

UberPOP en de regulering van de taximarkt

Het digitale taxidienstplatform Uber zorgt voor opschudding op de taximarkt. Dit komt vooral door de dienst UberPOP, waarbij private chauffeurs via een smartphone-app tegen fors lagere tarieven ritten aanbieden met hun eigen auto. De vraag is hoe dit de werking van de taximarkt verandert en welke gevolgen dit heeft voor de regulering van deze markt. UberPOP leidt tot minder toetredingsdrempels en een betere benutting van kapitaalgoederen (auto's), wat de welvaart ten goede komt. Een politieke vraag is of deze voordelen opwegen tegen eventuele lage beloningen en slechte arbeidsomstandigheden.

SYTZE A. RIENSTRA

Zelfstandig consultant Syconomy, hogeschooldocent Windesheim Flevoland

PETER BAKKER

Senior onderzoeker Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

JOHAN G.S.N. VISSER

Senior onderzoeker Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Er is de laatste tijd veel aandacht voor nieuwe ontwikkelingen die worden aangeduid met de term 'deeleconomie'. Deze ontwikkelingen worden gedreven door nieuwe technologische ontwikkelingen, zoals internet en mobiele telefonie (Felländer *et al.*, 2015). Websites en apps fungeren als virtuele platforms of tussenpersonen waar vragers en aanbieders rechtstreeks afspraken kunnen maken. Bekende voorbeelden zijn AirBnB (tijdelijke verhuur van particuliere woningen), Thuisafgehaald ('koken voor de burens'), Peerby ('spullen lenen') en Helpling (schoonmaakdiensten).

Dankzij de nieuwe platforms ontstaan er ook veel meer mogelijkheden voor particulieren om hun auto te delen met andere gebruikers. Er zijn grofweg drie ontwikkelingen waarneembaar. Ten eerste ontstaan er mogelijkheden om met groepen bekenden auto's te delen door via een platform de beschikbaarheid en andere gegevens bij te houden. WeGo is hiervan een voorbeeld. Ten tweede zijn er platforms waar particuliere autobezitters hun auto verhuren aan derden, zoals SnappCar en MyWheels. Het platform brengt aanbieders en vragers tegen een vergoeding bij elkaar en regelt bijvoorbeeld de verzekering en/of pechhulp. Ook zorgen reviewsystemen ervoor dat zowel vragers als aanbieders beoordeeld worden. Zo ontstaat voor de gebruikers van het platform inzicht in de betrouwbaarheid van de vrager en de kwaliteit van het aanbod. Particulieren kunnen zo ver-

dienen aan hun auto, de huurder bestuurt zelf de auto. Deze beide deeleconomie-ontwikkelingen hebben hoogstens een beperkt effect op de werking van de taximarkt.

Dit geldt niet voor de derde ontwikkeling. Die betreft platforms die faciliteren dat een aanbieder zijn auto inclusief chauffeursdiensten aanbiedt. Het platform brengt vragers en aanbieders bij elkaar en zorgt veelal voor verzekeringen, keuringen van de auto's en een reviewsysteem. Deze ontwikkelingen hebben een directe invloed op de (straat) taximarkt, omdat min of meer dezelfde diensten aangeboden worden. Uber is het bekendste bedrijf dat dit laatste faciliteert via een smartphone-app, maar er zijn diverse aanbieders van vergelijkbare apps zowel op lokaal (zoals TCA Amsterdam) als globaal niveau (zoals Easytaxi).

In Nederland worden via de Uber-app diverse diensten aangeboden. UberLux, -Black en -X verschillen wat betreft luxe van de auto. Deze diensten voldoen volgens Uber aan de wettelijke vereisten die gelden voor taxi's. In het verleden was dit overigens niet altijd het geval (Rebel, 2014). De dienst UberPOP doet dat in elk geval niet en is daarom controversieel.

Bij UberPOP bieden particuliere chauffeurs hun diensten met hun eigen auto aan. Chauffeurs voldoen veelal niet aan de wettelijke vereisten voor taxi's: ze hebben meestal geen ondernemingsvergunning en/of chauffeurskaart, de auto's zijn niet gekeurd, ze hebben geen verplichte taxameter en hanteren niet de verplichte tariefstructuur (Rebel, 2014). In de zomer van 2014 is Uber in Amsterdam met UberPOP begonnen en ook in Den Haag, Rotterdam en Utrecht wordt de dienst nu aangeboden. Hierna is een aantal chauffeurs vervolgd en is Uber beboet. De laatste maanden lijkt de dienst in de praktijk alleen aangeboden te worden aan klanten die reeds eerder van de dienst gebruikmaakten (en die dus geen incognito inspecteurs zijn). Ook heeft Uber aangekondigd dat nieuwe chauffeurs binnenkort een chauffeurskaart zullen hebben. Daarmee voldoet de dienst echter nog niet aan de overige vereisten, zoals een vergunning voor de auto en de onderneming. En dus is er nog altijd sprake van oneerlijke concurrentie met taxidiensten die wél aan de wet- en regelgeving voldoen. UberPOP stuit ook in veel andere landen op juridische problemen (Rienstra *et al.*, 2015).

De regulering van de taximarkt is er niet voor niets en beoogt diverse vormen van marktfalen te beperken. UberPOP biedt echter economisch gezien voordelen in de vorm van lage prijzen, een hoge beschikbaarheid en een efficiënt gebruik van kapitaalgoederen (auto's). Het is dus zinvol om na te gaan in hoeverre UberPOP leidt tot een andere werking van de taximarkt. Als dit het geval is, zou dit aanleiding kunnen zijn het overheidsingrijpen aan te passen. Anders beschermt de regulering immers bestaande taxidiensten ten koste van de consumenten die de overheid juist beoogt te beschermen. Door eerst de redenen voor ingrijpen in de reguliere taximarkt te bezien en vervolgens die van de markt met UberPOP, kan een globaal inzicht worden verkregen in hoeverre de markt is veranderd. Vervolgens wordt geanalyseerd of er aanleiding is de regulering aan te passen.

REDENEN OM DE TAXIMARKT TE REGULEREN

Als een markt 'perfect' functioneert, in die zin dat geen enkele marktpartij invloed heeft op de prijs en de maximale productie tot stand komt, is regulering in beginsel niet nodig. Aanbieders kunnen dan vrij toetreden, consumenten hebben volledige informatie over kwaliteit en prijzen, en aanbieders concurreren met elkaar tot er een optimale prijs-kwaliteitsverhouding voor de consument tot stand komt. In het marktevenwicht leiden prijzen dan altijd tot een groter nadeel voor de ene partij dan het voordeel voor de andere partij. Indien er zich geen (externe) effecten op derden voordoen, werkt de markt ook voor de samenleving als geheel optimaal en wordt de welvaart (het nut) gemaximaliseerd. Overheidsingrijpen leidt dan per definitie tot een afname van de welvaart voor de samenleving als geheel.

In de praktijk werken markten niet perfect: er is altijd sprake van zogeheten marktfalen. In welke mate dit zich voordoet, hangt af van specifieke kenmerken van de markt. In de reguliere taximarkt treden diverse vormen van marktfalen op (OESO, 2007).

In vrijwel alle markten en ook de taximarkt is er sprake van transactiekosten om vragers en aanbieders bij elkaar te brengen. Hoe hoger die zijn, des te minder 'perfect' de markt functioneert. In de taximarkt is verder sprake van hoge vaste kosten en daarmee schaalvoordelen. Een aanbieder met een grote voertuigvloot heeft schaalvoordelen omdat hij met veel auto's gemiddeld genomen een grote beschikbaarheid met korte aanrijdtijden zal hebben – een kwaliteit die voor de taxiconsument belangrijk is. Een partij die tot deze markt wil toetreden, zal dat dan ineens met veel voertuigen moeten doen om qua beschikbaarheid voldoende concurrerend te zijn. Ook door investeringen in apps, telefooncentrales en marketing ontstaan schaalvoordelen. Een alternatief voor kleine aanbieders is om aan te sluiten bij bestaande intermediairs zoals de taxicentrales in de grote steden, of een ander platform zoals Uber. Als zich in sterke mate schaalvoordelen voordoen, is het moeilijk voor nieuwe aanbieders toe te treden. Er kan dan een monopoliepositie of kartel ontstaan, met hogere prijzen en lagere kwaliteit dan wenselijk.

Verder is er sprake van onvoldoende of ongelijke informatie. Als een consument aanbieders niet kan vergelijken, kan de keuze voor een aanbieder niet goed gemaakt worden. Er zijn dan in beginsel weinig prikkels om kwaliteit te bieden of

om op prijs te concurreren. Bij taxi's kan dit gelden als de tarieven vooraf niet duidelijk zijn, of wanneer er alleen voor de voorste taxi gekozen kan worden op een standplaats. Bij het toerbeurtsysteem met de eigen rijders op de standplaatsen in de grote steden speelt daarnaast nog dat de kans dat een eigen rijder dezelfde klant nogmaals tegenkomt, klein is, waardoor een normaal reputatiemechanisme in de markt ontbreekt.

Ook bestaat er een asymmetrie in de beschikbaarheid van informatie tussen aanbieder en consument, waardoor de consument het aanbod niet goed kan beoordelen en in een afhankelijke positie komt te verkeren. In het taxivervoer geldt dit bijvoorbeeld voor reizigers die zelf geen plaatselijke wegbekendheid hebben, in tegenstelling tot de chauffeur. Tevens kan er informatie ontbreken over de kwaliteit van de aanbieder – zoals het rijgedrag en de veiligheid van de auto (Feeney, 2015). Voor een taxi geldt specifiek dat een consument voor veiligheid van lijf en leden van de chauffeur afhankelijk is, zodra hij of zij is ingestapt.

Tevens kan er sprake zijn van zogeheten externe effecten. Dit betreft negatieve en positieve effecten die van invloed zijn op anderen dan degenen die een transactie aangaan. De markt werkt dan weliswaar voor de vragers en aanbieders optimaal, maar niet voor de samenleving als geheel. Bij taxi's gaat het in het bijzonder om de beschikbaarheid van schaarse ruimte in binnensteden en om veiligheid van en drukte voor andere verkeersdeelnemers (Feeney, 2015).

Regulering is alleen gewenst als de voordelen van het opheffen van marktfalen voor de samenleving als geheel opwegen tegen de nadelen van zogeheten overheidsfalen. Door de regulering nemen bijvoorbeeld bureaucratie en kosten voor ondernemers toe. Ook kunnen er onvoorziene perverse prikkels geïntroduceerd worden, waardoor er geen optimaal marktevenwicht vanuit het oogpunt van de samenleving ontstaat. Nieuwe ontwikkelingen en innovaties – zoals de komst van Uber (POP) – kunnen leiden tot andere voor- en nadelen en daarmee tot een nieuwe/andere afweging.

Gegeven de bovengenoemde vormen van marktfalen, worden in de taximarkt veelal drie aspecten gereguleerd (Harding *et al.*, 2015). Via prijsregulering wordt vaak gekozen voor het reguleren van tarieven (en/of tariefinformatie) om de nadelen van onvoldoende informatie en monopoliewinsten te compenseren. Een negatief gevolg hiervan kan zijn dat de prijsvorming minder flexibel is, waardoor de markt minder snel kan reageren en er over- of onderaanbod ontstaat. Via capaciteitsregulering wordt het aantal vergunningen vaak beperkt vanwege de beschikbaarheid van schaarse ruimte en om kwaliteit te garanderen. Dit kan echter ook leiden tot hogere prijzen en minder aanbod dan gewenst. Tot slot wordt via kwaliteitsregulering getracht de veiligheid te garanderen, voldoende kwaliteit te bieden voor reizigers en bijvoorbeeld te zorgen dat iedereen toegang heeft tot taxivervoer. Dit zou ook kunnen resulteren in hogere prijzen of ander aanbod dan gewenst is vanuit de samenleving.

MARKTFALEN BIJ UBER(POP)

Dankzij het gebruik van een app neemt in beginsel de effectiviteit toe omdat vrager en aanbieder een 'deal' kunnen sluiten zonder fysieke tussenschakel zoals een telefooncentrale: in economische termen betekent dit dat de transactiekosten laag zijn (Felländer *et al.*, 2015). Naast het elkaar

vinden, verlopen ook betalingen, garantiestellingen en dergelijke via internet en daarmee in beginsel op een efficiënte en navolgbare wijze. Dit geldt uiteraard alleen als de vergoeding die een platform als Uber krijgt lager is dan de transactiekosten die anders optreden.

Ten tweede is er veelal meer transparante informatie beschikbaar. Het recensiesysteem dat Uber(POP) in navolging van veel andere deeleconomie-platforms hanteert, zorgt ervoor dat gebruikers geleverde diensten en hun aanbieders openbaar beoordelen. Voor zover gebruikers afgaan op openbare reputaties van andere gebruikers, kan dit aanbieders stimuleren kwaliteit te leveren en gebrek aan kwaliteit uit de markt drijven (Cohen en Sundararajan, 2015). Dit werkt mogelijk ook door in de kwaliteit van bestaande taxidiensten. Wallsten (2015) constateert dat het aantal klachten over bestaande taxi's in New York en Chicago is afgenomen sinds de komst van Uber.

Tot slot kunnen barrières voor toetreding afnemen. Het aanbieden van diensten is eenvoudig te realiseren, waardoor er meer aanbod en concurrentie ontstaat. Ook kunnen onderbenutte kapitaalgoederen (auto's) beter benut worden, wat tot een grotere efficiency leidt (Felländer *et al.*, 2015). Het extra voordeel van UberPOP ten opzichte van platforms en diensten die wel aan de regelgeving voldoen, zit hem met name in dit laatste aspect.

Deze extra voordelen van UberPOP zijn nog niet direct een reden om de huidige regelgeving op te heffen en de markt op zijn beloop te laten. Indien dit gedaan zou worden, staan tegenover het weggenomen marktfalen namelijk mogelijk nieuwe vormen van marktfalen. Het kan hier gaan om, bezien vanuit de samenleving als geheel, slechte arbeidsomstandigheden en lage beloningen (Felländer *et al.*, 2015) – zo is er bij UberPOP discussie rond de hoogte van de beloning voor chauffeurs. Ook de veiligheid en privacy staan onder discussie bij UberPOP.

Gezien de sterke focus van de taxiconsument op directe beschikbaarheid als kwaliteitsaspect van de taxi en de bedrijfsmatige schaalvoordelen die hiermee gepaard gaan is verder een relevante vraag hoeveel centrales en apps op de

lange termijn naast elkaar kunnen voortbestaan (Harding *et al.*, 2015). Het is met andere woorden een open vraag of de schaalvoordelen die gepaard gaan met het gebruik van de apps op termijn niet resulteren in ongewenste marktmacht die weer vragen om regulering.

BELEIDSCONCLUSIES

Het kabinet heeft mede als gevolg van de komst van platforms als Uber aangekondigd de regelgeving aan te passen. Zo is het niet meer verplicht een gedrukte ritbon te geven, wordt de vakbekwaamheidstest voor chauffeurs afgeschaft, hoeven tariefkaarten en vergunningen niet meer fysiek aanwezig te zijn in de auto en komt op termijn waarschijnlijk de ondernemingsvergunning te vervallen (Min IenM, 2015). De vergunning voor de auto blijft wel bestaan, zodat UberPOP in zijn huidige vorm niet aan de wettelijke vereisten voldoet, zelfs als alle chauffeurs een chauffeursvergunning aanvragen zoals Uber aangekondigd heeft. UberPOP blijft daarom een dienst die door de wetgever – net als in de rest van Europa – beschouwd wordt als een vorm van 'oneerlijke concurrentie' en niet als een innovatie die marktwerking in de taxibranche en daarmee de welvaart voor de samenleving als geheel bevordert.

Voor de toekomst geldt dat wellicht andere vormen van regulering ook ter discussie komen te staan doordat bepaalde vormen van 'marktfalen' in de taximarkt zich niet of minder voordoen. Zo zou de app, als deze goed werkt en voldoet aan diverse vereisten, de voorgeschreven boardcomputer en tariefkaart kunnen vervangen. Ook is er door het recensiesysteem misschien minder aanleiding kwaliteitsregulering toe te passen. Een kritieke voorwaarde is wel dat het recensiesysteem adequaat functioneert, dus niet manipuleerbaar is.

Vergeleken met platforms die wel aan de wettelijke vereisten voldoen, resulteert UberPOP in minder toetredingsbarrières. Het aanbod kan daardoor flexibeler reageren op de vraag, waardoor de marktwerking verbetert. Tevens resulteert het in een efficiëntere benutting van kapitaalgoederen (auto's). De welvaart voor de samenleving als geheel kan hierdoor toenemen. Hiertegenover staan vanuit de samenleving mogelijk ongewenste negatieve effecten op arbeidsomstandigheden, (lage) beloningen, privacy en veiligheid. Ook kan er op termijn ongewenste marktmacht voor Uber (of een ander platform ontstaan). Of de positieve effecten opwegen tegen de negatieve, is zonder aanvullend onderzoek onmogelijk aan te geven, en zal in praktijk ook altijd onderhevig zijn aan een politieke afweging.

LITERATUUR

Cohen, M. en A. Sundararajan (2015) Self-regulation and innovation in the peer-to-peer sharing economy. *The University of Chicago Law Review*, 82, 116–133.

Feeney, M. (2015) Is ridesharing safe? *Policy Analysis*, 767. Washington, DC: Cato Institute.

Felländer, A., C. Ingram en R. Teigland (2015) Sharing economy: embracing change with caution. *Näringspolitiskt forum rapport*, 11. Örebro: Entreprenörskapsforum.

Harding, S., M. Kandlikar en S. Gulati (2015) *Taxi apps, regulations and the market for taxi journeys*. San Francisco: Research Gate.

Min IenM (2015) *Evaluatie Taxibeleid*. Brief aan de Tweede Kamer, 5 mei 2015. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

OESO (2007) *Taxi Services: competition and regulation*. Parijs: OESO.

Rebel (2014) *Tussentijdse evaluatie Taxiwet*. Rotterdam: Rebel.

Rienstra, S.A., P. Bakker en J.G.S.N. Visser (2015) *Internationale vergelijking taxiregulering en Uber*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Wallsten, S. (2015) *The competitive effects of the sharing economy: how is Uber changing taxis?*. New York: Technology Policy Institute.