

Aantekeningen bij de kabinetsreactie op het Rathenau rapport Eerlijk Delen| Rondetafelgesprek Deeleeconomie van de vaste Kamercommissie EZK op 17 januari 2018

De deeleeconomie is een *hot topic*. Het Rathenau Instituut constateert dat na de publicatie van haar studie getiteld 'Eerlijk Delen: waarborgen van publieke belangen in de deeleeconomie en de kluseconomie' in mei 2017 de discussie over de deeleeconomie steeds breder wordt gevoerd. Niet alleen lokaal door bijvoorbeeld gemeenten, maar ook landelijk door de Tweede Kamer en op 9 januari jl. door het kabinet in haar reactie op de publicatie 'Eerlijk Delen'.

Om het debat te voeden heeft het Rathenau Instituut diverse inzichten geformuleerd, gericht op de waarborging van de publieke belangen die een rol spelen bij de deel- en kluseconomie. Daarnaast heeft het Rathenau Instituut vier aanbevelingen geformuleerd richting het parlement:

1. Gedoog platformen in hun beginfase om te leren over kansen en problemen;
2. Verhelder de juridische status van deel- en klusplatformen;
3. Een vertrouwde derde partij is nodig voor handhaving van beleid;
4. Stimuleer dat reputatiedata op platformen betrouwbaar en meeneembaar zijn.

Tegen de achtergrond van onze inzichten en aanbevelingen, gaan we met deze notitie in op de kabinetsreactie aan de hand van de volgende thema's: verheldering en dialoog, verantwoordelijkheid, stimulering, beperking en handhaving. Wij sluiten af met een verwijzing naar Europese ontwikkelingen en benadrukken de noodzaak tot urgent handelen.

Verheldering en dialoog

Het kabinet streeft ernaar om de negatieve effecten van de deeleeconomie te voorkomen of te beperken. Dat is in lijn met onze aanbevelingen. Ook wordt het rapport gevolgd als het gaat om het stimuleren van de positieve effecten van de deeleeconomie. Zo wil het kabinet deeleeconomie-initiatieven ondersteunen die bijdragen aan de kabinetsdoelstellingen van duurzaamheid dan wel de circulaire economie.

Desalniettemin zijn de effecten van de deeleeconomie op de publieke belangen nog niet uitgekristalliseerd. Dit onderwerp verdient nader onderzoek en dialoog met overheden en deeleeconomieplatformen. Het kabinet geeft aan dat zij de dialoog graag wenst over de mogelijkheden van samenwerking bij het borgen van publieke belangen. Dat is goed. Het Rathenau Instituut draagt hier ook aan bij en organiseert samen met de Sociaal-Economische Raad (SER) twee bijeenkomsten met bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld over de vraag hoe er tot een verantwoorde digitale samenleving kan worden gekomen.

Er bestaat onduidelijkheid over het antwoord op de (juridische) vraag hoe de diverse publieke belangen gewaarborgd dienen te worden. Het Rathenau Instituut riep de overheid op om de juridische status van platformen te verhelderen en daarmee ook hun verantwoordelijkheid. Het kabinet geeft aan dat dit per geval bekeken dient te worden. Volgens het kabinet ligt de uiteindelijke beoordeling over welk recht van toepassing is bij de rechter en in geval van geschillen bij het Hof van Justitie van de EU. Dit EU-Hof heeft zich op 20 december 2017 uitgelaten over de dienst UberPOP in Barcelona. Deze dienstverlening valt volgens het EU-Hof onder "diensten op het gebied van het vervoer". Op 8 januari 2018 zijn er Kamervragen gesteld over de gevolgen van deze uitspraak.

Het is de vraag of het wenselijk is om de kwalificatie van een deeleeconomie-platform geheel over te laten aan de rechterlijke macht. De zaak bij het EU-Hof over UberPOP heeft in totaal meer dan drie jaar geduurd. Gedurende die tijd bleef de status – en de daarmee gemoeide verantwoordelijkheid –

Rathenau Instituut

van de dienstverlening ongewis. Het risico bestaat dat een platform hierdoor, al dan niet tijdelijk, de wet kan omzeilen.

Om deze onzekerheden te beperken, zou een overheidsinstelling zoals een toezichthouder heldere aanwijzingen kunnen geven over de juridische kwalificatie van bepaalde deeleconomie-activiteiten. Een stap in de goede richting is de publicatie van informatie via website van de Belastingdienst op basis waarvan belastingplichtigen hun fiscale positie kunnen bepalen, zoals het kabinet ook signaleert.

Verantwoordelijkheid

Zijn de platformen verantwoordelijk voor de negatieve effecten ervan? Waar begint en eindigt de zorgplicht die zij in acht dienen te nemen? Platformen verkeren in een gunstige positie om verplichtingen van platformdeelnemers 'af te dwingen', door invloed uit te oefenen met behulp van de algoritmen. In het rapport geeft het Rathenau Instituut bijvoorbeeld aan dat een woningverhuurplatform kan bewerkstelligen dat deelnemers automatisch gewaarschuwd worden als zij zich niet houden aan (lokale) regels.

Het kabinet vermeldt niet concreet hoe de verantwoordelijkheden van platformen eruit zien. Duidelijk is wel dat voor het kabinet het nemen van verantwoordelijkheid door platformen een voorkeursroute is, evenals de samenwerking tussen platformen en overheid bij het borgen van publieke belangen. Hierbij wil het kabinet terughoudend zijn met beperkende regulering.

Het Rathenau Instituut begrijpt dit standpunt, maar signaleert tevens dat platformen hun mandaat moeten verdienen om te mogen opereren in de publieke ruimte. Het is goed denkbaar dat zij (tot op bepaalde hoogte) een zorgplicht hebben. Zo opereren algoritmen niet neutraal. In sommige gevallen zijn de algoritmen ook vatbaar voor manipulatie. In augustus 2017 berichtte de *University of Warwick* in Engeland over onderzoek waaruit zou blijken dat Uber-chauffeurs in staat zijn om het prijsmechanisme te sturen.

Bij de bepaling van de verantwoordelijkheid kunnen overheden en burgers formuleren wat zij verwachten van de platformen, mede op basis van de afspraken die gelden op basis van de wetgeving. De platformen dienen hierop hun dienstverlening af te stemmen – en niet andersom. Zo blijft het publieke belang zoveel mogelijk gewaarborgd.

Een andere denkwijze die behulpzaam kan zijn bij de bepaling van de verantwoordelijkheden, is het besef dat de deeleconomie niet op zichzelf staat. De deeleconomie dient te worden gezien in samenhang met andere ontwikkelingen, zoals robotisering en dataficatie. Een deelplatform is een vorm van robotisering, omdat beslissingen die voorheen door mensen werden gemaakt – het koppelen van vraag en aanbod – steeds vaker door algoritmen worden uitgevoerd. Dataficatie betekent hier dat de platformen hun deelnemers de mogelijkheden bieden om grote groepen mensen te traceren en op te slaan als data om daarmee bijvoorbeeld advertenties te exploiteren.

De platformen zijn zowel nieuwe verdienmodellen als nieuwe maatschappelijke instituties die gedrag en beloning van mensen structureren. Zo hebben de platformen steeds meer invloed op de inhoud en organisatie van het maatschappelijk verkeer, maar ook op de sociale status en economische inkomsten die mensen en organisaties via platformen kunnen verkrijgen. De algoritmen, althans hun programmeurs, bepalen daarmee steeds vaker wie met wie in contact komt en welke informatie daarbij wordt getoond. De vraag is hoe de platformen met deze invloed mogen én moeten omgaan.

Stimulering

Het Rathenau Instituut pleit voor het waarborgen van de betrouwbaarheid van beoordelingen ('reviews') op deeleconomie-platformen. Het is goed dat de ACM in 2017 richtlijnen voor websites heeft opgesteld ter stimulering van transparantie in reviews. Deze richtlijnen kunnen worden aangevuld met aanwijzingen die specifiek gelden voor deeleconomie-platformen.

Rathenau Instituut

Een belangrijke aanbeveling van het Rathenau Instituut gaat over de meeneembaarheid van reputatiedata die zijn gegenereerd via de platformen. Dit stimuleert onder meer de concurrentie tussen platformen omdat het 'overstappen' van platformdeelnemers vergemakkelijkt. Portabiliteit van deze gegevens is belangrijk omdat een groot platform doorgaans de meeste beoordelingen heeft en daarmee het grootste aanbod, zodat daar meer gebruikers komen. De concurrentie wordt dan buitenspel gezet en één monopolist blijft over. De effectiviteit van de meeneembaarheid van reputatiedata zal eerst nader moeten worden gezien, aldus het kabinet.

Het is positief dat de concurrentieverhoudingen, macht van platformen en de rol van data worden meegenomen in de uitwerking van de Digitaliseringsstrategie. We wachten deze uitwerking met grote interesse af. Ook is het Rathenau Instituut positief over het voornemen van het kabinet om de ACM te vragen een speciaal team op te richten voor digitale mededinging om zo nog doelgericht te kunnen optreden.

In lijn met het advies van het Rathenau Instituut heeft het kabinet aangegeven dat het wenselijk is dat initiatieven zoals niet-commerciële coöperaties ruimte krijgen om hun activiteiten te ontplooiën. Belemmeringen hiervan wil het kabinet oplossen. Dit is positief, maar men moet erop bedacht zijn dat de ontwikkeling van *not-for-profit* platformen en platformcoöperaties beter kan. Voor deze notitie heeft het Rathenau Instituut 54 partijen onderzocht die zijn aangesloten bij shareNL, de organisatie voor deeleconomie-platformen. Slechts twee aangesloten partijen zijn stichtingen (Thuisafgehaald en De Spullenier) en één partij betreft een coöperatie (WeHelpen).

De overige shareNL-deelnemers zijn besloten vennootschappen. BV's zijn *for-profit* en doorgaans gericht op winstmaximalisatie ten behoeve van hun aandeelhouders. De onderzochte BV's hebben daarnaast veelal een buitenlandse component. Bijvoorbeeld omdat ze belangrijke buitenlandse aandeelhouders hebben of omdat het moederbedrijf gevestigd is buiten Nederland. Ook vertegenwoordigen zij op de eerste plaats het bedrijf en de aandeelhouders en niet – zoals wel eens wordt gesuggereerd – de platformdeelnemers of anderen. Bestuurders en beleidsmakers dienen hierop bedacht te zijn. De platformaanbieders dienen daarmee niet over één kam te worden geschoren, omdat hun motieven en belangen verschillen.

Beperking

Een inzicht uit het rapport "Eerlijk Delen" is dat grote publieke belangen een verbod kunnen rechtvaardigen van bepaalde activiteiten van platformen. Op 21 september 2017 bijvoorbeeld, bevestigde het College van Beroep voor het bedrijfsleven dat het verbod van UberPOP standhoudt.

Het kabinet hanteert het uitgangspunt dat de beheersing van ongewenste effecten om maatwerk vraagt. Gemeenten zijn in gevallen waarin de omvang en effecten van de deeleconomie-activiteiten per gemeente of buurt verschillen het best toegerust om lokaal maatwerk te leveren, aldus het kabinet. De vraag is of deze houding wenselijk is. Eén van de kenmerken van de deeleconomie-platformen is dat de activiteiten over lands- en gemeentegrenzen heengaan. Het is niet wenselijk om een situatie te creëren waarin elk van de 380 gemeenten zelf regels opstellen over platformen. Als de regels per gemeente verschillen, dan kunnen gemeenten ook gemakkelijker tegen elkaar worden uitgespeeld.

Om ongewenste effecten te ondervangen is een landelijke aanpak vereist. De rijksoverheid kan hier een verbindende en/of sturende rol in spelen. Nu is iedere gemeente op zichzelf aangewezen. Grote gemeenten kunnen dit wellicht aan in termen van beschikbare kennis en mankracht, maar hoe houden kleinere gemeenten zich staande? Zij zullen mogelijk minder sterk staan in de onderhandelingen met een deeleconomie-platform, bijvoorbeeld over hoeveel dagen er verhuurd mag worden of de voorwaarden waaronder het platform data dient te verstrekken.

De op 14 december 2017 door de Tweede Kamer ingediende motie van Paternotte c.s. (34775-XIII-89) onderkent dat kleinere steden en plaatsen moeizaam in gesprek komen met de (grote) platformen om afspraken vast te leggen over handhaving en het innen van belastingen.

Rathenau Instituut

Door gemeenten te laten samenwerken en kennis uit te wisselen, kunnen zij zich verenigen ten behoeve van het publieke belang. Zo kunnen zij uniforme voorwaarden formuleren voor de gesprekken aan de onderhandelingstafel met de platformen. In navolging van de motie dient de regering in het eerste kwartaal van 2018 de Tweede Kamer te informeren over de voortgang van de gesprekken met de gemeenten over het instrumentarium dat in ontwikkeling is om excessieve toeristische verhuur tegen te gaan. De gesprekken met de gemeenten kunnen ook breder worden ingestoken, zo suggereren wij, door hierbij ook andere deeleconomie-activiteiten te betrekken zoals deelauto's of deelfietsen.

Handhaving

Handhaving van bestaande regels, deregulering en ad hoc regulering veronderstellen een effectieve handhaving. Overheidsinstanties zoals lokale overheden die toezicht houden op naleving van de gemeentelijke regels, hebben voorsnog geen juridisch middel om data op te eisen van de platformen ten behoeve van handhaving. Daarom beveelt het Rathenau Instituut aan om beleid te ontwikkelen in gevallen waarin overheidsinstellingen data nodig hebben van private partijen zoals deeleconomie-platformen.

Vanzelfsprekend dient deze data-inzage te voldoen aan de wet- en regelgeving ter bescherming van persoonsgegevens. De inzage zou via een zogeheten *trusted third party* kunnen, zodat er geen persoonsgegevens worden uitgewisseld als de wet dit niet toestaat. Ook dienen waarborgen geformuleerd te worden. Bijvoorbeeld door de inzage te beperken in individuele gevallen en na het maken van een zorgvuldige belangenafweging. Uit de interviews die zijn gevoerd volgt dat diverse platformen (Helpling, SnappCar) datadeling met de overheid niet op voorhand afwijzen. Greenwheels deelt al gebruiksdata. ShareDnD (voorheen: AirDnD) gaf aan dat zij het gesprek wenst aan te gaan over het delen van geanonimiseerde gebruikersdata. In ruil daarvoor wenst zij helderheid over de regelgeving: wat is wel en niet toegestaan?

Het kabinet ziet graag dat platformen een bijdrage leveren aan de uitvoering of handhaving van regels, mits de wet dit toestaat. Volgens het kabinet is het in eerste instantie aan gemeenten om aan te sturen op nadere afspraken met deelplatformen over de samenwerking op het gebied van uitvoering en handhaving van regels.

De data die de overheden mogen inzien dienen betrouwbaar te zijn. Die betrouwbaarheid is niet vanzelfsprekend. In maart 2017 onthulde *The New York Times* dat Uber met behulp van het *Greyball*-programma de autoriteiten misleidende informatie presenteerde (bijvoorbeeld dat er geen auto's beschikbaar zouden zijn). Ook heeft Airbnb de gemeenteraad van New York misleid met gemanipuleerde data, aldus onderzoekers Cox en Slee. De auteurs Calo en Rosenblat van het *Columbia Law Review*-artikel getiteld *The Taking Economy* concluderen dat de door hen onderzochte deeleconomie-platformen gebruikersinformatie inzetten voor misleiding en manipulatie.

Los van de handhavingsdoelstellingen is het ook van belang dat een (lokale) overheid betrouwbare data ontvangt ten behoeve van beleidsinformatie. Denk bijvoorbeeld aan de deelfietsenproblematiek die in Amsterdam speelt. Via het beleid zoals geformuleerd in de voorlopige 'Nota Deelfiets' van 21 december 2017 tracht de gemeente Amsterdam afspraken te maken over dataverstrekking door de deelfietsaanbieders. Dergelijke afspraken laten onverlet dat de betrouwbaarheid van de data gegarandeerd moet zijn.

Met betrekking tot handhaving door de Belastingdienst bij deeleconomie-platformen volgt uit de kabinetsreactie dat het nodige onderzoek zal worden. Hierbij zullen de suggesties worden betrokken uit ons rapport.

Europese ontwikkelingen

Er zijn diverse Europese ontwikkelingen waarbij de Nederlandse overheid kan aanhaken. Het kabinet noemt in haar reactie de aanstaande evaluatieronde over de Europese richtlijn hergebruik van

Rathenau Instituut

overheidsinformatie. Andere relevante ontwikkelingen op EU-gebied zijn de voorgestelde verordeningen over e-Privacy en over het vrij verkeer van niet-persoonlijke data.

Daarnaast heeft op 15 juni 2017 het Europees Parlement een resolutie aangenomen over de *collaborative economy* (procedure 2017/2003(INI)). De deeleconomie valt hieronder. De resolutie roept de Europese Commissie en lidstaten op om juridische helderheid te geven over het thema. Ook dient de Commissie de lidstaten te ondersteunen, inclusief lokale overheden. De Commissie wordt voorts verzocht om samen met de lidstaten richtlijnen op te stellen voor het maken van onderscheid tussen particulier en professioneel gebruik. Daarnaast wordt de Europese Commissie opgeroepen om het aansprakelijkheidsregime van de platformen te verduidelijken. Ook wordt aan de Commissie gevraagd om tezamen met lidstaten, de private sector en toezichthouders tot een visie te komen over criteria ten behoeve van *algorithm accountability principles*.

De Commissie neemt de aanbevelingen van de resolutie goeddeels over. Zo vindt de Commissie dat platformen in de *collaborative economy* zich niet in een juridisch vacuüm mogen bewegen. Een effectieve handhaving dient hierbij het uitgangspunt te zijn. Ook werkt de Commissie aan een onderzoek genaamd *Algorithmic Awareness Raising*, waarin beleidsopties worden onderzocht in het kader van het gebruik van algoritmen door platformen.

De vraag over hoe we omgaan met (zelflerende) algoritmen is belangrijk, mede in het kader van de deeleconomie. De door de platformen ontwikkelde algoritmen kunnen beslissingen nemen op basis van analyses die niet transparant zijn, met bijvoorbeeld discriminatie tot gevolg (denk aan de uitsluiting van groepen om deel te kunnen nemen aan een platform). Hebben we voldoende zicht op de gegevens die we 'in' een algoritme stoppen en wat hier vervolgens uitkomt? De Nederlandse overheid kan bijdragen aan de vormgeving van dit debat door aan te haken bij het onderzoek van de Europese Commissie.

Urgentie

In situaties waarin normen ontbreken of om interpretatie vragen, wil het kabinet eerst bezien in hoeverre platformen zélf verantwoordelijkheid nemen om eventuele negatieve effecten te voorkomen of te beperken.

Het Rathenau Instituut constateert dat de fase van experimenteren voorbij is. De deeleconomie-platformen zijn reeds enkele jaren actief in Nederland. Het is daarom gewenst om adequaat en met urgentie te handelen op basis van onze inzichten en aanbevelingen. Hiervoor hebben wij in deze notitie aanknopingspunten genoemd, zowel op gemeentelijk als Europees niveau. Aldus kunnen wij de Nederlandse publieke en economische belangen in de deeleconomie waarborgen.

Relevante papers en publicaties van het Rathenau Instituut

- Rathenau Instituut, 'Bericht aan het Parlement – Deeleconomie zet publieke waarden onder druk', 6 juni 2017 ([PDF](#)).
- Position paper Rathenau Instituut t.b.v. hoorzitting/rondetafelgesprek Werk in de platformeconomie van de vaste Kamercommissie SZW d.d. 16 november 2017 ([link](#)).
- [De kracht van platformen](#) (over de invloed van op platformen gebaseerde innovatiestrategieën).
- [Werken aan de robotsamenleving](#) (over de relatie technologie en werkgelegenheid).
- [De datagedreven samenleving](#) (over de verantwoorde inzet van big data).
- [Eerlijk delen](#) (over o.a. de opkomst van Airbnb en andere deelplatformen).
- [Opwaarderen](#) (over publieke waarden in de digitale samenleving).
- [Human Rights in the Robot Age](#) (over mensenrechten in het digitale tijdperk).