

De klus- en deeleconomie als aanleiding voor het moderniseren van de regelgeving

Kunnen verschillen in de regelgeving voor de klus- en deeleconomie aanleiding zijn om regelgeving voor de traditionele economie te vereenvoudigen?



De klus- en deeleconomie als aanleiding voor het moderniseren van de regelgeving

Kunnen verschillen in de regelgeving voor de klus- en deeleconomie aanleiding zijn om regelgeving voor de traditionele economie te vereenvoudigen?

29 oktober 2018

Auteurs

Peter Bex

Michel Bloemheugel

Stefan Prij

Joost Strijtveen

Lisanne Vis

Sira Consulting B.V. is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Sira Consulting B.V.. Sira Consulting B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Samenvatting

De klus- en deeleconomie is in opkomst. Dankzij de snelgroeiende online platforms delen mensen steeds vaker hun huis, auto, kleding, gereedschap of maaltijden. In deze innovatieve en vernieuwende ontwikkeling blijkt dat regels soms niet gelden voor de klus- en deeleconomie en dit een voordeel is ten opzichte van de traditionele economie. De vraag is of hierdoor een ongelijk speelveld ontstaat. De Tweede Kamer heeft naar aanleiding daarvan de vraag aan ATR gesteld of dat verschil aanleiding is om regels voor de traditionele economie te vereenvoudigen.

In dit onderzoek is nagegaan waar in de regelgeving, uitvoering en/of het toezicht verschillen bestaan tussen vergelijkbare activiteiten in de klus- en deeleconomie en de traditionele economie. Wanneer er verschillen zijn, dan is nagegaan of dit een aanleiding kan zijn om deze verplichtingen te moderniseren of lastenlauer vorm te geven, zonder dat het publieke belang (zoals werknemersbelangen) in het geding komt. Om dit inzichtelijk te krijgen is tijdens het onderzoek kennis en ervaring uitgewisseld met meer dan 45 verschillende deskundigen van ondernemers, aanbieders in de klus- en deeleconomie, juristen en beleidsmedewerkers van ministeries, toezichthouders en brancheorganisaties.

Nieuwe verdienmodellen

In het eerste deel van het onderzoek is nagegaan of bij een vergelijkbare activiteit in de klus- en deeleconomie en de traditionele economie, verschillen in wettelijke verplichtingen bestaan. Een belangrijk verschil is dat in de traditionele economie vaak sprake is van werkgeverschap, terwijl in de klus- en deeleconomie dit niet het geval is. Zodra sprake is van werkgeverschap (en dus van personeel) dan nemen de verschillen in de verplichtingen en daarmee de regeldruk toe.

Ondanks dat de 'werkgeververplichtingen' een belangrijk verschil zijn tussen de klus- en deeleconomie en de traditionele economie, zijn deze niet in alle casussen van het onderzoek meegenomen. De belangrijkste reden is dat verschuiving naar meer zzp-ers of andere flexibele vormen van arbeid (zoals in de klus- en deeleconomie) een bredere ontwikkeling is dan alleen bij platforms.

Om te komen tot een goede vergelijking is uitgegaan van drie casussen (mobiliteit, voedselbereiding en schoonmaak). Uit het grote aantal verplichtingen dat per casus van toepassing is, zijn 24 verplichtingen geselecteerd en vergeleken. Deze vertegenwoordigen een breed spectrum aan verschillende verplichtingen.

De vergelijking

Kijkend vanuit een juridische invalshoek, is bij negen verplichtingen sprake van verschillen. Dit wordt veroorzaakt door de begripsbepalingen in de regelgeving. Daar waar het gaat om 'activiteiten' treden er geen verschillen op. Wanneer het gaat om bijvoorbeeld objecten en locaties, dan bepaalt de definitie in de betreffende wet of een verplichting van toepassing is of niet. De regelgeving is hierover in niet alle gevallen duidelijk.

Vanuit het perspectief van uitvoering en toezicht, wordt het verschil tussen de beide economieën groter. Ondernemers in de traditionele economie zijn van oudsher gewend om te werken met regelgeving. Bovendien worden zij door overheden, brancheorganisaties, vakverenigingen, etc. geattendeerd op regelgeving en hoe hieraan te voldoen. Aanbieders in de klus- en deeleconomie daarentegen voelen zich niet aangesproken tot definities in regelgeving, omdat zij hun activiteiten als hobbymatig, niet-commercieel en kleinschalig typeren. Bovendien zijn er in de klus- en deeleconomie geen georganiseerde partijen (zoals brancheorganisaties, platformverenigingen) die ondernemers attenderen op het voldoen aan wet- en regelgeving.

Het verschil in beleving van de regeldruk wordt verder versterkt door het beperkte toezicht in de klus- en deeleconomie. Aanbieders in de klus- en deeleconomie zijn onzichtbaar voor (gemeentelijke) toezichthouders. Hun activiteiten spelen zich af in huiselijke kring en ze staan niet geregistreerd bij bijvoorbeeld de Kamer van Koophandel, Belastingdienst of (gemeentelijke) toezichthouders. Daarbij komt dat platforms geen persoonsgegevens met toezichthouders uitwisselen. Dit betekent dat, in tegenstelling tot de traditionele economie, toezichthouders in de klus- en deeleconomie beperkt zicht hebben in wie-wat-wanneer-waar-hoe vaak uitvoert. Toezichthouders geven zelf aan prioriteit te leggen bij de grotere risico's en waar relevant toezicht te houden op de platforms.

De rol van platforms balanceert tussen het zelf nemen van verantwoordelijkheid en het hebben van verantwoordelijkheid. Zodra namelijk de kans bestaat dat een platform als werkgever wordt aangemerkt dan krijgt ze te maken met werkgeversverplichtingen. Dit betekent in de praktijk dat platforms er bewust voor kiezen om dicht bij hun rol te blijven als bemiddelaar, ondanks dat ze best meer zouden willen faciliteren.

Regeldruk verminderen

Geconstateerde verschillen in de regelgeving, uitvoering en toezicht zijn te gebruiken om mogelijkheden te identificeren om de regeldruk voor vooral kleine ondernemers te beperken. De zeven voorbeelden die in het onderzoek zijn gegeven laten dit zien. Het vereenvoudigen vraagt wel om zorgvuldigheid (het beleidsdoel moet immers wel gewaarborgd blijven) en creativiteit van de regelgever, bevoegd gezag en toezichthouders.

Dat er mogelijkheden zijn voor vereenvoudiging, hoeft niet opnieuw te worden bewezen. Zo laten de voorbeelden zien dat met gerichte regelgeving voor specifieke situaties, is af te wijken van algemeen geldende verplichtingen. En ook dat vereenvoudiging mogelijk is door afspraken te maken over de uitvoering van (EU)regelgeving. Dergelijke voorbeelden kunnen worden gebruikt ter inspiratie om verplichtingen op andere beleidsterreinen effectiever en efficiënter in te richten, in het bijzonder voor de kleine ondernemer.

Conclusies en aanbevelingen

1. De klus- en deeleconomie werkt volgens een ander verdienmodel dan de traditionele economie, hierop zijn andere wettelijke verplichtingen van toepassing.

De platforms in de klus- en deeleconomie hebben de transactiekosten verlaagd en daardoor zijn nieuwe verdienmodellen ontstaan ten opzichte van de traditionele economie. Doordat in de traditionele economie vaker sprake is van werkgeverschap hebben zij te maken met een groot aantal andere wettelijke verplichtingen.

Ondanks dat een ondernemer zelf voor een bepaald verdienmodel kiest en dit verschil beperkt onderdeel is van dit onderzoek, heeft het onderzoek wel laten zien dat hierdoor andere verplichtingen van toepassing zijn. Dit roept de vraag op of door de komst van nieuwe verdienmodellen de werkgeversverplichtingen voor kleine ondernemers zijn te moderniseren. Uiteraard zonder dat het publieke belang van de bescherming van werknemers in het geding komt.

2. De regelgeving en definities sluiten niet altijd goed aan op de activiteiten in de klus- en deeleconomie en daardoor ontstaan er verschillen met de traditionele economie.

Uit het onderzoek blijkt dat, zeker wanneer we het beleidsdoel van de regelgeving als uitgangspunt hanteren, de wet- en regelgeving en bijbehorende jurisprudentie over het algemeen duidelijk is. Toch laat de regelgeving nog ruimte voor interpretatie en leidt daarom tot discussie, jurisprudentie en dus kosten. Vooral de definitie van 'bedrijfsmatig' leidt tot veel onduidelijkheid in de regelgeving.

Discussie over definities is te voorkomen door daar waar duidelijkheid is dit te expliciteren. En daar waar nog discussie is, deze duidelijkheid te creëren.

Aanbeveling 1.
Overweeg om werkgever
gerelateerde verplichtin-
gen te moderniseren.

Aanbeveling 2.
Creëer duidelijkheid in
de regelgeving.

3. Een groter verschil tussen de klus- en deeleconomie en de traditionele economie veroorzaakt de wijze waarop uitvoering en toezicht met verplichtingen omgaan.

Het voldoen aan regelgeving is voor ondernemers in de traditionele economie meer geïstitutionaliseerd. Zij zijn van oudsher gewend om te werken met regelgeving, vaak ook omdat de bedrijfsvoering dit eist. Aanbieders in de klus- en deeleconomie voelen zich veel minder aangesproken tot definities in regelgeving. Het is belangrijk wanneer zich dit voordoet om niet meteen in de regelreflex (zoals de EU doet met het register voor thuiskoks) of handhavingsreflex te schieten.

Aanbeveling 3.

Pas op voor regel- en toezichtreflex, gebruik andere beleidsinstrumenten.

Tijdens het onderzoek is de indruk ontstaan dat aanbieders in de klus- en deeleconomie, net als het merendeel van de ondernemers, regelgeving willen naleven. De overheid zou dus uit kunnen gaan van vertrouwen (i.p.v. wantrouwen) en hoeft niet meteen in de regel- of toezichtreflex te schieten door gebruik te maken van andere beleidsinstrumenten.

4. De verschillen tussen de klus- en deeleconomie en de traditionele economie bieden mogelijkheden om regelgeving en verplichtingen te moderniseren.

De verschillen veroorzaakt door regelgeving maken duidelijk dat bepaalde verplichtingen het gelijke speelveld verstoren. Verschillen veroorzaakt door uitvoering en toezicht maken duidelijk dat, onder meer wanneer er sprake is van beperkte risico's, er in de praktijk anders wordt omgegaan met verplichtingen. Met de voorbeelden is aangetoond dat beide invalshoeken aanleiding zijn om verplichtingen te moderniseren en lastenluser vorm te geven. En dat zonder afbreuk te doen aan het beleidsdoel dat met de verplichting wordt nagestreefd.

Aanbeveling 4.

Herijk bestaande regelgeving.

Bij het identificeren van de vereenvoudigingen heeft onder meer de vraag centraal gestaan of de verplichting voor kleine ondernemers of bij beperkte risico's is uit te zonderen. Het uitvoeren van een herijking voor bestaande regelgeving en specifieke verplichtingen zal meer mogelijkheden aan het licht brengen om regelgeving te moderniseren en lastenluser vorm te geven.

5. Bij het moderniseren van de regelgeving als gevolg van ongelijk speelveld zullen veel weerstanden moeten worden overwonnen.

Het herijken van regels en ontwikkelen van nieuwe beleidsinstrumenten omdat de economie is veranderd, vraagt om creativiteit, innovatiekracht en capaciteit van de overheid. Kortom, het zal niet eenvoudig zijn om naar aanleiding van verschillen in regelgeving, uitvoering en toezicht te komen tot merkbare vereenvoudigingen.

Aanbeveling 5.

Omarm verandering en jaag beleidsinnovaties aan.

Naast dat politieke prioriteit en ambtelijke capaciteit bepalend zijn, zullen ook weerstanden van maatschappelijke partijen moeten worden overwonnen. Het bedrijfsleven, de overheid, maatschappelijke organisaties en beslissers in de Tweede Kamer zullen dus over hun eigen schaduw moeten stappen en steeds de effectiviteit en efficiency van het beleid en het te borgen publieke belang voor ogen moeten houden. Een vernieuwende aanpak, bijvoorbeeld met burden hunters, kan hieraan bijdragen.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	9
2	Nieuwe verdienmodellen	11
2.1	De klus- en deeleconomie	11
2.2	Een ongelijk speelveld?	13
2.3	Ondernemer versus werkgever	14
2.4	Samenvatting	17
3	De vergelijking	19
3.1	De casussen en regelgeving	19
3.2	Vergelijking wet- en regelgeving	21
3.3	Uitvoering	25
3.4	Toezicht	30
3.5	Samenvatting	32
4	Regeldruk verminderen	33
4.1	Identificeren vereenvoudigingen	33
4.2	Suggesties voor vereenvoudiging	33
4.3	Niet alles is te vereenvoudigen	39
4.4	Samenvatting	40
5	Conclusies en aanbevelingen	41
Bijlagen		
I	Bibliografie	47
II	De casussen	49
III	Deelnemers klankbordgroep en betrokken organisaties	52

1 Inleiding

De klus- en deeleconomie is in opkomst. Dankzij de snelgroeiende online platforms delen mensen steeds vaker hun huis, auto, kleding, gereedschap of maaltijden. Waar voorheen oproepen op het prikbord in de supermarkt werden gedaan, zijn het nu de online platforms die via slimme algoritmes vraag en aanbod van honderdduizenden mensen aan elkaar koppelen. Hierdoor is het steeds eenvoudiger om op grote schaal effectiever om te gaan met onbenutte goederen en diensten en zo een bijdrage te leveren aan de verduurzaming van de economie.

Het Rathenau Instituut beschrijft in haar rapport "Eerlijk delen"¹ de ontwikkeling van de klus- en deeleconomie en welke publieke belangen hierdoor worden beïnvloed. Een van de publieke belangen is het ongelijke speelveld dat ontstaat doordat regelgeving niet van toepassing is op de klus- en deeleconomie en daarmee een voordeel heeft ten opzichte van de traditionele economie.

Aanleiding en doelstelling onderzoek

Het debat in de Tweede Kamer over het Rathenau rapport is de directe aanleiding voor dit onderzoek. De toenmalige minister Kamp van Economische Zaken, deed over het verschil in regelgeving de uitspraak dat regels voor de "oude economie" soms niet meer nodig zijn door de komst van nieuwe initiatieven en verdienmodellen. De heer Paternotte van D66 stelde naar aanleiding hiervan de vraag of het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) kan onderzoeken welke regels als gevolg hiervan geschrapt kunnen worden.

De doelstelling van dit onderzoek is nagaan waar in de regelgeving, uitvoering en/of het toezicht verschillen bestaan tussen vergelijkbare activiteiten in de klus- en deeleconomie en de traditionele economie. Wanneer er verschillen zijn, dan is nagegaan of dit een aanleiding kan zijn om deze verplichtingen te moderniseren of lastenluder vorm te geven, zonder dat het publieke belang in het geding komt.

Werkwijze en afstemming

Een vergelijking tussen de klus- en deeleconomie met de traditionele economie² is niet zonder meer te maken. Zo verlagen de klus- en deelplatforms de transactiekosten waardoor nieuwe mogelijkheden voor bestaande dienstverlening ontstaan. Een ander essentieel verschil is dat de traditionele economie te maken heeft met werkgeverschap, terwijl de klus- en deeleconomie met meer flexibele vormen van arbeid werkt.

Het onderzoek is afgebakend door 24 uiteenlopende verplichtingen te selecteren die van toepassing zijn op ondernemers in de traditionele economie. Vervolgens is nagegaan of deze verplichtingen ook van toepassing zijn op vergelijkbare activiteiten in de klus- en deeleconomie. Vanwege de uiteenlopende initiatieven is dit gedaan voor drie casussen, te weten mobiliteit, voedselbereiding en schoonmaak.

De vergelijking heeft het inzicht gegeven dat er verschillen zijn in de regelgeving, de uitvoering en het toezicht. Voor deze verschillen is nagegaan of de verplichtingen zijn te moderniseren of lastenluder vorm te geven. Tijdens het onderzoek is kennis en ervaring uitgewisseld met meer dan 45 verschillende deskundigen van ondernemers, aanbieders in de klus- en deeleconomie, juristen en beleidsmedewerkers van ministeries, toezichthouders en brancheorganisaties. Een klankbordgroep bestaande uit vertegenwoordigers van ATR, de overheid, de wetenschap en het bedrijfsleven heeft het project begeleid.

¹ Rathenau Instituut, rapport 'Eerlijk delen' (2017).

² In dit rapport spreken we van traditionele economie in plaats van 'oude economie'

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft waarom er sprake is van een ongelijk speelveld tussen aanbieders in de klus- en deeleconomie en ondernemers in de traditionele economie. We doen dit op basis van de bestaande inzichten en geven vervolgens aan hoe we hiermee in het onderzoek zijn omgegaan. Vervolgens maken we in hoofdstuk 3 voor een breed spectrum aan verplichtingen een vergelijking voor de drie casussen. Hierbij onderzoeken we eerst of sprake is van een juridisch verschil. Ook is nagegaan of er verschillen zijn als gevolg van de uitvoering of het toezicht.

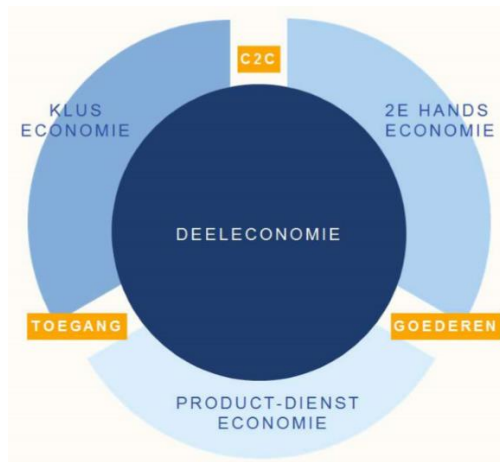
In hoofdstuk 4 geven we voorbeelden om verplichtingen te moderniseren of lastenlauer vorm te geven. Maar beschrijven we ook dat wat er niet mogelijk is. Uitgangspunt van het onderzoek is immers dat de beleidsdoelen die met de verplichtingen worden nagestreefd wel worden gerealiseerd. Het rapport sluiten we af met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 5).

2 Nieuwe verdienenmodellen

2.1 De klus- en deeleconomie

In dit onderzoek sluiten we voor de definities en beschrijving van de klus-, deel- en platformeconomie aan bij het rapport "Eerlijk delen" van het Rathenau instituut³. In de onderstaande figuur zijn de verschillende vormen van platformeconomie geschetst. De klus- en deeleconomie zijn daar onderdeel van (voor een uitgebreide beschrijving zie deel I³).

Figuur 1. De klus- en deeleconomie ten opzichte van andere markten [uit "Eerlijk delen"²]



De definitie van deeleconomie is (ontleend aan Meelen en Frenken):

Het fenomeen dat consumenten elkaar gebruik laten maken van hun onbenutte consumptiegoederen (idle capacity), eventueel tegen betaling.

In de deeleconomie zijn drie elementen belangrijk. Ten eerste gaat het om delen tussen consumenten onderling. Ten tweede gaat het om tijdelijke toegang tot eigendom en dus niet om permanente overdracht van eigendom. Ten derde gaat het om onbenutte goederen en niet om diensten. In de kluseconomie verlenen consumenten elkaar diensten in plaats van toegang tot goederen. Het gaat hierbij niet om het huren van een auto of het lenen van een boormachine, maar om het doen van een klus of koken van een maaltijd die als dienst wordt aangeboden.

De klus- en deeleconomie gaan overigens in veel gevallen hand in hand. Airbnb valt onder deeleconomie, maar toch is er ook best wat arbeid (kluseconomie) nodig om de transactie tot stand te laten komen, sleuteloverdracht, schoonmaak, etc.

Het Rathenau rapport onderstreept dat de klus- en deeleconomie altijd heeft bestaan. Waar in het verleden de klus- en deeleconomie klein was, omdat dit beperkt bleef tot het persoonlijke netwerk in de directe omgeving, is dat met de komst van online klus- en deelplatforms veranderd.

³ 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

De rol van platforms: verlagen transactiekosten en vergroten vertrouwen

De opkomst van online klus- en deelplatforms heeft ervoor gezorgd dat delen en klussen tussen 'vrienden en bekenden' is veranderd in het zogenaamde "stranger sharing". Rathenau duidt hiermee dat de belangrijkste functie van digitale deel- en klusplatforms is het verbinden van en vertrouwen wekken tussen individuen. Alleen Nederland telt al meer dan 150 klus- en deeleconomieplatforms, waarop mensen hun huizen, campers of gereedschap delen en zichzelf als schoonmaker, kok, kapper of chauffeur aanbieden.

Aan de hand van de transactiekostentheorie onderbouwt het Rathenau rapport dat de platforms deze transactiekosten⁴ enorm hebben verlaagd. Zo brengen de online platforms vraag en aanbod bij elkaar, zorgen zij dat afspraken worden vastgelegd en controleerbaar zijn en uiteindelijk de (financiële) transactie tot stand komt. Door platforms op internet zijn markten ontstaan voor verhuur van spullen en diensten tussen individuen, die voorheen niet bestonden.

Daarnaast hebben de online deelplatforms verschillende manieren gevonden om risico's van de aanbieder (krijg ik mijn spullen onbeschadigd terug) of vrager (krijg ik waarvoor ik betaal) te beperken of te verzekeren en zo het vertrouwen tussen partijen te vergroten. Voorbeelden hiervan zijn het geven van ratings (maaltijden en faciliteiten), het vragen van legitimatie (deelauto's) of het verzekeren van gedeelde spullen (deelauto's en kamerverhuur⁵).

Snelle groei

De online klus- en deeleconomie groeit snel. De fundamentele reden voor deze snelle groei is volgens Rathenau: het aanbod is er (mensen hebben spullen en tijd beschikbaar) en het is met weinig tijd en inspanning te realiseren. De belangrijkste investeringen die een platform moet doen, zijn het ontwikkelen van de software voor het platform, het vaststellen van de spelregels en het voeren van marketingcampagnes. Sommige platforms hebben grote investeerders achter zich die het mogelijk maken om (eventueel verlieslatend) marktaandeel te verwerven⁶.

Nauwkeurige cijfers over het aandeel van de klus- en deeleconomie ontbreken, omdat statistische bureaus geen toegang hebben tot transactiegegevens en de platforms zelf summier, en niet per se nauwkeurig (en mogelijk bewust te optimistisch), over hun groei rapporteren. De cijfers die bekend zijn, tonen in ieder geval een spectaculaire groei aan. Zo heeft:

- Kaleidos Research (2016) de groei in kaart gebracht door een enquête van drie jaar geleden te herhalen: in 2016 participeerde 23 procent van de Nederlanders in de deeleconomie terwijl dat in 2013 nog maar zes procent was.
- PricewaterhouseCoopers (PwC, 2015), verwacht op basis van een survey onder consumenten, dat de klus- en deeleconomie meer dan 20 maal zo groot kan zijn in 2025 als in 2013.
- SEO in haar onderzoek 'De opkomst en groei van de kluseconomie in Nederland' (2018) geconcludeerd dat de omvang van de kluseconomie in Nederland op dit moment relatief klein is: 0,4 procent van de beroepsbevolking (34 duizend werkers) is actief als werker. Maar dat de groei stevig is.

⁴ Transactiekosten zijn alle kosten die verbonden zijn aan het volbrengen van een transactie [Williamson, 1981]. Het gaat hierbij niet alleen om financiële kosten maar ook om snelheid, eenvoud, bereikbaarheid, vertrouwen etc.

⁵ Airbnb heeft geen verzekering en gaat ervan uit dat je dit zelf hebt geregeld, in een worst case scenario hebben zij een garantiefonds.

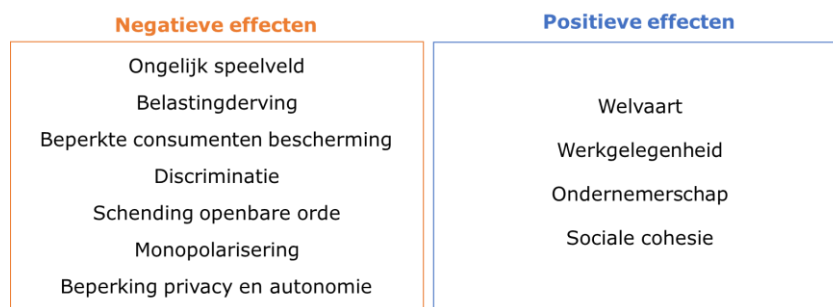
⁶ "De opkomst en groei van de kluseconomie in Nederland", SEO, maart 2018

Het is belangrijk om op te merken dat een volledig beeld van de omvang van de klus- en deeleconomie niet voorhanden is. De uitgevoerde onderzoeken focussen zich op de traditionele economie vs. de platformeconomie. Een deel van de klus- en deeleconomie gaat echter buiten de platformen om en het is dus de vraag in hoeverre dit 'zwarte circuit' bij het in kaart brengen van de omvang meegenomen zou moeten worden⁷. In de vergelijking die we in dit onderzoek maken houden we geen rekening met dit 'zwarte circuit'.

Impact van de klus- en deeleconomie

Aan de hand van vijf casussen beschrijft het Rathenau rapport welke publieke belangen geraakt worden door de nieuwe initiatieven die ontstaan door de klus- en deeleconomie. In de onderstaande figuur zijn deze samengevat.

Figuur 2. Negatieve of positieve effecten van de klus- en deeleconomie op publieke belangen



2.2 Een ongelijk speelveld?

Een van de negatieve effecten van de klus- en deeleconomie (zie figuur 2) is het ontstaan van een mogelijk ongelijk speelveld vanwege verschillen in de regelgeving. De toenmalige minister van EZ deed tijdens het debat hierover de uitspraak dat regels voor de "oude economie" soms niet meer nodig zijn door de komst van nieuwe initiatieven en verdienmodellen. De heer Paternotte stelde naar aanleiding hiervan de vraag die centraal staat in dit onderzoek: "Vindt de minister het een idee om de ATR te vragen te bekijken welke regels geschrapt kunnen worden als gevolg van de opkomst van nieuwe verdienmodellen?"

Wij hebben voor dit onderzoek de vraag toegespitst op verschillen in de regelgeving tussen een aanbieder in de klus- en deeleconomie en een ondernemer in de traditionele economie. Ofwel, de thuisbakker vs. de banketbakker, de thuishok vs. de bistro, de vrije logeerkamer vs. de B&B. In die zin is de vraag aan ATR interessant: in plaats van te schieten in een regelreflex vraagt de Kamer het tegenovergestelde: als er blijkbaar minder regels zijn voor de klus- en deeleconomie dan kun je wanneer die wel bestaan voor andere (kleine) bedrijven, deze mogelijk schrappen. Dit alles uiteraard wel zo, dat het publieke belang geborgd is.





Vergelijken van verplichtingen

In dit onderzoek is bekeken waar in de regelgeving, uitvoering en/of het toezicht verschillen bestaan tussen vergelijkbare activiteiten in de klus- en deeleconomie en de ondernemer. Ofwel, moet een thuishok die ieder weekend 20 tot 30 gasten ontvangt (klus- en deeleconomie) aan dezelfde eisen voldoen als een klein restaurant dat enkele dagen

⁷ Zo wordt bijvoorbeeld bij Thuisbezorgd.nl slechts 1,4% van de bestellingen door koeriers gedaan die het platform zelf aanstuurt. Zolang niets bekend is over de overige 98,6% is een discussie over de omvang niet compleet. Zie ook <http://rev.vu/0q34j>

per week open is (traditionele economie)? Ook is hierbij de vraag welke verplichtingen het platform heeft. In de onderstaande figuur illustreren we dit met een voorbeeld.

Figuur 3. Schematische weergave onderzoeksopzet

	'Traditionele' economie	Klus- en deeleconomie	
			
Beleidssterrein	Restaurant	Thuisrestaurant	Platform
Regelgeving			
• Drank- en Horecawet	Ja	Ja	Nee
• Voedselveiligheid	Ja	Ja	Nee
• Veiligheid en BHV	Ja	Nee	Nee
• Openingstijden (APV)	Ja	Nee	Nee
• Exploitatievergunning	Ja	Nee	Nee
•
Uitvoering en toezicht			
• Toezicht NVWA	Ja	Ja	Nee
• Toezicht gemeenten	Ja	Ja	Nee
•

In het onderzoek hebben we aan de hand van drie casussen in de klus- en deeleconomie 24 wettelijke verplichtingen geselecteerd. Voor deze verplichtingen zijn we nagegaan of deze ook in de klus- en deeleconomie gelden. In de vergelijking zijn we uitgegaan van vergelijkbare omstandigheden. In alle casussen zijn de aanbieders in de klus- en deeleconomie daarom vergeleken met kleine ondernemers.

Belangrijk aandachtspunt bij deze afbakening is dat verschillen die ontstaan door het hebben van personeel (werkgeverschap) niet zijn onderzocht. In de onderstaande paragraaf gaan we hier verder op in.

2.3 Ondernemer versus werkgever

In de traditionele economie is dikwijls sprake van werkgeverschap, terwijl in de klus- en deeleconomie vaak een ondernemende burger zelf aan de slag gaat. Zodra er sprake is van werkgeverschap (en dus van personeel) dan nemen de verschillen in de verplichtingen en daarmee de regeldruk toe. Het Rathenau rapport geeft vanuit een van de casussen aan dat de kosten van het werkgeverschap een concurrentievoordeel voor de klus- en deeleconomie veroorzaken. De gesprekken die wij voor dit onderzoek deden met experts, ondernemers en platforms bevestigden dit. Een banketbakker formuleerde het als volgt:

Op een bruiloft stond een prachtige bruidstaart gemaakt door een 'thuisbakker'. Eerlijk gezegd knap stukje handwerk, gekocht via een of ander platform voor een prijs van € 150,=. Als ik alleen al de uren zou moeten vergoeden tegen het minimum cao-loon dan zou diezelfde taart minimaal het vijfvoudige kosten.

Bovenstaande citaat betreft alleen een vergelijking van de loonkosten. Maar zodra een ondernemer werkgever wordt, dan neemt het aantal wettelijke verplichtingen toe. Dit loopt uiteen van het doen van afdrachten (o.a. loonbelasting, premies), verplichtingen uit de Arbwet (o.a. RIE, verplicht aansluiten arbodienst), bijhouden van administraties (o.a. werktijden, werkkostenregeling), verzekeringen (o.a. aansprakelijkheid), afdekken van risico's (o.a. loondoorbetaling bij ziekte), treffen van voorzieningen (o.a. transitievergoeding) en eventueel cao gerelateerde verplichtingen (o.a. pensioen).

Het grote verschil tussen ondernemer en werkgever, zien we ook terug in de discussie over zzp-ers. De zzp-er wordt gezien als ondernemer maar is geen werkgever. Rathenau zegt hierover dat platforms mogelijk leiden tot meer zzp-ers ten koste van vaste banen. De toename van het aantal zzp-ers komt onder meer door de verlaging van de transactiekosten. Uit gesprekken die wij met ondernemers voerden blijkt dat zij het grote aantal verplichtingen voor werkgevers, de daarmee samenhangende kosten, zien als ongelijk speelveld. Sommige zien dit zelfs als aanleiding om zzp-er te worden:

Ik heb de zaak nu zo'n 15 jaar en de crisis overleefd. De regeldruk en kosten zijn de laatste jaren maar blijven toenemen en ook de gemeente stelt steeds meer eisen. De winstgevendheid is hierdoor marginaal en daarom hebben we besloten het restaurant te sluiten. Ik ga zonder personeel verder als cateraar, 'thuiskok' en gelegenhedsrestaurant. Dan hoef ik aan een stuk minder regels te voldoen.

De vergelijking tussen de klus- en deeleconomie en de traditionele economie maakt dus ook het verschil zichtbaar tussen regelgeving die gerelateerd is aan het werkgeverschap en de impact hiervan op de bedrijfskosten. Zeker voor het kleinere MKB-bedrijf blijkt dit een belangrijk issue te zijn. Het is volgens de werkgeversorganisaties (VNO-NCW en MKB Nederland) evident dat de huidige (arbeidsmarkt)regels en de enorme last en risico's die dat voor werkgevers met zich mee brengt, ertoe leiden dat andere modellen gevonden worden en er meer zzp-ers of andere flexibele vormen gebruikt worden.

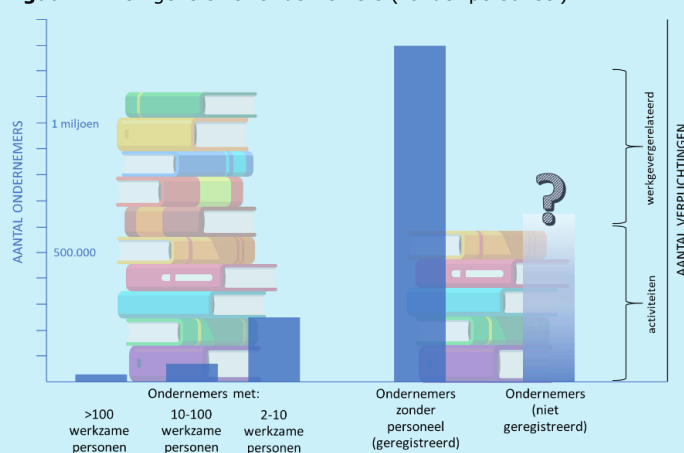
Het is niet duidelijk of Rathenau het ongelijke speelveld dat ontstaat met de werkgever heeft meegenomen in alle onderzochte publieke belangen die door de klus- en deeleconomie worden geraakt. Uit interviews komt naar voren dat platforms een rol als werkgever niet vinden passen bij hun oorspronkelijke doel om te faciliteren en te verbinden. Ook zou het verdienmodel en dat van de deelnemers onder druk komen te staan. Als werkgeverslasten in tarieven mee worden gerekend, vrezende platforms en deelnemers dat de betreffende diensten niet meer aantrekkelijk zijn voor particulieren. Mogelijk dat de positieve effecten 'werkgelegenheid' en 'ondernemerschap' in het Rathenau rapport als gevolg hiervan zouden moeten worden bijgesteld? Zeker wanneer we rekening houden met het relatief grote aantal kleine werkgevers dat in concurrentie is met de klus- en deeleconomie (zie tekstkader 1).

Tekstkader 1. Aantal werkgevers met personeel

In de onderstaande figuur schetsen we een beeld van het verschil in verplichtingen en de aantallen ondernemers die daar mee te maken hebben. De figuur laat het aantal werkgevers zien ten opzichte van het aantal zzp-ers (246 duizend vs. 1,36 miljoen). De aantallen aanbieders actief in de klus- en deeleconomie zijn niet bekend.

Opvallend is dat van de werkgevers ruim 80% niet meer dan 10 personeelsleden heeft. In de onderstaande figuur is dit indicatief geschetst om het verschil te laten zien tussen het grote aantal verplichtingen dat van toepassing is op werkgevers versus het aantal verplichtingen van toepassing op zzp-ers en aanbieders in de klus- en deeleconomie.

Figuur 4. Werkgevers vs. Ondernemers (zonder personeel)



Hoe zijn we met 'werkgeververplichtingen' in dit onderzoek omgegaan?

De doelstelling van dit onderzoek is nagaan of verschillen in regelgeving tussen de klus- en deeleconomie en de traditionele economie aanleiding kunnen zijn om regels te schrappen of te vereenvoudigen. Uit het grote aantal verplichtingen dat per casus van toepassing is hebben we 24 verplichtingen geselecteerd en vergeleken. We hebben een breed spectrum aan verschillende verplichtingen genomen. Dit onderzoek is geen volledig onderzoek naar alle verplichtingen.

Ondanks dat de 'werkgeververplichtingen' een belangrijk verschil zijn tussen de klus- en deeleconomie en de traditionele economie, zijn deze niet in alle casussen van het onderzoek meegenomen⁸. De belangrijkste reden is dat verschuiving naar meer zzp-ers of andere flexibele vormen van arbeid (zoals we in de klus- en deeleconomie zien) een bredere ontwikkeling is dan alleen bij platforms⁹. VNO-NCW en MKB Nederland bepleiten in hun position paper dat er geen aparte platformregulering nodig is rond de arbeidsmarkt, maar dat er wel meer duidelijkheid nodig is rond zzp-ers. Daar wordt in het sociale overleg aan gewerkt. Tegelijk laat dit symptoom zien dat de verplichtingen voor werkgevers rond ziekte en ontslag volgens VNO-NCW en MKB Nederland aangepast moeten worden. Ook daarover vindt overleg plaats met SZW en de bonden. Ondernemend Nederland (ONL) benadrukt dat platforms innovatieve en vernieuwende ontwikkeling stimuleren vanuit een maatschappelijke behoefte. Onwerkbaar regelgeving mag deze innovatie niet afremmen.

⁸ In de casus schoonmaak zijn wel enkele werkgeversverplichtingen meegenomen omdat de regelgeving hier expliciet is in het gebruik van definities (zie paragraaf 3.2).

⁹ Position paper "Veel (werk)kansen door de platformeconomie binnen bestaande rechtsstelsel", VNO-NCW, MKB-Nederland 16 november 2017

2.4 Samenvatting

Het Rathenau rapport laat zien dat de klus- en deeleconomie verschillende positieve en negatieve effecten heeft op publieke belangen. Doordat platforms de transactiekosten verlagen, gemak (convenience) brengen en het vertrouwen tussen aanbieders en afnemers vergroten, ontwikkelen zich nieuwe verdienmodellen. Dit gecombineerd met de snelle groei van de klus- en deeleconomie maakt dat het belangrijk is om aandacht te hebben voor de publieke belangen. In dit onderzoek is vooral gekeken naar het ongelijke speelveld dat als gevolg van regelgeving kan ontstaan.

De doelstelling van dit onderzoek is nagaan of op een vergelijkbare activiteit in de klus- en deeleconomie en de traditionele economie, verschillen in wettelijke verplichtingen bestaan. In de traditionele economie is vaak sprake van werkgeverschap, terwijl dit in de klus- en deeleconomie niet het geval is. Zodra sprake is van werkgeverschap (en dus van personeel) dan nemen de verschillen in de verplichtingen en daarmee de regeldruk toe.

De conclusie is dat regelgeving en verplichtingen gekoppeld aan het werkgeverschap een verschil zijn tussen de traditionele economie en de klus- en deeleconomie. Dit verschil is slechts heel beperkt meegenomen in dit onderzoek omdat sprake is van een bredere maatschappelijke ontwikkeling in de richting van meer zzp-ers en flexibele vormen van arbeid. In de diverse maatschappelijke overleggen is dit geadresseerd. Dit neemt overigens niet weg, dat een verschillenonderzoek tussen werkgever en ondernemer inzicht kan geven in mogelijkheden om verplichtingen te vereenvoudigen of uit te zonderen voor kleine ondernemers (zie de casus schoonmaak).

3 De vergelijking

3.1 De casussen en regelgeving

Om zichtbaar te maken of, en zo ja waar er verschillen zijn in de regelgeving, uitvoering of toezicht is gewerkt met casussen. Bij de selectie van de casussen door ATR en de klankbordgroep is rekening gehouden met de volgende uitgangspunten:

- *Spreiding van platforms over de diverse sectoren.* Om zoveel mogelijk recht te doen aan het verzoek om maatwerk, is gekozen voor een ruime spreiding in sectoren.
- *Spreiding tussen de kluseconomie en de deeleconomie.* De casussen verschillen in de mate waarin sprake is van spullen delen (kapitaal) respectievelijk arbeid en tijd (dienstverlening). Primair is uitgegaan van consumer-to-consumer transacties. Waar relevant voor de vergelijking zijn business-to-consumer transacties (bijvoorbeeld mobiliteit) meegenomen.
- *Omvang van het platform in de klus- en deeleconomie.* In de casussen wordt vraag en aanbod gefaciliteerd via de grotere platforms van Nederland. Dit betekent dat de casussen een groot bereik hebben in de klus- en deeleconomie.

Op basis van de bovenstaande uitgangspunten zijn de volgende casussen geselecteerd:

1. **Mobiliteit.** In deze casus is een vergelijking gemaakt tussen een autoverhuurbedrijf in de traditionele economie met een particulier die via een platform (zoals Snappcar of MyWheels) zijn onbenutte auto aan een andere particulier verhuurt (C2C). Aangezien ook bedrijven auto's verhuren via platforms, is ook de vergelijking met B2C gemaakt (bijvoorbeeld Greenwheels).
2. **Voedselbereiding.** In deze casus is een vergelijking gemaakt tussen een klein restaurant met beperkte openingstijden in de traditionele economie, met een thuiskok die regelmatig diners aanbiedt in zijn huiskamerrestaurant (bijvoorbeeld via ShareDnD) of maaltijden tegen vergoeding bereidt voor buurtgenoten (bijvoorbeeld via Thuisafgehaald).
3. **Schoonmaken.** In de casus is een vergelijking gemaakt tussen een schoonmaakbedrijf met enkele personeelsleden in de traditionele economie, met een particulier die via een platform (zoals Helpling of iemand.nl) schoonmaakt bij particuliere huishoudens.

Per casus hebben we een overzicht opgesteld van de belangrijkste beleidsthema's en op basis hiervan zijn 24 verplichtingen geselecteerd die zijn vergeleken. Bij het selecteren van de verplichtingen is rekening gehouden met regelgeving die recentelijk of op dit moment is onderzocht (zie bijlage I voor een overzicht met lopende onderzoeken naar de klus- en deeleconomie).

In de onderstaande figuren zijn de drie casussen en daarin vergeleken regelgeving samengevat. In bijlage II zijn de casussen toegelicht en in bijlage III is een overzicht van de geselecteerde verplichtingen opgenomen.

Figuur 5. Illustratie van de vergelijking van verplichtingen per casus



3.2 Vergelijking wet- en regelgeving

Voor de drie casussen is onderzocht waar feitelijke overeenkomsten en verschillen in wet- en regelgeving zich bevinden tussen de traditionele en de klus- en deeleconomie. Het resultaat van deze vergelijking geeft vanuit een juridische invalshoek antwoord op de vraag: zijn er verschillen in wettelijke verplichtingen?

Het antwoord op deze vraag is: ja. Een aanbieder in de klus- en deeleconomie heeft te maken met minder verplichtingen. Voor de drie casussen zijn in totaal 24 verplichtingen onderzocht. Hiervan is bij 9 verplichtingen sprake van een verschil.

Tabel 1. Vergelijking verplichtingen tussen traditionele en klus- en deeleconomie

	Verplichting	Traditioneel	Klus- en deel
Case 1.	1. Exploitatievergunning voor autoverhuurbedrijf	Ja	Nee
	2. Parkeervergunning / autodatevergunning	Ja	Ja
Case 2.	3. Drank- en horecavergunning	Ja	Ja
	4. Sociale hygiëne	Ja	Ja
	5. Inrichtingseisen drank- en horeca	Ja	Ja
	6. Voedselveiligheidsplan (HACCP)	Ja	Ja
	7. Registratieverplichting (HACCP)	Ja	Ja
	8. Allergeneninformatie	Ja	Ja
	9. Melding milieubeheer	Ja	Nee
	10. Horeca exploitatievergunning	Ja	Nee
	11. Ontheffing sluitingstijden	Ja	Nee
	12. Muzieklicentie	Ja	Ja
	13. Documentatie Buma	Ja	Ja
Case 3.	14. Regeling Dienst aan Huis (RDH) ¹⁰	Nee	Ja
	15. Risico-inventarisatie en evaluatie (RIE)	Ja	Nee
	16. Arbeidstijden	Ja	Ja
	17. Minimumloon	Ja	Ja
Algemeen	18. Afdragen loonbelasting	Ja	Nee
	19. Inschrijven handsregister KvK	Ja	Nee
	20. Verstrekken statistische gegevens CBS	Ja	Nee
	21. Voldoen aan bestemmingsplan	Ja	Ja
	22. Meewerken aan inspecties	Ja	Ja
	23. Leges	Ja	Ja
	24. Bescherming persoonsgegevens / AVG	Ja	Ja

¹⁰ De wetgever stelt dat bij schoonmaak altijd sprake is een werkgever-werknemer relatie. De RDH is gericht op particulieren en vereenvoudigt een aantal wettelijke verplichtingen (15 en 18).

Definities maken duidelijk of verplichting wel of niet van toepassing is

De discussie of regelgeving van toepassing is, wordt bepaald door de definities en hoe die worden uitgelegd. Tijdens de juridische analyse bleek dat definities vaak abstract zijn geformuleerd waardoor het voor iedere verplichting noodzakelijk bleek om individueel te bepalen of de verplichting ook van toepassing was op de klus- en deeleconomie.

In het onderstaande tekstkader illustreren we aan de hand van enkele voorbeelden hoe we met definities in het onderzoek zijn omgegaan.

Tekstkader 2. Voorbeelden van niet sluitende begripsbepalingen in wet- en regelgeving

- 'Bedrijfsmatig': In het kader van de uitoefening van beroep of bedrijf en derhalve niet privé of als particulier. De term komt onder andere terug in de Drank- en Horecawet, Wet milieubeheer en de APV.

Voor de verplichting 'Melding milieubeheer' is de definitie uit de Wet milieubeheer (Wm) van toepassing. Deze sluit privé of particulier expliciet uit. Ondanks dat in de toelichting bij de Wet staat dat onder 'hobbymatig' ook bedrijfsmatig kan worden verstaan, gaat het hierbij alleen om het houden van dieren. Deze verplichting is daarom niet van toepassing op de klus- en deeleconomie.

- 'In een omvang alsof zij bedrijfsmatig was': In jurisprudentie wordt aangenomen dat het onderscheid tussen een bedrijfsmatig en hobbymatig karakter wordt bepaald door aard, omvang en intensiteit van de activiteit. De term komt onder andere terug in de APV en lokale horecaverordeningen.

Gemeenten hebben de zogenaamde autonome bevoegdheid om lokaal beleid en regels te maken. Een voorbeeld hiervan is de exploitatievergunning. Het doel van een exploitatievergunning is het borgen van een gezond woon- en leefklimaat en het garanderen van openbare orde en veiligheid in de nabijheid van een bedrijf. De exploitatievergunning wordt daarnaast gebruikt om de integriteit van bedrijven te toetsen op basis van de wet Bibob.

De exploitatievergunning is altijd gericht op een specifieke branche of groep bedrijven (bijvoorbeeld Horeca, autoverhuur etc.) en daarom niet van toepassing op de klus- en deeleconomie. Hetzelfde geldt voor de ontheffing sluitingstijden.

- 'Onderneming': De Kamer van Koophandel gebruikt drie criteria om te bepalen wat een onderneming is. Deze sluiten aan bij de criteria die de Belastingdienst gebruikt om te bepalen of iemand btw-plichtig is. Deze criteria zijn: 1. er is sprake van het leveren van goederen en/of diensten, 2. er is sprake van een meer dan symbolische vergoeding en 3. er is sprake van deelname aan het (normale) economische verkeer. De term komt onder andere terug in de Handelsregisterwet.

Uit de interviews blijkt dat in de klus- en deeleconomie discussie is over de vraag of criteria 2 en 3 van toepassing zijn. Dit is afhankelijk van de situatie. Soms is er sprake van het tegen een symbolische vergoeding leveren van goederen of diensten. In dat geval is er sprake van een niet-economische activiteit. Aan de andere kant komt het voor dat meer dan symbolische vergoedingen worden gevraagd. Daarnaast geldt voor de Belastingdienst dat het incidenteel verrichten van prestaties niet leidt tot een belastingplicht. Dit betekent dat een verplichte KvK inschrijving afhangt van diverse factoren en geen eenduidig antwoord is te geven of deze verplichting wel of niet geldt in de klus- en deeleconomie.

Gezien de ruimte die de definitie geeft zijn we er in casussen vanuit gegaan dat de inschrijving KvK niet van toepassing is op de klus- en deeleconomie. Omdat het CBS aansluit bij de inschrijving KvK is ook deze verplichting niet van toepassing op de klus- en deeleconomie.

- 'Anders dan om niet': Tegen betaling of andersoortige prestatie. Voor de toepassing van de Drank- en Horecawet is in hoofdzaak de verstrekking tegen betaling van belang. Indien bedrijfsmatig toch gratis alcohol wordt verstrekt, dan wordt gehandeld in strijd met artikel 25 van de Drank- en Horecawet. De term komt onder andere terug in de Drank- en Horecawet.

Ondanks dat de definitie 'inrichting' of 'bedrijfsmatig' binnen de Drank- en Horecawet ervoor zou kunnen pleiten dat de klus- en deeleconomie erbuiten zou kunnen vallen, zorgt de definitie 'anders dan om niet' ervoor dat de klus- en deeleconomie onder deze wet valt. Hiermee zijn de verplichtingen 3, 4 en 5 op beide economieën van toepassing.

Discussie over 'bedrijfsmatig' leidt tot discussie

Wij zijn van mening dat, zeker wanneer we het beleidsdoel van de regelgeving als uitgangspunt hanteren, de wet- en regelgeving en bijbehorende jurisprudentie over het algemeen duidelijk is. Toch laat de regelgeving nog ruimte voor interpretatie. Vooral waar het gaat om de definitie van bedrijfsmatig: ofwel wanneer gaat een hobbymatige activiteit over in een bedrijfsmatige activiteit. Er is een levendige jurisprudentie over deze definitie ontstaan.

Uit de interviews blijken binnen de klus- en deeleconomie ook verschillende interpretaties voor te komen (zie tekstkader 3). Discussie over definities is te voorkomen door daar waar duidelijkheid is (bijv. de Drank- en Horecawet) dit te expliciteren. Daar waar nog discussie is, dient deze duidelijkheid te worden gecreëerd.

Tekstkader 3. Definitie 'bedrijfsmatig' in de casus Voedselbereiding

Platforms gaan op verschillende manieren om met de term 'bedrijfsmatig'. Waar het ene platform thuis-koks helemaal niet belemmert in het aantal maaltijden of de hoogte van de vergoedingen, stelt het andere platform wel een grens om het hobbymatige karakter van de activiteit te benadrukken. Zolang een thuis-kok onder een aantal maaltijden per week of een bepaalde omzet per jaar blijft, is het platform van mening dat de activiteit niet bedrijfsmatig is.

Hierbij moet worden opgemerkt dat thuis-koks zich niet gebonden zien aan een platform.

Duidelijkheid over begrippen door RDH

Een bijzonder geval is de Regeling dienstverlening aan huis (RDH), die is onderzocht in de derde casus over schoonmaak. Meer dan in de andere casussen schept de wetgever met de RDH duidelijkheid over begrippen. De wetgever heeft in de RDH de relatie tussen de klant (particuliere werkgever) gedefinieerd. Zo is anders dan bij bijvoorbeeld het begrip 'bedrijfsmatig' helder welke verplichtingen wel en niet van toepassing zijn op particuliere werkgevers. De rolverdeling tussen particuliere klanten en schoonmakers is in de klus- en deeleconomie voor wat betreft de casus schoonmaak hierdoor duidelijker. Voor platforms en hun gebruikers is het helder waaraan zij moeten voldoen om in de klus- en deeleconomie te mogen werken.

Door de aard van de RDH ontstaan verschillen tussen de klus- en deeleconomie en de traditionele economie. Het doel van de RDH is immers om het voor particulieren makkelijk te maken hulp in de huishouding te nemen. Daartoe bundelt de regeling uitzonderingen op werkgeverslasten uit verschillende wetten, die particuliere werkgevers vrijstellen van een aantal werkgeversverplichtingen. De ondernemer in de traditionele economie (in dit geval een schoonmaakbedrijf) moet nog wel aan alle werkgeversverplichtingen voldoen.

Op basis van de RDH zijn de Arbeidsomstandighedenwet, de Arbeidstijdenwet en de Wet op het Minimumloon wel voor beide economieën van toepassing. Particuliere klanten (of: werkgevers) zijn echter vrijgesteld van onder andere het verkrijgen van toestemming van het UWV voor ontslag en het afdragen van premies of belasting voor werknemersverzekeringen, loonbelasting of volksverzekeringen. Bij ziekte betalen particulieren zes weken loon door in plaats van de reguliere termijn van twee jaar. Daarnaast maakt de RDH een uitzondering voor het verbod op discriminatie voor werk in de persoonlijke leefomgeving¹¹.

In hoofdstuk 2 concludeerden we dat het verschil in verplichtingen toeneemt zodra sprake is van een werkgever-werknemer relatie. De RDH is erop gericht werkgeverslasten te verlichten door uitzonderingen te maken op de reguliere regelgeving: zonder de RDH zouden de verplichtingen 15 en 18 ook van toepassing zijn geweest op de klus- en deeleconomie. We hebben deze verplichtingen meegenomen als voorbeeld om te laten zien dat het mogelijk is om voor een specifieke doelgroep verplichtingen in regelgeving uit te zonderen of te vereenvoudigen.

Tekstkader 4. Achtergrond Regeling Dienstverlening aan Huis (RDH)¹²

Om schoonmaakwerkzaamheden (en andere hulp in huis, zoals oppassen of tuinieren) voor particulieren te stimuleren is in 2007 de Regeling Dienstverlening aan huis opgesteld. Deze regeling is een uitzonderingsregeling op de verplichte lasten die een werkgever normaal gesproken wel heeft als het gaat om kleinschalige diensten en klusjes van particulieren onderling. Iemand die werkt via de Regeling dienstverlening aan huis, werkt 'wit', rechtstreeks voor de klant.

In de casus over schoonmaak dragen schoonmakers die via een platform schoonmaken geen loonbelasting en premies af, maar moeten zij hun inkomsten wel melden bij de Belastingdienst. Het platform controleert hier niet op. Overigens blijkt uit de interviews en het literatuuronderzoek¹³ dat de Regeling dienstverlening aan huis veelal onbekend is, bij zowel particulieren als dienstverleners. Helpling en Iemand bespreken de regeling bij de intake.

Ook platforms hebben te maken met wettelijke verplichtingen

Platforms zijn ondernemingen die uiteraard aan de daarvoor geldende regelgeving moeten voldoen. In dit onderzoek hebben we verplichtingen onderzocht die direct van toepassing zijn op de activiteiten in de klus- en deeleconomie. In de meeste situaties gaat het dan om verplichtingen waaraan de aanbieder in de klus- en deeleconomie moet voldoen. Het platform bemiddelt tussen beide en daarmee blijken van de onderzochte verplichtingen de meeste niet van toepassing te zijn.

Een voorbeeld van een verplichting waar platforms aan moeten voldoen is de AVG. Platforms verzamelen data van gebruikers (zoals naam, adresgegevens, gebruiksfrequenties, vergoedingen, ed.), omdat de transacties nu eenmaal via hun platforms plaatsvinden.

¹¹ De Algemene wet gelijke behandeling (art. 5 lid 3) stelt dat het discriminatieverbod niet van toepassing is op de werkverhouding die een privé-karakter heeft. Een particulier mag zelf bepalen wie de werkzaamheden mag komen doen, bedrijven moeten wel aan deze verplichting voldoen. Een hotel moet iedere gast accepteren, bij Airbnb worden mensen heel makkelijk niet geaccepteerd. In het Rathenau rapport is fenomeen wetenschappelijk onderbouwd.

¹² Dienstverlening aan huis: wie betaalt de rekening? Adviescommissie Dienstverlening aan huis, maart 0214. (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-310453.pdf>)

¹³ De werkster ontslaan kost geld, Consumentenbond, april/mei 2016 (https://www.consumentenbond.nl/binaries/content/assets/cbhippowebsite/gidsen/geldgids/2016/nummer-3---april/gg201604p07_hulp_in_huis.pdf)

Deze data wordt onder meer gebruikt om met behulp van slimme technologie en algoritmen vraag en aanbod te faciliteren. Platforms delen op dit moment geen individuele gebruiksdata met toezichhouders.

De uit de AVG voortvloeiende verplichtingen liggen bij het platform als we ervan uitgaan dat persoonsgegevens alleen via het platform worden uitgewisseld. Wanneer een aanbieder in de klus- en deeleconomie persoonsgegevens zelf opslaat en beheert valt deze wel onder de verplichtingen van de AVG.

Tekstkader 5. Persoonsgegevens in de casus Mobiliteit

In de casus Mobiliteit spelen persoonsgegevens een belangrijke rol. Reguliere autoverhuurbedrijven vragen veel informatie op van hun klanten, omdat ze willen controleren wie de auto huurt. Dit vloeit niet voort uit regelgeving, maar is beleid van de bedrijven en de verzekeraars zelf. De autoverhuurbedrijven zijn gevoelig voor criminaliteit. Om goed te kunnen monitoren wie een auto huurt, moeten klanten zich kunnen legitimeren en een huurcontract laten zien op naam.

Uit interviews komt naar voren dat autoverhuurbedrijven de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) als een obstakel ervaren voor het voorkomen van crimineel gebruik van huurauto's. Door de AVG hebben klanten namelijk veel meer rechten gekregen, waardoor autoverhuurbedrijven steeds minder gegevens mogen opvragen.

Specifiek voor de casus Mobiliteit geldt dat platforms in de klus- en deeleconomie anders omgaan met persoonsgegevens dan reguliere bedrijven. Bij een platform vinden transacties online plaats en worden minder gegevens opgevraagd dan bedrijven in de traditionele economie doen. Dat dit kan leiden tot onwenselijke situaties liet het programma Opgelicht recentelijk zien (zie verder paragraaf 3.3 onder "De platforms willen naleving van regels verbeteren maar zijn terughoudend").

3.3 Uitvoering

De klus- en deeleconomie is onbekend met regelgeving

Veel aanbieders in de klus- en deeleconomie ontstaan vanuit een hobby, idealen of een behoefte om wat bij te verdienen. Daarbij wordt geredeneerd vanuit de passie voor een bepaald onderwerp, zonder de link te leggen met het uitvoeren van bedrijfsmatige activiteiten en de regels die daarvoor gelden.

Uit de interviews met aanbieders in de klus- en deeleconomie blijkt dat zij in de klus- en deeleconomie niet goed bekend zijn met de van toepassing zijnde verplichtingen. Van verplichtingen die een directe relatie hebben met de activiteit – zoals voedselveiligheid bij de casus voedselbereiding – lijkt men vaker intuïtief op de hoogte te zijn. Van andere verplichtingen is vaak 'iets bekend' maar is de gedachte dat, gezien het kleinschalige en hobbymatige karakter, 'deze toch niet van toepassing zijn' (zie ook tekstkader 6).

In de interviews is opgemerkt dat er geen duidelijke ingang is waar aanbieders in de klus- en deeleconomie naar toe kunnen gaan om na te gaan welke wettelijke verplichtingen gelden. Dit wordt nog eens versterkt doordat websites van bijvoorbeeld de KvK en het Ondernemersplein de ondernemer centraal stellen. Het ontbreekt de aanbieder in de klus- en deeleconomie aan een aanspreekpunt die hen voorziet van informatie omtrent verplichtingen uit wet- en regelgeving. In de praktijk zien we dat enkele platforms hun doelgroep wel faciliteren door aan te geven aan welke wettelijke voorschriften zij zich moeten houden. Een goed voorbeeld is Thuisafgehaald, dat in samenwerking met de NVWA gericht informatie aanbiedt over hygiëne en veiligheid bij het bereiden van voedsel.

Tekstkader 6. Casus Voedselbereiding: in gesprek met een thuiskok.

Mario is 41 jaar, getrouwd en heeft drie kinderen. Vorig jaar is hij bij zijn werkgever boventallig verklaard en zit sindsdien zonder werk. Hij is actief op zoek naar een nieuwe baan, maar tot op heden heeft hij nog niet gevonden wat hij zoekt.

Mario heeft een passie voor koken en vindt het leuk om mensen te ontvangen. Hij heeft er goed over nagedacht, overlegt met zijn vrouw en inmiddels 'runt' hij een huiskamer-restaurant. Na een aantal keer proef koken voor familie en vrienden heeft Mario een menu samengesteld, weet hij hoe hij zijn gasten wil ontvangen en heeft hij bedacht om eens in week open te zijn. Via een platform heeft Mario een profiel aangemaakt.

Met enige regelmaat ontvangt hij inmiddels gasten. Een dag van tevoren doet Mario boodschappen en begint met het klaarmaken van verschillende onderdelen van de recepten. Ingrediënten die echt vers moeten zijn, haalt Mario op de dag zelf. Alle ingrediënten worden in bakjes gedaan en in de koelkast gezet. Op de dag zelf begint Mario met koken, maar vlak voordat de gasten arriveren is de tafel gedekt en staat een welkomstdrankje klaar.

Mario geeft aan dat hij geen ondernemer is, maar een liefhebber die alleen een onkostenvergoeding voor zijn diner vraagt. Hij heeft zelfs de Drank- en Horecawet erop nageslagen, maar de termen 'bedrijfsmatig', 'horecalokaliteit' en 'inrichting' zijn volgens Mario niet op hem van toepassing. Navraag bij de Kamer van Koophandel (KvK) en de Belastingdienst bevestigt zijn vermoeden: de activiteiten spelen zich af binnen de hobby sfeer en er is geen sprake van een winstoogmerk. De Belastingdienst ziet Mario niet als ondernemer voor de inkomstenbelasting.

Zoals toegelicht in 3.2 dient Mario wel te voldoen aan de zogenaamde 'horeca-regelgeving'. Hierbij valt te denken aan de Drank- en Horecawet, verplichtingen rondom voedselveiligheid ((EG) Nr. 852/2004)), bestemmingsplan, etc.

Ondernemers in de traditionele economie beter bekend met verplichtingen

In de traditionele economie is sprake van gevestigde ondernemingen met een traditioneel bedrijfs- en verdienmodel. Deze ondernemingen zijn 'opgegroeid' met regelgeving, worden hier door de overheid op gewezen en zijn daardoor gewend om te werken binnen de kaders van de wet. Ook omdat de bedrijfsvoering hier om vraagt of externe partijen zoals extern ingehuurde adviseurs (zoals een administratiekantoor) hierop wijzen.

Ondernemers in de traditionele economie hebben bovendien vaak direct of indirect te maken met brancheorganisaties, beroepsverenigingen en vakbonden (zie tekstkader 7 voor enkele voorbeelden). Ondernemers kunnen bij dergelijke partijen terecht over uiteenlopende onderwerpen en vormen daardoor een collectief aanspreekpunt. Ook als het gaat om wet- en regelgeving, bijscholing, opleidingen en cursussen.

Tekstkader 7. Invloed van een centraal aanspreekpunt

- Ondernemers in de horeca die voedsel verwerken zijn verplicht om een voedselveiligheidsplan op te stellen op basis van de HACCP, een code met zeven kritische controlepunten (*critical points*). De brancheorganisatie Koninklijke Horeca Nederland (KHN) heeft invulling gegeven aan de code en een hygiëncode opgesteld.¹⁴ KHN communiceert de code breed en biedt ondernemers opleidingen aan. De code helpt ondernemers te voldoen aan de eisen omtrent het voedselveiligheidsplan.
- Ondernemersorganisatie Schoonmaak- en Bedrijfsdiensten (OSB) heeft samen met de RAS een tool ontwikkeld voor schoonmaakbedrijven om de uitvoering van de RI&E te vergemakkelijken.¹⁵ De OSB Academie biedt opleidingen aan, die als verplicht zijn gesteld in de cao Schoonmaak.¹⁶
- Net als veel andere branches stelt de BOVAG-kwaliteitseisen aan de leden, waaraan ze moeten voldoen om lid te mogen worden. Die eisen gaan verder dan die uit de geldende wet- en regelgeving.

Doordat traditionele ondernemers zich beter bewust zijn van de regelgeving ervaren zij, in tegenstelling tot aanbieders in de klus- en deeleconomie, wel regeldruk. Dit betekent overigens niet dat zij regels niet belangrijk vinden (zie tekstkader 8).

Tekstkader 8. Casus Voedselbereiding

Johan is een horecaman in hart en nieren en zit al vanaf jongs af aan in de horeca. In een van de grootste steden van Nederland exploiteert hij twee restaurants en opent binnenkort nog een restaurant. Johan is op de hoogte van alle geldende wet- en regelgeving en voldoet hier aan. Sterker nog, hij vindt dat ook zijn personeel op de hoogte moet zijn van eisen omtrent voedselveiligheid, alcoholgebruik en openbare orde en veiligheid.

Op vrijwillige basis neemt Johan deel aan een privaat zelfcontrolesysteem op het gebied van voedselveiligheid. Dit betekent dat een door de NVWA geaccepteerd bureau (on)aan-gekondigde fysieke inspecties uitvoert en monsters neemt. Johan weet dat de NVWA inspectiegegevens kan opvragen bij het bureau. Een dergelijk systeem vervangt het toezicht niet, maar is wel van invloed op de bezoekfrequentie, diepgang, tijdsbesteding en de maatregelen in het bedrijf door de NVWA.

Wel oog voor het publieke belang

Uit de onderzochte casussen komt naar voren dat ondernemers in de traditionele en de klus- en deeleconomie beiden oog hebben voor het publiek belang van regelgeving. Dit komt voort uit de intrinsieke motivatie van de meeste aanbieders en ondernemers om activiteiten op een integere en ethische manier uit te voeren. Uit de interviews met restauranteigenaren in de traditionele economie en hobbykoks in de klus- en deeleconomie blijkt dat zij voedselveiligheid, het verantwoord schenken van alcohol, goede werkomstandigheden en klantvriendelijkheid hoog in het vaandel hebben staan.

Naast een intrinsieke motivatie, stimuleert het gebruik van recensies door de platforms hen om veilig en hygiënisch te werken. Doen zij dit niet, dan krijgen zij te maken met

¹⁴ Voor meer informatie zie de website van KHN: <https://www.khn.nl/hygiencode> (geraadpleegd in augustus 2018)

¹⁵ Voor meer informatie zie de website van OSB Schoonmaak: <https://www.osb.nl/arbo-en-milieu/arbeidsomstandigheden/ri-en-e/> (geraadpleegd in augustus 2018)

¹⁶ Voor meer informatie zie de website van OSB Schoonmaak: <https://www.osb.nl/opleidingen/> (geraadpleegd in augustus 2018)

negatieve recensies en teruglopende inkomsten. Ook in de casus over schoonmaken komt dit duidelijk naar voren. Zowel een schoonmaakbedrijf als een particuliere schoonmaker is gebaat bij klandizie. Een teruggang in kwaliteit of geen goede werkomstandigheden heeft direct gevolgen voor de inkomsten.

Er zijn ook publieke belangen die niet door recensies en beoordelingen gediend kunnen worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de belangen van de externe stakeholders zoals de buurt (parkeren) en burens (geluid- en stankoverlast). Maar bijvoorbeeld ook beleidsdoelen als milieu en veiligheid.

Platforms geven zelf aan een zekere verantwoordelijkheid op zich te (willen) nemen om eisen uit wet- en regelgeving toe te passen en zorg te dragen voor hun gebruikers. Dat doen ze door middel van voorlichting of door bepalingen over bijvoorbeeld veilig werken op te nemen in overeenkomsten en reglementen (zie tekstkader 9 voor voorbeelden).

Tekstkader 9. Voorbeelden van hoe platforms verantwoordelijkheid nemen.

Een aantal platforms geeft aan een zekere verantwoordelijkheid te nemen:

- In overleg met de NVWA heeft Thuisafgehaald op haar website informatie geplaatst over voedselveiligheid en hygiënevoorschriften.
- Helpling heeft in de dienstverleningsovereenkomst, die de schoonmaker met de klant afsluit, bepalingen opgenomen over de RDH. Op basis daarvan moet de klant voor een veilige werkomgeving zorgen. Dit communiceert Helpling in e-mails aan klanten. Daarnaast heeft Helpling een aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten, waar klanten een beroep op kunnen doen bij schade.
- SnappCar en Mywheels geven niet alleen voorlichting over auto- en aansprakelijkheidsverzekeringen, maar regelen deze ook voor de platformgebruikers. Hierbij is het belangrijk dat de verzekering ook een onderdeel is van hun verdienmodel, omdat peer2peer autodelen zonder verzekering niet kan werken.

De platforms willen naleving van regels verbeteren maar zijn terughoudend

Hoewel platforms welwillend zijn om een bepaalde rol en verantwoordelijkheid op zich te nemen of te wijzen op wettelijke verplichtingen, zijn ze om verschillende redenen terughoudend. Belangrijkste reden om terughoudend te zijn voor de platforms is dat zij niet als werkgever gezien willen worden. Naarmate een platform meer voorschrijft, kan dit worden geïnterpreteerd als een dienstverband. Zoals in hoofdstuk 2 toegelicht betekent dit dat het platform aan een groot aantal verplichtingen moet gaan voldoen.

De geïnterviewde platforms geven aan dat zij primair vraag en aanbod faciliteren en niet de rol van werkgever vervullen. Dit zou immers afbreuk doen aan de uitgangspunten van hun concept. Andere partijen zijn van mening dat wel sprake is van een dienstverband. Tot nu toe zijn discussies hierover wel gevoerd en heeft een eerste rechtszaak plaatsgevonden. De uitspraak in deze zaak voor het platform Deliveroo¹⁷ tegen een koerier was dat er geen sprake is van een dienstverband (zie tekstkader 10).

Een andere lopende zaak waar de discussie over een vorm van werkgeverschap speelt, is tegen Helpling. Hier doet de FNV een beroep op de Wet Allocatie Arbeidskrachten Door Intermediairs (WAADI) en stelt dat Helpling onder deze regelgeving valt¹⁸. Een uitspraak in deze zaak, is nog niet gedaan.

¹⁷ De Volkskrant, FNV gaat de strijd aan met maaltijdbezorger Deliveroo (15 juni 2018), <https://bit.ly/2RRFLEW>

¹⁸<https://www.parool.nl/amsterdam/fnv-spant-zaak-aan-tegen-schoonmaakapp-helpling~a4606193/>

Tekstkader 10. Voorbeeld discussie werkgever werknemer Deliveroo

In de rechtszaak tegen Deliveroo oordeelde de rechter¹⁹ "de overeenkomst die Deliveroo sloot met de bezorger is geen arbeidsovereenkomst". De betreffende bezorger was ingehuurd als ZZP'er. De overeenkomst die de bezorger sloot met Deliveroo geldt niet als arbeidscontract; en dus was hij niet in loondienst.

De rechter stelde in de uitspraak dat in 'het huidige arbeidsrecht geen rekening is gehouden met de uit de (relatief) nieuwe platformeconomie voortkomende arbeidsverhoudingen'. Volgens de rechter is het aan de wetgever om de wetgeving aan te passen, wanneer men het onwenselijk vindt dat platforms als Deliveroo de ter discussie staande overeenkomst aanbieden.²⁰

Een andere belangrijke reden om terughoudend te zijn is dat het platform de verantwoordelijkheid voor de uitvoering expliciet wil laten liggen bij de beide partijen. Dit heeft te maken met aansprakelijkheid. Platforms doen zo veel als mogelijk is om transparantie te garanderen. Zo moet bij SnappCar een identiteitsbewijs worden geüpload. Desondanks kan het toch fout gaan (zie uitzending Opgelicht²¹). Het platform is dan niet aansprakelijk voor de geleden schade maar verbetert wel de controle en daarmee haar dienstverlening en heeft uit branding perspectief ook een belang dat de dienst als 'veilig' bekend staat.

Een derde, door externe partijen genoemde, reden om geen nalevingsinformatie te verstrekken zijn eventuele commerciële belangen van de platforms. De gedachte hierbij is dat het wijzen op wettelijke verplichtingen aanbieders kan afschrikken waardoor er minder aanbod is. De geïnterviewde platforms hebben aangegeven zich niet in deze derde reden te herkennen. Hun uitgangspunt is te werken binnen de geldende regelgeving.

¹⁹ <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Amsterdam/Nieuws/Paginas/Bezorger-niet-in-loondienst-van-Deliveroo.aspx>

²⁰ Zaak mr. L.S. van Dis vs DELIVEROO NETHERLANDS B.V., (ECLI:NL:RBAMS:2018:5183 Rechtbank Amsterdam, 23-07-2018)

²¹ Uitzending Opgelicht, 25 september 2018, Avrotros (<https://opgelicht.avrotros.nl/uitzending/uitzending-gemist/25-09-2018/fragment/2363/>)

3.4 Toezicht

Het bevoegd gezag is reactief

Enigszins vergelijkbaar met de visie van de aanbieders in de klus- en deeleconomie over het van toepassing zijn van de wettelijke verplichtingen, is de visie van het bevoegd gezag. Uit diverse bronnen en de interviews blijkt dat het bevoegd gezag activiteiten in de klus- en deeleconomie vaak classificeert als niet bedrijfsmatig.

Zoals geconcludeerd in paragraaf 3.3 zijn verplichtingen – met uitzondering van de werkgever-werknemer verplichtingen – ook op de klus- en deeleconomie van toepassing. Hierbij moet worden opgemerkt dat gemeenten lokaal beleid maken en hierin verplichtingen kunnen opnemen of uitzonderen. Deze ruimte is noodzakelijk omdat de lokale omstandigheden tussen gemeenten verschillend zijn. Een goed voorbeeld hiervan is de discussie over AirBnB dat door grote steden aan banden wordt gelegd en in kleinere steden (nog) niet tot problemen leidt.

Opvallend, maar ook logisch vanuit het perspectief van de overheid, is dat de discussie over het al dan niet van toepassing zijn van verplichtingen ontstaat op het moment dat sprake is van overlast. De bekende voorbeelden hiervoor zijn Uber en AirBnB, maar ook in andere casussen, zoals voedselbereiding, is overlast beperken aanleiding om in te grijpen. Sommige gemeenten proberen vooraf overlast te voorkomen. Zo had de gemeente Zoetermeer het voornemen om thuisrestaurants toe te staan²² en daarvoor gerichte regels en voorwaarden te stellen. Later bleek de weerstand vanuit de lokale horeca groot en is de pilot niet doorgedaan.

Volgens VNO-NCW en MKB Nederland heeft de klus- en deeleconomie vooral impact op lokaal niveau, waardoor elke gemeente op zijn eigen manier hiermee omgaat. Dat leidt tot een lappendeken aan gedoogbeleid en regelgeving. Daarom is volgens VNO-NCW Landelijke afstemming nodig om te komen tot meer uniformiteit. Dat is ook in het belang van minder regeldruk.

Klus- en deeleconomie voor toezichthouder minder zichtbaar

Het verschil tussen de traditionele economie en de klus- en deeleconomie op het gebied van toezicht is groot. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat aanbieders in de klus- en deeleconomie onzichtbaar zijn voor toezichthouders. De activiteiten van deze ondernemers spelen zich af in huiselijke kring, zijn niet herkenbaar en ze staan met hun activiteiten niet geregistreerd bij instanties als de Kamer van Koophandel, Belastingdienst of een toezichthouder.

Daarnaast wisselen platforms geen persoonsgegevens uit met toezichthouders. Dit betekent dat toezichthouders in de klus- en deeleconomie geen zicht hebben op wie-wat-wanneer-waar-hoeveel transacties uitvoert. Alleen als er sprake is van klachten, kan de toezichthouder hier actie op ondernemen.

Omdat ondernemers in de traditionele economie zich bij de oprichting van het bedrijf inschrijven bij de Kamer van Koophandel, staan zij wel geregistreerd bij een groot aantal instanties, waaronder de Belastingdienst en (voor voedselbereiding) de NVWA. Hierdoor zijn zij zichtbaar geworden voor toezichthouders.

Er zijn al verschillende initiatieven om aanbieders in de klus- en deeleconomie te laten registreren. Op deze manier zouden zij beter zichtbaar worden voor het bevoegd gezag

²²10 december 2014 <https://www.omroepwest.nl/nieuws/2736297/Hobbykoks-mogen-van-de-gemeente-Zoetermeer-een-huiskamerrestaurant-openen>

en de toezichthouders. Een voorbeeld hiervan is de herziening van de Europese verordening 882/2004. De herziening heeft tot gevolg dat eind 2019 alle bedrijven die bedrijfsmatige activiteiten verrichten, zich bij de NVWA moeten registreren. In de praktijk betekent dit dat hobbykoks worden gezien als ondernemer (anders dan om niet) en daardoor vallen onder de registratieplicht. Ook AirBnB verhuurders worden verplicht om zich te registreren en hun registratienummer te vermelden²³.

De vraag is echter of dergelijke registratieplichten gaan bijdragen aan het beheersen van de maatschappelijke risico's. Toezichthouders verwelkomen meer grip op deze groep maar zeggen tegelijkertijd risicogericht en incident gedreven toezicht te zullen houden. Om deze reden zijn de reacties vanuit het bedrijfsleven op registratieverplichtingen negatief, omdat dit leidt tot regeldruk en een belemmering is voor nieuw ondernemerschap.

Toezicht op de klus- en deeleconomie is reactief

Het niet zichtbaar zijn van aanbieders in de klus- en deeleconomie betekent niet dat er geen toezicht wordt gehouden. Uit de interviews met gemeenten en de NVWA blijkt dat toezicht veelal risico gestuurd en op basis van klachten wordt uitgevoerd. Concreet heeft dit ertoe geleid dat een aantal hobbykoks zijn of haar activiteiten heeft moeten beëindigen. De inspectie SZW houdt in het kader van het programma 'schijnconstructies' toezicht op platforms (zie tekstkader 11).

Een belangrijke reden voor gemeenten is dat zij reactief toezicht houden omdat zij nieuwe ontwikkelingen willen stimuleren en niet op voorhand dicht reguleren. Voor de casus voedselbereiding heeft dat in diverse gemeenten al geleid tot discussie met de lokale belangenverenigingen van horecaondernemers. Ook Horeca Nederland heeft diverse malen aangestuurd op handhaving²⁴. Toch blijken gemeenten veel moeite te hebben om hun lokale regelgeving (zoals maximaal aantal verhuurdagen) te handhaven.

Amsterdam moet het bij de handhaving van de regels hebben van klachten van omwonenden en eigen onderzoek door inspecteurs. Ook dan is beboeten vaak nog lastig omdat feitelijk bewijzen alleen kan als sprake is van heterdaad. De gemeente werkt daarom onder andere met mystery guests en datascraping waarbij computers de sites van verhuurplatforms kopiëren om zo bij te houden of adressen langer dan de maximaal toegestane zestig dagen worden verhuurd.

Tekstkader 11. Casus Schoonmaak

De Inspectie SZW houdt risicogericht toezicht en focust op de ergste overtredingen, die veel werknemers raken. Op basis hiervan ziet de Inspectie de schoonmaaksector als prioriteit. De Inspectie handhaaft regelgeving in principe bij elke werkgever in de schoonmaaksector²⁵, zo kijkt zij bij platforms in de klus- en deeleconomie naar schijnconstructies. De inspectie SZW controleert in de praktijk geen particulieren²⁶.

De Inspectie maakt namelijk een risicoanalyse op basis van het KvK-bestand en controleert geregistreerde bedrijven, met als ondergrens bedrijven met twee of meer werknemers. In de schoonmaaksector bij particulieren staat een schoonmaker niet geregistreerd als bedrijf en werkt vaak alleen. De schoonmaker bij particulieren valt daarmee veelal buiten het gezichtsveld van het preventieve toezicht.

²³ Kamerbrief Voortgang aanpak woningmarkt, 25 september 2018, pagina 6, <https://bit.ly/2yDDK6h>

²⁴ Oproep KHN aan gemeenten en Tweede Kamer: stop oneerlijke concurrentie horeca, 3 april 2018 Koninklijke Horeca Nederland. <https://bit.ly/2ytX9Xj>

²⁵ Inspectie: helpt schoonmaakbedrijven overtrad wet, een derde krijgt boete, Volkskrant 11 januari 2017 <https://bit.ly/2CBpdMX>

²⁶ Jaarplan 2017 Inspectie SZW, pag. 34. <https://bit.ly/2PrqtF6> en <https://www.inspectieszw.nl/sectoren/schoonmaak>

3.5 Samenvatting

Op basis van 24 verplichtingen is voor de aspecten regelgeving, uitvoering en toezicht een vergelijking gemaakt tussen de traditionele economie en de klus- en deeleconomie. Dit resulteert in een antwoord op de vraag: zijn er verschillen?

Kijkend vanuit een juridische invalshoek, bij 9 is sprake van verschillen. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door de begripsbepalingen in de regelgeving. Daar waar het gaat om 'activiteiten' treden er geen verschillen op. Wanneer het gaat om bijvoorbeeld objecten en locaties, dan bepaalt de definitie in de betreffende wet of een verplichting van toepassing is of niet. En anderzijds om dat gericht uitzonderingen worden gemaakt voor particulieren (RDH).

Vanuit het perspectief van uitvoering en toezicht, wordt het verschil tussen beide economieën groter. Ondernemers in de traditionele economie zijn van oudsher gewend om te werken met regelgeving. Bovendien worden zij door overheden, brancheorganisaties, vakverenigingen, etc. geattendeerd op regelgeving en hoe hieraan te voldoen. Aanbieders in de klus- en deeleconomie voelen zich niet aangesproken tot definities in regelgeving, omdat zij hun activiteiten als hobbymatig, niet-commercieel en kleinschalig typeren. Bovendien zijn er in de klus- en deeleconomie geen georganiseerde partijen (zoals brancheorganisaties, platformverenigingen) die ondernemers attenderen op het voldoen aan wet- en regelgeving.

Het verschil in beleving wordt versterkt door het beperkte toezicht in de klus- en deeleconomie. Aanbieders in de klus- en deeleconomie zijn onzichtbaar voor (gemeentelijke) toezichthouders. Hun activiteiten spelen zich af in huiselijke kring en ze staan niet geregistreerd bij bijvoorbeeld de Kamer van Koophandel, Belastingdienst of (gemeentelijke) toezichthouders. Daarbij komt dat platforms geen persoonsgegevens met toezichthouders uitwisselen. Dit betekent dat in tegenstelling tot de traditionele economie, toezichthouders in de klus- en deeleconomie beperkt zicht hebben in wie-wat-wanneer-waar-hoe vaak uitvoert. Toezichthouders geven zelf aan prioriteit te leggen bij de grotere risico's en waar relevant toezicht te houden op de platforms (bijvoorbeeld de Inspectie SZW met het programma 'schijnconstructies').

De rol van platforms balanceert tussen het zelf nemen van verantwoordelijkheid en het hebben van verantwoordelijkheid. Zodra een platform als werkgever wordt aangemerkt krijgt ze te maken met werkgeversverplichtingen. Dit betekent in de praktijk dat platforms er bewust voor kiezen om zo licht mogelijk te blijven ondanks dat ze best meer voorlichting zouden willen geven. Ze beperken zich vooral tot het faciliteren van vraag en aanbod en hebben (en nemen) geen rol ten aanzien van naleving van en toezicht op wet- en regelgeving. Een uitzondering zien we bij de platforms Uber en Deliveroo: die weten dat het aanbieden van een verzekering negatief kan uitpakken in de discussie, maar hebben dat ondanks dat toch gedaan.

4 Regeldruk verminderen

4.1 Identificeren vereenvoudigingen

De doelstelling van dit onderzoek is om als er een verschil is tussen de traditionele economie en de klus- en deeleconomie, na te gaan of dit een aanleiding is om de regelgeving te vereenvoudigen. De analyse van de 24 verplichtingen laat zien dat:

1. Verplichtingen wel op de traditionele economie van toepassing kunnen zijn maar niet op de klus- en deeleconomie.
2. Verplichtingen op beide economieën van toepassing zijn maar een verschil ontstaat doordat in de uitvoering aanbieders in de klus- en deeleconomie deze verplichtingen niet kennen en bevoegd gezag en toezichthouders vooral reactief (dus bij misstanden en klachten) toezicht houden.

Wanneer er sprake is van een verschil (ad. 1) dan zijn we conform de wens van de Tweede Kamer nagegaan of deze verplichting kan vervallen in de reguliere economie. Hierbij zijn we nagegaan wat de consequenties zijn en of de eventueel hierdoor ontstane ongewenste maatschappelijke effecten met andere beleidsinstrumenten zijn te beheersen.

Daar waar er een verschil ontstaat als gevolg van de uitvoering en/of het toezicht (ad 2.) hanteerden we een vergelijkbare benadering om de verplichting voor beide economieën te laten vervallen. Ook hier onderzochten we wat de consequenties zijn en of ontstane ongewenste maatschappelijke effecten op een andere wijze zijn te beheersen.

We benadrukken dat het hier gaat om een gedachte-experiment dat voortvloeit uit het uitgangspunt van dit onderzoek om verschillen te gebruiken om vereenvoudigingen te identificeren. Voorstellen om regels te maken zodat platforms gegevens uitwisselen of verplicht worden tot het verstrekken van informatie, zijn vanwege de gestelde uitgangspunten niet onderzocht.

4.2 Suggesties voor vereenvoudiging

In een innovatielab met de stakeholders uit de verschillende casussen zijn vereenvoudigingsmogelijkheden verkend. Het onderzoeken of verplichtingen al dan niet kunnen worden afgeschaft, vraagt om een grondige juridische analyse en verkenning van verschillende beleidsinstrumenten. We volstaan in dit hoofdstuk daarom met de meest aansprekende voorbeelden. Naast de vraag of vereenvoudiging mogelijk is sluiten we ieder voorbeeld af met een korte beschouwing.

4.2.1 De exploitatievergunning

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om bepaalde branches vergunningplichtig te maken via de Algemene Plaatselijke Verordening. Zo is in veel gemeenten de horeca-exploitatievergunning van toepassing als iemand een (horeca)bedrijf start of overneemt en tevens eten en drinken aanbiedt. Dit geldt voor een restaurant of café, maar bijvoorbeeld ook voor een sportschool waar koffie en thee wordt verkocht. Minder bekend is de exploitatievergunning voor autoverhuurbedrijven. Een exploitatievergunning heeft als doel het beschermen van het woon- en leefklimaat en het handhaven van de openbare orde.

Indien er sprake is van bijvoorbeeld overlast kan de vergunning worden geweigerd of ingetrokken. Met een vergunningstelsel kan wildgroei van bepaalde branches worden voorkomen door een maximum te hanteren. Daarnaast kan op grond van deze lokale

vergunningplicht een Bibob-toets worden gedaan om de integriteit van een onderneming te toetsen.

Om de regeldruk voor ondernemers in de traditionele economie te verminderen kan worden overwogen om de exploitatievergunning af te schaffen. Als alternatief moet in bestemmingsplannen worden geregeld waar bijvoorbeeld een horecabedrijf of autoverhuurbedrijf zich mag vestigen. Handhaving kan op grond van algemene regels in de APV, Drank- en Horecawet (in geval van horecagerelateerde activiteiten) en bestaande wetgeving op het gebied van veiligheid, milieu en parkeren.

Een alternatief voor volledige afschaffing is het afschaffen van de vergunning voor bepaalde categorieën. De horeca-exploitatievergunning kan bijvoorbeeld worden afgeschaft voor de 'natte horeca', omdat die al een vergunning op grond van de Drank- en Horecawet hebben. Ook kan de vergunning worden vrijgesteld voor categorieën niet zijnde coffeshops of cafetaria. Dergelijke categorieën kunnen in de APV worden vastgelegd. Handhaving is vervolgens mogelijk op grond van algemene regels in de APV en bestaande wet- en regelgeving op het gebied van drank- en horeca en milieu.

Het vereenvoudigingsvoorstel "Exploitatievergunning afschaffen en ontwikkelen alternatieve handhavinginstrumenten voor gemeenten" is een bekend voorstel. Vanuit de VNG en verschillende gemeenten is het afschaffen of vereenvoudigen van de exploitatievergunningen in het kader van eerdere dereguleringsprojecten al gerealiseerd²⁷. Blijkbaar blijven gemeenten de exploitatievergunning aangrijpen omdat zij anders geen mogelijkheden zien om bij ongewenste ontwikkelingen (zoals autoverhuurbedrijven waar criminele activiteiten plaatsvinden) tegen te gaan. Wij adviseren daarom om duidelijkheid te creëren voor gemeenten. Onder andere door aan te geven welke andere mogelijkheden gemeenten hebben om in te grijpen in situaties waar sprake is van criminaliteit of overlast. Een exploitatievergunning zou dan alleen in heel bijzondere gevallen nog nodig zijn.

4.2.2 Melding milieubeheer

Ondernemers hebben te maken met milieuvoorschriften op het gebied van bijvoorbeeld geluid, energie, afvalstoffen, lucht en bodem. Afhankelijk van de milieubelasting van de bedrijfsactiviteiten wordt een bedrijf op grond van het Activiteitenbesluit bij type A, B of C ingedeeld. Een type A bedrijf belast het milieu niet of weinig, een type B bedrijf belast het milieu beperkt terwijl een type C bedrijf het milieu omvangrijk belast. In de casus voedselbereiding zijn kleine ondernemers in de traditionele economie meldingsplichtig (type B), terwijl dezelfde aanbieders in de klus- en deeleconomie dit niet zijn (zie hoofdstuk 3).

In de casus voedselbereiding gaat het om kleine ondernemers die met hun activiteiten het milieu beperkt belasten. Onderzocht kan worden in hoeverre deze activiteiten van type B naar A gebracht kunnen worden. Zo blijven deze inrichtingen vallen onder de werkingssfeer van het Activiteitenbesluit, moeten zij voldoen aan diverse regels, maar vervalt de meldingsplicht.

Het vereenvoudigingsvoorstel "Afschaffen melding milieubeheer voor activiteit voedselbereiding" vraagt om een heroverweging van de meldingsplicht in het Activiteitenbesluit. Nu geldt voor 'het bereiden van voedsel' een meldingsplicht²⁸. De meldingsplicht heeft onder meer als doelstelling dat de inrichting bekend is bij het bevoegd gezag en toezicht mogelijk maakt (onder meer voor het houden van toezicht op lozen van vet in het riool). Zeker wanneer ook in de traditionele economie de milieurisico's van voedselbereiding

²⁷ Handreiking ondernemersgerichte APV, 2007 van MKB Nederland en Minez <https://bit.ly/2OoBHhf> en het Factsheet VNG Beter en Concreter 'Exploitatievergunning horeca' https://vng.nl/files/vng/factsheet_exploitatievergunningr.pdf

²⁸ Wanneer de Activiteitenbesluit Internetmodule (AIM) wordt doorlopen en 'bereiden van voedsel' wordt aangevinkt dan moet een melding worden gedaan. Zie <https://www.aimonline.nl/>

beperkt zijn, valt te overwegen om de meldingsplicht voor deze categorie te laten vervallen. De belangrijkste uitdaging om dit voorstel uit te werken is definiëren bij welke omvang of bereidingswijze voedselbereiding de milieurisico's beperkt zijn.

4.2.3 CBS-enquête voor ondernemers

Op grond van artikel 33 van de Wet op het Centraal Bureau zijn ondernemingen, vrije beroepsbeoefenaren, instellingen en rechtspersonen verplicht om gegevens te verstrekken aan het CBS. Op basis van het Algemeen Bedrijvenregister, dat in belangrijke mate wordt gevoed door het handelsregister van de Kamer van Koophandel, selecteert het CBS bedrijven die in aanmerking komen voor de CBS-enquête. Het invullen is daarmee een verplichting voor de traditionele economie maar niet voor de klus- en deeleconomie.

Uit de interviews en uit literatuuronderzoek blijkt dat ondernemers zich ergeren aan het aanleveren van in hun beleving niet relevante en dubbele informatie, de omslachtige manier van uitvragen, geen inzicht hebben in de (branche)resultaten en het niet kunnen hergebruiken van eerder ingevulde enquêtes. Om van het invullen van de enquête af te zijn en een boete te voorkomen, geven ondernemers aan dat zij soms creatief omgaan met de waarheid. Daarbij wordt opgemerkt dat door de groei van de klus- en deeleconomie consumenten steeds vaker producenten en dienstverleners worden. Activiteiten die voorheen alleen in de traditionele economie werden uitgevoerd, worden nu ook in de klus- en deeleconomie uitgevoerd.

De weerstand tegen het verplicht invullen van de CBS-enquête en het groeiend aantal onzichtbare activiteiten in de klus- en deeleconomie, zorgen ervoor dat het publiek belang 'het realiseren van een effectieve verzameling van gegevens ten behoeve van statistische doeleinden' onder druk komt te staan. Een alternatieve manier om het publiek belang te borgen is om de CBS-enquête vrijwillig te maken voor kleine ondernemers (bijvoorbeeld tot en met 25 werknemers). Het op vrijwillige basis invullen van de enquête levert naar verwachting kwalitatief goede resultaten op, omdat alleen gemotiveerde ondernemers de vragenlijsten invullen. Het risico is dat dit ten koste gaat van de respons en representativiteit van de respons.

Een ander alternatief is het gedurende een bepaalde periode vrijstellen van bedrijven voor het verplicht invullen van de enquête. Dit vergroot het draagvlak voor medewerking en daarmee de betrouwbaarheid van de uitkomsten, omdat het risico afneemt dat bedrijven opzettelijk onjuiste gegevens invullen. Een initiatief van de statistiekvakantie is al in 2006 genomen²⁹ maar volgens het CBS is hier geen sprake van een vakantie maar is de gegevensuitvraag bij ondernemers met minder dan 10 werknemers aanzienlijk teruggebracht.

Het vereenvoudigingsvoorstel 'Het op vrijwillige basis invullen van de CBS-enquête voor kleine ondernemers (< 25 medewerkers)' zal om de nodige creativiteit vragen. Het CBS is naar eigen zeggen al actief om de gegevensuitvraag verder te beperken (onder meer door gebruik te maken van andere bronnen en de wijze van uitvraag te verbeteren). De uitdaging zit erin om de toegevoegde waarde om vrijwillig mee te werken aan enquêtes te vergroten. Bijvoorbeeld door het geven van een gerichte terugkoppeling van de resultaten via een persoonlijk portaal of te leren van commerciële marktonderzoeksbureaus (bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van een vergoeding).

Wij merken op dat het CBS en het ministerie van EZK op dit moment de mogelijkheden onderzoeken voor een statistiek waarmee de klus- en deeleconomie in kaart is te brengen. Wanneer het hierbij gaat om een verplichte uitvraag, zal de regeldruk voor de klus- en deeleconomie toenemen.

²⁹ <https://www.mkb servicedesk.nl/434/kabinet-lanceert-statistiekvakantie.htm>

4.2.4 Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet

In de Drank- en Horecawet vormt artikel 10 de grondslag voor het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet (Besluit DHW). De inrichtingseisen die in het belang van de sociale hygiëne worden gesteld in het Besluit DHW gelden voor iedereen die bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank verstrekt voor gebruik ter plaatse. Het gaat hierbij om de technische en bouwkundige eisen waaraan de inrichting moet voldoen. In hoofdstuk 3 is al geconstateerd dat de inrichtingseisen van toepassing zijn op beide economieën.

Naast de eisen uit het Besluit DHW dient een inrichting ook te voldoen aan de eisen die worden gesteld bij en krachtens het Bouwbesluit 2012. Het Bouwbesluit stelt voorschriften ten aanzien van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. Meer specifiek komen eisen omtrent minimale hoogte, aanwezigheid van elektriciteitsvoorzieningen, niet-rechtstreekse toegankelijkheid van toiletten en de aanwezigheid van twee toiletten terug in zowel het Bouwbesluit, als het Besluit DHW. In de praktijk betekent dit voor ondernemers dat twee verschillende regelingen dezelfde voorschriften hanteren, waarbij in sommige gevallen het Besluit DHW strenger is dan het Bouwbesluit (o.a. minimale hoogte, oppervlakte en aanwezigheid van drinkwatervoorziening).

Daarnaast staan in het Besluit DHW eisen die als gevolg van technologische ontwikkelingen niet meer actueel zijn. Zo bestaan er milieuvriendelijke alternatieven voor de eis betreffende de aanwezigheid van waterspoeling en drinkwatervoorziening bij inrichtingen.

De overlapping met het Bouwbesluit, bepaalde eisen die niet meer actueel zijn en de opkomst van een groeiend aantal (onzichtbare) hobbykoks, maakt dat het Besluit DHW het publiek belang niet meer volledig borgt. Een alternatieve manier om het publiek te borgen is door het Besluit DHW te schrappen en het Bouwbesluit als uitgangspunt te hanteren. Alle bouwwerken moeten immers aan de voorschriften van het Bouwbesluit voldoen. Eventuele aanvullende of strengere eisen van het Besluit DHW kunnen worden opgenomen in het Bouwbesluit³⁰.

Het vereenvoudigingsvoorstel 'Afschaffen Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet' heeft al de nodige onderbouwing. In opdracht van het ministerie van VWS is in 2016 een evaluatie uitgevoerd naar het Besluit DHW³¹. De evaluatie onderschrijft het vereenvoudigingsvoorstel.

4.2.5 Risico-Inventarisatie & Evaluatie (RI&E)

De Arbowet schrijft voor dat werkgevers een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) uitvoeren om risico's voor werknemers in kaart te brengen en te omschrijven hoe zij die ondervangen.³² Deze verplichting heeft als doel het zorgdragen voor de bescherming van de gezondheid en veiligheid van de werknemer. Op basis van de RDH geldt deze verplichting ook voor particuliere klanten (of: werkgevers), die een schoonmaker in dienst hebben via een platform.

Een RI&E bevat onder andere een beschrijving van de aard, mate en duur van blootstelling aan gevaarlijke stoffen, wat mogelijk gevaarlijke situaties zijn en welke preventieve maatregelen genomen zijn. Daarnaast moet een RI&E regelmatig geactualiseerd worden.

Uit interviews komt naar voren dat deze verplichting niet goed is toegesneden op de schoonmaakbranche noch op de klus- en deeleconomie. Volgens de wet moet er een RI&E worden gedaan voor elke vestiging van een bedrijf. Voor schoonmaakbedrijven betekent

³⁰ Op enkele punten moet het Bouwbesluit worden aangepast, zodat de relatie (wettelijke grondslag) met sociale hygiëne aanwezig is. De Europese hygiëneverordening (EG) 852/2004 stelt lichtere eisen dan de nationale regelgeving.

³¹ Ministerie van VWS, Kamerbrief over evaluatie Drank- en Horecawet, 16 december 2016.

³² Arbowet art. 5 en Arbobesluit art. 4.2 en 4.2b

dit dat zij voor elk pand en huishouden een RI&E moeten doen. Voor aanbieders in de klus- en deeleconomie (particulieren) geldt dat zij in theorie ook een RI&E zouden moeten uitvoeren voor hun eigen huishouden.

De Arboregelgeving geldt echter in zoverre dat redelijkerwijs kan worden geveerd (artikel 3 Arbowet). Zo kunnen zeer kleine werkgevers volstaan met een Checklist gezondheidsrisico's in plaats van een RI&E. De Checklist is ontwikkeld voor ondernemers die voor ten hoogste 40 uur per week personeel in dienst hebben (alle werknemers bij elkaar opgeteld tot 1 fte)³³.

De casus Schoonmaak en de verplichtingen uit de RDH laten zien dat het goed mogelijk is om uitzonderingen te maken op bestaande regels wanneer sprake is van een specifieke doelgroep (in dit geval particulieren die iemand als hulp in de huishouding willen inzetten). Het voorstel om de regeldruk te verminderen is daarom de reikwijdte van de RI&E vrijstelling te vergroten naar bedrijven met meer werknemers (bijvoorbeeld tot 20 fte). Belangrijk hierbij is om naast de omvang ook te bekijken of sprake is van beperkte arbeidsrisico's zoals dat in deze casus het geval is.

Het vereenvoudigingsvoorstel 'Vereenvoudigen RIE voor kleine ondernemingen met beperkte arbeidsrisico's' vraagt de nodige uitwerking maar kan dan wel op een grote groep ondernemers van toepassing zijn. Ook zal er rekening mee moeten worden gehouden dat de vormgeving van het instrument zo is ingericht dat hiermee aan de Europese regelgeving wordt voldaan. Eerder ontwikkelde instrumenten³⁴ hebben laten zien dat dit door het praktisch inrichten en toepassen van nieuwe technologie, geen belemmering hoeft te zijn.

4.2.6 Parkeer- of autodate vergunning

Tot 2021 komen er 60.000 deelauto's bij als het aan het kabinet ligt³⁵. Belangrijk aandachtspunt voor zowel de autodeelbedrijven als de particuliere autodelers is de parkeervergunning. In sommige gemeenten moet de auto op een speciale autodeelparkeerplaats staan. Als deze bezet is, is parkeren in de gewenste buurt niet of alleen tegen betaling mogelijk. Dit leidt tot irritatie bij de gebruiker en niet inbare boetes bij de autodelers.

Het vereenvoudigingsvoorstel 'Invoeren free floating vergunning' is al bedacht en wordt deels uitgevoerd (bijvoorbeeld in Amsterdam³⁶ voor elektrische auto's). Het idee hierbij is dat een deelauto bekend is bij de overheid en op een willekeurige plek (en niet gebonden aan zones met gedifferentieerde tarieven) kan worden geparkeerd zonder dat apart parkeerkosten worden afgerekend. Er kunnen ook voorwaarden aan de vergunning worden gesteld. Bijvoorbeeld als een auto een x-aantal uren of dagen niet wordt gebruikt, dan is het platform verplicht deze op te halen. Hiermee wordt in Rotterdam al geëxperimenteerd met de free floating fietsdeel projecten.

We halen dit voorbeeld specifiek aan omdat dit laat zien dat in veel gemeenten dit probleem speelt en het belangrijk is om te voorkomen dat iedere gemeente afzonderlijk op zoek gaat naar een oplossing. Met de Greendeal autodelen wordt hierin al voor een deel voorzien.

³³ Zie voor meer informatie: <http://www.rie.nl/instrumenten/checklist-gezondheidsrisicos-max-40-uur-personeel-in-dienst/> (geraadpleegd in oktober 2018)

³⁴ Zie bijvoorbeeld het door de coalitie winkelambacht ontwikkelde en met het ministerie van SZW afgestemde tool www.help123.eu. Deze tool helpt kleine ondernemers met beperkte risico's op een innovatieve manier te voldoen aan de verplichtingen uit de Arbowet voor bedrijfshulpverlening.

³⁵ Ook de massa moet nu aan de deelauto, Financieel Dagblad, donderdag 4 oktober 2018

³⁶ <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7b87DE8900-E11E-4AC0-ABDC-53AC15D2629F%7d>

4.2.7 Toestemming persoonsgegevens

De eisen die aan de verwerking van persoonsgegevens worden gesteld (AVG) zijn voor zowel de traditionele als de klus- en deeleconomie gelijk. De manier waarop die verplichtingen worden nagekomen, mogen uiteraard wel verschillen. De eis om toestemming te vragen voor de verwerking is belastend voor de traditionele economie, terwijl de klus- en deeleconomie daar veel minder hinder van ondervindt.

Platformen zoals de klus- en deeleconomie, kunnen relatief gemakkelijk aan persoonsgegevens komen omdat slechts éénmaal toestemming voor de verwerking van deze gegevens hoeft te worden gegeven. Vervolgens worden met deze toestemming meerdere transacties uitgevoerd tussen verschillende vragers en aanbieders. De toestemming wordt bovendien gemakkelijker gegeven omdat het duidelijk is waarvoor de persoonsgegevens worden gebruikt en omdat duidelijk is dat het zonder die gegevens niet werkt.

De traditionele economie werkt veelal met (veel) anonieme klanten of juist met (enkele) bekende klanten. Iedere aanbieder (ondernemer) moet zelf om toestemming vragen bij zijn of haar klanten. De ondernemer kan dus niet gebruik maken van een (door het platform) ontwikkelde standaard en moet daar zelf kosten voor maken. Een eenmalige toestemming voor meervoudig gebruik is hierdoor veel moeilijker te realiseren. Dit heeft een grote regeldruk voor bedrijven in de traditionele economie tot gevolg, maar ook burgers ondervinden hier regeldruk van.

Een oplossing zou zijn om de uitvoering van de AVG nog meer te faciliteren waardoor ondernemers gebruik kunnen maken van algemeen geldende standaarden. De uitwerking hiervan verdient nader onderzoek.

4.3 Niet alles is te vereenvoudigen

De geconstateerde verschillen in de regelgeving, uitvoering en toezicht zijn gedeeltelijk te vereenvoudigen maar dat geldt niet voor alle verplichtingen. Verplichtingen zijn immers met een bepaald beleidsdoel ingesteld en zijn niet zonder afbreuk te doen aan het publieke belang te vereenvoudigen. Bovendien zijn bepaalde verplichtingen niet uit te zonderen op basis van omvang van de activiteit. In de onderzochte voorbeelden gaat het dan om het 'schenken van drank', 'onthefing sluitingstijden', 'voldoen aan bestemmingsplan', 'betalen van leges', 'meewerken aan inspecties' of het betalen van auteursrechten.

Flexibel omgaan met de uitvoering

Ook zien we dat bij bepaalde verplichtingen al uitzonderingen worden gemaakt. Een goed voorbeeld hiervan is de allergenen regelgeving. Voor deze Europese verplichting om informatie over allergenen te verstrekken zijn met de NVWA uitvoeringsafspraken gemaakt voor het geval 'Schriftelijk' en 'Mondeling' verstrekken niet uitvoerbaar is. In dat geval is het bij wijze van uitzondering mogelijk om aan de gast te melden dat over de aan- of afwezigheid van allergenen in gerechten geen garanties kunnen worden afgeven³⁷. Door een dergelijke uitzondering op te nemen mogen (vooral kleine) bedrijven die niet kunnen voldoen afwijken van de Europese verplichting.

Vereenvoudigen is lastig

Daarnaast is er een aantal verplichtingen waar vereenvoudiging direct invloed heeft op het beleidsdoel. Dit leidt tot discussies en weerstand om het beleidsdoel op een andere wijze te realiseren. Een voorbeeld hiervan is de Verklaring Sociale Hygiëne. Dit is een verplichting in de Drank- en Horecawet die stelt dat er altijd iemand, die in het bezit is van een Verklaring sociale hygiëne, aanwezig moet zijn in het bedrijf wanneer alcohol wordt geschonken. Om deze te verkrijgen moet een examen worden gedaan. De geslaagden worden door LEC-SVH bijgeschreven in een register. Uit de interviews en andere bronnen³⁸ wordt de werking van deze verplichting ter discussie gesteld. Bijvoorbeeld omdat het maar hele eenvoudige informatie is en de examinering te gemakkelijk is (er zijn heel veel commerciële aanbieders van cursussen en examinering).

De vraag is dus of een examen zoals dat nu wordt gedaan een voldoende effectief instrument is en gezocht kan worden naar een alternatief waarbij de verklaring sociale hygiëne wordt afgeschaft en gezocht wordt naar andere mogelijkheden om deze kennis over te dragen³⁹. Een lastige vraag, omdat naast de belangen van partijen die verantwoord schenken van alcohol nastreven ook commerciële opleiders een belang hebben het huidige instrument te handhaven.

Dat dergelijke lastige vragen en daaraan gekoppelde weerstanden zijn te overwinnen blijkt uit eerder uitgevoerde vereenvoudigingsprogramma's. Er is immers een groot aantal keuringen (o.a. APK, brandblussers) in frequentie aangepast en een groot aantal registraties geschrapt. Dat registraties weer terug kunnen keren blijkt uit het onderstaande voorbeeld (zie tekstkader), hieruit blijkt dat het vereenvoudigen van de registratieverplichtingen wel kan maar ook vraagt om aandacht om deze te behouden. Blijkbaar worden door de sector opgestelde regels, die maatwerk zijn om invulling te geven aan de wettelijke verplichtingen, niet getoetst op minder belastende alternatieven.

³⁷ KHN ADVIES Allergenen, www.khn.nl/stream/khn-allergenen-factsheet.pdf

³⁸ Raadsstuk gemeente Amsterdam

³⁹ In 2017 is door Pantheia een onderzoek uitgevoerd naar de opleidingseisen, in dit onderzoek is niet de effectiviteit geëvalueerd waarbij is nagegaan of, en in welke mate het beleidsinstrument Verklaring Sociale Hygiëne een bijdrage levert aan het voorkomen van drankmisbruik.

Tekstkader 12. Voorbeeld terugkerende regeldruk HACCP

In de regelgeving voor voedselveiligheid zijn diverse registratieverplichtingen opgenomen. Hiervan mag worden afgeweken wanneer de sector een zogenaamde hygiëncode heeft opgesteld en laten goedkeuren door de NVWA. Opmerkelijk is dat in de eerdere versie van de hygiëncode voor Horeca een groot aantal registratieverplichtingen was geschrapt. De sector heeft deze verplichtingen met de herziening van de hygiëncode op eigen initiatief er weer terug ingezet. De NVWA geeft aan de hygiëncode ook goed te keuren als er geen registratieverplichting zou zijn opgenomen.

4.4 Samenvatting

Geconstateerde verschillen in de regelgeving, uitvoering en toezicht kunnen gebruikt worden om mogelijkheden te identificeren om de regeldruk voor vooral kleine ondernemers te beperken. De zeven voorbeelden die we hebben gegeven laten zien dat verplichtingen zijn te vereenvoudigen. Dit vraagt wel om zorgvuldigheid (het beleidsdoel moet immers wel gewaarborgd blijven) en creativiteit van de regelgever, bevoegd gezag en toezicht-houders.

Dat er mogelijkheden zijn voor vereenvoudiging, hoeft niet opnieuw te worden bewezen. Zo laat de RDH zien dat met gerichte regelgeving voor specifieke situaties kan worden afgeweken van bestaande verplichtingen. En laat de allergenen regelgeving zien dat met uitvoeringsafspraken van de regelgeving is af te wijken. Dergelijke voorbeelden kunnen worden gebruikt ter inspiratie om verplichtingen op andere beleidsterreinen effectiever en efficiënter in te richten, in het bijzonder voor de kleine ondernemer.

Tenslotte is duidelijk dat het bedenken, uitwerken en vervolgens implementeren van dergelijke vereenvoudigingen lastig is. Dit komt enerzijds omdat van de meeste vereenvoudigingen die we voorstellen is aangegeven dat hierover al wordt nagedacht en in sommige gevallen (bij gemeenten) al worden uitgevoerd. Anderzijds is de vraag 'in hoeverre draagt de verplichting bij aan het beleidsdoel' voor sommige gevoelige onderwerpen lastig objectief te beantwoorden. Zeker wanneer commerciële belangen een rol spelen (zoals bijvoorbeeld bij de Verklaring Sociale Hygiëne). In dergelijke situaties kan een beleidsevaluatie met aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid inzicht geven in vereenvoudigingen en alternatieven voor wettelijke verplichtingen.

5 Conclusies en aanbevelingen

Dankzij internet en de platforms zijn er nieuwe mogelijkheden om samen te werken en te delen. In de klus- en deeleconomie heeft dit innovaties, nieuwe bedrijfsmodellen en ondernemerschap gestimuleerd. De overheid speelt op deze ontwikkelingen reactief in. Zeker omdat de veranderingen in de klus- en deeleconomie heel snel zijn gegaan⁴⁰. Het is dus logisch dat het onderzoek verschillen heeft laten zien in de regelgeving.

Het uitgangspunt van dit onderzoek is om verschillen te gebruiken om vereenvoudigingen te identificeren om zo het ongelijke speelveld op te heffen zonder dat het publieke belang in het geding komt. Het was expliciet niet de bedoeling om het ongelijke speelveld op te heffen door het instellen van nieuwe regels (bijvoorbeeld om platforms verplicht gegevens te laten uitwisselen of aanbieders in de klus- en deeleconomie verplichten tot het bijhouden van registraties).

Het uitgangspunten om te vereenvoudigen wordt door diverse partijen (VNO-NCW, MKB Nederland, ONL e.a.) aangemoedigd. De roep om meer regels is desondanks vaak krachtig, zo merkten we ook in dit onderzoek tijdens de interviews en het innovatie lab. Zeker wanneer het gaat om misstanden en overlast. Die leiden sowieso vaak tot een oproep om meer regels en toezicht (de zogenaamde regel- en toezichtreflex). Voor de klus- en deeleconomie werd dit ook duidelijk tijdens het recente Tweede Kamerdebat over het bericht dat huisjesmelkers prominent aanwezig zijn op Airbnb⁴¹.

Ook merkten we dat de termen 'schrappen en vereenvoudigen' onbedoeld tot weerstand leiden. Beide begrippen bleken direct geassocieerd te worden met het aantasten van het beleidsdoel en de daaraan gekoppelde publieke belangen (zoals bescherming werknemers). Het zou dan ook beter zijn om in het vervolg te spreken over het moderniseren van de verplichtingen.

In het licht van het hiervoor geschetste spanningsveld is het onderzoek uitgevoerd en komen we tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

1. De klus- en deeleconomie werkt volgens een ander verdienmodel dan de traditionele economie, hierop zijn andere wettelijke verplichtingen van toepassing.

Aanbieders in de klus- en deeleconomie zijn zelfstandig, werken zonder personeel en niet op basis van een gezagsverhouding. Zij typeren zichzelf niet als werkgever. Dat is een verschil met ondernemers in de traditionele economie. Ondernemers in de traditionele economie hebben vaak personeel in dienst en daardoor te maken met een groot aantal andere verplichtingen. Het gaat onder meer om het bijhouden van registraties (zoals arbeidstijden), loon door betaling bij ziekte, verplichtingen uit de Arbo regelgeving, het afdragen van premies voor werknemers- en volksverzekeringen, betalen loonbelasting, ontslagregeling, verplichte verzekeringen, transitievergoeding etc.

Het verschil tussen werkgever en ondernemer is slechts heel beperkt meegenomen in dit onderzoek omdat hier sprake is van een bredere maatschappelijke ontwikkeling in de richting van meer zzp-ers en flexibele vormen van arbeid. In de diverse maatschappelijke overleggen is dit geadresseerd.

⁴⁰ En bovendien op dit moment zeker nog niet zijn uitontwikkeld. Omdat het gaat om digitale platformen verwachten we ook dat deze ontwikkeling voorlopig nog zal doorgaan.

⁴¹ Debat over het bericht dat huisjesmelkers prominent aanwezig zijn op Airbnb, 25 september 2018, <https://bit.ly/2QSnDtc>

Aanbeveling 1. Overweeg om werkgever gerelateerde verplichtingen te moderniseren.

De platforms in de klus- en deeleconomie hebben de transactiekosten verlaagd en daardoor zijn nieuwe verdienmodellen ontstaan ten opzichte van de traditionele economie. Doordat in de traditionele economie vaker sprake is van werkgeverschap hebben zij te maken met een groot aantal andere wettelijke verplichtingen. Vooral kleine ondernemers ervaren deze als een grote verantwoordelijkheid en zware last.

Ondanks dat een ondernemer zelf voor een bepaald verdienmodel kiest en dit verschil geen onderdeel is van dit onderzoek, heeft onderzoek wel laten zien dat hierdoor andere verplichtingen van toepassing zijn. Kleine ondernemers, die concurreren met de aanbieders in de klus- en deeleconomie, ervaren hierdoor een ongelijk speelveld.

Naar analogie van de oorspronkelijke vraag van de Tweede Kamer "dat regels voor de 'oude' economie soms niet meer nodig zijn door de komst van nieuwe initiatieven en verdienmodellen" is een meer specifieke vraag te stellen:

Zijn door de komst van nieuwe verdienmodellen de werkgeversverplichtingen voor kleine ondernemers te moderniseren, zonder dat het publieke belang van de bescherming van werknemers in het geding komt?

Het gaat bij de vraag om meer dan alleen de verplichtingen gerelateerd aan ontslagrecht, loondoorbetaling en de discussie over zzp-ers. Het ministerie van SZW werkt aan deze punten. Het gaat ook om verplichte verzekeringen, verantwoordelijkheden, (Arbo) registraties, etc. Het is dan ook belangrijk om eerst het overzicht aan rechten en plichten inzichtelijk te maken.

2. De regelgeving en definities sluiten niet altijd goed aan op de activiteiten in de klus- en deeleconomie en daardoor ontstaan er verschillen met de traditionele economie.

Vooraf uit de juridische analyse blijkt dat 9 van de 24 onderzochte verplichtingen niet van toepassing zijn op de klus- en deeleconomie. Tijdens de juridische analyse bleek dat definities vaak abstract zijn geformuleerd, waardoor het voor iedere verplichting noodzakelijk bleek om individueel te bepalen of de verplichting ook van toepassing is op de klus- en deeleconomie. Een uitzondering is de Regeling Dienstverlening aan Huis (RDH), die schept duidelijkheid in de definities.

Andere verschillen worden vooral veroorzaakt door de objectgerelateerde begripsbepalingen in de regelgeving, zoals inrichting, bedrijf of locatie. In dat geval is de regelgeving alleen van toepassing op ondernemers in de traditionele economie. Indien er sprake is van activiteit-gerelateerde begripsbepalingen, zoals 'het anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank', dan is er geen verschil en is de regelgeving van toepassing op ondernemers in beide economieën.

Aanbeveling 2. Creëer duidelijkheid in de regelgeving

Uit het onderzoek blijkt dat, zeker wanneer we het beleidsdoel van de regelgeving als uitgangspunt hanteren, de wet- en regelgeving en bijbehorende jurisprudentie over het algemeen duidelijk is. Toch laat de regelgeving nog ruimte voor interpretatie en leidt daarom tot discussie, jurisprudentie en dus kosten. Vooral de definitie van 'bedrijfsmatig' leidt tot veel onduidelijkheid in de regelgeving.

Discussie over definities is te voorkomen door daar waar duidelijkheid is (bijv. de Drank- en Horecawet) dit te expliciteren. En daar waar nog discussie is, deze duidelijkheid te creëren (bijvoorbeeld bij de verplichting tot het inschrijven bij de KvK en het begrip 'in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was' die veel wordt gebruikt in de APV van gemeenten).

3. Een groter verschil tussen de klus- en deeleconomie en de traditionele economie veroorzaakt de wijze waarop uitvoering en toezicht met verplichtingen omgaan.

Het voldoen aan regelgeving is voor ondernemers in de traditionele economie meer geinstitutionaliseerd. Zij zijn van oudsher gewend om te werken met regelgeving, vaak ook omdat de bedrijfsvoering dit eist. Daarnaast worden zij door partijen zoals de overheid, brancheorganisaties, vakverenigingen, etc. geattendeerd op wet- en regelgeving en hoe hieraan te voldoen.

Aanbieders in de klus- en deeleconomie voelen zich veel minder aangesproken tot definities in regelgeving, temeer omdat zij hun activiteiten als hobbymatig, niet-commercieel en kleinschalig typeren. Bovendien zijn er in de klus- en deeleconomie beperkt partijen (zoals brancheorganisaties, platformverenigingen) die ondernemers attenderen op het voldoen aan wet- en regelgeving. Platforms doen dit zelf soms wel maar zijn hiermee terughoudend vanwege de discussie over werkgeverschap en aansprakelijkheid.

Aanbieders in de klus- en deeleconomie zijn onzichtbaar voor toezichthouders. Hun activiteiten spelen zich af in huiselijke kring en ze staan niet geregistreerd. Daarbij komt dat platforms (o.a. vanwege de AVG) geen persoonsgegevens met toezichthouders uitwisselen. Dit betekent dat in tegenstelling tot de traditionele economie, toezichthouders in de klus- en deeleconomie beperkt inzicht hebben in wie-wat-wanneer-waar-hoe vaak uitvoert.

Toezichthouders geven aan prioriteit te leggen bij de grotere risico's, waardoor minder prioriteit ligt bij de klus- en deeleconomie omdat de risico's daar laag zijn. Zij benadrukken dat wel incident- (bijvoorbeeld naar aanleiding van een klacht) of risico gestuurd toezicht wordt uitgevoerd en waar relevant toezicht te houden op de platforms (bijvoorbeeld de Inspectie SZW met het programma 'schijnconstructies').

Aanbeveling 3. Pas op voor regel- en toezichtreflex, gebruik andere beleidsinstrumenten.

Het is belangrijk om bij beperkte naleving en minder grip op toezicht niet meteen in de regelreflex (zoals de EU doet met het register voor thuishokks) of handavingsreflex te schieten. Tijdens het onderzoek is de indruk ontstaan dat aanbieders in de klus- en deeleconomie, net als het merendeel van de ondernemers, regelgeving willen naleven. De overheid zou dus uit kunnen gaan van vertrouwen (i.p.v. wantrouwen). Zeker wanneer het maatschappelijke belang van een verplichting duidelijk is en er sprake is van een gelijk speelveld.

Het kan veel effectiever zijn om gericht te informeren welke regels gelden, waarom dat zo is en concreet uit te leggen hoe aan de regels is te voldoen. Soms kan dit betekenen dat heel duidelijk wordt gemaakt dat iets niet mag. Voor het bedrijfsleven zijn voor het geven van informatie over regelgeving verschillende kanalen. Voor aanbieders in de klus- en deeleconomie is dit beperkt en te verbeteren.

Er zijn bovendien voldoende goede voorbeelden waarbij platforms een deel van de informatievoorzieningsrol op zich nemen (bijvoorbeeld bij gemeenten). Specifieke vraag hierbij is welke belemmeringen platforms zelf voor deze rol zien en hoe die zijn weg te nemen. Op het moment dat er vanuit de overheid duidelijkheid is dat het helpen in naleving geen

effect heeft op de status van de werkende (wel/geen werknemer) is waarschijnlijk een deel van de belemmeringen op te lossen.

Daarnaast is het mogelijk om na te denken over andere vormen van toezicht. Bijvoorbeeld door platforms daar een rol in te geven. De NVWA werkt bijvoorbeeld al lange tijd met private controlesystemen in de horeca (zie tekstkader 8 Casus voedselbereiding).

4. De verschillen tussen de klus- en deeleconomie en de traditionele economie bieden mogelijkheden om regelgeving en verplichtingen te moderniseren.

De verschillen veroorzaakt door regelgeving maken duidelijk dat bepaalde verplichtingen (bijvoorbeeld wanneer deze van toepassing zijn op een locatie) het gelijke speelveld verstoren (bijvoorbeeld bij de melding Wet milieubeheer). Verschillen veroorzaakt door uitvoering en toezicht maken duidelijk dat, onder meer wanneer er sprake is van beperkte risico's, er in de praktijk anders wordt omgegaan met verplichtingen.

Met de voorbeelden is aangetoond dat beide invalshoeken aanleiding zijn om verplichtingen te moderniseren en lastenlruwer vorm te geven. En dat zonder afbreuk te doen aan het beleidsdoel dat met de verplichting wordt nagestreefd. Het is geen discussie of dit mogelijk is want vanuit verschillende initiatieven van ministeries, uitvoeringsorganisaties en toezichthouders is of wordt al nagedacht om de regelgeving, de uitvoering of het toezicht daarop anders vorm te geven.

Aanbeveling 4. Herijk bestaande regelgeving

Bij het identificeren van mogelijkheden om verplichtingen te moderniseren heeft onder meer de vraag centraal gestaan of de verplichting voor kleine ondernemers of bij beperkte risico's is uit te zonderen. Het uitvoeren van een herijking voor bestaande regelgeving en specifiek verplichtingen zal meer mogelijkheden aan het licht brengen om regelgeving te moderniseren en lastenlruwer vorm te geven.

Herijken vraagt om een gestructureerde aanpak waarbij bijvoorbeeld het bedrijfsleven aangeeft welke bestaande regelgevingsdomeinen prioriteit hebben. Voorbeelden van regelgevingsdomeinen zijn verplichtingen uit de privacyregelgeving (o.a. wetbescherming persoonsgegevens en de AVG), etiketteren en labelen (o.a. gevaarlijke stoffen, voedingsmiddelen), lokale regelgeving (o.a. evenementen, precario etc.) en werkgever gerelateerde verplichtingen (o.a. Arbo-regels, zie verder aanbeveling 1).

5. Bij het moderniseren van de regelgeving als gevolg van ongelijk speelveld zullen veel weerstanden moeten worden overwonnen.

In het onderzoek hebben we geconstateerd dat verschillen in de regelgeving, uitvoering en toezicht niet altijd aanleiding zijn om deze te moderniseren. De primaire reactie is vaak de roep om meer regels en meer handhaving. Op zich begrijpelijk want beleid en regelgeving dienen een maatschappelijk doel, regels zijn zorgvuldig tot stand gekomen en er is rekening gehouden met de effectiviteit en efficiency.

Het herijken van regels en ontwikkelen van nieuwe beleidsinstrumenten omdat de economie is veranderd, vraagt om creativiteit, innovatiekracht en capaciteit van de overheid. Kortom, het zal niet eenvoudig zijn om naar aanleiding van verschillen in regelgeving, uitvoering en toezicht te komen tot merkbare vereenvoudigingen.

Naast dat politieke prioriteit en ambtelijke capaciteit bepalend zijn, zullen ook weerstanden van maatschappelijk partijen moeten worden overwonnen. In het bijzonder voor verplichtingen waar commerciële partijen verdienmodellen voor hebben ingericht (de

zogenaamde B2B regeldruk). Het bedrijfsleven, overheid, maatschappelijke organisaties en beslissers in de Tweede Kamer zullen dus over hun eigen schaduw moeten stappen en steeds de effectiviteit en efficiency van het beleid en het te borgen publiek belang voor ogen moeten houden.

Aanbeveling 5. Omarm verandering en jaag beleidsinnovaties aan.

De ministeries, uitvoeringsorganisaties en toezichthouders hebben initiatieven genomen om de uitvoering van beleid en regelgeving efficiënter en effectiever te maken⁴². De uitdaging is om deze kennis en expertise gericht in te zetten om regelgeving te vereenvoudigen en een gelijk speelveld na te streven. De voorbeelden uit deze rapportage vormen een startpunt.

Het omarmen van verandering en aanjagen van beleidsinnovaties vraagt om krachtige begeleiding. Dit kan bijvoorbeeld door te werken met zogenaamde 'Burden Hunters' zoals in Denemarken⁴³. Zij ontwikkelen op verzoek en samen met alle relevante stakeholders (bedrijven en sectoren) alternatieven voor bestaande regelgeving en uitvoeringsprocessen. Zij zijn onafhankelijke innovators en in staat beleidsinstrumenten slim toe te passen of nieuwe te ontwikkelen. Zij bundelen hiervoor de kennis en ervaringen van beleid, uitvoering en handhaving. Zij doorbreken de verticale aanpak, waarbij ieder departement zelfstandig naar vraagstukken kijkt, met een horizontale benadering over departementen en uitvoeringsorganisaties heen. Zo ontstaan breed gedragen oplossingen.

Het resultaat is dat bestaande verplichtingen worden gemoderniseerd en dat de beoogde beleidsdoelen efficiënter en effectiever worden gerealiseerd.

⁴² Zie bijvoorbeeld "Rijk aangedragsinzichten: editie 2017", Behavioural Insights Netwerk Nederland zie <https://www.binnldagvanhetgedrag.nl/over-bin-nl>.

⁴³ <https://danishbusinessauthority.dk/burden-hunter-hunting-administrative-burdens-and-red-tape>

Bijlagen bij rapportage:

De klus- en deeleconomie als aanleiding voor het moderniseren van de regelgeving

I	Bibliografie	47
II	De casussen	49
III	Deelnemers klankbordgroep en betrokken organisaties	52

I Bibliografie

Onderstaand is een overzicht opgenomen van de tijdens dit onderzoek geraadpleegde bronnen.

- Algemeen Dagblad (30 oktober 2015). *Na AirBnB nu AirDnD: thuis eten bij een hobbykok.*
- Besters, M. & Van der Ham, S. (september 2015). *Nieuwe rijkdom in de wijken.* Stipo.
- Beutin, N. (2018). *Share Economy 2017.* PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft.
- Bijleveld, L.W. (2015). *Een baan als alle andere?! Addendum – Vooruitgang in de rechtspositie van huishoudelijk personeel? Een overzicht van de ontwikkelingen 2010-2015.* Leiden: Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann.
- Boersma, A. & Eilbracht, L. (juli 2017). *Impactonderzoek Thuisafgehaald – De maatschappelijke waarde van thuiskoks voor afhalers in een kwetsbare situatie.* Avance Impact.
- Europese Commissie, *Een Europese agenda voor de deeleconomie*, Brussel, 2 juni 2016
- Federatie Nederlandse Vakbeweging (18 december 2013). *Rechtspositie huishoudelijk werkers - Visie FNV-OSB en de ratificatie van ILO-verdrag 189.*
- Frenken, K. (12 februari 2016). *Oratie Deeleconomie onder één noemer.* Universiteit Utrecht.
- Frenken, K., Van Waes, A., Smink, M. & Van Est, R. (2017). *Eerlijk delen - Waarborgen van publieke belangen in de deeleconomie en de kluseconomie.* Den Haag: Rathenau Instituut.
- Gemeente Amsterdam (15 april 2016). *Amsterdam actionplan sharing economy.* Amsterdam.
- Gemeente Groningen (april 2018). *Ruimte voor de straat – Parkeren in een levende stad.* Groningen.
- Van de Glind, P., Van Sprang, H. & De Jong, P. (2015). *Innoveren in de deeleconomie - Een inventarisatie van kansen en belemmeringen die innovatieve investeringen in de deeleconomie, op het gebied van groene groei, (on)mogelijk maken.* Amsterdam: shareNL.
- Green Deal Autodelen (9 februari 2018). *Rode loper voor de Rijksoverheid.*
- Het Financieele Dagblad (11 juni 2016). *Delen blijkt een hype — met potentie.*
- Het Financieele Dagblad (28 juli 2017). *Deeleconomie krijgt groeistuip en gaat menige sector ontwrichten.*
- Het Financieele Dagblad (9 mei 2018). *Even een oude schade aan je deelauto claimen? Dat moet voorbij zijn.*
- Het Financieele Dagblad (20 juni 2018). *Verhuurder Boels is maar wat blij met de 'deeleconomie'.*
- Het Financieele Dagblad (16 juli 2018). *In Europa is Uber getemd.*
- HOTREC (mei 2018). *Shedding light on the 'meal-sharing' platform economy – Proposals to level the playing field with the food sector.* Brussel.
- INretail (20 november 2017). *Retail richting 2030 – Retail rules!* Zeist.

- Inspectie SZW (november 2017). *Eerlijk werken in de schoonmaaksector 2016 – Inspecties in de schoonmaaksector naar de naleving van de Wet arbeid vreemdelingen, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, Arbeidstijdenwet en de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag*. Den Haag.
- *Antwoord op vragen van de leden Amhaouch en Von Martels over het omgaan met de mogelijkheden om deelplatforms te kunnen onderwerpen aan nationale regels*. Antwoord van Staatssecretaris Keijzer, Economische Zaken en Klimaat (5 juni 2018).
- Ministerie van Economische Zaken en Veiligheid en Justitie (18 december 2015). *Kamerbrief Innovatiebeleid: Werken aan toekomstbestendige wetgeving: digitale platforms en de deeleconomie, waaronder particuliere verhuur aan toeristen (Airbnb)*.
- Ministeries van Economische Zaken en Veiligheid en Justitie (6 juli 2016). *Kamerbrief Innovatiebeleid: Werken aan toekomstbestendige wetgeving en een toekomstbestendig wetgevingsproces*
- Ministerie van Economische Zaken en Veiligheid en Justitie (26 juli 2017). *Kamerbrief Innovatiebeleid: Afsluitende brief inzake programma toekomstbestendige wetgeving*
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (9 januari 2018). *Kabinetsreactie op rapport Rathenau Instituut over deeleconomie*.
- Ministeries Sociale Zaken en werkgelegenheid, Economische Zaken en Klimaat, Financien, Reactie op SEO-onderzoek naar platformwerk, 22 juni 2018
- Misset Horeca (5 januari 2017). *NVWA: ook inspecties bij huiskamer-restaurants*.
- Petropoulos, G. (2017). *An economic review of the collaborative economy*. Bruegel.
- Platform Social Business (<http://platformsocialbusiness.nl/deeleconomie/>).
- Plenair debat Tweede Kamer (5 oktober 2017). *Rapport Eerlijk delen van Rathenau Instituut*.
- SEO Economisch Onderzoek (maart 2018). *De opkomst en groei van de kluseconomie in Nederland*. Amsterdam.
- Trouw (5 januari 2016). *Stormachtige toename thuiskoks brengt restaurants in verlegenheid*.
- Tweede Kamer, *hoorzitting/rondetafelgesprek de deeleconomie* (17 januari 2018)
- VNG, *De rode loper: factsheet voor autodelen* (juni 2017)
- Winter, H., Krol, E., Bregman, A. & Karens, J. (juli 2016). *Evaluatie inrichtingseisen Drank- en Horecawet*. Groningen en Den Haag: Pro Facto.

II De casussen

5.1.1 Casus 1. Mobiliteit

Van bezit naar gebruik

Een auto staat gemiddeld 23 uur per dag stil en dat vinden in toenemende mate mensen zonde. Minder dan drie op de tien jongeren heeft nog een eigen auto.⁴⁴ De groei van het aantal deelauto's heeft zich in 2018 verder voortgezet tot 41.000 beschikbare deelauto's, die door zo'n 400.000 mensen gebruikt worden. Dat zijn 10.000 auto's meer dan 2017. Wat daarbij opvalt, is dat de groei het sterkst is in de grote steden waar al de meeste deelauto's stonden.⁴⁵ In de gemeente Amsterdam staan de meeste deelauto's, gevolgd door gemeente Utrecht. Van alle deelauto's is 86% te vinden bij een car sharing platform (peer-to-peer).⁴⁶ Via zo'n platform is het mogelijk om auto's van particulieren te huren in plaats van bij een autoverhuurbedrijf. De overheid heeft de ambitie om deze groei door te zetten⁴⁷.

Om een relevante vergelijking tussen de traditionele en de klus- en deeleconomie te maken, is een autoverhuurbedrijf vergeleken met een autodeler. Het autoverhuurbedrijf in de traditionele economie is gevestigd op een industrieterrein aan de rand van de gemeente en biedt enkel een verhuurdienst aan en geen aanvullende diensten, zoals een carwash of garage.

De autoverhuurder in de klus- en deeleconomie is een particulier of een bedrijf. Een particulier deelt zijn eigen auto met andere particulieren (C2C), terwijl een bedrijf volgens hetzelfde principe ook auto's deelt met particulieren (B2C).

5.1.2 Casus 2. Voedselbereiding

Dineren in een restaurant, bij mensen thuis of maaltijden afhalen bij buurtgenoten

Het door anderen laten bereiden van maaltijden is populair: je hoeft niet na te denken over recepten, boodschappen, koken en afwassen. Een consument kan hiervoor terecht bij een restaurant in het centrum van de stad, maar steeds vaker ook bij mensen thuis. Door de opkomst van de klus- en deeleconomie is er sprake van een groeiend aantal hobbykoks die hun diensten aan een groter publiek aanbieden. Samen met andere, bekende of onbekende, gasten schuif je aan in de huiskamer van een hobbykok. Wil je niet dineren in een huiskamer, dan is er in de klus- en deeleconomie nog altijd de mogelijkheid om tegen een beperkte vergoeding een maaltijd af te halen bij een buurtgenoot.

In deze casus is een vergelijking gemaakt tussen een kleinschalig restaurant en een hobbykok die vanuit zijn woning werkt. Het kleinschalige restaurant is beperkt open (maximaal 4 keer per week) en heeft geen personeel in dienst. De eigenaar staat zelf in de keuken en z'n vrouw helpt mee in de bediening.

De hobbykok biedt via een online platform zijn kookkunsten aan. Een hobbykok met een huiskamerrestaurant nodigt zo nu en dan gasten uit in zijn woonkamer om te dineren, terwijl een hobbykok zonder huiskamerrestaurant maaltijden tegen een vergoeding bereidt en laat afhalen door buurtgenoten.⁴⁸

⁴⁴ Bron: CBS, Nederlanders en hun auto (februari 2017).

⁴⁵ Bron: CROW-KpVV 'Stormachtige groei deelauto's houdt aan' (september 2018).

⁴⁶ Bron: CROW-KpVV 'Onderzoek 'Autodelen' (september 2017).

⁴⁷ Green Deal Autodelen II, 4 oktober 2018. Deze deal, een vervolg op Green Deal Autodelen I, heeft als doel 700.000 autodelers en 100.000 deelauto's in 2021.

⁴⁸ In de klus- en deeleconomie zijn ShareDnD en Thuisafgehaald voorbeelden van grote platforms in deze casus. ShareDnD is met meer dan 2.500 aangesloten huiskamerrestaurants het grootste Nederlandse online platform waarop boekingen worden gedaan voor hobbymatige huiskamerrestaurants.

5.1.3 Casus 3. Schoonmaken

Ervaren huishoudelijke hulp gezocht

Veel werkenden vinden het fijn om een hulp in de huishouding te hebben. Schoonmaken bij particulieren thuis is dan ook niet nieuw. Mensen vinden al tijden een schoonmaker via de burens of vrienden, een briefje in de bus of het prikbord bij de supermarkt. Met de opkomst van de klus- en deeleconomie is het nog gemakkelijker om particuliere schoonmakers en particuliere huishoudens met elkaar te verbinden, waarbij het huishouden de schoonmaker inhuurt. Eind 2017 zijn ongeveer drieduizend schoonmakers via een platform actief.⁴⁹ In 2017 werden er 50.000 schoonmaakbeurten geboekt via Helpling.⁵⁰

Net als in de twee voorgaande casussen, is ook hier uitgegaan van evenwichtige situaties. Dit betekent dat we in de traditionele economie uitgaan van een klein schoonmaakbedrijf, dat (ook) actief is op de particuliere markt. Aangetekend wordt dat professionele schoonmaakbedrijven beperkt actief zijn op de particuliere markt vanwege de beperkte marges. Als een bedrijf wel actief is, is dat vaak in de vorm van huishoudelijke hulp bij cliënten via de Wmo of thuiszorg. De activiteit is desalniettemin vergelijkbaar met schoonmaak in de klus- en deeleconomie, waarbij een schoonmaker via een platform schoonmaakdiensten aanbiedt.

In deze casus is het relevant om wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden en arbeidstijden te onderzoeken. Dit is vooral relevant vanwege de discussie over de juridische status van platforms, particuliere klanten en particuliere schoonmakers. In het onderzoek van het ministerie van SZW naar de opkomst en groei van de klus- en deeleconomie, wordt geconcludeerd dat de vraag of platforms als werkgever of intermediair moet worden aangemerkt, niet in zijn algemeenheid te beantwoorden is en dat dit afhankelijk is van de situationele feiten en omstandigheden.⁵¹ Wel lijkt er overeenstemming te bestaan dat de relatie tussen de schoonmaker en de particuliere klant kenmerken heeft van een werkgever-werknemer relatie. In het onderhavige onderzoek focussen we daarom op deze relatie en de daarvoor relevante verplichtingen.

5.1.4 Generieke verplichtingen

Naast specifieke verplichtingen per casus, zijn er ook casus overstijgende verplichtingen. Deze zijn afkomstig uit wet- en regelgeving die geldt voor alle typen ondernemingen, ongeacht de sector. In deze paragraaf lichten we deze verplichtingen kort toe en geven aan hoe we er in de casussen mee om zijn gegaan:

- De Arbeidsomstandighedenwet, Arbeidstijdenwet en de Wet op het Minimumloon zijn van toepassing op werkgevers en werknemers. Deze regelgeving is met name onderzocht in de casus Schoonmaak, maar is ook aan de orde gesteld tijdens gesprekken in de andere casussen.
- Op basis van de Handelsregisterwet 2007 moeten ondernemingen, die goederen of diensten leveren op de markt, zich inschrijven in het handelsregister Kamer van Koophandel. Dit is in alle casussen aan de orde gesteld.

Thuisafgehaald is met ruim 84.000 leden, waarvan meer dan 11.000 hobbykoks, een platform waarop thuishokks maaltijden delen met buurtgenoten.

⁴⁹ Het gaat om platforms die werken met de Regeling dienstverlening aan huis (RDH). SEO, i.o. ministerie van SZW, De opkomst en groei van de klus- en deeleconomie in Nederland (maart 2018), pagina ii

⁵⁰ AD, Legale schoonmaakhulp vinden via het internet (2017) (geraadpleegd op 8 augustus 2018).

⁵¹ SEO, i.o. ministerie van SZW, De opkomst en groei van de kluseconomie in Nederland (Amsterdam, maart 2018).

- De Wet op het Centraal bureau voor de statistiek schrijft voor dat alle bedrijven op verzoek statische gegevens moeten verstrekken aan het CBS. Ook deze verplichting is in elke casus ter sprake gekomen.
- Op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht moeten zowel burgers als bedrijven zich houden aan de bepalingen in het bestemmingsplan van de gemeente. Deze verplichting was met name relevant in de casussen Mobiliteit en Voedselbereiding.
- In diverse wetten is vastgelegd dat bedrijven en burgers moeten meewerken aan toezicht door inspecties. Dit is in alle casussen aan de orde gekomen.
- Op basis van de Europese Algemene Verordening Gegevensbescherming moeten bedrijven afdoende maatregelen nemen om persoonsgegevens te beschermen. Verplichtingen uit de AVG waren met name relevant in de casus Mobiliteit, maar kwamen ook aan de orde in gesprekken met platforms.
- Om gemeenten tegemoet te komen in de kosten die zijn gerelateerd aan taken, betalen afnemers van gemeentelijke diensten leges. Dat is vastgelegd in de Legesverordening. Deze verplichting kwam met name aan de orde in de casussen Mobiliteit en Voedselbereiding.

III Deelnemers klankbordgroep en betrokken organisaties

Deelnemers Klankbordgroep

ATR (voorzitter)
Inspectie SZW
Universiteit Utrecht
VNG
VNO-NCW

Betrokken organisaties

Autoverhuurbedrijven (5)
Autodelers (5)
Bond van Automobielhandelaren en Garagehouders (BOVAG)
Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
Gemeente Utrecht
Gemeente Amsterdam
Gemeente Groningen
Gemeente Zoetermeer
Gemeente Tilburg
Huiskamerrestaurant (5)
Helping
Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW)
Koninklijke Horeca Nederland (KHN)
Maaltijddeleers (5)
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
Ministerie van Volksgezondheid, Wetenschap en Sport (VWS)
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W)
MyWheels
Nationale Voedsel en Warenautoriteit (NVWA)
Ondernemersorganisatie Schoonmaak- en Bedrijfsdiensten (OSB)
Ondernemend Nederland (ONL)
Schoonmakers (5)
ShareDnD
Thuisafgehaald.nl

Daarnaast hebben 12 platforms meegewerkt maar de wens uitgesproken om niet expliciet te worden genoemd.