

Vergaderjaar 2017–2018

33 009

Innovatiebeleid

Nr. 47

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 januari 2018

Eind juni 2017 heeft mijn ambtsvoorganger op verzoek van het lid Hijink (SP) aan uw Kamer toegezegd een schriftelijke reactie te sturen op het rapport «Eerlijk Delen; waarborgen van publieke belangen in de deeleconomie en kluseconomie» van het Rathenau Instituut¹. In toenemende mate laten particulieren elkaar via digitale platforms gebruik maken van hun goederen (deeleconomie). Ook wordt er steeds meer dienstverlenend werk via digitale platforms verricht (kluseconomie). Het rapport van het Rathenau Instituut gaat in op de kansen en uitdagingen rond deze ontwikkelingen. Er zijn enerzijds nieuwe kansen voor de welvaart, werkgelegenheid, ondernemerschap, duurzaamheid en sociale cohesie. Anderzijds zijn er uitdagingen voor de borging van publieke belangen die door de deel- en kluseconomie soms onder druk komen te staan. Het gaat om belangen als belastingheffing, mededinging, consumentenbescherming, leefbaarheid, openbare orde of de rechten van personen die via platforms werken.

Een terugkomend vraagstuk rond de deeleconomie is in hoeverre er een gelijk speelveld is tussen de professionele aanbieders van goederen en diensten en de nieuwe aanbieders die via de platforms de markt betreden, veelal particulieren die naast consument dus ook een rol als producent gaan spelen. Daarbij is de grens tussen «particulier» en «ondernemer» meer fluïde geworden. Een belangrijke vraag is in hoeverre bestaande regelgeving voor de betreffende economische activiteiten ook billijk, toepasbaar, handhaafbaar en proportioneel is voor de «peer-to-peer» transacties in de deeleconomie, mede gezien de wens om ruimte te geven aan innovatieve initiatieven en om de regeldruk te beperken. Soms zijn de praktische mogelijkheden voor handhaving van de regels beperkt. Er

¹ Kamerstuk 33 009, nrs. 41 en 42. Op 5 oktober 2017 heeft de Minister in een betreffend dertigledendebat in de Kamer de toezegging herbevestigd. (Handelingen II 2017/18, nr. 9, item 9)

zitten dus beperkingen en dilemma's aan de sturingsmogelijkheden voor de overheid om in de deeleconomie alle publieke belangen te borgen.

Opzet kabinetsreactie

Het rapport van het Rathenau Instituut analyseert op basis van literatuur en vijf praktijkstudies de ontwikkelingen in de deel- en kluseconomie, en geeft inzichten c.q. aanbevelingen om de positieve effecten ervan te stimuleren en de negatieve effecten te beperken. Deze brief schetst hoe het kabinet omgaat met de deel- en kluseconomie en de inzichten en aanbevelingen van het Rathenau-rapport. Veel (generieke) aanbevelingen van het rapport stemmen overeen met de beleidslijn van het kabinet. De lijn van het kabinet rond deeleconomie is al in eerdere stukken aan uw Kamer geschetst, met name in de brieven over «ruimte voor innovatie door toekomstbestendige wet- en regelgeving»² en het BNC-fiche over «een Europese agenda voor de deeleconomie»³. Ook in het debat over het Rathenau-rapport op 5 oktober 2017 heeft mijn ambtsvoorganger de kabinetslijn uiteengezet en daarbij ook al diverse suggesties van het Rathenau-rapport beantwoord. Deze brief vat de kabinetslijn nog eens samen en geeft met korte verwijzingen⁴ aan waar de kabinetslijn raakt aan één van de twintig inzichten die het Rathenau-rapport concludeert. Daarnaast gaat de brief in op de specifieke aanbevelingen van het Rathenau-rapport en op enkele vragen die uw Kamer in het dertigleden-debat naar voren bracht. Voorts komen twee concrete actuele dossiers aan de orde: toeristische woningverhuur en de rechtspositie van personen die via digitale platforms dienstverlenend werk verrichten.

Ruimte voor ontwikkeling deeleconomie

De deel- en kluseconomie⁵ bieden voor velen economische kansen: consumenten kunnen profiteren van een groter, gevarieerder, transparanter, laagdrempeliger en deels goedkoper aanbod van goederen en diensten; tegelijkertijd kunnen particulieren in een rol als aanbieder via platforms op een laagdrempelige en flexibele manier iets bijverdienen. Dit kan tevens een opstap zijn naar «echt» ondernemerschap. Daarnaast hebben platforms vaak innovatieve verdienmodellen en stimuleren zij traditionele marktpartijen om óók te innoveren. De deeleconomie kan tevens bijdragen aan kabinetsdoelstellingen op het gebied van duurzaamheid, zoals circulaire economie of duurzame mobiliteit (autodelen). Het kabinet wil innovaties en ondernemerschap niet in de kiem smoren en waar mogelijk juist stimuleren [Rath1]: daarom wil het in beginsel ruimte geven aan de deeleconomie en terughoudend zijn met beperkende regulering. Ruimte voor ondernemerschap en innovatie ontstaat door alleen voor regelgeving te kiezen als dit nuttig en noodzakelijk is, en door regelgeving zoveel mogelijk lastenarm, handhaafbaar en toekomstbestendig vorm te geven. Dit zijn geldende uitgangspunten voor overheidsregulering, die zeker voor innovatieve ontwikkelingen in de deeleconomie belangrijk zijn. Bij toekomstbestendige regelgeving wordt

² Kamerstuk 33 009, nrs. 10, 12, 30 en 42.

³ De Commissie heeft in juni 2016 een mededeling met algemene (niet-bindende) richtsnoeren gepubliceerd om de deeleconomie stimuleren en onduidelijkheden over toepasselijke EU-rechtelijke kaders weg te nemen. De mededeling sluit goed aan bij de kabinetslijn, zie Kamerstuk 22 112, nr. 2172.

⁴ Bij de verwijzingen staat de desbetreffende suggestie van het Rathenau-rapport tussen rechte haken met de aanduiding «Rath» + het nummer van de aanbeveling. Als bijlage treft u de uitgeschreven aanbevelingen («twintig inzichten voor debat, beleid en politiek») uit het Rathenau-rapport. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ In het vervolg van deze brief wordt gemakshalve veelal slechts gesproken over de «deeleconomie» en wordt het begrip «kluseconomie» alleen specifiek aangehaald als daar specifiek aanleiding voor is.

er binnen de regels ruimte gecreëerd voor innovatieve ontwikkelingen door concepten als techniekneutrale normen, doelvoorschriften, experimenteerbepalingen of een right to challenge». Het kabinet streeft waar mogelijk naar het toepassen of tenminste overwegen en afwegen van zulke instrumenten⁶ [Rath16][Rath20].

Maatschappelijke verantwoordelijkheid platforms

Het kabinet vindt het van belang om niet meteen aan regulering te denken als nieuwe ontwikkelingen gevolgen voor publieke belangen hebben, te meer als het om innovatieve ontwikkelingen gaat en als de schaalgrootte nog beperkt is. Tenzij sprake is van een ontoelaatbare situatie of een ongewenste dynamiek die om direct ingrijpen vraagt, heeft het de voorkeur eerst de tijd te nemen om beter zicht te krijgen op hoe initiatieven zich ontwikkelen en wat de precieze effecten zijn op de publieke belangen [Rath15]. Vanzelfsprekend onderhoudt het kabinet hiertoe contact met belanghebbenden en doet het nader onderzoek waar nodig [Rath2]. In situaties waarin normen nog ontbreken of om interpretatie vragen (waar ligt bijvoorbeeld de grens tussen bedrijfsmatige en particuliere activiteiten), wil het kabinet eerst bezien in hoeverre platforms en hun deelnemers zélf verantwoordelijkheid (kunnen en willen) nemen om eventuele negatieve effecten te voorkomen of beperken, en wil het kabinet dit stimuleren [Rath1]. Het kabinet wil graag de dialoog van overheden met platforms over mogelijkheden van samenwerking bij het borgen van publieke belangen. In 2016 heeft het kabinet een dergelijke dialoog geïnstigeerd met de platforms van thuiszorg, waarbij onder andere werd gesproken over een rol van de platforms bij het bevorderen van voedselhygiëne. De dialoog vond plaats in een vroege fase van ontwikkeling van die deelsector om vraagstukken tijdig te adresseren. Voor het kabinet is het nemen van verantwoordelijkheid door platforms en samenwerking tussen platforms en overheden bij het borgen van publieke belangen een voorkeursroute. De platforms kunnen bijvoorbeeld afspraken over maximeringen handhaven, omdat zij precies zicht hebben op wie-wat-wanneer doet en via de site transacties kunnen controleren. Pas als blijkt dat platforms en hun deelnemers onvoldoende zelf hun verantwoordelijkheid hierin willen of kunnen nemen komt nieuwe overheidsregulering en/of strengere handhaving in het vizier. In de praktijk kan het overigens lastig zijn om activiteiten in de deeleconomie te handhaven, bijvoorbeeld omdat de gebruikers op de digitale platforms een zekere mate van anonimiteit genieten en de schaal van de transacties per aanbieder beperkt is.

Negatieve effecten tegengaan met maatwerk

De overheid, landelijk en lokaal, houdt oog op de ontwikkelingen en streeft ernaar (dreigende) negatieve effecten van deeleconomie-activiteiten te voorkomen of beperken [Rath1]. Daarbij spelen uiteraard afwegingen tussen de verschillende belangen die in het geding zijn [Rath11]. Kernvragen daarbij zijn: onder welke voorwaarden is een deeleconomie-initiatief wenselijk, en voldoen de bestaande regulerende kaders bij nieuwe ontwikkelingen nog om de publieke belangen adequaat te borgen? De uitkomst van een afweging kan ook een verbod zijn, zoals bij de dienst UberPop is gebeurd [Rath11].

De beheersing van ongewenste effecten vraagt om maatwerk. De activiteiten in de deel- en kluseconomie zijn immers divers qua sector en bijbehorende sectorale regelgeving, type activiteit, omvang en effecten. De platforms die de activiteiten faciliteren verschillen ook qua aard, opzet,

⁶ Een toelichting op dit beleid en deze instrumenten is te vinden in de Kamerbrieven over Toekomstbestendige Wetgeving, met name de derde brief in die reeks (zie voetnoot 2).

omvang, professionaliteit en bedrijfsmatigheid. De omvang en effecten van de deeleconomie-activiteiten verschillen dikwijls ook per gemeente en buurt, bijvoorbeeld hoe de vakantieverhuur van woningen ingrijpt op de leefbaarheid. Gemeenten zijn in die gevallen het best toegerust om lokaal maatwerk te leveren; het betreft vaak gemeentelijke taken en bevoegdheden. Het rijk wil dan op grond van het subsidiariteitsprincipe terughoudend zijn met nieuwe landelijke regels.

Toeristische woningverhuur

Vanwege de lokale verschillen wil het kabinet aan gemeenten de ruimte laten om het beleid voor toeristische woningverhuur naar eigen inzichten en voorkeuren vorm te geven. Gemeenten hebben hiervoor ook instrumenten beschikbaar, zoals uiteen is gezet in de kabinetsreactie op de motie Gesthuizen⁷ die opriep tot een meldplicht voor toeristische verhuur. De problemen concentreren zich vooralsnog vooral in Amsterdam. Juist Amsterdam heeft een voortvarende lokale aanpak ontwikkeld, waarbij de gemeente samenwerkt met het platform Airbnb. Recent heeft de gemeente ook afspraken gemaakt met het platform Booking.com. Het kabinet roept andere gemeenten en platforms op om ook zulke samenwerking aan te gaan en wil gemeenten daarbij ondersteunen. Als blijkt dat het huidige instrumentarium van gemeenten onvoldoende effectief is en afspraken met platforms onvoldoende soelaas bieden, kan het kabinet eventuele aanvullende instrumenten bezien. Hiertoe is afgelopen zomer ook de motie Beckerman⁸ in uw Kamer aangenomen: deze verzoekt de regering om gemeenten behulpzaam te zijn bij de ontwikkeling van juridisch instrumentarium voor het reguleren en handhaven van toeristische verhuur. In het kader van deze motie spreekt het kabinet momenteel met een groep geïnteresseerde gemeenten om tot een gedeelde aanpak te komen. Tijdens dit overleg is een start gemaakt met de gemeenten om een gemeenschappelijk standpunt te formuleren met een gedeelde probleemanalyse. Dit geeft niet alleen duidelijkheid in de behoefte van gemeenten, maar is ook een voorwaarde om te beoordelen welke maatregelen effectief en proportioneel zijn en hoe ze hun beslag zouden kunnen vinden. Bovendien geeft het de platforms de kans om vrijwillig in te spelen op een eenduidig en behapbaar verzoek vanuit de gemeenten. Airbnb heeft zich recentelijk bereid verklaard om met gemeenten collectief afspraken te maken om de toeristische woningverhuur te beheersen. Conform de recente motie⁹ van het lid Paternotte (D66), die bij de Begrotingsbehandeling EZK is aangenomen, maakt de inning van toeristenbelasting via platforms onderdeel uit van de besprekingen. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stuurt voor 1 april 2018 een brief aan uw Kamer over de voortgang op dit dossier.

Privacy bij bestuursrechtelijke handhaving

Het Rathenau-rapport noemt de mogelijkheid dat platforms een rol spelen bij de uitvoering of handhaving van regels [Rath17]. Zo zou een platform op het gebied van toeristische woningverhuur kunnen bevorderen dat aanbieders zich houden aan een (lokale) regel die een limiet stelt op het aantal dagen dat de eigen woning mag worden verhuurd. Dit kan bijvoorbeeld door een woningaanbieder geautomatiseerd te waarschuwen als deze limiet overschreden dreigt te worden. Het Rathenau-rapport pleit voor «privacy-vriendelijke manieren van samenwerking met platformen om te handhaven» waarbij zogenaamde

⁷ Brief meldplicht voor toeristische verhuur, Kamerstuk 24 036, nr. 416.

⁸ Gewijzigde motie van het lid Beckerman c.s., Kamerstuk 29 453, nr. 446

⁹ Motie van het lid Paternotte c.s. over het innen van toeristenbelasting, Kamerstuk 34 775 XIII, nr. 89

Trusted Third Parties een rol kunnen spelen. Uiteraard ziet het kabinet graag dat platforms waar dat kan en mag een bijdrage leveren aan de uitvoering of handhaving van regels. Wel wijst het erop dat waar persoonsgegevens in het spel zijn, deze door het platform niet kunnen worden verstrekt zonder toestemming van de betrokkenen. Toestemming dient onder de Algemene verordening gegevensbescherming (welke ingaat op 25 mei 2018) vrijelijk en expliciet gegeven te worden en kan ook weer worden ingetrokken. Uiteraard kan op een platform ook een wettelijke plicht rusten om bepaalde gegevens te verstrekken.

Zoals al opgemerkt vraagt de problematiek rondom platforms vaak om lokale oplossingen, in de vorm van gemeentelijke regelgeving (bijvoorbeeld op het gebied van toeristische woningverhuur). Het is in die gevallen in eerste instantie aan gemeenten om aan te sturen op nadere afspraken met deelplatforms over samenwerking op het gebied van uitvoering en handhaving van regels.

In het kader van de discussie over publieke toegang tot private data komt de Europese Commissie naar verwachting in 2018 met een nieuw voorstel rond richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie. Dat heeft weliswaar een andere invalshoek en gaat breder dan de deeleconomie, maar het kabinet neemt de aandachtspunten van handhaving en privacy in de deeleconomie mee in de standpuntbepaling voor die discussie in Brussel. Andersom kan de uitkomst van de discussie van belang zijn voor de wijze waarop we in Nederland met dit vraagstuk kunnen omgaan.

«Juridische status» van platforms

Om duidelijkheid te krijgen over verantwoordelijkheden en sturingsmogelijkheden roept het Rathenau Instituut de overheid op om de juridische status van platforms te verhelderen [Rath3]. Ook in het Kamerdebat is hier om gevraagd.

Vooropgesteld moet worden dat «de juridische status» van platforms niet te benoemen valt. Welke regelgeving op een platform van toepassing is, is afhankelijk van welke activiteiten dat platform uitvoert en welke diensten het verricht. Wetgeving reguleert over het algemeen bepaalde activiteiten en diensten, onafhankelijk van wie die activiteiten uitvoert en op welke wijze ze worden aangeboden. Waarschijnlijk is de wens van het Rathenau Instituut om «de juridische status» te verhelderen ingegeven door zijn constatering dat deel- en klusplatforms zich soms beroepen op de Europese richtlijn elektronische handel om niet aan bepaalde wettelijke eisen te hoeven voldoen die eigenlijk voor de desbetreffende activiteiten gelden, of om nieuwe regulering af te wenden. Het platform presenteert zich dan als elektronische bemiddelingsdienst van vraag en aanbod en niet als sectoraal bedrijf.

Richtlijn elektronische handel en Dienstenrichtlijn

De Europese richtlijn elektronische handel¹⁰ gebruikt het begrip «dienst van de informatiemaatschappij» en definieert dit als «elke dienst die gewoonlijk tegen vergoeding, langs elektronische weg, op afstand en op individueel verzoek van een afnemer van diensten wordt verricht». Het verrichten van deze diensten mag volgens artikel 4, eerste lid, van de

¹⁰ Richtlijn 2000/31/EG van het Europees parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt („richtlijn inzake elektronische handel») (PbEU 2000, L178).

richtlijn inderdaad niet afhankelijk worden gesteld van een voorafgaande vergunning of andere toelatingseis. Het tweede lid zondert «vergunningstelsels die niet specifiek en uitsluitend betrekking hebben op de diensten van de informatiemaatschappij» hier echter van uit. Indien een platform naast diensten van de informatiemaatschappij ook andere (onderliggende) diensten aanbiedt, zoals het verhuren van accommodatie, dan valt zo'n dienst onder de Dienstenrichtlijn¹¹. De Dienstenrichtlijn kent een minder strikt regime voor het kunnen stellen van toelatingseisen, mede afhankelijk van de vraag of er sprake is van een vestigingssituatie of dienstverlening op incidentele basis.

Per geval moet worden bekeken of het platform zelf onderliggende diensten verleent. Verschillende feitelijke en juridische criteria kunnen hierbij een rol spelen. Welk recht van toepassing is, is uiteindelijk ter beoordeling aan de rechter, en bij geschillen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Bovenstaande laat overigens onverlet dat andersoortige regels dan toelatingseisen van toepassing kunnen zijn of kunnen worden gesteld via sectorspecifieke regelgeving. Of dat het geval is, en zo ja welke dat zijn, is uiteraard afhankelijk van de aard van de diensten die het platform levert of faciliteert.

De verlener van een dienst van de informatiemaatschappij die een actieve rol heeft, waardoor hij kennis heeft van of controle heeft over de opgeslagen gegevens (door bijvoorbeeld de presentatie van een product te optimaliseren) is aansprakelijk voor informatie die hij opslaat over zowel zijn eigen dienst als de dienst van de andere dienstverlener. Alleen wanneer het platform niet weet of kan bepalen welke gegevens via zijn platform worden opgeslagen, is deze daarvoor niet aansprakelijk.¹² Platforms hebben altijd verantwoordelijkheid voor de diensten die zij zelf leveren.

Rechtspositie bij werk via platforms

De roep om de juridische status van platforms te verhelderen [Rath3], speelt in sterke mate bij de platforms in de kluseconomie. Cruciaal daarbij is of de arbeid wordt verricht vanuit een positie als werknemer of als zelfstandige, dus of het platform optreedt als werkgever of enkel als bemiddelaar van vraag en aanbod. Dit heeft gevolgen voor de sociale rechten van de platformwerkers en de plichten van de klusplatforms jegens de werkenden. Het kabinetsbeleid is erop gericht om «schijnzelfstandigheid» tegen te gaan. Het lid Van Kent (SP) heeft over deze problematiek vragen gesteld naar aanleiding van berichten in de media dat maaltijdbezorgdienst Deliveroo alle koeriers in loondienst gaat vervangen door (schijn)zelfstandigen. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft aangegeven¹³ dat het kabinet geen oordeel kan geven over de status van (het werken bij) Deliveroo of andere platforms, omdat beoordeling en duiding van de feitelijke individuele omstandigheden van de arbeidsrelatie uiteindelijk aan de rechter is. De Minister van SZW laat momenteel een onderzoek uitvoeren om een beter zicht te krijgen op hoeveel mensen via klusplatforms werken en onder welke omstandigheden zij dat doen. Daarbij komen ook mogelijke

¹¹ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU 2006, L376).

¹² Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 12 juli 2011, Ebay/L'Oreal, ECLI:EU:C:2011:474.

¹³ Beantwoording vragen van het lid Van Kent (SP) over het bericht dat maaltijdbezorger Deliveroo alle koeriers in loondienst gaat vervangen door (schijn)zelfstandigen, d.d. 25 sept 2017 en 26 okt 2017, Aangangsel Handelingen II 2017/18, nrs. 39 en 298

arbeidsrechtelijke, sociaalrechtelijke en fiscaalrechtelijke aspecten aan de orde. Het rapport verschijnt komend voorjaar.

In het Regeerakkoord zijn al maatregelen aangekondigd die relevant zijn voor bovenstaande problematiek. Deze beogen enerzijds (de inhuurder van) echte zelfstandigen zekerheid te bieden dat er geen sprake is van een dienstbetrekking en anderzijds schijnzelfstandigheid te voorkomen, vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Zo is het voornemen om werkzaamheden bij een opdrachtgever bij wet als arbeidsovereenkomst aan te merken bij een uurtarief van maximaal 15 à 18 euro, indien het reguliere bedrijfsactiviteiten betreft óf niet-reguliere bedrijfsactiviteiten die gedurende langer dan drie maanden worden verricht. Daarnaast geldt per 1 januari 2018 het wettelijk minimumloon ook voor personen die tegen beloning arbeid verrichten op basis van een opdrachtovereenkomst en die niet als fiscaal ondernemer beschouwd worden.

Tijdens de recente begrotingsbehandeling van het Ministerie van SZW heeft de Minister van SZW toegezegd om samen met de Staatssecretaris van Financiën op korte termijn een brief naar uw Kamer te sturen, waarin wordt ingegaan op de uitvoering van de aangekondigde maatregelen rond het thema «werken als zelfstandige», de verlenging van het handhavingsmoratorium van de Wet DBA en op welke wijze de handhaving op schijnzelfstandigheid bij kwaadwillende opdrachtgevers in de tussentijd zal worden opgepakt (Handelingen II 2017/18, nr. 38, debat over de begroting Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2018).

Gelijk speelveld – maximering deeleconomie

Een belangrijke vraag bij de deeleconomie is of er een gelijk speelveld is tussen enerzijds reguliere professionele aanbieders en anderzijds incidentele, veelal particuliere aanbieders. De laatste groep voldoet niet altijd aan de regelgeving die normaal gesproken geldt voor het bedrijfsmatig uitoefenen van zulke activiteiten. Dit kan billijk zijn zolang activiteiten slechts tussen particulieren onderling en op beperkte, incidentele schaal plaatsvinden, en dus geen structureel bedrijfsmatig karakter hebben. Daarbij speelt uiteraard ook de overweging om ruimte te geven aan innovatieve ontwikkelingen [Rath15]. Dit vraagt wel om een nadere definiëring waar dan de grens ligt tussen «particuliere» en «bedrijfsmatige» activiteiten. In generieke zin is dit moeilijk te bepalen, en het is conform de maatwerkgedachte logischer om per type activiteit op grond van specifieke kenmerken te bezien waar de grenzen te trekken. Zo is dit bijvoorbeeld al gebeurd bij toeristische woningverhuur in Amsterdam: maximaal 60 dagen per jaar en 4 gasten tegelijk. Zolang een aanbieder dan onder zulke grenswaarden blijft, wordt deze geacht op het niet-professionele speelveld te spelen en kunnen minder wettelijke waarborgen en verplichtingen gelden.

Het Rathenau-rapport suggereert dergelijke «ad hoc maximering» breder toe te passen [Rath14]. Ook de Europese Commissie zit op deze lijn. Door deze benadering wordt het speelveld weliswaar niet helemaal gelijk, maar wordt het in feite «opgedeeld». Een volstrekt gelijk speelveld zal meestal niet nodig zijn als deeleconomie-activiteiten helder worden begrensd. Ofschoon de hoogte van een maximeringsnorm vatbaar is voor discussie en veranderend inzicht, ziet het kabinet het, net als het Rathenau Instituut en de Europese Commissie, als een goede pragmatische benaderingswijze om activiteiten in de deeleconomie te begrenzen en daarmee oneerlijke concurrentie en andere negatieve effecten te beperken. Het kabinet moedigt de platforms aan om het voortouw te nemen in het formuleren en hanteren van begrenzingen en hierover in gesprek te gaan

met de relevante overheidsorganisaties en andere belanghebbenden in hun sectoren.

Deregulering – onderzoek Adviescollege Toetsing Regeldruk

De VVD bracht in het debat over het Rathenau-rapport naar voren dat de overheid een ongelijk speelveld ook kan verminderen via de weg van marktbrede deregulering. Het waar mogelijk beperken van de regeldruk is een belangrijk breder uitgangspunt van het kabinet. Wel wil het kabinet de kanttekening plaatsen dat deregulering een verminderde borging van publieke belangen kan betekenen en dat dit dus afwegingen vergt die een bredere strekking hebben dan alleen het probleem van onevenwichtige naleving [Rath13]. In aansluiting op de mondelinge reactie van de Minister op dit punt vroeg D66 in het debat of het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) een onderzoek kan doen welke regels niet meer nodig zijn als gevolg van de komst van nieuwe verdienmodellen in de deeleconomie. Dit verzoek is doorgeleid naar het ATR, dat aangegeven heeft dit op te gaan pakken. De nadere invulling en planning wordt nog afgestemd.

Fiscale aspecten deeleconomie

De snel ontwikkelende deeleconomie brengt uitdagingen voor de belastingheffing. Het wettelijke fiscale kader is tot nu toe toereikend gebleken om nieuwe verdienmodellen te kunnen inpassen, doordat de inkomsten in de deeleconomie vooralsnog tot de belastbare bronnen van inkomen kunnen worden gerekend. Door nieuwe verdienmodellen vervagen echter de grenzen tussen de verschillende vormen van inkomen, wat het moeilijker maakt om in individuele gevallen de fiscale positie vast te stellen. Voorts groeit het aantal ondernemers sterk en is de onduidelijkheid toegenomen over de plicht tot het afdragen van btw en inkomstenbelasting. Deze ontwikkeling compliceert de handhaving door de Belastingdienst. Daarom heeft zij het initiatief genomen om op de eigen site speciaal aandacht te besteden aan de uitleg van de fiscale regels voor de meest voorkomende deeleconomie-activiteiten (het delen van woningen, auto's en gereedschap)¹⁴ [Rath10]. Op basis van deze informatie kunnen belastingplichtigen hun fiscale positie bepalen en dienovereenkomstig aangifte doen.

Bij de behandeling van het Belastingplan 2018 in de Tweede Kamer is een motie van het lid Nijboer¹⁵ aangenomen, die pleit voor nader onderzoek hoe het belastingstelsel zo aangepast kan worden dat ook digitale diensten in de belastingheffing worden betrokken. Het kabinet zal in de fiscale beleidsagenda komend voorjaar aangeven hoe zij invulling geeft aan de gewenste kennisontwikkeling en het door Nijboer in de motie gevraagde onderzoek. Het kabinet zal daarbij ook de suggesties van het Rathenau-rapport betrekken wat betreft een rol van platforms bij de handhaving van belastingen [Rath17].

Consumentenbescherming – kwaliteitsborging via private vormen

Binnen de deeleconomie wordt het systeem van online beoordelingen gebruikt om vertrouwen tussen marktdeelnemers te organiseren en een vorm van kwaliteitsgarantie te creëren. Voorwaarde daarvoor is wel dat de beoordelingen betrouwbaar zijn. Het Rathenau-rapport betwijfelt of dat altijd het geval is en adviseert daarom richtlijnen te ontwerpen hoe platforms mogen omgaan met beoordelingen [Rath4]. De Autoriteit

¹⁴ http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/privewerk_en_inkomen/interneteconomie/interneteconomie-deeleconomie.

¹⁵ Motie van het lid Nijboer c.s., Kamerstuk 34 785, nr. 57

Consument en Markt (ACM) heeft afgelopen jaar onderzoek naar online beoordelingen gedaan¹⁶ en heeft geen aanwijzingen gevonden dat er in Nederland op grote schaal onechte reviews zijn. Wel ziet de ACM een risico op misleiding van consumenten door gebrek aan transparantie en door een misleidende weergave van reviews. Om transparantie bij reviews te stimuleren heeft de ACM recent richtlijnen voor bedrijven en review websites opgesteld. Daarnaast heeft de ACM bedrijven gewezen op bestaande informatieverplichtingen waar ze aan moeten voldoen. De ACM zag naar aanleiding van de verkenning geen reden om handhavend op te treden, maar kan alsnog optreden als bedrijven zich niet aan de bestaande verplichtingen houden.

Naast het systeem van reviews kan kwaliteitsborging ook privaat vorm krijgen via keurmerken of verzekeringen. Keurmerken zijn in vele reguliere sectoren bekend, waarbij het van belang is dat het keurmerk transparant is en daadwerkelijk een kwaliteitskenmerk is. Verzekeringen kunnen bijdragen aan de borging van veiligheids- en kwaliteitsaspecten, doordat verzekeraars ter beperking van hun risico's op die aspecten sturen via de verzekeringsvoorwaarden. Het kabinet constateert dat in diverse deelmarkten specifieke verzekeringsproducten aan het ontstaan zijn, zoals voor het delen van auto's, boten, campers en woningen.

Tegengaan misbruik marktmacht

De ervaring leert dat digitale platforms door netwerkeffecten en het bezit van data snel kunnen groeien en een aanzienlijke marktmacht kunnen verkrijgen. Het Rathenau Instituut waarschuwt voor een neiging tot monopolievorming [Rath8]. Ecorys heeft onderzoek gedaan naar de relatie tussen data en mededinging. Mijn voorganger heeft uw Kamer in juli 2017 over dit onderzoek bericht.¹⁷ De conclusie van het onderzoek is dat het bezit van data tot marktmacht kan leiden. Marktmacht is niet per se schadelijk, wel ontstaat het risico op misbruik van marktmacht ten nadele van consumenten, aanbieders of concurrenten. Ecorys geeft echter aan dat instrumentarium voorhanden is om misbruik aan te pakken. De Mededingingswet verbiedt ondernemers om misbruik te maken van hun machtspositie. De ACM ziet hierop toe. Concurrentie in de digitale economie staat bij de ACM hoog op de agenda. Bovendien zal ik, in lijn met het regeerakkoord, de ACM vragen een speciaal team voor digitale mededinging op te richten om nog doelgericht te kunnen optreden op dit terrein.

Meenemen reputatiedata naar concurrerend platform

Voor een gezonde concurrentie is het van belang om toetredingsbarrières voor nieuwe platforms laag te houden [Rath8]. Om het overstappen tussen platforms te vergemakkelijken en zo de potentiële marktmacht van platforms in te perken, adviseert het Rathenau-rapport om het mogelijk te maken dat gebruikers hun opgebouwde beoordelingen mee kunnen nemen naar een concurrerend platform [Rath5]. Er is geen regelgeving die gebruikers het recht geeft om reputatiedata mee te nemen. Ook in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) die op 25 mei 2018 in werking treedt is dit niet geregeld¹⁸. Gebruikers van platforms, die hun

¹⁶ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/17216/Onderzoek-onder-consumenten-naar-het-gebruik-van-online-reviews-bij-aankopen>.

¹⁷ Kamerstuk 24 036, nr. 418

¹⁸ De AVG introduceert weliswaar een recht op «dataportabiliteit», maar dit geldt alleen voor persoonsgegevens die de betrokkene zelf heeft verstrekt; door derden gegeven beoordelingen vallen daar niet onder.

reputatiedata willen meenemen naar een ander platform, zijn daardoor afhankelijk van de bereidwilligheid van platforms om die data mee te geven.

Het kabinet is van mening dat eerst de effectiviteit van deze maatregel nader bezien zou moeten worden. Daarnaast bestaat het mogelijke nadeel dat de maatregel leidt tot verminderde prikkels voor platforms om in een goed reputatiemechanisme te investeren. Het risico bestaat namelijk dat platforms gaan meeprofiteren van het mechanisme van een ander platform zonder te investeren in een eigen mechanisme. De concurrentieverhoudingen, macht van platforms en de rol van data zullen worden meegenomen in de uitwerking van de Digitaliseringsstrategie die is aangekondigd bij de Begrotingsbehandeling EZK op 14 december 2017 (Handelingen II 2017/18, nr. 35, item 7).

Een duurzame deeleconomie

Naast economische kansen biedt de deeleconomie ook kansen voor duurzaamheid. Het kabinet wil deeleconomie-initiatieven die bijdragen aan kabinetsdoelstellingen van duurzaamheid c.q. circulaire economie ondersteunen en waar nodig belemmeringen helpen wegnemen [Rath1]. Dit gebeurt onder andere via de Green Deals en het programma Ruimte in Regels. De verschuiving van bezit naar gedeeld gebruik leidt tot een efficiëntere omgang met grondstoffen¹⁹. Een voorbeeld is het gedeeld gebruik van auto's. Om dit te stimuleren loopt de publiek-private Green Deal Autodelen. Het Rathenau-rapport beschrijft deze casus uitgebreid en belicht daarbij ook de positieve milieueffecten.

Om deeleconomie-activiteiten met grote milieuwinst te bevorderen, suggereert het Rathenau-rapport de belastingen op bezit te verhogen en tegelijkertijd op gebruik te verlagen [Rath6]. Het kabinet neemt deze aanbeveling niet over. Ten eerste wil het kabinet, gezien de reeds bestaande complexiteit van het belastingstelsel, terughoudend omgaan met het instrumenteel gebruik van belastingen. Ten tweede zou het voorstel leiden tot een fiscaal onwenselijke ongelijke behandeling van inkomen in de «oude» en de «nieuwe» economie, terwijl een gelijk speelveld tussen beide juist een belangrijk uitgangspunt is. Ten derde is het in sommige gevallen juist van belang het gebruik te belasten als dit milieuvriendelijk is (voor deelauto's in Nederland geldt wel dat deze doorgaans schoner en vaker elektrisch zijn dan het gemiddelde wagenpark)²⁰.

Een sociale deeleconomie

De deeleconomie kan tot slot bijdragen aan de sociale cohesie. Door deelplatforms kunnen mensen gemakkelijker met anderen in contact treden, en het gedeeld gebruik van goederen heeft vaak al op zich een sociaal aspect. Voorts ontstaan er platforminitiatieven die expliciet sociaal gericht zijn. Dit gebeurt steeds meer in de vorm van niet-commerciële coöperaties. Het kabinet vindt het wenselijk dat zulke initiatieven de ruimte krijgen om hun activiteiten te ontplooiën. Mochten zij daarbij belemmeringen ervaren, dan wil het kabinet die vernemen om samen te zoeken naar oplossingen [Rath1][Rath9].

¹⁹ Bij de positieve milieueffecten wordt soms een kanttekening geplaatst (ook in het Kamerdebat): de milieuwinst zou deels teniet kunnen gaan, als consumenten door de bespaarde kosten meer (andere) milieuvriendelijke activiteiten gaan doen. Het kabinet erkent dat zulke «reboundeffecten» kunnen optreden, maar vindt dat dit ten principale niet afdoet aan het intrinsiek positieve duurzame principe van een optimalere benutting van bestaande goederen.

²⁰ PBL (2015). *Effecten van autodelen op mobiliteit en CO₂-uitstoot* (Publicatienummer 1789).

Kansen voor 50-plussers

In het debat over het Rathenau-rapport vroeg D66 aandacht voor de kansen voor 50-plussers als aanbieder op klusplatforms. Hierover zijn voor Nederland geen specifieke cijfers bekend. Volgens recent onderzoek van De Nederlandsche Bank maken senioren wel minder gebruik van digitale platforms: de kans dat iemand van 65-plus gebruik maakt van platforms is 47% lager dan iemand van 35 jaar²¹. Het kabinet ziet echter geen concrete belemmeringen voor participatie van deze groep op platforms.

Vakantieverhuur van sociale huurwoningen

Om ook lagere inkomens meer te laten profiteren van de deeleconomie, suggereert het Rathenau-rapport om tijdelijke toeristische verhuur van sociale huurwoningen toe te staan [Rath7]. Dit ligt volgens het kabinet niet in de rede gezien de aard van sociale woningverhuur: woningcorporaties voorzien mensen met een laag inkomen van passende huisvesting met een lagere huurprijs dan marktconform, en huurders van sociale woningen ontvangen vaak huurtoeslag.

Vanuit uitkeringssituatie verdienen via platforms

Het Rathenau-rapport adviseert te overwegen mensen met een uitkering toe te staan bij te verdienen via klusplatforms, zodat zij werkervaring kunnen opdoen (inclusief bevestigende reviews) en zo hun afstand tot de arbeidsmarkt kunnen verkleinen [Rath7]. Het kabinet meent dat dit binnen voorwaarden al mogelijk is, mensen kunnen naast hun uitkering tot een bepaalde hoogte bijverdienen. De mate waarin dit kan, hangt af van verschillende persoonlijke factoren, zoals het type uitkering. Dit kan ook nog per gemeente verschillen.

Tegengaan van discriminatie

Het is zeer onwenselijk als discriminatie mensen hindert of uitsluit van deelname aan de deeleconomie. Er zijn voorbeelden uit het buitenland bekend, maar er is geen informatie over de omvang van dit mogelijke probleem in de deeleconomie in Nederland. Het kabinet ziet in ieder geval een rol voor de platforms zelf om discriminatie tegen te gaan. Van Airbnb is bijvoorbeeld bekend dat dit platform hier al beleid voor heeft.

Tenslotte

De deeleconomie zal naar verwachting in de komende jaren nog verder aan maatschappelijk en economisch belang winnen en daarmee politieke en bestuurlijke vragen blijven oproepen. Het kabinet houdt de ontwikkelingen in de gaten om te kunnen acteren waar nodig. Via onderzoek, evaluatie van beleid en dialoog met platforms, gemeenten en kennisinstellingen, doet het kabinet steeds meer kennis en ervaring op om waar nodig activiteiten in de deeleconomie effectief te sturen met het oog op de borging van publieke belangen. Het rapport van het Rathenau Instituut draagt hier ook aan bij. Mijn collega's en ik houden uw Kamer op de hoogte van de onderzoeken en relevante ontwikkelingen op onze eigen

²¹ <https://esb.nu/esb/20031904/het-gebruik-van-platformbedrijven-belicht>

deelterreinen. Daarnaast bewaak ik vanuit de dossiers ondernemerschap, digitalisering, regeldruk, innovatieruimte in regels, mededinging en consumentenbeleid de samenhang van het beleid rond de deeleconomie.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer