidelijke verbetering

Bron: EIM – Onderzoek voor Bedrijf & Beleid. Taxi in het buitenland. Een inventarisatie van ervaringen met ge(de)reguleerd taxibeleid in het buitenland. Deel I: Analyserapport. Zoetermeer, april 2002.

³⁴ Het betreft de landen – in rangorde naar mate van deregulering (van hoog naar laag) van de taxisector: Zweden, Nieuw-Zeeland, Nederland, Ierland, Engeland, België, Denemarken, Duitsland en Frankrijk.

³⁵ EIM – Onderzoek voor Bedrijf & Beleid. Taxi in het buitenland. Een inventarisatie van ervaringen met ge(de)reguleerd taxibeleid in het buitenland. Deel I: Analyserapport. Zoetermeer, april 2002. Pag. 101.

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (hierna: KiM) heeft in 2014 een onderzoek uitgevoerd voor een tussentijdse evaluatie van de per 2011 gewijzigde taxiregelgeving in de Wet personenvervoer 2000 van Nederland. De wijziging had tot gevolg dat de in 2000 ingevoerde kwaliteitsregulering op hoofdlijnen weer meer decentraal geregeld kon worden. Na deze wetswijziging konden alle gemeenten additionele kwaliteitseisen in een verordening opnemen, waardoor weer meer onderling verschil in gemeenten kon optreden. De wijziging is geïntroduceerd om het mechanisme te ondersteunen dat een reputatie van goede kwaliteit voor ondernemers leidt tot meer klandizie, en één van slechte kwaliteit tot minder klandizie.³⁶

3.2 Internationaal gehanteerde methodieken voor tarifiering taxivervoer

Voor de berekening van de taxitarieven is gebruik gemaakt van de kostencomponententabel voor het vervoer met kleine en middelgrote busjes; deze is aangepast aan het taxivervoer. De keuze voor de gebruikte methodiek voor de tarifiering van taxivervoer, namelijk op basis van dit kostencomponentenmodel, wordt echter niet toegelicht. In internationaal verband worden verschillende methodieken voor de tarifiering van taxivervoer en organisatie van de taxisector gehanteerd. De mate van regulering van het taxibeleid is hierbij leidend. Maximum tarieven worden vrijwel overal toegepast.

Vergelijking van internationaal gebruikte methodieken voor het vaststellen van tarieven voor taxivervoer laat zien dat in veel landen gebruik wordt gemaakt van het zogenaamde kostencomponentenmodel, die min of meer te vergelijken zijn met de kostencomponenten in het onderhavige concept-landsbesluit.

In Nederland is in 2020, in opdracht van Sociaal Fonds Mobiliteit, een overzicht gemaakt van de laatste gemiddelde kostenontwikkelingen voor het taxivervoer.³⁷ Jaarlijks worden de kostenontwikkelingen in beeld gebracht. Waarbij het begrip taxivervoer in dit verband alle vervoer met taxi's, inclusief het groepsvervoer, omvat. Sociaal Fonds Mobiliteit is opgericht en wordt bestuurd door KNV Taxi, FNV en CNV vakmensen.

Er wordt hierbij gebruik gemaakt van onderscheiden kostencategorieën, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen:

- vaste (capaciteits-)kosten rijdend materieel
- variabele (kilometer-)kosten rijdend materieel
- loonkosten
- algemene kosten (overhead)

Omzet is geen onderdeel van de kostenontwikkelingen. Ook niet in verband met de gevolgen van de Covid-19 crisis, zoals de sterk afgenomen omzet en overige algehele kostenontwikkelingseffecten als gevolg van deze crisis.

Aanpassing van de methodiek van de kostenontwikkelingen en herijking van de kostenaandelen vindt op regelmatige basis plaats, voor het laatst in 2018, op basis van een grootschalig onderzoek uitgevoerd onder ruim honderd taxibedrijven die gebruik maken van de kostenontwikkelingen van Panteia, en na akkoordbevinding van de werkgroep 'Kostenontwikkelingen Panteia', bestaande uit taxiondernemers, FNV, CNV en vertegenwoordiging van opdrachtgevers.

De kostenontwikkelingen in 2021 zijn gebaseerd op vaststaande feiten. De te verwachten kostenmutaties voor 2022 zijn opgesteld aan de hand van de prognoses van het CPB, door derden (bijvoorbeeld verzekeringsmaatschappijen) verstrekte informatie en het CPI.

³⁶ Kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid. Internationale vergelijking taxiregulering en Uber. Maart 2015.

³⁷ Panteia. Research to Progress. Overzicht kostenontwikkelingen taxivervoer 2021-2022. Oktober 2021.

3.3 Uber

Het KiM heeft tevens een internationale vergelijking³⁸ uitgevoerd van de regulering van de taximarkt en de wijze waarop in diverse landen wordt omgegaan met de komst van Uber, en dan vooral UberPOP. Uber stelt met UberPOP bij te dragen aan innovatie in de deeleconomie door een efficiënter gebruik van onderbenutte middelen (auto's). De app van Uber kent een systeem dat beoordelingen door de consument weergeeft van gemaakte ritten en de desbetreffende chauffeur. Wanneer dit goed werkt, kan dat bijdragen aan de reputatie van goede/slechte kwaliteit die leidt tot meer/minder klandizie. Voor wat betreft UberPOP zijn er discussies rond arbeidsomstandigheden, veiligheid en privacy. Zoals bij alle innovaties is het van belang te analyseren of de regulering hierdoor nog optimaal is.

In alle onderzochte landen wordt UberPOP niet als onderdeel van de deeleconomie gezien, maar als een taxi- of huurauto met chauffeur dienst. In geen van de landen is de dienst vooralsnog geaccepteerd, omdat die niet aan de voorwaarden voldoet (zoals eisen aan de auto, eisen aan de chauffeurs, soms eisen aan de onderneming). Diensten als UberBlack (die rijdt met gecertificeerde chauffeurs en bedrijfsauto's) worden in veel landen wel geaccepteerd.³⁹ SER plaatst hierbij de aantekening dat het rapport dateert van 2015 en dat landelijk beleid inmiddels gewijzigd kan zijn.

3.4 KNV Taxi visie 2025

De taxibranche van Koninklijk Nederlands Vervoer (hierna: KNV) heeft in 2015 een visie uitgebracht voor 2025.⁴⁰ Aanleiding hiervoor was dat de taxibranche in zwaar weer verkeerde. De consumentenmarkt kampte met hoge tarieven, lage productiviteit en lage marges. In het rapport wordt gesteld dat de consumentenmarkt gevangen zit in een situatie waarin de prijs hoog is en het aanbod groot, in combinatie met een lage productiviteit/bezettingsgraad. Daarbij kampte de consumentenmarkt met een reputatieprobleem, zoals strubbelingen op standplaatsen. KNV Taxi stelt dat vier samenhangende, noodzakelijke ontwikkelingen nodig zijn:

- Van gesegmenteerd naar integraal
- Van klant op afstand, naar klant bepaalt
- Van te goedkoop of te duur naar optimaal geprijsd
- Van individueel & defensief naar gezamenlijk & klantgericht

³⁸ De landen die in het onderzoek zijn meegenomen zijn: België, Duitsland, Frankrijk, Spanje, Verenigd Koninkrijk, Brazilië en Nederland.

³⁹ Kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid. Internationale vergelijking taxiregulering en Uber. Maart 2015.

⁴⁰ Koninklijk Nederlands Vervoer. Taxi: Vaste waarde in Mobiliteit. KNV Taxi visie 2025. Oktober 2015.