

Bijlage: Visie en Probleemstelling

De relatie tussen de klus- en deeleconomie en de regelgeving

ATR wil laten onderzoeken welke regels een rol spelen bij de ontwikkelingen van nieuwe verdien-modellen in de klus- en deeleconomie. Daarbij is de vraag of de regels nog nodig zijn en nog nuttig effect hebben. Ook wordt gekeken of minder belastende alternatieven mogelijk zijn.

De volgende ontwikkelingen zijn hiervoor van belang:

- 1) Waar de oude economie afnemers meestal anoniem bedient en niet discrimineert, doet de klus- en deel economie dat juist wel. De afnemers zijn niet anoniem en er wordt (soms) wel gediscrimineerd. Er is een niet-transparante selectie en de service is niet anoniem.
- 2) De verdienmodellen in de klus- en deeleconomie maken gebruik van een digitaal platform waardoor onder andere particulieren makkelijker de markt kunnen betreden om goederen en diensten te verhandelen. Deze vorm van economische bedrijvigheid is in sommige gevallen nieuw (of transparanter geworden) voor de bestaande marktpartijen. Omdat de platforms zicht niet altijd aan dezelfde regels houden, of hoeven te houden, is in sommige sectoren (terecht of onterecht) zorg ontstaan over de effecten op het bestaande level-playing field. Het verzoek van de Kamer is om te bekijken welke regels eventueel geschrapt kunnen worden als gevolg van de opkomst van deze nieuwe verdienmodellen. Het voorstel is om te onderzoeken of regels die niet voor de klus- en deeleconomie gelden, ook niet (meer) op te leggen aan de rest van de economie.
- 3) Het systeem lijkt zichzelf te reguleren met beoordelingen. Dat is niet nieuw. Ook in de oude offline-economie spelen klantervaringen een rol. Maar de mate waarin die kunnen worden gedeeld en dus een rol spelen in de keuze van de klant, is in de klus- en deeleconomie vele malen groter. De vraag is welke regels niet nodig zijn als het systeem zichzelf reguleert, en welke regels niet nodig zijn als de platformen daar (vrijwillig, in eigen belang) regels voor stellen.
- 4) Publieke belangen kunnen in het gedrang komen. Maar publieke belangen kunnen ook juist beter worden behartigd. Voor het eerste wordt gewaarschuwd, maar daar wordt tegenin gebracht dat dit een doorbraakinnovatie is. Dat het publieke belang op een andere manier gediend kan worden, wordt maar weinig onderbouwd. Als we constateren dat regels in aanmerking komen om geschrapt te worden, is het belangrijk te onderbouwen hoe het publieke belang evengoed wordt geborgd.

Gevolgen van de klus- en deeleconomie voor regels

Het Rathenau-instituut stelt vast dat de platformen van de overheid sturing verwachten op het gebied van regels, handhaving, en de borging van publieke belangen. Maar het instituut stelt, in navolging van de EU, dat één van de opties is om te dereguleren. Dat kan o.a. door de eisen te herformuleren als algemene eisen.¹ In dit onderzoek willen we dit alternatief afwegen, maar daarbij de optie om regels helemaal te schrappen niet uit het oog verliezen. We onderkennen vier mogelijke gevolgen voor de regelgeving.

- 1) Er ontstaat behoefte aan nieuwe regels vanwege sociale effecten. Omdat platformen zich snel tot een monopolie kunnen ontwikkelen (stroomopwaarts), en omdat de oude anonieme

¹ De andere opties zijn: Strikte handhaving van bestaande regels, Ad-hoc regulering, Geen interventie / gedogen.

levering stroomafwaarts wordt vervangen door persoonlijke, niet-anonieme leveringen, wordt om regels gevraagd ter bescherming van beide kanten. Dit gevolg valt buiten het kader van dit onderzoek.

- 2) Bestaande regels moeten blijven, maar moeten ook voor de platformen en het delen worden toegepast.
(Belastingen heffen, misbruik van marktmacht, minimumloon, veiligheid en hygiëne eisen (verhuur, voedselbereiding.) Dit gevolg valt eveneens buiten het kader van dit onderzoek.
- 3) Er is geen behoefte aan, of belang bij, regels omdat de platformen het zelf al 'regelen'. Omdat aanbieders en afnemers elkaar beoordelen, zouden veel eisen aan de kwaliteit, betrouwbaarheid, zekerheid, garanties en recht van verzet kunnen vervallen. Althans, dat is de stelling van de platformen.
- 4) De klus- en deeleconomie, én de oude economie hebben last van regels die in de weg zitten en niet meer nuttig en nodig zijn.
 - a. Regels waarover wordt geklaagd, omdat ze in de weg zitten.
Bij fietsdelen bleek het bezetten van de openbare ruimte met deelfietsen op bezwaren te stuiten. De regels belemmeren zo het delen van fietsen, terwijl dat in principe juist een beter gebruik van zowel de fietsen als de ruimte zou kunnen opleveren.
 - b. Regels waar niet over wordt geklaagd, maar die wel degelijk in de weg zitten.
De regels voor parkeren kunnen het autodelen in de weg zitten. Parkeerregels zijn gericht op het heffen van parkeerbelasting. Autodelers klagen hier niet over, maar deze regels belemmeren mogelijk wel deze ontwikkeling.

Probleemstelling

De klus- en deeleconomie is nog niet scherp afgebakend. Deze nieuwe economische ontwikkeling wordt gekenmerkt door een digitaal platform, waar vraag en aanbod samenkomen en goederen en diensten worden verhandeld. Een bijzondere vorm is die waar consumenten een goed of dienst (tijdelijk) verhandelen of verhuren, zoals een huis of auto. Met de komst van deze nieuwe verdienmodellen is – naast de vraag om meer regels – ook de vraag gesteld of deze nieuwe verdienmodellen in de deeleconomie mogelijkheden bieden om de bestaande wetgeving te moderniseren (dereguleren) of lastenlauer vorm te geven.

Het onderzoek zal gaan over de regelgeving in de volgende vier casussen:

- 1) Mobiliteit (auto's, fietsen, bijvoorbeeld Snapcarr) (maar niet: taxi's/uber);
- 2) Voedselbereiding (thuiskeoks, thuisbezorgd, bijvoorbeeld ShareDnD);
- 3) Schoonmaken (bijvoorbeeld Helpling);
- 4) Een nog een nader te bepalen vierde casus.

De onderzoeksvragen luiden:

1. Onderzoek in de vier casus welke regels een rol spelen in het spanningsveld tussen de klus- en de economie en het publiek belang en vervolgens:
 - 1.1 Waar komt die (bestaande) regelgeving vandaan (wat is de bron van de regelgeving)?
 - 1.2 Wat is de noodzaak van die regels, heeft die regel nog nuttig effect?
 - 1.3 Kunnen er regels geschrapt worden zonder schade voor het publiek belang?
 - 1.4 Zijn er minder belastende alternatieven denkbaar?
 - 1.5 Is het mogelijk om de regelgeving lastenluzer vorm te geven?
 - 1.6 Is verdere differentiatie (ad hoc regulering) eventueel een optie?

Afbakening

Het gaat ATR om de regulering op beleidsterreinen die niet meer nodig of nuttig is of waar een ongelijk speelveld is ontstaan of kan ontstaan. Eventuele mogelijkheden om met nieuwe regels het gelijk speelveld te herstellen worden buiten beschouwing gelaten. Het onderzoek wordt beperkt tot mogelijkheden om de regeldruk te verminderen. Het verminderen van regeldruk wordt hierbij breed opgevat. Niet alleen de regels zelf, maar ook de uitvoering, het toezicht en de handhaving kunnen worden beschouwd. Mogelijk kunnen ook (nieuwe) afbakeningsvoorstellen in regelgeving in de praktijk tot vermindering van regeldruk leiden (ad hoc regulering). Bijvoorbeeld als activiteiten tot een bepaalde omvang vrijgesteld zouden kunnen worden. Minder belastende alternatieven mogen nadrukkelijk ook aan de orde komen, bijvoorbeeld als het helemaal schrappen van regels niet mogelijk lijkt.

Verder:

1. Geen consumentenbescherming.
2. Geen belastingen of fiscale aspecten.
3. Geen voorstellen voor nieuwe regelgeving. Bijvoorbeeld voor reputatiebescherming.²
4. Geen problemen met gelijk speelveld die niet door regels, maar door overtreden van regels wordt veroorzaakt.

² Een uitzondering hierop zou kunnen zijn als bijvoorbeeld met nieuwe regelgeving het publieke belang kan worden gewaarborgd en de regeldruk kan worden verminderd (voor de klassieke en nieuwe verdienmodellen).