

Vergaderjaar 2018–2019

33 009

Innovatiebeleid

Nr. 65

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN ATR

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 oktober 2018

Op 5 oktober 2017 vond in de Tweede Kamer een dertigledendebat plaats over het rapport van het Rathenau instituut «Eerlijk delen»¹ (Handelingen II 2017/18, nr. 38, item 3). In dit debat kwam de vraag aan de orde of de ontwikkelingen in de klus- en deeleconomie mogelijkheden bieden om de regeldruk te verminderen. De gedachte van de Kamer was dat de regels die de wetgever heeft bedacht voor de «oude economie», mogelijk niet meer nodig zijn door de komst van nieuwe verdienmodellen in de klus- en deeleconomie. ATR heeft voor de beantwoording van die vraag onderzoek laten doen². Het college is tot vijf bevindingen gekomen. Drie daarvan gaan over de verschillen die zijn aangetroffen tussen het al dan niet van toepassing zijn van regels, twee zijn observaties over ongelijkheid die niet door verschillende regeltoepassing wordt veroorzaakt, maar die vraagt om een nadere politieke kaderstelling.

De gevonden verschillen in regeldruk ontstaan door:

1. verschillen tussen verdienmodellen;
2. verschillen tussen verplichtingen in onderling goed vergelijkbare situaties;
3. verschillen tussen de aangrijpingspunten van de verplichting.

Deze drie verschillen bevestigen het vermoeden van uw Kamer dat regels die de wetgever heeft bedacht voor de oude economie, niet altijd gelijkelijk gelden voor de klus- en deeleconomie.

Het college ziet nog twee andere oorzaken voor ongelijkheid tussen de verdienmodellen in de «traditionele economie» ten opzichte van de klus- en deeleconomie: de verplichtingen voor de werkgever en de verplichtingen voor het verkrijgen van toestemming voor het verwerken van persoonsgegevens. Deze verplichtingen veroorzaken een ongelijk

¹ Frenken, K., A. van Waes, M. Smink & R. van Est, Eerlijk delen – Waarborgen van publieke belangen in de deeleconomie en de kluseconomie. Den Haag, Rathenau Instituut, 2017.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

speelveld dat niet kan worden weggenomen door het schrappen van regels, maar heeft een bredere politieke kaderstelling. Wij lichten onze bevindingen hieronder nader toe. Wij hebben daarbij expliciet gekozen voor aanbevelingen vanuit het perspectief van het verminderen van regeldruk, passend bij onze opdracht. Of de wetgever een bredere maatschappelijke heroverweging van regels wenselijk acht, is onderwerp van het politieke debat waarvoor de bevindingen van ATR gebruikt kunnen worden.

1. Verschillen tussen verdienmodellen

Het eerste verschil wordt veroorzaakt doordat de nieuwe verdienmodellen wezenlijk anders werken dan de traditionele economie (zie § 2.1 van het eindrapport). Via platformen in de klus- en deeleconomie kunnen burgers, meer dan voorheen, diensten en producten aanbieden. Deze platformen concurreren met professionele aanbieders van de traditionele economie. Doordat platformen anders werken, en onderling niet goed vergelijkbaar zijn, is niet dezelfde regelgeving van toepassing. Zo kan het gelijke speelveld onder druk komen te staan zoals dat ook is gesignaleerd door het Rathenau instituut. Wij illustreren dit met het vraagstuk van kwaliteitsborging. Regels die tot doel hebben om kwaliteit te borgen, kunnen in de verschillende verdienmodellen een verschillende uitwerking hebben. De vraag is hoe die kwaliteit kan worden geborgd. De kwaliteitsbewaking in de traditionele economie is gericht op de producent/aanbieder, terwijl in de klus- en deeleconomie er andere mogelijkheden bijkomen door gebruik te maken van de informatie die het platform verzamelt over de consument/afnemer en diens waardering van de kwaliteit. Bij die andere mogelijkheden kunnen afnemers en platformen een belangrijke rol vervullen. Zij kunnen, meer dan voorheen, informatie over kwaliteit produceren en delen. Daardoor kunnen regels die zijn bedacht voor de traditionele verdienmodellen overbodig worden. Dat lijkt ondersteund te worden door de bevinding dat de toezichtrelatie en daarmee zicht op naleving en handhaving soms verschilt.

De grotere mogelijkheden voor horizontaal toezicht (door consumenten en platformen) lijkt zich te weerspiegelen in de bevinding dat de toezichtrelatie en daarmee zicht op naleving en handhaving verschilt tussen de traditionele en de klus- en deeleconomie. Uitzonderingen daargelaten lijkt er niet iets structureel mis te gaan in de klus- en deeleconomie. Daarbij past overigens wel de kanttekening dat de schaal waarop binnen die economie activiteiten plaatsvinden, veelal kleiner is en daardoor mogelijk ook gepaard gaat met minder maatschappelijk risico.

Aanbeveling:

Onderzoek hoe de regeldruk kan verminderen door innovatieve toezichtarrangementen, waarin de kwaliteitsborging plaatsvindt door het delen van informatie tussen aanbieders, tussenpartijen, afnemers en toezichthouders.

2. Verschillen tussen verplichtingen

Het tweede verschil is aangetroffen in de onderzochte casus in «Hoofdstuk 3» van bijgevoegd onderzoeksrapport. Bij 24 verplichtingen zijn 7 verschillen gevonden in het voordeel van de klus- en deeleconomie. Dat betreft verplichtingen die wel gelden voor ondernemers met traditionele economische bedrijfsmodellen, maar die niet gelden voor aanbieders die via de onderzochte platformen werken. Het verschil is niet dat andere eisen worden gesteld, of dat een ander doel wordt nagestreefd, maar dat de verplichting in de traditionele economie wel, en in de klus- en

deeleconomie niet van toepassing is. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat dit verschil beperkt is tot de onderzochte casus. De 7 verschillen worden in het bijgevoegde onderzoeksrapport uitvoerig besproken. Wij geven hier een beknopte weergave van elk verschil en een daarmee samenhangende aanbeveling gericht op verminderen van regeldruk in de «traditionele economie»:

1. Exploitatievergunning huurauto's

Het doel van een exploitatievergunning voor autoverhuurbedrijven is het borgen van een gezond woon- en leefklimaat en het garanderen van openbare orde en veiligheid in de nabijheid van dat bedrijf. Voor een exploitatievergunning wordt tevens de integriteit van bedrijven getoetst op basis van de wet Bibob. De exploitatievergunning is alleen gericht op partijen die bedrijfsmatig auto's verhuren en is daarmee niet van toepassing op autodeel-concepten in de klus- en deeleconomie. Dat kan een ongelijk speelveld veroorzaken.

Aanbeveling:

De exploitatievergunning voor autoverhuurbedrijven heroverwegen. De integriteitstoets kan worden uitgevoerd met het instrumentarium dat voor bestaande bedrijven wordt toegepast. Ook kunnen wijkbewoners worden betrokken bij toezicht op overlast. Daarmee zou het verschil in regeldruk kunnen worden weggenomen.

2. Melding milieubeheer voedselbereiding

Bij voedselbereiding zijn kleine ondernemers in de traditionele economie meldingsplichtig voor het activiteitenbesluit. Het doel van deze meldingen is dat de inrichting bekend wordt bij het bevoegd gezag. Dat maakt het mogelijk om milieutoezicht te houden. (Onder andere over het lozen van vet op het riool). Aanbieders in de klus- en deeleconomie hoeven zo'n melding niet te doen.

Aanbeveling:

Indien de milieurisico's van de voedselbereiding beperkt zijn, is het mogelijk om de meldingsplicht voor ondernemers in de traditionele economie te laten vervallen. Een alternatief kan zijn om een grens te stellen waaronder de meldingsplicht niet geldt voor beide verdienmodellen en waarboven wel.

3. Exploitatievergunning horeca

Uit het bijgevoegde onderzoek blijkt dat de exploitatievergunning voor de natte horeca kan worden afgeschaft, omdat die al een vergunningplicht voor de Drank- en Horecawet moet hebben. Ook kan de vergunning worden vrijgesteld voor categorieën anders dan «coffeeshops»³ of cafetaria.

Aanbeveling:

De exploitatievergunning voor horeca afschaffen. Zie ook de aanbeveling over de exploitatievergunning voor autoverhuurbedrijven en de aanbeveling van de VNG.⁴

³ Een gelegenheid waar men softdrugs kan kopen en gebruiken.

⁴ https://vng.nl/files/vng/factsheet_exploitatievergunningr.pdf.

4. Sluitingstijden

De traditionele economie kent verplichte sluitingstijden. Die worden niet aan de klus- en deeleconomie opgelegd als de activiteiten niet locatie-gebonden zijn. Dit verschil in regeldruk wordt veroorzaakt door het aangrijpingspunt van de verplichting. Dat aangrijpingspunt is bij sluitingstijden de lokaliteit. Verplichtingen die niet voor een lokaliteit, maar voor een activiteit gelden, zouden wel voor beide verdienmodellen van toepassing zijn. Dat verschil wordt hieronder verder toegelicht bij «Verschillen door de keuze van het aangrijpingspunt.»

Aanbeveling:

Sluitingstijden helemaal vrijgeven. Wanneer dat voor de borging van publieke belangen niet passend wordt geacht, is het idee van het Rotterdams Verlaetje⁵ een goed voorbeeld van minder belastend alternatief.

5. Risico-inventarisatie en evaluatie (RI&E)

Volgens de Arbowet⁶ moet er een RI&E worden gedaan voor elke vestiging van een bedrijf. De RI&E omvat onder andere de verplichting om schriftelijk vast te leggen welke risico's de arbeid voor de werknemers met zich mee brengt. Ook moet de werkgever een plan opstellen waarin is aangegeven welke maatregelen worden getroffen voor die risico's. Zeer kleine werkgevers kunnen volstaan met een Checklist gezondheidsrisico's in plaats van een RI&E. Deze is ontwikkeld voor werkgevers die voor ten hoogste 40 uur per week personeel in dienst hebben. Particuliere opdrachtgevers, zoals in de klus- en deeleconomie zijn wel verantwoordelijk voor de gezondheid van hun «werknemers» maar hoeven geen RI&E te doen.

Aanbeveling:

De reikwijdte van de checklist 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 laten vervallen.

6. Inschrijving handelsregister

Bedrijven en zelfstandige professionals zijn verplicht om zich in te schrijven in het Handelsregister. Particulieren die incidenteel werkzaamheden verrichten via platformen hoeven zich niet in te schrijven. Dat veroorzaakt een kleine ongelijkheid.

Aanbeveling:

De inschrijfplichting heroverwegen voor incidentele werkzaamheden en pas te laten gelden bij een «omvang alsof zij bedrijfsmatig was».

7. CBS enquêtes

De verplichte CBS-enquêtes gelden wel voor de traditionele economie, maar niet of veel minder voor de klus- en deeleconomie. Dat leidt tot

⁵ In Rotterdam («het verlaetje») kunnen ondernemers kunnen 12 keer per jaar online een ontheffing voor de sluitingstijd krijgen.

⁶ Arbowet art. 5 verplicht een RI&E. Het Arbobesluit art. 4.2 en 4.2a stelt nadere regels voor het werken met gevaarlijke stoffen.

ongelijke regeldruk en maakt dat de CBS- gegevens onvolledig zijn voor dit deel van de economie.

Aanbeveling:

Maak de invulling van CBS-enquêtes vrijwillig voor kleine ondernemingen. Een werkbaar alternatief is het selectiever enquêteren. Mogelijk kan de regeldruk worden verlaagd door kleinere aantallen enquêtes uit te zetten bij alleen de hoogst relevante ondernemingen.

3. Verschillen door de keuze van het aangrijpingspunt

Het derde verschil wordt veroorzaakt door de keuze voor het aangrijpingspunt van de verplichting. Dat is datgene waar de verplichting voor geldt. Als een verplichting geldt voor een locatie, een inrichting of een object, is die vaak wel van toepassing op de traditionele economie, maar minder in de onderzochte delen van de klus- en deeleconomie. Als de verplichting geldt voor producten, diensten of activiteiten, maakt het niet uit welk verdienmodel wordt gehanteerd. Het maakt dus uit of eisen worden gesteld aan bijvoorbeeld (de fysieke inrichting of locatie van) een parkeerplaats of aan het parkeren. Zo maakt het ook uit of de regels van toepassing zijn op een keuken, of dat regels eisen stellen aan de kwaliteit van voedsel.

Aanbeveling:

Breng de regels in beeld die door de aard van de bepalingen verschillend uitwerken op verschillende verdienmodellen, en die kunnen worden omgevormd naar regels die minder gevoelig zijn voor het verdienmodel en in beide situaties leiden tot vergelijkbare uitkomsten.

4. Verplichtingen voor de werkgever

De vierde bevinding betreft verplichtingen van werkgevers. In § 2.3 van bijgevoegd rapport worden de verschillen beschreven tussen de traditionele economie die doorgaans met werkgevers-werknemers relaties werkt, en de klus- en deeleconomie waarin ondernemende burgers zelf aan de slag gaan. De verplichtingen voor werkgevers hebben als doel om bepaalde publieke belangen te borgen, zoals een robuust fiscaal bestel, sociale zekerheid, pensioenvoorziening, en bescherming van werknemers (waaronder de arbeidsomstandigheden). De nieuwe verdienmodellen laten zich vaak niet goed vatten in de traditionele economische typologieën; in de onderzochte gevallen hebben de platformen veelal geen werkgeversrol omdat ze de aanbieders niet in dienst hebben. Zo bestaan aanbieders in de klus- en deeleconomie niet alleen uit bedrijven maar vaak uit particulieren die hun activiteiten verrichten en diensten aanbieden. Zij werken onder andere fiscale, sociale, arbeidsrechtelijke en verzekeringsvoorwaarden dan bedrijven in de traditionele economie. Als aanbieders uit de klus- en deeleconomie in directe concurrentie treden met die bedrijven, staat het verdienmodel van de laatsten onder druk. Als reactie op dit concurrentievoordeel is er het risico dat het traditionele werkgeverschap verdwijnt, er minder aangrijpingspunten voor werkgevers-verplichtingen zijn, en de eerder genoemde publieke belangen niet meer worden geborgd. In de maatschappij sluit dit aan op de trend dat steeds meer mensen als ZZP'er werken en steeds minder mensen een vast dienstverband hebben.

In het publieke debat wordt vaak geopperd dat de aanbieders of de platforms uit de klus- en deeleconomie dezelfde verantwoordelijkheden moeten krijgen als de werkgevers in de traditionele economie. Deze

benadering lijkt geen recht te doen aan de complexiteit van de materie. Zo zou het niet proportioneel zijn om aan alle aanbieders in de klus- en deeleconomie dezelfde wettelijke eisen te stellen als die momenteel gelden voor werkgevers in de traditionele economie die hun activiteiten meer bedrijfsmatig en op grotere schaal ontplooiën. De optie om de verplichtingen neer te leggen bij de platforms houdt ook geen rekening met het feit dat veel platforms op een nieuwe manier vraag en aanbod bij elkaar brengen, maar zelf geen onderdeel zijn van de relatie die tussen vrager en aanbieder ontstaat.⁷

Het college merkt op dat dit complexe vraagstuk buiten de scope van het verzoek van de Tweede Kamer valt. Het college wil echter het belang van dit vraagstuk onderstrepen. Het college is daarbij van mening dat beantwoording van het vraagstuk een veel bredere insteek behoeft dan alleen een analyse vanuit regeldrukperspectief. Beantwoording zal alleen goed mogelijk zijn als de gevolgen van de nieuwe ontwikkelingen in beeld worden gebracht voor de te beschermen publieke belangen. Een heroriëntatie moet plaatsvinden op de inrichting en vormgeving van institutionele arrangementen met betrekking tot de fiscaliteit, de sociale zekerheid, de pensioenvoorziening en de bescherming van werknemers.

5. Toestemming voor persoonsgegevens

Ten slotte is er nog een waarneming over de eis die wordt gesteld aan de verwerking van persoonsgegevens. De recent van kracht geworden Algemene Verordening Gegevens-bescherming (AVG) heeft tot gevolg dat meer eisen aan de toestemming worden gesteld die nodig is voor het gebruiken van persoonsgegevens.⁸ Voorwaarde voor die toestemming is dat de eigenaar goed geïnformeerd moet worden over de consequenties, en dat de toestemming vrijwillig moet worden gegeven. Het college constateert dat deze eis, met deze voorwaarden, belastend is voor burgers en bedrijven in de traditionele economie, terwijl de klus- en deeleconomie daar veel minder hinder van ondervindt. Dit verschil wordt niet veroorzaakt door de regelgeving, immers, voor beide verdienmodellen gelden dezelfde verplichtingen, maar er is een verschil in frequentie en ervaren regeldruk. In de klus- en deeleconomie hoeft slechts met éénmaal toestemming voor de verwerking van persoonsgegevens te worden gevraagd. Die toestemming wordt gemakkelijker gegeven omdat het duidelijk is waarvoor de persoonsgegevens gebruikt zullen worden en omdat duidelijk is dat het zonder die gegevens niet werkt. In de traditionele economie is eenmalige toestemming voor meervoudig gebruik veel moeilijker te realiseren. Dit heeft een grote regeldruk voor burgers en bedrijven tot gevolg in de traditionele economie. Die omvangrijke regeldruk wordt niet ondervonden in de klus- en deeleconomie. Dit leidt tot een ongelijk speelveld omdat de klus- en deeleconomie deze gegevens kan gebruiken voor het realiseren van transacties. In de traditionele economie is dat problematisch.⁹ Dit verdient nader onderzoek.

⁷ De ongelijkheid tussen traditionele en nieuwe verdienmodellen zou natuurlijk ook kunnen worden weggenomen door werkgevers in de traditionele economie die hun activiteiten ook op een kleine schaal uitoefenen, vrij te stellen van de verplichtingen en onder eenzelfde fiscaal regime te plaatsen als zzp'ers en «thuisaanbieders». Dit lost echter het probleem niet op dat die verantwoordelijkheden dan nergens meer zijn belegd en de betreffende belangen niet meer worden geborgd.

⁸ Toestemming voor het gebruiken van persoonsgegevens was al vereist in voorloper van deze verordening: de Wet Bescherming Persoonsgegevens. Nieuw in de AVG is dat verwerker moeten kunnen bewijzen dat hij die toestemming heeft en onder welke voorwaarden die toestemming geldig is.

⁹ In de klus- en deeleconomie wordt 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 is zulk meervoudig gebruik van de toestemming ongewoon en onverwacht, daarom wordt die niet gemakkelijk gevraagd en verkregen.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd, en graag tot nadere toelichting bereid.

Voorzitter,
M.A. van Hees

Secretaris,
R.W. van Zijp