

10. Twintig inzichten voor debat, beleid en politiek

De deel- en kluseconomie groeit sterk, zowel qua omzet, als mogelijkheden en deelnemers. Alleen al in Nederland zijn er meer dan 150 mogelijkheden om via een onlineplatform gebruik te maken van onbenutte goederen of diensten. En in 2014 heeft volgens ING (2015) 8% van de Nederlandse huishoudens iets tegen betaling afgenomen of geleend binnen de deeleconomie. Die dynamiek zal zich mogelijk verheven in de nabije toekomst nu platformen in steeds meer domeinen van de samenleving doordringen en ook apparaten, huizen, robots en mensen een integraal onderdeel worden van het Internet of Things. PWC (2015) verwacht zelfs dat in 2035 de omzet van de consumer-to-consumer deeleconomie in belangrijke sectoren, zoals reizen en autodelen, vergelijkbaar zal zijn met die van de traditionele (producer-to-consumer) economie. Huizendelen zou dan bijvoorbeeld 50 procent van de hotelmarkt voor zijn rekening nemen, en deelauto's 50 procent van de kilometers die met een auto worden afgelegd.

Het Rathenau-rapport *Opwaarderen: Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving* (Kool et al., 2017) toont dat de verregaande digitalisering van de samenleving fundamentele ethische en maatschappelijke vragen oproept en dat de overheid, de toezichthouders, het bedrijfsleven en de samenleving nog onvoldoende zijn toegerust om met deze nieuwe vragen om te gaan. Deze studie over deel- en klusplatformen illustreert dit algemene verschijnsel. De deel- en kluseconomie zijn innovaties die kansen bieden voor werk, lagere prijzen, meer keuzevrijheid, en voor milieu en sociale cohesie. Tegelijkertijd botst de manier waarop platformen en haar gebruikers opereren met bestaande marktpartijen en de instituties die waren ontwikkeld om bepaalde publieke belangen te behartigen. Beleidsmakers en politici staan dus voor lastige afwegingen, omdat platformen enerzijds bepaalde publieke belangen bevorderen, maar anderzijds andere publieke belangen schaden. De kansen en de problemen die zulke platformen genereren, stellen de overheid zodoende voor nieuwe vragen. En terwijl de roep om actie vanuit allerlei geledingen groeit, heeft de overheid nog maar beperkt grip op de manier waarop platformen effect hebben op tal van publieke belangen.

Om dat te begrijpen, is het nuttig om digitale platformen als innovatie te vergelijken met andere innovaties (Frenken, 2016). Op het gebied van nieuwe medicijnen, nieuwe vliegtuigen, nieuw voedsel, nieuwe bouwmethoden en nieuw speelgoed, is innovatie inmiddels sterk gereguleerd. Dat houdt op het gebied van medicijnen bijvoorbeeld in dat nieuwe medicijnen via wettelijk verplichte klinische trials eerst jarenlang getest moeten worden voordat ze op de markt worden toegelaten. Bij de opkomst van de deel- en kluseconomie zien we echter iets anders gebeuren. Bedrijven lanceren namelijk tal van nieuwe platformen, waarbij ze de bestaande regels negeren en voor ouderwets en niet meer van deze tijd verklaren. Bij medicijnen en auto's zou dat als een groot schandaal worden gezien. Denk alleen maar aan het dieselschandaal van Volkswagen, dat leidde tot immense imagoschade en boetes. Het is platformen gelukt om tegen de regelgevende kaders in snel te groeien. Daardoor hebben platformbedrijven op allerlei wijzen legitimiteit gecreëerd: via geloof in technologische vooruitgang, de aantrekkelijkheid van ondernemerschap, nieuwe diensten en het

gemak en de baten voor gebruikers en de winst voor de economie. Daarnaast zagen we in hoofdstuk 9 dat diverse platformbedrijven bestaande kaders juist uitdagen, door deze als verouderd weg te zetten of te stellen dat ze voor hen niet van toepassing zijn. Deze conceptuele en juridische verwarring creëert onduidelijkheid over rechten, plichten en verantwoordelijkheden met betrekking tot het waarborgen van publieke belangen.

In dit slothoofdstuk gaan we in op de centrale vraag van deze studie: Hoe kunnen publieke belangen die geraakt worden door de deel- en kluseconomie gewaarborgd worden? In deze studie hebben we gekeken naar deel- en klusplatformen die actief zijn in uiteenlopende sectoren, en die zowel economisch als institutioneel sterk van elkaar verschillen. Problemen met regelgeving treden lang niet in alle sectoren op. Zo zijn spullendelen (Peerby), autodelen (SnappCar) en carpools (BlaBlaCar) gewoon toegestaan omdat de opbrengsten hiervan incidenteel zijn en als onkostenvergoeding worden beschouwd. Ook klusplatformen zoals Werkspot opereren conform bestaande regelgeving omdat zij enkel 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 permanent hun goederen of diensten aanbieden, botsen deel- en klusplatformen met regelgeving die geldt voor reeds bestaande professionele aanbieders in een sector.

De diversiteit aan platformen geeft aan dat de beleidsopgave complex is en dat met betrekking tot beleid een case-by-case benadering een logisch uitgangspunt is.¹¹⁷ Toch kunnen we aan de hand van de vijf casestudies aangevuld met het literatuuronderzoek en eerdere rapporten van het Rathenau Instituut algemene lessen trekken over hoe publieke belangen die samenhangen met de deel- en kluseconomie gewaarborgd kunnen worden. Dit hoofdstuk benoemt geen concrete maatregelen of voorstellen voor wetwijzingen, maar twintig inzichten voor beleid, debat en politiek. De twintig inzichten groeperen we in vier categorieën: verheldering en dialoog (paragraaf 10.1), stimulering van positieve effecten (paragraaf 10.2), beperking van negatieve effecten (paragraaf 10.3), en handhaving (paragraaf 10.4).

10.1 Verheldering en dialoog

1. Ga negatieve effecten van de deel- en kluseconomie tegen en stimuleer de positieve effecten

In hoofdstuk 9 hebben we zowel negatieve als positieve effecten van deel- en klusplatformen besproken. Publieke belangen die op negatieve wijze beïnvloed (kunnen) worden zijn: gelijk speelveld, belastingheffing, consumentenbescherming, platformafhankelijkheid, openbare orde, tegengaan van monopolisering en bescherming van privacy en autonomie. Daarnaast kunnen deel- en klusplatformen positieve effecten hebben op het gebied van welvaart, werkgelegenheid, ondernemerschap, sociale cohesie en milieuwinst. Het handelen van overheden en platformen dient er op gericht te zijn om de negatieve effecten zoveel mogelijk te mitigeren en positieve effecten na te streven.

¹¹⁷ Minister Kamp van Economische Zaken geeft aan per geval te kijken in hoeverre er ruimte is om publieke belangen te borgen, of er aanvullende regels nodig zijn of dat verduidelijking van bestaande regels nodig is (Ministerie van Economische Zaken, 2015a).

2. Stimuleer onderzoek naar en dialoog over de effecten van deel- en kluseconomie op publieke belangen en manieren om die te waarborgen

Er bestaat nog maar weinig empirisch onderzoek naar effecten van deel- en kluseconomie op diverse publieke belangen. Naast meer wetenschappelijk onderzoek is ook meer dialoog nodig.

De academische literatuur op het gebied van de publieke belangen die samenhangen met de opkomst van de deel- en kluseconomie en hoe deze belangen in de praktijk gewaarborgd kunnen worden, staat nog in de kinderschoenen. Om beter zicht op te krijgen op zowel positieve en negatieve effecten is meer empirisch onderzoek nodig. Publieke belangen worden gevoeld en kenbaar gemaakt door mensen die betrokken zijn bij deel- of klusplatformen of daar de gevolgen aan den lijve van ondervinden. Juist bij nieuwe ontwikkelingen is zowel onderzoek als vroegtijdige dialoog tussen diverse stakeholders nodig om zicht te krijgen op publieke belangen die een rol spelen en op zoek te gaan naar manieren om die te waarborgen. Studie en dialoog kunnen elkaar daarbij wederzijds stimuleren.

3. Verhelder de juridische status van deel- en klusplatformen

Diverse platformen dagen bestaande wettelijke categorieën uit. Juridische onduidelijkheid leidt tot onhelderheid over hoe en door wie diverse publieke belangen gewaarborgd moeten worden. Het is daarom belangrijk om de juridische status van platformen te verhelderen.

In hoofdstuk 9 zagen we dat platformen ruimte creëren voor hun nieuwe praktijken door enerzijds aan te sluiten bij bestaande reguleringskaders en anderzijds bestaande kaders juist uit te dagen. Dat laatste kan door bestaande kaders als verouderd en dus als niet meer van toepassing weg te zetten. 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 gedefinieerd (vgl. Maclaine Pont et al. 2010, 10). Zolang het nog onduidelijk is hoe bepaalde platformen juridisch bestempeld moeten worden, is er onduidelijkheid over rechten, plichten en verantwoordelijkheden. Hier ligt zodoende een belangrijke opgave voor de overheid om de juridische status van een bepaald platform te verhelderen. Dit kan ook betekenen dat een nieuwe juridische vorm gevonden wordt. Ook op het gebied van consumentenbescherming is helderheid geboden ten aanzien van de rechten en plichten van platform, huurder en verhuurder in geval van schade, annulering of oplichting. Zo blijkt uit een overzicht van de Consumentenbond dat consumenten in sommige gevallen aanspraak kunnen maken op hun annulerings-, reis-, WA- of rechtsbijstandverzekering (Consumentengids, 2017).

10.2 Stimulering van positieve effecten

In deze paragraaf benoemen we een aantal mogelijkheden om de positieve effecten van platformen te stimuleren. Eerst noemen we vier inzichten met betrekking tot gebruikers en het gebruik van platformen. Voor de gebruiker is het cruciaal dat de beoordelingen op platformen betrouwbaar zijn en dat beoordelingsprofielen meegenomen kunnen worden wanneer men naar een ander platform overstapt. Via het aanpassen van belastingen kan tevens de deelname aan die deel- of kluseconomie-activiteiten die grote positieve milieueffecten sorteren, gestimuleerd worden. Vanuit het oogpunt van sociale rechtvaardigheid is het van belang dat ook sociaal zwakkeren kunnen

profiteren van deel- en klusplatformen. Daarnaast benoemen we twee inzichten die gericht zijn op het stimuleren van marktconcurrentie en *not-for-profit* en coöperatieve platformen.

Gebruikers

4. Waarborg de betrouwbaarheid van beoordelingen op platformen

Voor de wijze waarop platformen mogen omgaan met gebruikersbeoordelingen zou de overheid specifieke richtlijnen kunnen ontwerpen, opdat manipulatie van beoordelingen wordt tegengegaan.

Een probleem met zelfregulering via onderlinge beoordelingen is dat de betrouwbaarheid van een beoordeling geenszins gegarandeerd is (Bijlsma et al., 2016). Sommige platformen passen beoordelingen aan of kiezen ervoor om bepaalde (negatieve) beoordelingen niet te laten zien. Deze keuzes van een platform zouden kunnen worden verklaard door het feit dat gebruikers de kwaliteit van een platform deels aflezen van de kwaliteit van de beoordelingen, en liever niet actief zijn op een platform waar relatief veel negatieve beoordelingen te lezen zijn. Ook is het heel wel mogelijk dat sommige beoordelingen ten onrechte positief zijn omdat de beoordeelde korting bood aan de beoordelaar in ruil voor een goed beoordeling, of de beoordeling ten onrechte heel negatief is omdat de beoordeelde weigerde deze korting te geven. De huidige wet- en regelgeving is echter nog niet ingericht op het waarborgen van de betrouwbaarheid van beoordelingen (Bijlsma et al. 2016; Van Dijck et al., 2016). De overheid zal zich dus moeten bezinnen op het ontwikkelen van nieuw beleid dat de betrouwbaarheid van beoordelingen en reputatieprofielen verbetert, opdat deze vorm van zelfregulering maximaal effectief kan zijn.

De deelnemers zelf vormen de belangrijkste schakel in het behartigen van publieke belangen. Platformgebruikers laten beoordelingen achter die andere consumenten beschermen tegen malafide, onbeschofte of anderszins onbetrouwbare medegebruikers. Zelfregulering kan goed werken omdat de wetenschap dat men wordt beoordeeld, een meer coöperatief en sociaal gedrag uitlokt bij de deelnemers. Dit systeem van beoordelingen zou in principe ook kunnen worden uitgebreid naar derden die overlast kunnen ondervinden, zoals de buren van een Airbnb-verhuurder. Zij zouden ook een review kunnen achterlaten over hun ervaring als buur van een tijdelijke bewoner. Op die wijze kunnen ook de belangen van anderen dan de deelnemers beschermd worden, in het bijzonder het voorkomen van burenoverlast en gevoelens van onveiligheid. Tenslotte maken platformen ook zelf gebruik van de beoordelingen bij hun afweging aan wie de toegang ontzegd moet worden na herhaaldelijke klachten (zoals bij overlast, contractbreuk, intimidatie, geweld of discriminatie).

5. Zorg ervoor dat gebruikers van platformen hun opgebouwde reputatiedata mee kunnen nemen naar een ander platform

Om de marktmacht van platformen in te perken, zou de overheid een beleid moeten ontwikkelen dat consumenten in staat stelt hun beoordelingen mee te nemen naar een ander platform om overstappen tussen platformen te vergemakkelijken.

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 platform wordt hiermee afgezwakt, omdat gebruikers minder prikkels hebben over te stappen tussen platformen. Een manier om dit tegen te gaan is om gebruikers toe te staan om beoordelingen zelf te beheren en deze dus te kunnen “meenemen” als zij besluiten van platform te wisselen, om zo het 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.

6. Herzien belasting om gebruik van platformen met hoge milieuwinst te stimuleren

Bezie in hoeverre belastingen op bezit verhoogd, en die op gebruik verlaagd kunnen worden, met name voor activiteiten op platformen met hoge milieuwinst (autodelen, carpoolen, liften, parkeerplaatsdelen).

De overheid kan een aantal belastingen herzien. Door belasting op bezit te verhogen en op gebruik te verlagen, kan onbenutte capaciteit beter worden benut. Een dergelijke verschuiving in de belastinggrondslag creëert zowel een prikkel bij bezitters om hun spullen te delen als bij gebruikers om geen extra spullen te kopen. Aangezien de positieve milieueffecten met name optreden bij autodelen en carpoolen, zou de belasting op autobezit verhoogd kunnen worden. Omdat deze in Nederland echter al aan de hoge kant ligt, zou zo'n maatregel idealiter in overleg met onze buurlanden moeten worden genomen. Het is gemakkelijker de kosten van een parkeervergunning te verhogen tot de marktprijs (De Groot et al., 2015). Tegelijkertijd zou particulier autoverhuur volledig belastingvrij gemaakt kunnen worden, aangezien de inkomsten als onkostenvergoeding kunnen worden aangemerkt.

Anders dan bij autodelen ligt het in de rede om verhuuropbrengsten van woningdelen als inkomsten te zien, en als zodanig te belasten, zoals de Belastingdienst dat nu al doet. Belastingen zijn in dit verband mogelijk ook gerechtvaardigd om de groeiende ongelijkheid die woningdelen in de hand speelt, weer te nivelleren. Immers, woningbezitters die hun woning delen zien hun inkomsten stijgen, terwijl woninghuurders niet profiteren en zelfs een hogere huur betalen in de particuliere sector. Belastingen op inkomsten uit verhuur verkleinen dus de netto-inkomsten voor verhuurders, en leveren extra middelen voor de overheid. De overheid zou die extra middelen kunnen inzetten om huurders of starters op de koopmarkt tegemoet te komen. Volgens de huidige regels dient de verhuurder 70 procent van de inkomsten minus gemaakte kosten op te geven als inkomsten bij de belastingaangifte. Gezien de maatschappelijke kosten van overlast en handhaving, en de toegenomen schaarste op de markt voor reguliere kamers en woningen, zou zelfs een hoger belastingpercentage dan voorheen overwogen kunnen worden.

7. Stimuleer dat sociaal zwakkeren profiteren van de deel- en kluseconomie

Sociaal zwakkeren profiteren op dit moment nog maar weinig van de deel- en kluseconomie. Ontwikkel sociaal beleid waarmee sociaal zwakkeren bekend worden gemaakt met de mogelijkheden en voordelen die deel- en klusplatformen hen kunnen bieden.

Via voorlichting kunnen mensen met lagere inkomens meer betrokken worden bij deelplatformen. Daarnaast is aandacht voor de mogelijkheden van de deel- en kluseconomie binnen sociaal beleid van belang. Onze studie laat daarvan een aantal voorbeelden zien. De koppeling tussen de stadspas en platformen door de Gemeente Amsterdam is hiervan een voorbeeld. Om lagere inkomens meer te laten profiteren van de deeleconomie kan tevens worden overwogen om tijdelijk verhuur van sociale woningbouw toe te staan. Gezien het feit dat vele woningen in meer of mindere mate worden gesubsidieerd, zou de verhurende instelling een aanzienlijk deel van de inkomsten kunnen claimen. Ook kan de overheid overwogen mensen met een uitkering toe te staan bij te verdienen via klusplatformen, ook als die momenteel niet precies volgens de regels opereren. Dergelijk werk biedt namelijk voor velen een manier om relevante werkervaring op te doen (inclusief reviews die dat codificeren), en verkleint daarmee de afstand tot de arbeidsmarkt.

Platformen

8. Houd toetredingsbarrières voor nieuwe platformen laag

De consument heeft zowel baat bij monopolisering als bij concurrentie tussen deel- en klusplatformen. Door in haar mededingingsbeleid de toetredingsbarrières voor nieuwe platformen zo laag mogelijk te houden, kan de overheid ervoor zorgen dat zelfs een monopolistisch platform concurrentie ervaart van potentiële nieuwe toetreders.

De overheid dient na te gaan of de concurrentie tussen deelplatformen en klusplatformen onderling wel voldoende is. 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 (Bijlsma et al., 2016). 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 (Van Dijck et al., 2016). Paradoxaal is de consument dus zowel gebaat bij monopolisering (om de netwerkvoordelen te maximaliseren), als bij concurrentie (opdat de platformen niet te hoge marges kunnen vragen). Het gaat bij platformdiensten om concurrentie *om* de (gehele) markt en niet per se *op* de markt. 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 (Bijlsma et al., 2016).

9. Stimuleer *not-for-profit* platformen en platformcoöperaties

De huidige platformen zijn veelal *for-profit* platformen. Gegeven de onzekerheid van de precieze effecten van platformen, is het ongewenst dat de informatiemaatschappij nu al ingesloten raakt in één bepaald type platform. In deze fase van de ontwikkeling ligt er voor de overheid een taak om een grotere variëteit aan platformen te bevorderen, zoals *not-for-profit* platformen en platformcoöperaties.

Momenteel zijn de deel- en klusplatformen die op grote schaal worden gebruikt, tamelijk homogeen in hun ontwerp, beheer en eigendom. Zo zijn de meeste platformen opgezet als een for-profit platform voor monetaire transacties tussen geïdentificeerde individuen die geen medezeggenschap hebben anders dan de mogelijkheid elkaar te beoordelen. Technisch gezien zijn er echter vele andere platformen mogelijk. Zo kunnen platformen als coöperatie in plaats van als bedrijf worden opgezet, waarbij gebruikers niet alleen delen in gebruik, maar ook delen in eigendom en zeggenschap. Terwijl dit model bij autodelen al langer wordt gehanteerd, zijn er nu ook steeds meer platformcoöperaties opgericht in de kluseconomie (Scholz, 2014; Scholz & Schneider, 2016).¹¹⁸ Ook zijn er voorbeelden van platformen waar mensen spullen delen of diensten verlenen zonder dat er geld mee gemoeid is. Alternatieven zijn ruilplatformen, virtuele betaalmiddelen, blockchain, of puur altruïsme. Tenslotte zijn er platformen waar deelnemers niet per se onder hun ware identiteit hoeven te opereren, wat de toegankelijkheid garandeert en discriminatie tegengaat (Peerby bijvoorbeeld).

De overheid kan dergelijke alternatieve platformen op verschillende manieren steunen (via subsidie, onderzoek, regelgeving, integratie met sociaal beleid, of anderszins). En wanneer de overheid als organisatie zelf gebruik maakt van platformen, zou zij in de keuze voor een bepaald platform ook rekening kunnen houden met de publieke waarden die het platform dient (Van Dijck et al., p. 140). Dergelijke steun hoeft niet per se te worden opgevat als oneerlijke concurrentie ten opzichte van puur commerciële initiatieven. Het kan ook worden gezien als onderdeel van innovatiebeleid, waarbij de overheid een premature en onomkeerbare lock-in wil voorkomen gezien de huidige onzekerheid over de langetermijneffecten van platformarchitecturen.

10.3 Beperking van negatieve effecten

Zoals in hoofdstuk 1 (in kader 1.2) is beschreven, zijn er vier beleidsopties om de negatieve effecten van platformen te beperken: 1) strikte handhaving van bestaande regels, 2) dereguleren, 3) ad-hoc regulering, en 4) geen interventie / gedogen (Codagnone et al., 2016). In deze paragraaf belichten we aan de hand van deze vier beleidsopties een aantal inzichten.

Strikte handhaving van bestaande regels / Verbieden

10. Communiceer helder over de bestaande regels voor de deel- en kluseconomie

Licht deelnemers aan platformen simpel en helder voor over wat de regels zijn omtrent deel- en kluseconomie. Versimpel de regels waar mogelijk.

Een eerste stap die partijen kunnen zetten, is alle betrokkenen beter en in simpele bewoordingen voor te lichten over wat de regels betreffende een platform precies zijn. Uit onze interviews kwam naar voren dat deelnemers vaak illegaal handelen omdat zij de regels simpelweg niet kennen. De

¹¹⁸ www.platformcoop.org

Belastingdienst¹¹⁹ en de gemeente Amsterdam¹²⁰ hebben hierin al goede stappen gezet, alsook veel platformen zelf. In het algemeen zijn regels ten aanzien van incidentele bijverdiensten nu vrij ingewikkeld en ligt een versimpeling hiervan (maar niet per se een versoepeling) voor de hand, gegeven de snelle groei van platformen. Dit kan gelden voor zowel betaalde als onbetaalde vormen van deel- en kluseconomie. Simpelere regels maken het communiceren met deelnemers aan platformen gemakkelijker. Door de kennis van de regels te verhogen, neemt bijvoorbeeld de kans toe dat deelnemers hun belastingen betalen.

11. Grote publieke belangen kunnen een verbod van platformen rechtvaardigen

Indien platformen juridische problemen veroorzaken, kan een verbod gerechtvaardigd zijn.

Het verbieden van platformen kan legitiem zijn, wanneer platformen in strijd handelen met bestaande regulering die bepaalde belangrijke publieke belangen beoogd te waarborgen en aldus door de overheid moet worden gehandhaafd. Zo'n verbod is tot nu toe alleen ingesteld bij de UberPop-dienst. Gezien de directe concurrentie tussen de taxichauffeurs van UberPop zonder vergunning en reguliere taxichauffeurs met vergunning, stelde de minister – in navolging van de rechter – dat de huidige wet gehandhaafd en de UberPop-dienst verboden moest worden.

12. Stimuleer na een verbod een dialoog over de toekomst van de betreffende platforminnovatie en regulering

Een verbod werkt averechts wanneer eenzelfde activiteit op grote schaal illegaal wordt doorgezet via alternatieve platformen of offline. Een verbod kan tevens de positieve effecten van de platforminnovatie verhinderen. Daarom is het verstandig om na een verbod een dialoog met betrokkenen op te starten om bestaande regels kritisch te bezien in het licht van de platforminnovatie.

Verbieden zorgt er ook voor dat de kansen voor verdere innovaties teniet worden gedaan. Daarnaast kan het zijn dat een praktijk na een verbod vanwege de huidige populariteit “ondergronds” wordt gecontinueerd, bijvoorbeeld via nieuwe websites, anonieme aanbieders, of zelfs offline. Daarom kan een verbod ook samengaan met de start van een dialoog die bestaande regels kritisch tegen het licht houden, zodat de regels op een later moment versoepeld of aangepast kunnen worden, opdat het originele platform - mogelijk in aangepaste vorm - uiteindelijk toch legaal kan opereren.

¹¹⁹ Op de website van de belastingdienst wordt uitleg gegeven over belastingen in de 'interneteconomie en deeleconomie'. Zie: http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/privewerk_en_inkomen/interneteconomie/interneteconomie-deeleconomie

¹²⁰ Op de website van de gemeente Amsterdam staan regels over vakantieverbod. Zie: <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/wonen/bijzondere-situaties/vakantieverbod/>

Dereguleren

13. Verhelder welke publieke belangen door deregulering positief en negatief worden beïnvloed

Deregulering beïnvloedt hoe bepaalde publieke belangen worden gestimuleerd. Voordat de politiek kiest voor deregulering, dienen eerst de voor- en nadelen daarvan verhelderd te worden.

Een tweede beleidsoptie is deregulering. In plaats van de huidige regels aan te passen, kunnen huidige regels ook worden versoepeld en soms afgeschaft. Door bijvoorbeeld minder eisen te stellen aan een chauffeur en een auto die als taxi wordt ingezet, gaan de kosten en complexiteit van taxivergunningen omlaag, en zullen zich vanzelf meer mensen aanbieden als taxichauffeur. Als gevolg hiervan ontstaat er een grotere groep chauffeurs die het beroep in deeltijd zal uitoefenen, wat een tekort aan capaciteit tijdens piekmomenten kan verhelpen. Ook zullen prijzen navent gaan dalen, en het beroep zal voor steeds meer chauffeurs een bijbaan worden. Consumenten zullen dan profiteren, maar de sociaaleconomische positie van de beroepsgroep wordt daarmee aangetast. Ook hier geldt dat deregulering niet een oplossing is om alle publieke belangen te behartigen, maar veeleer een politieke afweging is van publieke belangen.

De keuze voor maximering (zie inzicht 14) versus deregulering zal de consumentenbelangen op verschillende wijzen raken. Bij maximering blijven de regels ten aanzien van professionele aanbieders in stand, terwijl die voor incidentele aanbieders vaker soepeler zullen zijn. Dit betekent *de facto* dat consumenten 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. Bij deregulering, echter, worden regels voor iedereen versoepeld en valt de keuze voor meer of minder bescherming dus weg. Afhankelijk van de regels die ná regulering overblijven, geniet elke consument eenzelfde niveau van bescherming. Vanwege hogere prijzen en minder keuzevrijheid, kan dit als welvaartsverlies worden opgevat. Daar staat wel tegenover dat bij deregulering het ongelijke speelveld wordt opgeheven. Ook betekent deregulering dat de publieke belangen die worden behartigd door de regels die nog blijven bestaan, beter worden behartigd omdat die dan op alle aanbieders van toepassing zijn.

Eenzelfde afweging tussen maximering en deregulering geldt voor de positie van werknemers. Maximering van een bepaalde deel- of kluspraktijk betekent dat de bedrijven die werknemers in loondienst hebben, concurrentie moeten dulden van de doorgaans lagere prijzen van incidentele aanbieders. Deregulering zou eerlijker zijn omdat alle aanbieders dan onder één regime vallen, maar betekent niet per se dat de positie van bedrijven en hun werknemers weer versterkt zou worden. Immers, als deregulering ertoe leidt dat de toetredingsbarrières voor nieuwe aanbieders worden versoepeld (bijvoorbeeld ten aanzien van opleiding, vergunning, kwaliteitsnormen en werktijden) dan zullen steeds meer zzp'ers zich aanbieden via platformen in sectoren (transport, schoonmaak, bouw, zorg, onderwijs, advies, et cetera) die nu nog worden gedomineerd door grote gevestigde organisaties en hun werknemers.

Ad-hoc reguleren

14. Via ad-hoc maximering kan het speelveld van de deel- en klusplatformen afgebakend worden en maatschappelijke problemen begrensd

De overheid kan de deelname aan een platform maximeren om maatschappelijke problemen binnen de perken te houden. Maximering is ook een manier voor de overheid en platformen om het speelveld van de incidentele aanbieders (van de deeleconomie) af te bakenen van de professionele aanbieders (van de klassieke economie).

De overheid kan er ook voor kiezen om de huidige regels te herontwerpen in het licht van de platforminnovaties. Dit kan betekenen dat regels worden aangepast aan de nieuwe praktijk die platformen mogelijk hebben gemaakt. Daarnaast kunnen regels nieuwe eisen stellen aan platformen, die vervolgens hun ontwerp en businessmodel daaraan moeten aanpassen. Deze opstelling wordt vooral gekozen om de mate van oneerlijke concurrentie te verminderen. Om te bereiken dat particulieren toch spullen mogen delen en diensten mogen aanbieden zonder aan alle regels te hoeven voldoen waar bedrijven mee te maken hebben, is de meest voor de hand liggende regel de deelname aan platformen te begrenzen (Europese Commissie, 2016). De leidende vraag hierbij is hoe een professionele aanbieder kan worden onderscheiden van een niet-professionele aanbieder. Volgens Petropoulos (2017) is er eerder sprake van een professionele aanbieder als deze een goed of dienst frequent aanbiedt, het aanbod doet om inkomen te verwerven, en het verdiende inkomen aanzienlijk is. De politieke vraag dan is om deze grens te definiëren.

Het belangrijkste voorbeeld hiervan zijn de regels ten aanzien van woningdelen: zo lang iemand het eigen huis niet vaker dan 60 dagen per jaar verhuurt en aan 4 of minder personen tegelijk, wordt de verhuurder niet als een professionele dienstverlener gezien. Hoewel getwist kan worden of 60 dagen niet te veel of juist te weinig is, gaat het om de beleidsfilosofie: door het aantal dagen te limiteren zullen mensen het eigen huis enkel kunnen verhuren als zij er tijdelijk niet in verblijven (wel deeleconomie) en kunnen ze niet een huis aanschaffen juist met het oog om het permanent te verhuren aan toeristen (geen deeleconomie) (Frenken et al., 2015). Met de recentelijke afspraak tussen gemeente en Airbnb dat Airbnb zelf de 60-dagen regel gaat handhaven, wordt deze adhoc constructie verder uitgewerkt en aangescherpt. Hiermee wordt het speelveld voor incidentele, niet-professionele aanbieders afgebakend. Tegelijkertijd wordt een deel van de overlast die nu eenmaal met buurtactiviteiten kan ontstaan, weggenomen. Maatregelen om activiteiten te begrenzen in termen van aantal dagen, hoeveelheid omzet of typen locaties, kunnen ook genomen worden ten aanzien van andere platformen. Zo heeft Airdnd zelf het voorstel gedaan dat hun thuishokks maar één keer per week hun huis als thuisrestaurant mogen inzetten. En in België is een speciaal laag belastingtarief van 10 procent ingesteld voor mensen die via platformen tot maximaal 5.000 euro per jaar bijverdienen.

Maximering verzacht de oneerlijke concurrentie tussen professionele aanbieders en incidentele aanbieders, maar neemt deze "oneerlijkheid" in essentie niet weg. Er is nog steeds een ongelijk speelveld, maar de lijnen worden wel helder getrokken. Maximering schept dus duidelijkheid over de ongelijkheden die op het speelveld worden toegestaan, zodat professionele aanbieders beter kunnen inspelen op de nieuwe realiteit. In sommige gevallen betekent dat zelfs dat men van elkaar

kan profiteren door diensten te bundelen (denk aan een hotel dat de was doet voor een Airbnb-verhuurder), of samen kan optrekken bij piekmomenten (bijvoorbeeld een hotel dat, tegen betaling, gasten doorverwijst naar particuliere verhuurders tijdens grote evenementen).

Geen interventie / gedogen

15. Gedoog in de beginfase van een platform om behendig te leren

Ondanks maatschappelijke problemen die platformen veroorzaken, kan gedogen gerechtvaardigd zijn in de beginfase van een platform of gedurende de periode dat een platform nog beperkt in omvang is. Die fase moet gebruikt worden om gezamenlijk te leren over publieke kansen en problemen.

Gedogen kan gerechtvaardigd zijn in de beginfase van een nieuwe ontwikkeling, omdat de schaal dan nog heel klein is en er gezamenlijk geleerd kan worden van mogelijke platformvarianten en bijbehorende kansen en problematieken. Een dergelijke opstelling is voornamelijk gekozen bij platformen als Airdnd en Helpling. Wanneer deel- en klusplatformen snel groeien loopt gedogen tegen grenzen aan. Immers, als een illegale praktijk heel wijdverbreid geraakt, zal de roep van benadeelden om overheidsoptreden steeds luider en legitiem worden.

16. Experimenteer met doelregulering en ‘Right to Challenge’

De overheid kan een platform gedogen als een platform aannemelijk kan maken dat de wijze waarop het opereert de publieke belangen niet schaadt. Deze vorm van geconditioneerde zelfregulering dient wel gepaard te gaan met een periodieke objectieve evaluatie om te bezien of het platform inderdaad geen publieke belangen schaadt. Hiermee wordt in Nederland geëxperimenteerd onder de noemers doelregulering en ‘Right to Challenge’.

Omdat er volgens verwachting in de toekomst nog meer platformen zullen ontstaan, denkt de overheid na over een meer algemeen beleidskader voor de omgang met platformen onder de noemer van ‘toekomstbestendige wetgeving’ (Ministerie van Economische Zaken, 2015a, 2015b, 2016). Algemeen uitgangspunt hierbij is dat nieuwe wetten en regels getoetst zouden moeten worden op de mogelijk negatieve effecten op toekomstige innovatie. Andersom is het ministerie ook van mening dat bij nog komende innovaties eerst kritisch bezien dient te worden of bestaande wetgeving niet al reeds voldoet. Volgens het ministerie blijkt namelijk vaak dat majeure veranderingen toch in bestaande wetgeving geacommodeerd kunnen worden, door wetten opnieuw te interpreteren in het licht van de nieuwe situatie. Het ministerie stelt ook een aantal specifieke principes voor die uitgaan van technologie-neutraliteit. Juist als er grote onzekerheden bestaan over toekomstige ICT-ontwikkelingen, is het zinvol om beleid zo in te richten dat de specifieke technologische invulling ervan niet vastligt (Bijlsma et al., 2016). De twee principes die het ministerie van Economische Zaken (2015a, 2015b, 2016) centraal stelt zijn doelregulering en Right-to-Challenge.

Volgens het Ministerie van Economische Zaken (2015a, p. 8) zorgt doelregulering ervoor “dat in regelgeving welomschreven doelen worden gesteld en wordt aangegeven tot wie het voorschrift zich richt. De wijze waarop aan deze doelen moet worden voldaan wordt vrijgelaten. Regelgeving wordt zo niet verder ingevuld dan nodig is voor het effectief borgen van de publieke belangen. De

verantwoordelijkheid voor een deugdelijke naleving komt meer bij het bedrijf of de professional te liggen. (...) Doelregulering is daarentegen niet wenselijk als de doelstelling slecht objectiveerbaar of meetbaar is, of indien de toegenomen toezichtlasten en onzekerheid, (de mate waarin zeker is dat een alternatief ook voldoet aan de wettelijke eisen), niet opwegen tegen de toegenomen innovatieruimte.” Een voorbeeld hiervan is technologie-neutrale regelgeving die niet voorschrijft met welke technologie een bepaalde functionaliteit wordt bereikt, en daardoor toekomstbestendiger is ten aanzien van de introductie van nieuwe technologie in de toekomst. Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat de taxameter en boordcomputer kunnen verdwijnen uit taxi's als dezelfde informatie met eenzelfde betrouwbaarheid via het platform ter beschikking komt bij de overheid.

Een tweede, en radicaler, instrument dat nu wordt overwogen door de overheid is de Right-to-Challenge (RTC) ofwel het gelijkwaardigheidsbeginsel. RTC “geeft burgers en bedrijven de wettelijke mogelijkheid om op eigen wijze doelen van een wettelijke regeling te realiseren, zonder aan alle wettelijke regels te voldoen. Een Right-to-Challenge-traject kan worden ingezet naast middelvoorschriften, indien men aan het beleidsveld de mogelijkheid wil bieden om het doel waarvoor deze voorschriften in het leven zijn geroepen, op een alternatieve wijze te bereiken. Een dergelijk vorm van regulering kan het best worden omschreven als geconditioneerde zelfregulering (interview dhr. Mulder). Degenen voor wie de wettelijke regels gelden kunnen zelf kiezen of ze voor de ‘veilige weg’ kiezen van het middelvoorschrift of een innovatieve eigen weg (Ministerie van Economische Zaken, 2016, p. 5). In simpele bewoordingen: het Right-to-Challenge-principe gaat er vanuit dat burgers en bedrijven niet aan regels hoeven te voldoen als zij nog steeds handelen in de geest van die regels, dat wil zeggen dat hun handelingen nog steeds bijdragen aan de publieke belangen die werden beoogd met de oorspronkelijke regelgeving.

Hoewel hier gesproken wordt van het toekennen van een recht aan burgers en bedrijven, is het geenszins zo dat burgers en bedrijven een Right-to-Challenge-traject kunnen afdwingen als zij een innovatie hebben ontwikkeld. Of de partij in kwestie de wettelijke mogelijkheid wordt gegund om “op eigen wijze doelen van een wettelijke regeling te realiseren, zonder aan alle wettelijke regels te voldoen”, is een politieke beslissing waarbij het (potentiële) belang van een innovatie moet worden afgewogen tegen andere publieke belangen, waaronder het risico dat de partij in een later stadium niet in staat zal blijken te zijn om op eigen wijze aan de doelen van bestaande regelgeving te voldoen (KCWJ, 2016; interview dhr. Mulder). Twee andere publieke belangen die spelen zijn de kosten van evaluatie en toezicht die doelregulering of Right-to-Challenge-trajecten met zich mee brengen en de mogelijkheid dat dergelijke instrumenten de toetreding van alternatieve platformen bemoeilijken.

10.4 Handhaving

Handhaving is een kernvraagstuk bij digitale deel- en klusplatformen. Het groeipatroon van de afgelopen jaren en de intrinsieke schaalbaarheid van platformtechnologie nopen de overheid ertoe na te denken of de huidige handhavingsmethodiek houdbaar is. Een centrale kwestie daarbij is in hoeverre handhavende instanties al dan niet toegang kunnen of mogen hebben tot de data van platformen.

In de vorige paragraaf hebben vier generieke beleidsopties besproken, zoals eerder geïdentificeerd door Codagnone et al. (2016): 1. handhaving van bestaande regels, 2. deregulering, 3. ad hoc regulering, en 4. gedogen. De eerste drie beleidsopties veronderstellen alle een effectieve handhaving door de overheid. De zeer strikte handhaving van bestaande regels zou in vele gevallen een verbod van deel- en klusplatformen betekenen. Bij dereguleren wordt een deel van de bestaande regels geschrapt, maar blijft handhaving van de overgebleven regels onverminderd van belang. Juist als deregulering de gevestigde belangen doorbreekt en bestaande spelers blootstelt aan meer concurrentie, zal de roep van gevestigde spelers om strikte handhaving van de regels die zijn overgebleven, luider worden en des te meer gerechtvaardigd zijn. De derde optie van ad hoc regulering betekent dat er nieuwe regels worden ontwikkeld specifiek voor deel- en klusplatformen. De nieuwe regels kunnen pas effect hebben en legitimiteit verkrijgen van alle betrokkenen als deze worden gehandhaafd. Dus, in alle drie de gevallen behoudt de overheid haar klassieke taak als handhaver van regels ten behoeve van publieke belangen.

Bij gedogen is de beleidsfilosofie een heel andere. In essentie laat de overheid haar handhavende taak los, maar gaat er - impliciet of expliciet - vanuit dat andere partijen vormen van zelfregulering hanteren die de publieke belangen behartigen. Ook speelt op deelterreinen handhaving soms nog steeds een rol, omdat het gedogen van een praktijk niet betekent dat alle publieke belangen die in het spel zijn, niet meer moeten worden behartigd. Zo gedooft de overheid momenteel thuisrestaurants, maar heeft de NVWA wel het mandaat om op voedselveiligheid te controleren wanneer zij dat nodig acht, en zal de politie bij pertinente overlast voor de burens van een thuisrestaurant nog steeds kunnen optreden.

Hieronder gaan we eerst in op klassieke handhaving door de overheid, oftewel handhaving met betrekking tot de eerste drie genoemde beleidsopties. Omdat in vergelijking met die drie opties de rolverdeling tussen overheid en andere betrokkenen bij een gedoogconstructie zo verschillend is, zullen we de gedooptie apart behandelen.

Klassieke handhaving van regelgeving

17. Overheid kan platform als uitvoerende instantie controleren via een vertrouwde derde partij

Wanneer de overheid een deel van de handhavingstaak bij de 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 kan de overheid toezicht organiseren, zonder dat het platform de privacy van deelnemers schendt.

Onder het vraagstuk van handhaving vallen ook de huidige problemen die de Belastingdienst ervaart omtrent belastingontduiking. Uit een intern rapport van de Belastingdienst werd duidelijk dat er reden is om aan te nemen dat belastingplichtigen, zoals bij huizendelen, massaal hun plicht ontlopen (NOS, 2016c). Bij woningdelen dient men namelijk 70 procent van de inkomsten aan te geven bij de Belastingdienst. Gezien het feit dat bij huizendelen nu juist verreweg het meeste geld wordt verdiend door particulieren, en deze praktijk sterk groeit, is dit probleem niet meer te negeren. Het belasten van woningdelen is des te meer van belang omdat het *de* manier is waarop inkomsten kunnen worden herverdeeld tussen enerzijds mensen die inkomsten uit hun vermogen plots snel

zien stijgen, en anderzijds mensen zonder vermogen die weinig profiteren van woningdelen, of zelfs hun kosten zien stijgen als huurder in de vrije sector.

Zowel omtrent de handhaving van regels als omtrent het heffen van belasting dient de vraag zich steeds sterker aan, of de platformen in de toekomst niet een actieve rol moeten gaan spelen (Sundararajan, 2016 en Arets, 2016). Zo int Airbnb nu al de toeristenbelasting voor de gemeente Amsterdam. Een van de manieren om belasting heffen via platformen te vergemakkelijken zou kunnen zijn om gebruikers met hun DigiD te laten inloggen op platformen (ShareNL, 2015a; Van Dijck et al., 2016). Zo kan de overheid per transactie belasting heffen, en ook eventuele regels ten aanzien van de maximering van een activiteit kunnen controleren.

Door de uitvoering van bepaalde overheidsregels op zich te nemen, kan een platform een intermediaire rol spelen tussen overheid en consumenten. Een voorbeeld hiervan is de toeristenbelasting die Airbnb zelf int en vervolgens overmaakt naar de gemeente Amsterdam. Op eenzelfde wijze zou het platform de inkomstenbelasting kunnen heffen. Momenteel dient de verhuurder zelf de inkomsten aan te geven bij de belasting en de Belastingdienst vermoedt dat weinigen dit doen (NOS, 2016c). Door deze belasting direct door het platform te laten heffen als een vast percentage van de verhuurprijs, kan dit probleem opgelost worden (Schimmelpenninck en Van Wonderen, 2015).

Ook zou het platform mee kunnen werken aan de handhaving van regels die de deelname aan een platform maximeren. Aangezien de platformen kunnen nagaan hoe vaak iemand actief is op een platform, kunnen zij de deelnemers die hun maximum toegestane activiteit overschrijden, tijdelijk de toegang tot het platform ontzeggen (zoals Airbnb eind november 2016 met de gemeente Amsterdam heeft afgesproken) of zelfs boetes heffen die vervolgens worden overgemaakt aan de overheid. Airbnb wijst er echter wel op de huidige Europese Richtlijn inzake elektronische handel, volgens welke platformen niet kunnen worden gedwongen om persoonsgegevens af te staan aan overheden.

Hoewel de rol van het platform als uitvoerende instantie heel effectief kan zijn, kan worden betwijfeld of platformen de regels wel correct zullen uitvoeren en gegevens correct zullen doorspelen naar overheden, met name als zulke handhavingsactiviteiten van het platform indruisen tegen hun commerciële belangen. Immers, hoe strikter de handhaving van regels die deelname aan een platform maximeren, hoe lager de omzet (en winst) van het platform. Daarnaast bevoordeelt een platform dat strikt handhaaft de concurrerende platformen die het minder nauw nemen met het handhaven van regels. Of platformen als uitvoeringsinstanties correct opereren zou de overheid dus weer moeten controleren, terwijl de overheid juridisch geen toegang heeft tot de data van platformen. Een vertrouwde derde partij (*trusted third party*) zou hiervoor een oplossing kunnen bieden. Tegelijkertijd zou het platform kunnen profiteren wanneer correct opereren wordt beloond met een keurmerk.

18. Zet privacy-vriendelijke manieren van samenwerking met platformen in om te handhaven

Platformen kunnen een belangrijke rol spelen als samenwerkingspartner in het ondersteunen van de overheid bij haar huidige taak als handhaver. In lijn met de huidige

privacywetgeving dienen dergelijke samenwerkingsverbanden de privacy van deelnemers niet te schaden.

Er zijn verschillende manieren waarop platformen de overheid op een privacy-vriendelijke wijze kunnen bijstaan bij het handhaven van wetgeving. In het kader van de handhaving van een maximeringsregel kan een platform bijvoorbeeld deelnemers berichten op het moment dat zij een regel overschrijden. Het is dan aan de deelnemer zelf om hier consequenties aan te verbinden. Een tweede manier om als platform handhaving te bevorderen, is om bij advertenties toe te staan dat gebruikers zich profileren met een keurmerk waarmee zij kunnen aantonen dat zij bij de overheid geregistreerd staan als dat verplicht is gesteld, en dat ze anderszins volgens alle overheidsregels opereren. Een laatste manier om de overheid te ondersteunen zonder de privacy van deelnemers te schaden, is om de informatie die openbaar is, toegankelijker te maken voor opsporingsdoeleinden. Zo zouden platformen de onderlinge beoordelingen die op het platform te lezen zijn, en nu al als openbare informatie worden gedeeld in het publieke domein, beter doorzoekbaar kunnen maken voor overheden, zowel in praktische als juridische zin. Aan de hand van die gegevens kan de overheid dan analyseren of er bepaalde patronen te ontdekken zijn in de klachten van deelnemers. Dit kan de opsporing van probleemgevallen vergemakkelijken.

19. Let op dat handhaving door platformen de toetredingsbarrières van nieuwe platformen niet teveel verhogen

Wanneer de overheid een deel van de handhavingstaak bij de platform belegt, en zo de toetredingsbarrières voor nieuwe platformen verhoogt, dient de overheid de publieke belangen die gediend zijn met de naleving van deze regels, af te wegen tegen het publiek belang van voldoende concurrentie van potentiële toetreders.

Tenslotte dient te worden beseft dat elke taak die platformen krijgen toebedeeld om de overheid te assisteren bij het handhaven van regels, extra investeringen voor platformen met zich meebrengen. Dit kan juist in het belang zijn van bestaande (grote) platformen, omdat hiermee de barrières voor nieuwe platformen om toe te treden tot de platformmarkt in kwestie, worden verhoogd. Er kan dus sprake zijn van een afweging tussen enerzijds publieke belangen die worden beoogd met bepaalde regels en anderzijds het publiek belang van voldoende concurrentie van potentiële toetreders ("betwistbare markt"). Zeker in het prille stadium waarin platformmarkten zich nu bevinden, en de wenselijkheid van een zo groot mogelijke variëteit aan platformen en platformarchitecturen, zou de overheid platformen niet per se een grote rol moeten willen toedichten bij het helpen in het handhaven van regels.

Handhaving bij gedogen

20. Bij doelregulering en Right-to-Challenge-trajecten dient het belang van innovatie op te wegen tegen de kosten van evaluatie en toezicht

Bij het instellen van doelregulering of Right-to-Challenge-trajecten, dient de overheid het belang van innovatie en leren af te wegen tegen de kosten van evaluatie en extra toezicht. Bij platforminnovaties dient een objectieve evaluatie geborgd te worden door vooraf af te spreken welke (persoons)gegevens beschikbaar komen voor evaluatie.

Volgens het ministerie van Economische Zaken (2015b) moeten de kansen die het instrument van Right-to-Challenge (RTC) biedt voor innovatie wel opwegen tegen de extra toezichtskosten, en moet de gelijkwaardigheid van oplossingen voldoende aangetoond kunnen worden. Een aanvullend principe bij RTC is dat geaccepteerde alternatieven worden gepubliceerd zodat ook anderen er gebruik van kunnen maken. Hoewel deze principes in bepaalde contexten goed kunnen werken, is het de vraag of ze werkbaar zijn bij de huidige onlineplatformen. Immers, bij beide principes is er de eis dat doelstelling wel goed objectiveerbaar en meetbaar moet zijn. Dit druist in tegen de opstelling die platformen tot nu toe hebben gekozen, waarbij de bescherming van de privacy van gebruikers centraal stond. De vraag is dan of de huidige patstelling omtrent datatoegang wel doorbroken wordt.

Als doelregulering en Right-to-Challenge inderdaad alleen uitvoerbaar zijn als de platformen data verstrekken, om zo de effecten objectiveerbaar en meetbaar te maken, zal er waarschijnlijk toezicht ingesteld moeten worden, bijvoorbeeld in de vorm van een vertrouwde derde partij, om te verzekeren dat het platform de juiste, objectieve data verstrekt. In dat geval is het de vraag of de toezichtskosten dan opwegen tegen de innovatie-opbrengsten. Wanneer men een traject in het kader van doelregulering en RTC al zou starten als een platform net is begonnen en succes bij gebruikers ervan nog onbewezen is, dan zouden de kosten niet opwegen tegen de verwachte baten. Volgens deze redenering zou een traject dan pas moeten worden ingezet als het platform zijn succes bij gebruikers al enigszins heeft bewezen.

10.5 Alle inzichten op een rij

In dit hoofdstuk hebben we twintig inzichten benoemd die kunnen helpen bij het waarborgen van publieke belangen die een rol spelen bij de opkomst van de deel- en kluseconomie. Het gaat daarbij om inzichten op vier terreinen: 1) verheldering en dialoog, 2) het stimuleren van een maatschappelijk verantwoorde groei van de inzet van deel- en klusplatformen, 3) regulering van platformen vanuit het oogpunt van publieke belangen, en 4) handhaving. In kader 10.1 staan de twintig inzichten kort op een rij.

Kader 10.1 Twintig inzichten om publieke belangen die spelen bij de deel- en kluseconomie te waarborgen**Verheldering en dialoog**

1. Ga negatieve effecten van de deel- en kluseconomie tegen en stimuleer positieve effecten
2. Stimuleer onderzoek naar en dialoog over de effecten van deel- en kluseconomie op publieke belangen en manieren om die te waarborgen
3. Verhelder de juridische status van deel- en klusplatformen

Stimulering van positieve effecten

4. Waarborg de betrouwbaarheid van beoordelingen op platformen
5. Zorg ervoor dat gebruikers van platformen hun opgebouwde reputatiedata mee kunnen nemen naar een ander platform
6. Herzie belasting om gebruik van platformen met grote milieuwinst te stimuleren
7. Stimuleer dat sociaal zwakkeren kunnen profiteren van de deel- en kluseconomie
8. Houd toetredingsbarrières voor nieuwe platformen laag
9. Stimuleer *not-for-profit* platformen en platformcoöperaties

Beperking van negatieve effecten

10. Communiceer helder over de bestaande regels voor de deel- en kluseconomie
11. Grote publieke belangen kunnen een verbod van platformen rechtvaardigen
12. Stimuleer na een verbod een dialoog over de toekomst van de betreffende platforminnovatie en regulering
13. Verhelder welke publieke belangen door deregulering positief en negatief worden beïnvloed
14. Via ad-hoc maximering kunnen het speelveld van de deel- en klusplatformen afgebakend worden en maatschappelijke problemen begrensd worden
15. Gedoog in de beginfase van een platform om behendig te leren
16. Experimenteer met doelregulering en 'Right-to-Challenge'.

Handhaving

17. Overheid kan platform als uitvoerende instantie controleren via een vertrouwde derde partij
18. Zet privacy-vriendelijke manieren van samenwerking met platformen in om te handhaven
19. Let op dat handhaving door platformen de toetredingsbarrières van nieuwe platformen niet teveel verhogen
20. Bij doelregulering en Right-to-Challenge-trajecten dient het belang van innovatie op te wegen tegen de kosten van evaluatie en toezicht