

Gespreksnotitie van het Rathenau Instituut | Rondetafelgesprek Werk in de platformeconomie | 16 november 2017

Het aantal Nederlanders dat gebruik maakt van deelplatformen (Airbnb, Airdnd, SnappCar), klusplatformen (Uber, Helpling) en tweedehands-platformen (Marktplaats) is in drie jaar verviervoudigd. Tot bijna een kwart van de bevolking in 2016. Deelplatformen beginnen kleinschalig maar hebben de neiging zich te ontwikkelen tot monopolie. Ze functioneren immers beter naarmate meer mensen deelnemen en hun gegevens delen. Juist die snelle ontwikkeling in schaalgrootte zet druk op bestaande publieke waarden.

Hele betrouwbare cijfers over het aantal mensen dat werkt via deelplatformen zijn er niet zoals blijkt uit de Digital Economy Outlook van de OECD (2017). Op basis van Eurobarometer onderzoek wordt het geschat op 5% van de Europeanen boven de 15 jaar (2016). Maar dit aantal kan snel groeien. Ook is er geen systematisch (inter)nationaal onderzoek gedaan naar de vraag of mensen een slecht inkomen of arbeidsomstandigheden hebben door deze manier van werken. Het kan ook een gewenste manier van bijklussen zijn.

Het Rathenau Instituut publiceerde eind mei het rapport 'Eerlijk delen: waarborgen van publieke belangen in de deeleconomie en de kluseconomie' over. Het rapport laat zien dat vanuit publiek belang het belangrijk is om deelplatformen voldoende ruimte te geven om bestaande markten te innoveren, denk aan de taximarkt of de thuisrestaurants. Zo kan gezamenlijk geleerd worden van mogelijke platformvarianten en bijbehorende kansen en problemen. Kansen zijn er bijvoorbeeld vanuit welvaartsperspectief (goedkopere diensten, wel vaak vanwege het ontlopen van belastingen, sociale premies en formele kwaliteitsstandaarden), werkgelegenheid (eenvoudiger om een specifieke dienst te vinden en aan te bieden) en ondernemerschap (mensen kunnen op eenvoudige wijze wat geld bijverdienen). Maar voordat platformen in hun sector te dominant zijn, is regulering noodzakelijk, o.a. op het gebied van arbeidsvraagstukken. Het gaat dan niet alleen om klassieke arbeidsvragen maar ook over vragen rondom de data die door het platform verzameld wordt over de gebruikers (consumenten en aanbieders van klussen).

In deze gespreksnotitie zetten we de belangrijkste aandachtspunten uit het rapport en andere relevante Rathenau publicaties voor de vaste Kamercommissie SZW op een rij.

1. Deel- en klusplatformen zijn vooral for-profit platformen waarbij de deelnemer weinig medezeggenschap heeft.

De deeleconomie draait om consumenten die elkaar gebruik laten maken van hun onbenutte consumptiegoederen, eventueel tegen betaling. De kluseconomie gaat om consumenten die elkaar diensten verlenen, eventueel tegen betaling. Denk aan Helpling (schoonmaakdienst), UberPop (taxidienst) en Deliveroo (eten bezorgen) etc. Veel platformen profileren zich in eerste instantie vaak als platform waarbij het delen van goederen en/of diensten tussen gebruikers centraal staat, maar in de praktijk blijken de meeste platformen vooral een for-profit platform voor monetaire transacties tussen geïdentificeerde individuen die geen medezeggenschap hebben anders dan de mogelijkheid om elkaar te beoordelen.

➔ Het is ongewenst dat de informatiesamenleving ingesloten raakt in een bepaald type platform. In deze fase kan de overheid een taak een grotere variëteit aan platformen bevorderen, zoals not-for-profit platformen en platform coöperaties.

2. Deel- en klusplatformen hebben de neiging zich te ontwikkelen tot monopolies.

Rathenau Instituut

Vanwege netwerkeffecten zullen aanbieders en vragers de neiging hebben om van eenzelfde platform gebruik te maken. Zo is bijvoorbeeld de kans op een match bij een monopolistisch platform het grootst. Op deze manier ontstaat een “natuurlijk” monopolie. Gebruikers zullen het platform niet snel verlaten wanneer daardoor het reputatieprofiel dat ze hebben opgebouwd zijn waarde verliest. Zo'n marktsituatie zorgt er voor dat zo'n platform hoge marges kan rekenen.

Daarnaast leidt een monopolistisch platform tot een concentratie van waardevolle data, waarmee een platform op termijn een te grote politieke machtsfactor kan worden, zeker als een platform wereldwijd opereert maar niet per se aan nationale of lokale wet- en regelgeving hoeft te voldoen. Het gaat bij platformdiensten om concurrentie om de (gehele) markt en niet per se op de markt. De overheid moet dan regulerend optreden.

- De overheid zal in haar mededingingsbeleid dus vooral de toetredingsbarrières voor nieuwe platformen zo laag mogelijk moeten zien te houden, zodat zelfs een monopolistisch platform concurrentie ervaart van potentiële nieuwe toetreders.

3. Het is belangrijk om de juridische status van platformen te verhelderen, inclusief de arbeidsrechtelijke verhouding tussen platform en de degene die de diensten levert.

Juridische onduidelijkheid leidt tot onhelderheid over hoe en door wie diverse publieke belangen gewaarborgd moeten worden. Platformen die in een bepaalde sector actief zijn, kunnen ook beweren dat hun identiteit niet aansluit bij de categorieën, concepten, specificaties, maatregelen, eisen of voorwaarden die daarin zijn. De overheid moet verhelderen hoe bepaalde platformen juridisch bestempeld worden, zodat er geen onduidelijkheid is over rechten, plichten en verantwoordelijkheden.

In het geval van Helpling – een van de casussen uit ons rapport ‘Eerlijk delen’ – gaat het bijvoorbeeld om de vraag van platformafhankelijkheid: zijn schoonmakers zelfstandigen en Helpling bemiddelaar, of is de schoonmaker in feite werknemer en Helpling werkgever. Bij deze laatste optie, is de vraag of er sprake is van een gezagsverhouding. Er zijn drietal aspecten die daarop wijzen: 1) de schoonmaker bepaalt werktijden maar niet prijs, 2) de schoonmakers doorlopen een selectieprocedure om via Helpling aan het werk te kunnen en 3) Helpling heeft de mogelijkheid om schoonmakers te verwijderen van het platform (lijkt een vorm van beoordeling). Als Helpling als werkgever aangemerkt zou worden, betekent dat dat Helpling moet betalen: loonbelasting, premies werknemersverzekeringen en tot 2 jaar doorbetalen bij ziekte. Het gevolg is dat Helpling het commerciële uurtarief moet rekenen en haar diensten niet meer concurrerend op de huishoudelijke markt kan aanbieden; het verdienmodel van Helpling en andere on-demand platformen werkt dan niet meer. In de VS lopen verschillende rechtszaken over soortgelijke vraagstukken. In de tussentijd onderneemt Helpling zo min mogelijk activiteiten om niet als werkgever aangemerkt te worden. Tegelijkertijd wil Helpling wel graag dat schoonmakers extra verzekeringen kunnen afsluiten, maar dat kan niet omdat Helpling naar eigen zeggen geen werkgever is.

Overigens treden problemen met juridische status van platformen niet altijd op. Een klusplatform als Werkspot opereren conform bestaande regelgeving omdat zij enkele met professionele en bij de Kamer van Koophandel geregistreerde aanbieders werken, en er ook geen vaste prijzen gelden op het platform. Juist bij platformen waar het gaat om particulieren die hun diensten aanbieden, botsen klusplatformen met regelgeving die geldt voor reeds bestaande professionele aanbieders.

- Hier ligt zodoende een belangrijke opgave voor de overheid om de juridische status van een bepaald platform te verhelderen. Er zijn vier opties als het gaat om de aanbieders van diensten: 1) zzp-ers (huidige situatie), 2) werknemer (nieuwe situatie), 3) derde status als ‘worker’ zoals in

Rathenau Instituut

het Verenigd Koninkrijk (een soort zzp plus met minimumloon en sociale rechten) of 4) aanpassing van de mededingingswet die het zzp-ers toestaat collectief te onderhandelen.

4. Deelnemers zouden in staat moeten zijn om hun beoordelingen mee te nemen naar een ander platform om overstappen tussen platforms te vergemakkelijken.

Een belangrijk kenmerk van platformen is dat ze data-gedreven zijn en het is die data (over de gebruikers, de diensten en de beoordelingen) die ze marktmacht geeft. Zo hebben gebruikers vaak geen idee waarom ze een bepaalde klus wel of niet krijgen. Een probleem is dat gebruikers ingesloten raken in een platform waar zij reeds veel (positieve) beoordelingen hebben ontvangen. Immers, zouden zij een ander platform gaan gebruiken, moeten gebruikers weer opnieuw beoordelingen verzamelen en zo een reputatie opbouwen. De concurrentie tussen platformen wordt hiermee afgezwakt, omdat gebruikers minder prikkels hebben over te stappen tussen platformen.

→ Om de marktmacht van platformen in te perken, zou de overheid een beleid moeten ontwikkelen dat consumenten in staat stelt om hun beoordelingen zelf te beheren en mee te nemen naar een ander platform om overstappen tussen platformen te vergemakkelijken. Het gaat hier om dataportabiliteit, vergelijkbaar met recht van consumenten hun mobiele telefoonnummer te behouden als zij wisselen van telecomaandbieder.

5. De overheid heeft juridisch geen toegang tot de data van platformen. Dit – evenals het groeipatroon en de intrinsieke opschaalbaarheid van platformtechnologie – betekent dat de huidige handhavingsmethodiek niet effectief is.

De meeste platformen kiezen ervoor om de bescherming van de privacy van de gebruikers centraal te stellen. Dit betekent dat handhavende instanties meestal geen toegang kunnen of mogen hebben tot de data van platformen. Dat maakt in ieder geval drie van de vier beleidsopties rondom regulering van platformen lastig omdat ze een effectieve handhaving veronderstellen: 1) handhaving van bestaande regels, 2) deregulering en 3) ad hoc regulering (zoals maximering in termen van euro's inkomsten). Dit is niet het geval bij de vierde beleidsoptie: gedogen.

- Mogelijke oplossingsrichtingen zijn dat de overheid het platform als uitvoerende instantie controleren via een vertrouwde derde partij. Wanneer de overheid een deel van de handhavingstaak bij het platform belegt, kan het van belang zijn een vertrouwde derde partij op te richten die het platform controleert in haar uitvoerende taak. Op die manier hoeft het platform de privacy van deelnemers ook niet te schenden.
- Er zijn ook verschillende manieren voor de platformen om de overheid op een privacy-vriendelijke wijze te kunnen bijstaan bij het handhaven van wetgeving. Bijvoorbeeld in het kader van een maximeringsregel kan een platform deelnemers berichten op het moment dat zij een regel overschrijden. Het is dan aan de deelnemer om hier consequenties aan te verbinden.

Relevante publicaties van het Rathenau Instituut

- [Eerlijk delen](#). Waarborgen van publieke belangen in de deeleconomie en de kluseconomie.
- [Werken aan de robotsamenleving](#). Visies en inzichten uit de wetenschap over de relatie technologie en werkgelegenheid.
- [Het gaat niet om technologie, het gaat om ons](#). Longread.