**Deeleconomie en Beleid**

Koen Frenken, Universiteit Utrecht, k.frenken@uu.nl, @kfrenken

*11 januari 2018*

Sinds de opkomst van online platformen delen mensen steeds vaker hun spullen en diensten. Een online platform koppelt een grote groep aanbieders met een grote groep afnemers met behulp van data, algoritmes en *reviews*.[[1]](#footnote-1) Zo is een snelgroeiende – en grotendeels informele – platformeconomie ontstaan waarin particulieren steeds massaler handel drijven. Hierin kan een onderscheid gemaakt worden tussen particulieren die hun eigen spullen verhuren zoals bij huizen, parkeerplaatsen, auto’s, campers en boten (“deeleconomie”) en particulieren die hun diensten aanbieden zoals het geval is bij koken, schoonmaak, oppas, onderwijs en maaltijdbezorging (“kluseconomie”).

De economische voordelen van platformen zijn groot omdat consumenten goederen en diensten gemakkelijker en goedkoper kunnen inhuren dan voorheen. Ook kunnen er positieve milieueffecten optreden omdat onbenutte capaciteit, met name van voertuigen en parkeerplaatsen, beter kan worden benut. Toch kan er reden zijn voor de overheid om in te grijpen in deze snelgroeiende praktijk, omdat een aantal publieke belangen wordt geschaad. In een rapport van mei 2017 van het Rathenau-instituut[[2]](#footnote-2) is reeds een twintigtal aanbevelingen gedaan hoe deze praktijken, en de platformen die deze faciliteren, in betere banen geleid kan worden. Het Kabinet heeft hier recentelijk in januari 2018 op gereageerd.[[3]](#footnote-3)

In deze korte bijdrage beperk ik me nu tot vier vragen: (1) Welke publieke belangen worden specifiek door deel- en klusplatformen geraakt? (2) Welke beleidsopties zijn er? (3) Welk beleid zou vooral sectorspecifiek moeten zijn en welk beleid juist generiek? (4) En, welk beleid dient op welk bestuurlijk niveau vormgegeven te worden?

**1. Publieke belangen**

Er zijn tal van publieke belangen in het geding met de opkomst van deel- en klusplatformen variërend van positieve effecten voor consumenten, werkgelegenheid en milieu tot negatieve effecten als oneerlijke concurrentie, overlast, en onvoldoende sociale bescherming van freelance werkers. Om in de wirwar van effecten en publieke belangen een overzicht aan te brengen, is het nuttig om een onderscheid te maken tussen vier partijen: aanbieders, afnemers, derden, en het platform zelf.

Het zijn de **aanbieders** die praktijken bezigen die – in strikte zin – illegaal kunnen zijn. Dit speelt vooral bij klusplatformen waarbij diensten worden aangeboden zonder dat aanbieders *per se* aan alle kwaliteitsnormen, regelgeving en belastingplicht voldoen. Tegelijkertijd zijn diezelfde aanbieders ook kwetsbaar omdat zij als freelancers geen sociale bescherming genieten en op elk moment geweerd kunnen worden van een platform (bijvoorbeeld n.a.v. slechte reviews). De juridische vraag dringt zich op of platformen, in bepaalde gevallen, niet als werkgever of uitzendbureau moeten worden opgevat.[[4]](#footnote-4)

De **afnemers** van diensten via deel- en klusplatformen hebben vooral voordeel van platformen in de vorm van lagere prijzen, meer flexibiliteit en grotere keuzevrijheid. Hier staat evenwel tegenover dat zij als consument minder goed beschermd zijn tegen fraude, onveiligheid, etc. in vergelijking met afnemers van professionele diensten.

**Derden** kunnen gevolgen ondervinden van aanbieders en afnemers op platformen (ook bekend als “externe effecten”). Positieve externe effecten zijn milieueffecten. Deze spelen vooral in de mobiliteitssector waar het delen van auto’s en parkeerplaatsen tot minder autogebruik en meer publieke ruimte leidt.[[5]](#footnote-5) Negatieve externe effecten spelen vooral een rol bij toeristische verhuur van woningen en thuisrestaurants. Bezoekers kunnen een bron van overlast zijn bij omwonenden. Ook onttrekken huizenbezitters die een huis permanent aanbieden aan toeristen – wat illegaal is – woningen van de reeds schaarse woningvoorraad.

Tenslotte is het **platform** zelf een belangrijke partij. Zij faciliteren niet alleen de praktijken van delen en klussen, maar verzamelen ook systematisch gegevens over keuzes en gedragingen van platformgebruikers. Met deze gegevens kunnen extra inkomsten worden gegenereerd via doorverkoop van gegevens aan andere partijen zonder gebruikers daarover in te lichten, wat de privacy van platformgebruikers niet ten goede komt. Daarnaast profiteert een platform van tweezijdige netwerkeffecten, omdat een platform vanzelf aantrekkelijker wordt voor afnemers als er meer aanbieders actief zijn, en *vice versa*. Om die reden is het waarschijnlijk dat in de meeste sectoren er één of twee dominante platformen zullen ontstaan. Er bestaat dan het gevaar dat platformen gebruikers zullen uitbuiten met hoge commissies, te meer omdat het voor gebruikers vaak niet mogelijk is om reviews en andere gegevens mee te nemen naar een concurrerend platform.

**2. Beleidsopties**

**Verbieden:**Een praktijk verbieden kan gerechtvaardigd zijn als een zwaarwegend publiek belang in het geding is. Zo heeft de overheid particuliere aanbieders van taxiritten, zoals gefaciliteerd door UberPop, effectief weten te vervolgen en is Uber vervolgens gestopt met het aanbieden van deze dienst. Een verbod belemmert niet automatisch innovatie. Zo weet Uber momenteel met een legaal alternatief alsnog een flink marktaandeel te verwerven.

**Deregulering:** Regels kunnen ook worden versoepeld of afgeschaft. Zo zouden kwaliteitseisen kunnen worden versoepeld of diploma’s niet langer verplicht hoeven te worden gesteld. Een argument voor deregulering kan zijn dat de kwaliteit van diensten voldoende gewaarborgd is door reviews en nieuwe vormen van verzekering. Afnemers zullen dan profiteren via lagere prijzen, maar de sociaaleconomische positie van aanbieders kan wel worden aangetast (denk bijvoorbeeld aan taxichauffeurs of restauranthouders).

**Maximering:** De overheid kan er ook voor kiezen om deel- en kluspraktijken van particulieren toe te staan, maar de omvang ervan de begrenzen. Zo laat Amsterdam het toe aan haar bewoners om het eigen huis maximaal 60 dagen per jaar en aan maximaal 4 personen tegelijk te verhuren. Van groot belang is hierbij dat de overheid de nieuwe regels wel goed kan handhaven. Merk ook op dat bij maximering afnemers een keuze hebben in de mate van bescherming die zij institutioneel willen genieten. Een professionele aanbieder mag dan vaak iets duurder zijn, er staat wel een hogere mate van professionaliteit en consumentenbescherming tegenover. Maximering verzacht dus de oneerlijke concurrentie tussen professionele aanbieders en particuliere aanbieders, maar neemt deze “oneerlijkheid” in essentie niet weg.

**Gedogen:** Ondanks maatschappelijke problemen die platformen veroorzaken, kan gedogen gerechtvaardigd zijn in de beginfase van een platform en zolang een platform nog beperkt in omvang is. Die fase kan worden gebruikt om gezamenlijk te leren over kansen en problemen.

**3. Bestuurlijk niveau**

Een belangrijke vraag is op welk bestuurlijk niveau beleid t.a.v. deel- en kluseconomie vormgegeven kan worden. Aanvankelijk zijn het vooral de grote gemeenten die zich actief met de kansen en problemen van deel- en klusplatformen hebben beziggehouden. Dit is logisch omdat de meeste platformen lokale marktplaatsen zijn en aanvankelijk vooral in de grote steden populair waren. Dit verandert snel nu platformen ook buiten steden populair zijn geworden, en sommige diensten juíst op het platteland een uitkomst kunnen bieden (zoals mobiliteit op afroep).

Praktijken die worden gefaciliteerd door platformen kennen geen gemeentegrenzen. Als gemeenten aparte regels zouden opstellen, zal dat kunnen leiden tot allerlei ongewenste effecten aan gemeentegrenzen (bijv. als Amsterdam Airbnb zou verbieden, gaan toeristen mogelijk massaal naar omliggende gemeente). Een landelijk beleid lijkt daarom voor de hand te liggen.

Ook is er het belang van efficiëntie en effectiviteit van regelgeving. Verschillen in gemeentelijke regels zijn voor platformen en platformgebruikers lastiger om rekening mee te houden in vergelijking met één helder, landelijk beleid. Tegelijkertijd heeft de landelijke overheid een veel sterkere informatie- en onderhandelingspositie t.a.v. platformen dan een enkele gemeente.

Beleid dat gemotiveerd is door milieueffecten (bijv. hogere parkeertarieven) of overlast (bijv. maximering van woningdelen) zou bij wijze van uitzondering wél gemeentelijk kunnen worden bepaald, omdat dergelijke externe effecten vooral lokaal optreden.

**4. Sectorspecifiek of generiek**

Een laatste bestuurlijk vraag is of beleid sectorspecifiek moet zijn of generiek. Het Kabinet[[6]](#footnote-6) wijst erop dat veel sectoren een eigen institutionele en maatschappelijk context hebben, en dat daarom een *case-by-case* benadering is geboden. Dit is ook het beeld dat uit het voornoemde Rathenau-rapport naar voren komt waarin gekeken is naar een vijftal sectoren. Een sectorspecifieke benadering ligt dus voor de hand.

Toch zijn er aantal publieke belangen die bij alle deel- en klusplatformen van belang zijn (en ook bij andere typen platformen zoals sociale media), i.h.b. mededinging, data-eigenaarschap en privacy. Niet toevallig zijn dit belangen die te maken hebben met het data-dreven en algoritmische karakter van alle platformen. Generiek beleid is dan geboden zoals dat nu al vorm krijgt op Europees niveau, i.h.b. met de aanstaande invoering van de *General Data Protection Regulation[[7]](#footnote-7)* in mei van dit jaar (<https://www.eugdpr.org/>). Tenslotte is er het vraagstuk van misgelopen belastingen omdat platformgebruikers hun inkomsten niet *per se* aangeven bij de Belastingdienst. Omdat het bij platformen gaat om meer dan een miljoenen individuen gaat[[8]](#footnote-8), die doorgaans kleine bedragen verdienen (m.u.v. Airbnb verhuur), zou men een versimpeling en automatisering (via platformen) van belasting van delen en klussen kunnen overwegen. En platformen zelf, wanneer die vanuit het buitenland opereren, betalen vaak geen winstbelasting aan Nederland. Binnen de Europese Unie en de OEDO wordt over oplossingen voor dit vraagstuk reeds nagedacht.

1. Kenney, M. Zysman, J. (2016) The rise of the platform economy. *Issues in Science and Technology* 32, no. 3, http://issues.org/32-3/the-rise-of-the-platform-economy/ [↑](#footnote-ref-1)
2. Frenken, K., Van Waes, A., Smink, M., Van Est, R. (2017) *Eerlijk Delen. Publieke belangen in de deeleconomie en kluseconomie.* Den Haag: Rathenau Instituut, www.rathenau.nl [↑](#footnote-ref-2)
3. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2018). Kabinetsreactie op rapport Rathenau Instituut over deeleconomie, DGBI-R&I / 17192263. [↑](#footnote-ref-3)
4. Frenken, K. (2017) Hoe kan de onduidelijk status van platformwerkers verhelderd worden? *Me Judice*, 13 november, www.mejudice.nl [↑](#footnote-ref-4)
5. Nijland, H., Van Meerkerk, J., Hoen, A. (2015) *Effecten van Autodelen op Mobiliteit en CO2-uitstoot.* Planbureau voor de Leefomgeving publicatienummer1789, www.pbl.nl [↑](#footnote-ref-5)
6. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2018). Kabinetsreactie op rapport Rathenau Instituut over deeleconomie, DGBI-R&I / 17192263. [↑](#footnote-ref-6)
7. www.eugdpr.org [↑](#footnote-ref-7)
8. https://www.tno.nl/nl/over-tno/nieuws/2016/6/nederlandse-platformeconomie-groter-dan-gedacht/ [↑](#footnote-ref-8)