

Vergaderjaar 2018–2019

33 009

Innovatiebeleid

Nr. 69

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 april 2019

Met deze brief reageer ik als coördinerend bewindspersoon voor regeldruk en de deeleconomie op het advies dat het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) eind oktober 2018 uitbracht over de mogelijkheden van regeldrukvermindering als gevolg van de opkomst van nieuwe verdienmodellen in de klus- en deeleconomie¹. De adviesvraag kwam vanuit uw Kamer bij de bespreking van het rapport «Eerlijk delen; waarborgen van publieke belangen in de deeleconomie en kluseconomie» van het Rathenau Instituut². De gedachte was dat regels die de wetgever heeft bedacht voor de «traditionele economie» soms niet meer nodig of handig zijn door de opkomst van nieuwe verdienmodellen in de klus- en deeleconomie. Ook speelde het vermoeden dat aanbieders in de klus- en deeleconomie met minder regels en toezicht te maken hebben dan traditionele bedrijven en dat deregulering het speelveld eerlijker/gelijker kan maken. De vraag aan het ATR was welke regels geschrapt kunnen worden zonder de borging van de publieke belangen tekort te doen. Het ATR heeft daartoe onderzoek laten doen in drie sectoren (mobiliteit, voedselbereiding en schoonmaak). Het onderzoek laat zien dat er inderdaad verschillen in regeldruk zijn tussen traditionele bedrijven en de nieuwe platformmodellen, en waar die verschillen uit voortkomen. Het ATR heeft op grond daarvan op specifieke punten concrete aanbevelingen gedaan ter vermindering van de regeldruk voor traditionele kleine bedrijven die concurreren met de nieuwe verdienmodellen. Daarnaast heeft het ATR een aantal bredere bevindingen benoemd en aanbevolen daar nadere onderzoeken naar te doen.

Algemene appreciatie advies

Ik wil het advies eerst in een breder beleidsperspectief plaatsen. Het advies richt zich op mogelijkheden voor deregulering. Het is goed om

¹ Kamerstuk 33 009, nr. 65 en raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Handelingen II 2017/18, nr. 9, item 9.

regelgeving tegen het licht te houden om te bezien hoe met minder regeldruk toch publieke belangen geborgd kunnen blijven of zelfs beter geborgd kunnen worden door aan te sluiten bij de actuele praktijk die door innovatie is ontstaan. Naast het verminderen van bestaande regels voor de traditionele economie heeft de overheid echter ook andere mogelijke handelingsperspectieven voor het omgaan met de deeleconomie en kluseconomie en het bijkomende vraagstuk van (on)gelijke speelvelden. Een andere optie is juist extra regels en instrumentarium maken om een activiteit in de deel- of kluseconomie in te kaderen en hanteerbaar te maken. Dit gebeurt bijvoorbeeld op het terrein van de toeristische woningverhuur³. De overheid kan ook inzetten op afspraken met platformen om mee te werken aan «compliance» en handhaving richting gebruikers. Door de diversiteit van initiatieven in de klus- en deeleconomie is de best passende benadering een kwestie van maatwerk per casus. Dat geldt ook voor de vraag welke bestuurslaag welke rol heeft. De kabinetsvisie op het omgaan met de klus- en deeleconomie heb ik eerder uiteen gezet in de reactie op het rapport «Eerlijk delen» van het Rathenau Instituut⁴. Ook ben ik hierop ingegaan in antwoord op Kamervragen over «het omgaan met de mogelijkheden om deelplatformen te kunnen onderwerpen aan nationale regels»⁵.

Het ATR is met een aantal interessante bevindingen en aanbevelingen gekomen over en naar aanleiding van verschillen tussen traditionele (kleine, bedrijfsmatige) aanbieders en (veelal particuliere) aanbieders die via platformen opereren (nieuwe verdienmodellen). Met name een aantal bredere bevindingen uit het advies van het ATR biedt in potentie een mogelijkheid om de speelvelden voor de traditionele bedrijven en de aanbieders die via de nieuwe verdienmodellen opereren gelijkjer te maken en tegelijkertijd regelgeving en handavingsinstrumentarium te moderniseren. Sommige aanbevelingen vragen wel om nadere concretisering teneinde de bruikbaarheid te vergroten. Ik sta er voor open om daar een vervolg aan te geven. Het ATR heeft ook een aantal concrete aanbevelingen gedaan die in lijn zijn met het huidige of voorgenomen beleid. In het navolgende reageer ik op alle aanbevelingen, te beginnen met de bredere bevindingen.

Verschillen tussen verdienmodellen – innovatieve toezichtarrangementen

Het ATR constateert dat de kwaliteitsbewaking van producten en diensten in de traditionele economie gebeurt via verplichtingen voor de producent/aanbieder en toezicht daarop, terwijl er in de klus- en deeleconomie minder toezicht plaatsvindt en er tegelijkertijd andere mogelijkheden voor kwaliteitsbewaking bijkomen door gebruik te maken van de informatie die het platform verzamelt over de afnemer en diens waardering van de kwaliteit. Het ATR adviseert om te onderzoeken hoe de regeldruk in de traditionele economie kan verminderen door toepassing van innovatieve toezichtarrangementen, waarin de kwaliteitsborging plaatsvindt door het delen van informatie tussen aanbieders, tussenpartijen, afnemers en toezichthouders.

Dit is potentieel een interessant idee. Het ATR heeft in zijn advies vooralsnog geen aanzet voor een uitwerking gegeven, maar ik sta open voor nader advies hieromtrent. Ik heb ook met het samenwerkingsverband van rijksinspecties, waar een Programma Innovatie Toezicht loopt, afgesproken dat we de mogelijkheden van innovatieve toezichtar-

³ Kamerstukken 27 926 en 26 419, nr. 309.

⁴ Kamerstuk 33 009, nr. 47.

⁵ Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2326.

rangementen gaan bekijken. Overigens wordt al gewerkt aan innovaties in het toezicht in bijvoorbeeld de financiële sector (FinTech) en de telecomsector.

Verschillen door het «aangrijpingspunt» van verplichtingen

Het ATR constateert dat verplichtingen die gelden voor een locatie of object vaak wel van toepassing zijn op de traditionele economie, maar minder in de klus- en deeleconomie. Bij verplichtingen voor producten, diensten of activiteiten, maakt het niet uit welk verdienmodel wordt gehanteerd. Het ATR adviseert om de regels in beeld te brengen die hierdoor verschillend uitwerken en kunnen worden omgevormd naar regels die minder gevoelig zijn voor het verdienmodel.

Vanuit het oogpunt van modernisering van regelgeving is dit een interessante bevinding. Deze kan relevant zijn bij vormgeving van nieuwe of wijziging van bestaande regelgeving. Het kabinet weegt voorgenomen regelgeving af met het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Daarin zit ook de Bedrijfseffectentoets. Deze gaat vooral over de regeldrukeffecten en impact voor het MKB, maar bevat ook een onderdeel over hoe de vormgeving en formulering van de regelgeving uitwerkt voor innovaties in het beleidsveld en voor de toekomstbestendigheid van de regelgeving. De bevinding van het ATR over de verschillende werking van de aangrijpingspunten van verplichtingen in regelgeving zal nader worden verwerkt in de instructie voor de Bedrijfseffectentoets. Door de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2021 wordt ook al een grote stap gezet in de omvorming van het aangrijpingspunt van veel verplichtingen van «inrichting» naar «activiteit».

Verschillen door werkgeversverplichtingen

Het ATR constateert verschil in verplichtingen tussen ondernemers die werkgever zijn (veelal het traditionele economische model) en zelfstandige ondernemers zonder personeel (zzp'ers), waarvan er steeds meer actief zijn via digitale platformen. Zzp'ers zijn actief op dezelfde markten maar werken onder andere fiscale, sociale, arbeidsrechtelijke en verzekeringsvoorwaarden dan werknemers in de traditionele economie. Dit verschil leidt volgens ATR tot een concurrentienadeel voor, en toenemende druk op, de traditionele verdienmodellen van werkgevers. ATR merkt wel op dat dit complexe vraagstuk buiten de scope van het onderzoek valt en een brede heroriëntatie behoeft (niet alleen vanuit regeldrukperspectief).

Het kabinet vindt oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen zzp'ers en werknemers/werkgevers onwenselijk en onderschrijft daarom het belang dat het ATR hecht aan een bredere analyse van de gevolgen (zowel voor werkenden als voor werkgevers) van bestaande verschillen tussen werknemers en zzp'ers. Vanuit dezelfde overweging heeft het kabinet in november 2018 de Commissie Borstlap ingesteld om grondig te kijken naar de brede problematiek van regulering van werkenden en arbeids- en opdrachtrelaties op de arbeidsmarkt. De commissie is gevraagd eind 2019 aan het kabinet te rapporteren.

Verschillen bij verwerking persoonsgegevens

Het ATR stelt dat de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) in de praktijk meer belastend is voor burgers en bedrijven in de traditionele economie dan in de klus- en deeleconomie. Niet door de regelgeving, omdat voor beide verdienmodellen dezelfde verplichtingen

gelden, maar door verschil in frequentie: in de klus- en deeleconomie wordt gemakkelijker éénmalig toestemming gegeven voor het gebruiken van persoonsgegevens die vervolgens meervoudig worden gebruikt bij andere, ten tijde van de toestemming nog onbekende aanbieders en afnemers; in de traditionele economie daarentegen is zulk meervoudig gebruik van de toestemming ongewoon en onverwacht, en wordt daarom niet gemakkelijk gevraagd en verkregen. ATR adviseert deze ongelijkheid nader te onderzoeken.

Het ATR geeft terecht aan dat voor de traditionele economie en de nieuwe verdienmodellen van de klus- en deeleconomie dezelfde regels rond het gebruik van persoonsgegevens gelden. Het ATR stelt dat de regels in de praktijk wel veel voordeliger uitpakken voor de nieuwe verdienmodellen en juist nadeliger voor traditionele bedrijven. Het is bekend dat de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), die in mei 2018 in de hele Europese Unie inging, voor met name kleinere bedrijven moeilijk en belastend kan zijn. Het kabinet faciliteert het MKB daarom met een AVG-handleiding⁶. Voorts is het evident dat bedrijfsmodellen die gebaseerd zijn op digitale platformen profiteren van het effectief en slim tweezijdig samenbrengen van (grote aantallen) data rond vraag en aanbod, waarbij ook persoonsgegevens worden gebruikt die aanbieders en afnemers eenmalig hebben ingevoerd bij aanmelding op het platform en die vervolgens meervoudig worden gebruikt voor «matchmaking» en daaruit volgende transacties. Dit hoort bij het verdienmodel van platformen en het biedt de aanbieders en afnemers op de platformen een groot potentieel bereik en gemak. Zolang de platformen zich houden aan de geldende regels rond de verwerking van persoonsgegevens en de marktmacht die zij door de verkregen data opbouwen niet misbruiken, genieten zij geen ongerechtvaardigd voordeel. Traditionele bedrijven werken nu eenmaal met een wezenlijk ander verdienmodel (geen tweezijdige allocatie). Zij zijn sowieso al niet vergelijkbaar met de bedrijven die een platform «runnen», maar staan in een meer vergelijkbare rol als de *aanbieders* op een platform. Zij kunnen ook als aanbieder of afnemer van platformen gebruik maken⁷ en profiteren. Vanwege het intrinsieke verschil tussen de verdienmodellen lijkt het lastig om het door ATR aangegeven probleem op te lossen, maar nader advies hieromtrent is welkom. Ik span mij er ten algemene voor in dat ook het brede MKB zoveel mogelijk profiteert van de kansen die digitalisering biedt. Onder de vlag van het programma «Versnelling digitalisering mkb» zet ik daartoe in op regionale «werkplaatsen». Werkplaatsen zijn regionale publiek-private samenwerkingen tussen onderwijs, overheid en bedrijfsleven die moeten leiden tot passend aanbod van relevante ICT-dienstverlening voor het brede mkb.

Reactie op concrete aanbevelingen voor regeldrukvermindering

Naar aanleiding van de gevonden verschillen in verplichtingen die wél gelden voor ondernemers met traditionele bedrijfsmodellen maar niet voor aanbieders die via de onderzochte platformen werken, doet het ATR op zeven terreinen specifieke aanbevelingen voor het verminderen van regeldruk in de traditionele economie. Opvallend is dat die specifieke aanbevelingen veelal gaan over grotere vrijstellingen voor kleine bedrijven en niet *per se* samenhangen met de opkomst van de nieuwe verdienmodellen. Een deel van de aanbevelingen betreft gemeentelijke bevoegdheden waar het kabinet maar beperkt invloed op heeft.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2018/05/01/de-algemene-verordening-gegevensbescherming>.

⁷ Behalve van zogenaamde «peer-to-peer» (C2C) platformen die alleen particuliere gebruikers toestaan.

Inschrijvingsplicht handelsregister

Het ATR constateert een kleine ongelijkheid doordat bedrijven en zelfstandige professionals verplicht zijn om zich in te schrijven in het handelsregister, terwijl particulieren die via platformen incidenteel economische activiteiten verrichten zich niet hoeven in te schrijven. Het ATR adviseert om de inschrijfplichting te heroverwegen voor incidentele werkzaamheden en pas te laten gelden bij een «omvang alsof zij bedrijfsmatig was».

De verplichting tot inschrijving in het handelsregister als ondernemer geldt op dit moment bij voldoende omvang van de economische activiteiten of omzet. Dit geldt ongeacht of de activiteiten via een platform worden verricht of op de traditionele manier. In de praktijk is het soms lastig om precies te bepalen wanneer er sprake is van een onderneming. Dat is in de traditionele economie al het geval, maar de opkomst en verwachte verdere groei van de deel- en klusplatformen waarmee particulieren wat bijverdienen maakt dit nog problematischer. Particuliere aanbieders die slechts incidenteel een economische activiteit in de deeleconomie verrichten, zoals het af en toe tegen vergoeding uitlenen van hun auto, zullen vaak niet voldoen aan de criteria die de Kamer van Koophandel en Belastingdienst hanteren om als ondernemer en btw-plichtige aangemerkt te worden⁸. Er zullen echter altijd twijfelgevallen zijn en er zal onvermijdelijk een grijs gebied blijven bestaan. Het voorstel van ATR voor «versoepeling» van de inschrijfplicht lost dit evenwel niet op omdat het voorgestelde criterium nu al geldt en voor ieder verdienmodel gelijk is.

Overigens is de naleving van de inschrijfplichting in het handelsregister hoog vanwege de voordelen die verbonden zijn aan inschrijving. Velen ervaren het als een mooie markering van de start van een nieuwe eigen onderneming en zien inschrijving als een manier om hun professionaliteit te onderstrepen en beter vindbaar te zijn. Dit is ook waarneembaar in de kluseconomie, bijvoorbeeld bij Werkspot.nl. Inschrijving wordt doorgaans dan ook niet als vervelende regeldruk ervaren. Inschrijving voorkomt ook extra administratieve lasten bij verdere contacten met de overheid omdat bestuursorganen verplicht zijn gebruik te maken van de eenmalig afgegeven gegevens in het handelsregister.

Dat bepaalde aanbieders in de klus- en deeleconomie niet staan ingeschreven in het handelsregister terwijl dat (mede uit oogpunt van het creëren van een gelijk speelveld) toch nuttig kan zijn, wordt gedeeltelijk ondervangen. Particulieren die thuis tegen vergoeding voedsel bereiden als «huiskamerrestaurant» of om af te halen worden vanuit de regelgeving voor voedselbereiding beschouwd als «levensmiddelenbedrijf», ook als de omvang van de activiteiten beperkt is. Vanuit Europese regelgeving geldt voor hen een verplichting tot registratie bij de nationale toezichthouder. Lidstaten mogen hierbij gebruik maken van bestaande registers, in Nederland dus het handelsregister. De NVWA bekijkt momenteel hoe de registratie verder kan worden gecompleteerd met de gegevens van thuishokkers die nog niet staan ingeschreven en hoe de registratieplicht zo lastenluw mogelijk kan worden vormgegeven.

Er komt ook een aparte registratie van particulieren die hun woning voor toeristische verhuur aanbieden via platformen als Airbnb in gemeenten

⁸ <https://www.kvk.nl/inschrijven-en-wijzigen/inschrijven-bij-de-kamer-van-koophandel/moet-ik-mijn-bedrijf-inschrijven/criteria-van-een-onderneming/> en <https://www.belastingdienst-ondernemerscheck.nl/>.

waar dit fenomeen tot problemen leidt. Een recent wetsvoorstel⁹ regelt dat gemeenten die aan de voorwaarden voldoen een registratieplicht voor aanbieders kunnen instellen, met een bijbehorend verbod voor aanbieders om te adverteren zonder geldig registratienummer. De gemeenten die de registratieplicht instellen weten daardoor op welk adres en door wie verhuur plaatsvindt. Eventueel kunnen zij de registratieplicht aanvullen met een meldplicht per verhuring en/of een vergunningplicht voor bepaalde gebieden. Met deze instrumenten zijn gemeenten beter in staat om te handhaven op de geldende regels. Onlangs zijn Kamervragen beantwoord over de Spaanse praktijk waarin aanbieders van woonruimte voor toeristische verhuur verplicht zijn zich in te schrijven als ondernemer bij de Kamer van Koophandel. De strekking van de beantwoording¹⁰ is dat deze maatregel in Nederland niet nodig is vanwege het specifieke register dat er komt, en dat het ook niet handig zou zijn vanwege het volgende. Wanneer de aanbieders zich bij de KvK zouden moeten inschrijven als ondernemer, vallen zij buiten de werkingssfeer van de Huisvestingswet, terwijl de aanpak van de toeristische woningverhuur juist in die wet wordt verankerd.

CBS-enquêtes

Het ATR stelt dat de verplichte CBS-enquêtes wel gelden voor de traditionele economie, maar niet of veel minder voor de klus- en deeleconomie. Dat leidt tot ongelijke regeldruk en maakt dat de CBS-gegevens onvolledig zijn voor dit deel van de economie. Het ATR beveelt aan om de invulling van CBS-enquêtes vrijwillig te maken voor kleine ondernemingen. Een werkbaar alternatief is volgens ATR het selectiever enquêteren of kleinere aantallen enquêtes uit te zetten bij alleen de hoogst relevante ondernemingen.

Voor de bedrijvenstatistiek baseert het CBS zich op de basisregistratie handelsregister, dus actoren die daar niet in staan behoren niet tot de populatie waaruit het CBS steekproeven trekt. Zoals hierboven reeds is beschreven, geldt de inschrijfplicht pas wanneer er sprake is van voldoende omvang van activiteiten, ongeacht of die via een platform worden verricht of op de traditionele manier. Er is dus geen verschil in verplichting tussen de verdienmodellen wat betreft CBS-enquêtes. Om te ondervangen dat een groot deel van de klus- en deeleconomie buiten de statistiek blijft, en vanwege de groeiende omvang en het toenemende economische en maatschappelijke belang van de klus- en deeleconomie, verkent het CBS momenteel de mogelijkheden om specifieke beschrijvende statistiek te ontwikkelen ten aanzien van dit deel van de economie.

Het ATR beveelt aan om CBS-enquêtes voor kleine ondernemingen vrijwillig te maken. De internationale regelgeving, zoals de Europese Intrastat-verordening en STS- en SBS-verordeningen, biedt hiertoe geen ruimte vanwege de vereiste compleetheid van de statistische informatie. Maar het CBS zet zich al vele jaren in om de regeldruk voor het MKB zo laag mogelijk te houden en waar mogelijk nog verder te verkleinen. Daarbij zoekt het CBS voortdurend naar alternatieven voor enquêtes, bijvoorbeeld door gebruik te maken van geavanceerde methoden van waarneming zoals webscraping. Hoe kleiner het bedrijf, hoe kleiner de kans dat dit bedrijf wordt getrokken in een steekproef. Daarbij wordt ook meegewogen hoe relevant een bedrijf voor de statistiek is, en voor kleine bedrijven is die kans gering. Het concurrentienadeel dat kleine traditionele bedrijven volgens het ATR hebben ten opzichte van aanbieders in de klus-

⁹ Kamerstuk 27 926, nr. 309.

¹⁰ Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 1839.

en deeleconomie op het punt van regeldrukkosten van CBS-enquêtes, is dus zeer beperkt.

Exploitatievergunning voor autoverhuurbedrijven

Het ATR constateert een ongelijk speelveld doordat de exploitatievergunning alleen gericht is op bedrijven die auto's verhuren en niet van toepassing is op autodeelconcepten. Het ATR adviseert daarom de exploitatievergunning voor autoverhuurbedrijven te heroverwegen. Volgens het ATR kan de integriteitstoets worden uitgevoerd met ander bestaand instrumentarium en kunnen wijkbewoners worden betrokken bij toezicht op overlast.

Omdat de exploitatievergunning een gemeentelijk instrument is, ben ik bij de VNG en diverse gemeenten (groot, middelgroot en klein) nagegaan hoe zij tegen dit adviespunt aankijken. Sommige gemeenten hebben behoefte aan een exploitatievergunning voor autoverhuurbedrijven, andere gemeenten niet. Zo heeft Rotterdam de vergunning juist ingevoerd, maar deze wordt heel selectief opgelegd. Ook heeft Rotterdam ervoor gekozen om ondernemers geen leges te laten betalen. Tilburg heeft naar aanleiding van een bestuurlijke rapportage van de politie de vergunning ook ingevoerd. Amsterdam heeft de vergunning niet. Veel kleinere gemeenten ook niet. Het is aan gemeenten zelf om hier naar de lokale situatie en beleidswensen afwegingen in te maken. De gemeenten geven aan dat zij de exploitatievergunning voor autoverhuurbedrijven niet gebruiken voor het borgen van een gezond leefklimaat nabij het bedrijf. Daardoor is de suggestie van het ATR om als alternatief voor de vergunning burgers te betrekken bij het toezicht op overlast geen reële optie. Gemeenten hanteren de exploitatievergunning als barrière tegen «ondermijnende criminaliteit» van malafide autoverhuurbedrijven door toepassing van een zogenaamde «Bibob-toets» ter bepaling of de exploitant integer is¹¹. De gemeenten zien geen alternatief instrumentarium om een integriteitstoets uit te voeren. Bibob heeft als aangrijpingspunt dat er een officiële relatie moet zijn tussen het overheidsorgaan en het bedrijf, hetgeen noopt tot een vergunningensysteem.

Exploitatievergunning voor natte horeca

Het ATR adviseert om de exploitatievergunning voor natte horeca af te schaffen, omdat die al een vergunning vanuit de Drank- en Horecawet moet hebben. Ook kan de vergunning worden vrijgesteld voor categorieën anders dan coffeeshops of cafetaria.

Het kabinet voert al jaren beleid om samen met de VNG gemeenten te stimuleren om vanuit het oogpunt van minder regeldruk en betere dienstverlening kritisch te kijken naar nut en noodzaak van vergunningen en andere lokale regels. Daarbij is in het verleden ook de exploitatievergunning voor de horeca meermaals aan de orde geweest. Het is uiteindelijk aan de gemeenten om naar de lokale situatie en beleidswensen afwegingen te maken over toepassing van de exploitatievergunning voor de natte horeca. Naast algehele afschaffing of handhaving is het mogelijk categorieën uit te zonderen en vrijstellingen te verlenen. In bijvoorbeeld Zwolle en Leiden is de vergunning afgeschaft en in Boekel niet meer actief in gebruik. Hollands Kroon overweegt de vergunning te schrappen en betreft daarbij het (ATR-)argument van een gelijk speelveld. Amsterdam, Rotterdam en Tilburg zijn voorbeelden van steden die wel behoefte hebben aan de exploitatievergunning voor natte horeca. De suggestie dat een vergunning op grond van de Drank- en Horecawet (DHW) afdoende

¹¹ <https://www.justis.nl/producten/bibob/wet-bibob/index.aspx>.

zou zijn wordt door hen ontkend, omdat die een ander oogmerk heeft. De DHW stelt vanuit sociaal-hygiënisch oogpunt regels aan het verstrekken van alcoholhoudende dranken, de exploitatievergunning is er daarentegen voor de openbare orde en veiligheid en om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. De exploitatievergunning geeft de mogelijkheid om naast voorwaarden uit de DHW-vergunning aanvullende voorwaarden te stellen aan exploitanten zoals screening door een Bibob-toets en het vragen van een Verklaring Omtrent Gedrag. Ook kan de exploitatievergunning worden geschorst of ingetrokken op strafbare feiten, wat niet direct mogelijk is met een DHW-vergunning.

Melding milieubeheer voedselbereiding

Het ATR constateert dat bij voedselbereiding kleine ondernemers in de traditionele economie op grond van het Activiteitenbesluit een meldingsplicht hebben ten behoeve van het milieutoezicht, terwijl dit niet geldt voor aanbieders in de klus- en deeleconomie. Het ATR adviseert om bij beperkte milieurisico's van de voedselbereiding de meldingsplicht voor kleine ondernemers in de traditionele economie te laten vervallen, of als alternatief een grens te stellen waaronder de meldingsplicht voor beide verdienmodellen niet geldt en waarboven wél.

Voor de milieuaspecten van de voedselbereiding gaat de regelgeving per 2021 wijzigen door de Omgevingswet. Bij kleinschalige voedselbereiding gaat het onder meer om geur, geluid en trillingen. Dit zijn aspecten die onder de Omgevingswet met name worden overgelaten aan het lokaal bevoegd gezag. Welke regels nodig zijn hangt vooral af van de locatie. Omdat gemeenten bij inwerkingtreding van de wet nog geen lokale regels hebben over voedselbereiding worden daarvoor landelijke regels toegevoegd. Daarin wordt een meldingsdrempel opgenomen. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt er geen onderscheid meer gemaakt tussen kleine traditionele partijen die voedsel bereiden en aanbieders die via de klus- en deelplatformen werken, doordat in de Omgevingswet gebruikt wordt gemaakt van het begrip «activiteit» in plaats van «inrichting». Dit sluit aan bij het advies van het ATR.

Sluitingstijden

Het ATR constateert dat verplichte sluitingstijden worden opgelegd aan bepaalde sectoren in de traditionele economie, terwijl gelijksoortige activiteiten in de klus- en deeleconomie die niet locatie-gebonden zijn hier niet mee te maken hebben. Dit komt doordat het aangrijpingspunt van de sluitingstijden de «lokaliteit» is in plaats van de «activiteit». Het ATR adviseert om de sluitingstijden helemaal vrij te geven, of als alternatief ontheffingen te verlenen voor een limitatief aantal keer.

Sluitingstijden worden geregeld via de Winkeltijdenwet, via vergunningen op grond van de Drank- en Horecawet, exploitatievergunningen en de Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV) van gemeenten. Voor zover de aanbeveling van het ATR om sluitingstijden helemaal vrij te geven doelt op het zodanig aanpassen van de Winkeltijdenwet dat deze geen specifieke openingstijden meer bevat en gemeenten geen mogelijkheden meer hebben om lokaal openingstijden vast te stellen, is dit onwenselijk. Uit de evaluatie van de Winkeltijdenwet¹² blijkt dat het huidige stelsel goed werkt en dat gemeenten veelal een integrale afweging van de plaatselijk spelende belangen maken. Voor de regulering van sluitingstijden via de lokale horecavergunningen en de APV geldt dat gemeenten behoefte hebben om hier met gebiedsgericht maatwerk op te sturen met

¹² Kamerstuk 34 647, nr. 1.

het oog op de openbare orde. Algehele afschaffing van de sluitingstijden, waarvoor het ATR pleit, past niet bij het gewenste maatwerk. Het door ATR aanbevolen alternatief van het «Rotterdams Verlaatje», waarbij aan horecazaken een limitatief aantal keer per jaar ontheffing wordt verleend op de sluitingstijden, is al iets waar gemeenten voor kunnen kiezen. Bijvoorbeeld ook Tilburg past dit toe.

Risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E)

Het ATR constateert dat de traditionele economie te maken heeft met de verplichting uit de Arbowet om een RI&E te doen (schriftelijk vastleggen welke risico's de arbeid voor de werknemers met zich mee brengt en welke maatregelen worden getroffen voor die risico's), waarbij zeer kleine werkgevers kunnen volstaan met een Checklist gezondheidsrisico's in plaats van een RI&E. Particuliere opdrachtgevers, zoals in de klus- en deeleconomie, hoeven echter geen RI&E te doen. Het ATR adviseert de reikwijdte van de checklist te vergroten naar bedrijven met weinig werknemers (bijvoorbeeld tot 20 fte) waar er slechts beperkte arbeidsrisico's zijn, en de verplichte RI&E in die situatie te laten vervallen.

Het is vanuit de Europese Kaderrichtlijn (89/391/EEG) niet mogelijk om bedrijven met werknemers vrij te stellen van de verplichting te beschikken over een RI&E. Uitgangspunt is dat het beschermingsniveau van werknemers niet afhankelijk mag zijn van de grootte van het bedrijf. Voor de aanbeveling tot het verruimen van de huidige vrijstelling voor het laten toetsen van de RI&E is het volgende van belang: Werkgevers die opgeteld maximaal 40 uur per week personeel in dienst hebben zijn vrijgesteld om de RI&E te laten toetsen door een gecertificeerde arbodienst of kerndeskundige. Zij kunnen de RI&E uitvoeren aan de hand van de Checklist gezondheidsrisico's¹³. Bedrijven met hoogstens 25 medewerkers krijgen vrijstelling van deze toetsing indien gebruik wordt gemaakt van een erkend RI&E-instrument¹⁴. Erkenning is mogelijk indien werkgevers en werknemers van een sector of branche gezamenlijk een verzoek hiertoe indienen bij het Steunpunt RI&E-instrumenten. Het advies geeft geen aanleiding voor aanpassing van de huidige werkwijze met betrekking tot vrijstelling van toetsing van de RI&E. Onlangs is de Tweede Kamer geïnformeerd dat het Ministerie van SZW inzet op een betere naleving van de RI&E¹⁵ en samen met stakeholders aan de slag gaat om de werking van de arbobeleidscyclus binnen bedrijven waar mogelijk te verbeteren. In dit traject worden alle verplichtingen in samenhang gezien en is er in het bijzonder aandacht voor het MKB. Zo wordt in het Steunpunt RI&E gewerkt aan een volgende stap in het vereenvoudigen van de toepassing van de RI&E voor het MKB. Dit gebeurt mede als gevolg van de adviezen van de Maatwerkaanpak Winkelambacht en de Strategische commissie betere regelgeving bedrijven.

Tot slot

Ik dank het Adviescollege Toetsing Regeldruk voor de constructieve bijdrage die zij heeft geleverd aan de discussies over het omgaan met de nieuwe ontwikkelingen van de klus- en deeleconomie, het bijkomende vraagstuk van (on)gelijke speelvelden en de mogelijkheden om naar

¹³ <http://www.rie.nl/instrumenten/checklist-gezondheidsrisicos-max-40-uur-personeel-in-dienst>.

¹⁴ <http://www.rie.nl/voor-branches/>.

¹⁵ Kamerbrief beleidsreactie op de Arbobalans 2018 van 14 februari 2019, Kamerstuk 25 883, nr. 340 en Kabinetsappreciatie op onderzoeksrapport over werklozen in Tilburg die tijdens een re-integratietraject in Tilburg in contact zijn gekomen met chroom-6 van 5 maart 2019, Kamerstuk 25 883, nr. 342.

aanleiding daarvan regelgeving te reduceren of te moderniseren. De ontwikkelingen van de platformeconomie en de regeldruk voor het bedrijfsleven hebben mijn blijvende aandacht.

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