

Aantekeningen KVS platformcafé 12 juni, café Dauphine

Auteur: Richard Hitzemann (ESB)

Marieke Blom (ING, en organisator van het café) trapte af met een definitie van platformen. Platformen zijn een plek waar de online vraag en aanbod van iets bij elkaar komen. Dit kan informatie betreffen, maar kan ook over goederen of diensten gaan. Conclusies recent ING-rapport over innovaties van platformen:

1. Ze maken transacties makkelijker (interessant omdat dit meer, en kleinere transacties mogelijk maakt. Dit kan er ook voor zorgen dat kleinere organisaties nu een bepaalde markt kunnen betreden die in het verleden niet toegankelijk was)
2. Ze maken het beoordelen van kwaliteit makkelijker
3. Ze maken de prijsflexibiliteit in potentie groter

Platformen, innovatie en marktmacht

Platformen zijn een bron van innovatie, maar kunnen innovatie ook in de weg staan. Volgens mededingingseconoom **Paul de Bijl** (Radicand Economics en UU) is een belangrijke, maar niet de enige zorg dat grote tech-bedrijven kleine, mogelijk in potentie innovatievere bedrijven, in de weg staan of uit de markt weren.

Traditioneel mededingingsbeleid kan deze barrière niet gemakkelijk slechten voor nieuwe toetreders. Het huidige instrumentarium is namelijk geschikt om grip te krijgen op statische marktsituaties. De digitale economie is echter zeer dynamisch en leidt tot continue creatie van nieuwe markten. Dit maakt het bijvoorbeeld lastiger om markten af te bakenen (een gangbaar startpunt in mededingingsanalyses). Meer onvoorspelbare ontwikkelingen zitten inherent niet in bestaande economische modellen.

Daarnaast hebben platformen mogelijk onbedoelde bijwerkingen op andere markten of op de maatschappij. Die impact blijft buiten beeld in mededingingsanalyses, die immers gaan over misbruik van marktmacht in de markt zelf. Zo raakt het handelen van Facebook de privacy van veel burgers, wat kan leiden tot ondermijning van het onderlinge vertrouwen waar economie en maatschappij van afhankelijk zijn, en heeft het (al dan niet bedoeld) bijgedragen aan externe beïnvloeding van de Amerikaanse verkiezingen en het Brexit-referendum. Dergelijke problematiek, potentieel van veel ernstigere aard dan mededingingsproblemen, ligt evident buiten het mandaat van een mededingingsautoriteit, laat staan dat deze over geschikt instrumentarium voor analyse en interventie beschikt.

Het gebrek aan eenduidigheid in de visie over de te varen koers de economische literatuur verklaart voor een belangrijk deel de verschillen tussen het Amerikaanse en het Europese beleid ten aanzien van tech-bedrijven. De Amerikaanse wetgeving biedt traditioneel meer ruimte voor privaat initiatief en individuele bedrijven, en is beducht voor *false positives* (onterechte veroordelingen). Het Europese recht heeft echter meer oog voor de *contestability*, voor het kunnen opbreken van gemonopoliseerde markten. In Europa is dan ook meer angst voor marktfalen.

Regelgeving in plaats van mededinging

De recente voorstellen van de Europese Commissie zijn tekenend voor de toenemende nadruk op regelgeving in plaats van mededingingsbeleid:

1. Juridische bescherming tegen de macht van grote platformen (e.g. AVG, en recent voorstel voor regulering via een verordening)
2. Meer openheid tot algoritmen
3. Overstapskosten van gebruikers omlaag brengen
4. Kritisch oog op de poortwachtersfuncties van platforms en communicatienetwerken

Het risico op politieke inmenging wordt wel groter als de toezichthouders meer op afstand worden geplaatst om zodoende beleidsmakers in staat te stellen om snel met nieuwe wetten te komen.

Co-regulering kan effectief zijn, omdat beleidsmakers en politici meer inzichten in de activiteiten van platformen nodig hebben. Bedrijven kunnen er baat bij hebben om het gesprek aan te gaan om te voorkomen dat incidenten leiden tot ad hoc regelgeving, mede voortkomend uit politiek opportunisme en misplaatste dadendrang. Om co-regulering te laten slagen, moeten tech-bedrijven echter meer openheid en inlevingsvermogen aan de dag leggen wat betreft hun maatschappelijke impact. Anders komt er geen echt gesprek op gang.

Werknemers van het platform

Veel platformen zijn actief in de arbeidsbemiddeling, zo helpt Helpling particulieren aan schoonmakers. De arbeidsmarktstatus van mensen die werk aannemen via een platform is echter onderwerp van debat. Arbeidsrechtjurist **Hanneke Bennaars** (UvA) geeft aan dat werknemers meer zekerheden en bescherming hebben. Zo hebben ze ontslagbescherming, loondoorbetaling bij ziekte, worden ze beschermd tegen gevaarlijke arbeidsomstandigheden en te lange arbeidstijden en kunnen ze aanspraak maken op werknemersverzekeringen. Zelfstandigen hebben die rechten niet, of in veel mindere mate.

Of er sprake is van een arbeidsovereenkomst, hangt af van de feitelijke situatie. In een arbeidsovereenkomst is er sprake van persoonlijk verrichte arbeid, moet loon worden betaald en moet er sprake zijn van een gezagsrelatie. Die criteria alleen volstaan echter niet. Zo is een ingehuurde artiest niet in loondienst, maar kan hij zijn optreden niet uitbesteden en zo bestaat ook bij dienstverleners die via een opdrachtovereenkomst werken vaak de mogelijkheid om instructies te geven zonder dat daarmee direct sprake is van een gezagsrelatie.

In de rechtspraak wordt daarom een meer holistische aanpak gekozen, waarbij per zaak verder gekeken wordt dan alleen deze drie elementen. Zo is de intentie van de partijen tijdens het sluiten van de overeenkomst ook van belang. Dit kan leiden tot verschillende uitspraken bij ogenschijnlijk soortgelijke zaken (sommige koeriers voor PostNL zijn in loondienst, anderen zijn zelfstandige volgens de rechter).

Platformwerk zet deze discussie op scherp doordat de platformswerkers in theorie vaak veel vrijheid hebben om de opdracht naar eigen wens in te vullen, maar er toch in de praktijk het platform toch een erg grote vinger in de pap heeft, wat deze vrijheid in de praktijk inperkt. Een ander element bij dat een rol speelt - naast vele andere - is de vraag wie het ondernemersrisico draagt. Een overeenkomst wordt sneller als een arbeidsovereenkomst beschouwd wanneer er sprake is van een grote economische afhankelijkheid en weinig tekenen van ondernemerschap.

Platformen als *private regulator*

Het beeld dat platforms de markt organiseren kwam ook terug bij **Koen Frenken** (UU). Frenken geeft aan dat platformen ook gezien kunnen worden als een soort *private regulator*, die een deel van de marktordenende taak van de overheid overneemt en daar wat aan verdient. Zo maken waarderingen van klanten voor taxichauffeurs kwaliteitscontrole door de overheid minder noodzakelijk. Platformen opereren dus soms in lijn met de publieke belangen.

Dit verhaal is iets te rooskleurig. Ten eerste is er sprake van externaliteiten (bijvoorbeeld geluidsoverlast door AirBNB-verhuur). Ten tweede werkt het vaak oneerlijke concurrentie in de hand tussen platform-aanbieders en professionele aanbieders. Ten derde bestaat er een conflict tussen de belangen van een freelancer en de platformen. Bij een monopoliepositie van het platform, is er in het laatste geval geen sprake van gelijkwaardige onderhandelingspartijen, overstappen naar andere platforms is dan niet mogelijk.

Reguleren van platforms is lastig. Ze zijn vaak niet fysiek aanwezig zijn in Nederland en vallen daarmee niet onder de Nederlandse privacywetgeving bijvoorbeeld. Bij veel problemen die ontstaan met platformen, wijzen overheden grote platformen op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid of kopen ze handhaving bij de platforms door lagere belastingen te vragen van aanbieders via deze platform (AirBNB-verhuur vrijstellen van toeristenbelasting als AirBNB meewerkt aan instellen maximale verhuurduur bijvoorbeeld). De ad hoc regelingen die hier uit voortkomen maken zaken op de lange termijn echter ingewikkelder.

Gesuggereerde open vragen:

- Welke vorm van overheidscontrole kan geschrapt worden met opkomst platform-economie? (kwaliteitscontrole)
- Is extra regulering niet een extra toetredings-barrière voor kleine organisaties?
- Statische en dynamische efficiëntievoordelen: Hoe beoordeel je als econoom dat hogere R&D-uitgaven daadwerkelijk in verhoging van de welvaart teweegbrengen. Dominantie, fake news, verslaving.
- Kan de marktmacht van platformen verminderd worden door patentrechten op platformen van tijdelijk duur laten gelden? Reactie: toetreding niet grootste barrière, marketing en pr belangrijker.
- Tenslotte benadrukt de spreker dat het wenselijk is om vanuit het onderwijs mensen voor te bereiden om de toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt, en hen vaardigheden mee te geven die relevant zijn voor de digitale economie.
- Men kan de problemen verminderen door ZZP-schap minder fiscaal aantrekkelijk te maken. Wat voor mogelijkheden zijn er in de fiscaliteit?
- Veel juristen vinden geen goed idee om een derde categorie werker te introduceren; het onderscheid maken tussen twee categorieën is al lastig genoeg. Een alternatieve oplossing zou het toestaan van collectieve onderhandelingen, waarin lonen en voorwaarden voor groepen freelancers worden besproken. Hoe verhoudt zich dit tot het mededingingsrecht?

Tot slot

EZK en ING denken er over om een ESB-special mogelijk te maken, maar men zoekt nog naar mensen die een relevante bijdrage hieraan willen leveren.

Geïnteresseerden kunnen contact opnemen met Ruben van Oosten van ESB.

Ruben.van.Oosten@economie.nl

Think-forward initiative wil onderzoek naar mogelijkheden om consumenten te helpen om betere financiële beslissingen te nemen mogelijk maken. Het biedt financiering en toegang tot unieke data.

Voor meer info: <https://www.thinkforwardinitiative.com/research/call-for-research-proposals>