

Vergaderjaar 2015–2016

33 009

Innovatiebeleid

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2015

In de brief «Ruimte voor innovatie door toekomstbestendige wet- en regelgeving» van 20 juli jl.¹ heb ik aangegeven het belangrijk te vinden dat wet- en regelgeving voldoende ruimte bieden aan innovatie, vernieuwing en ondernemerschap, waarbij tegelijkertijd publieke belangen op een adequate manier geborgd dienen te worden. Dit vraagt van de overheid om na te denken over hoe regels wendbaarder en toekomstbestendiger gemaakt kunnen worden, als antwoord op de veranderende economische en maatschappelijke dynamiek. Met deze brief heeft het kabinet zich gecommitteerd om actief te kijken naar die situaties waarin innovatie wordt belemmerd door regelgeving. Dit maakt onderdeel uit van een bredere aanpak naar toekomstbestendige wetgeving die ik met de Ministers van Veiligheid en Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ben gestart.

Binnen deze aanpak kijkt het kabinet enerzijds hoe wet- en regelgeving in concrete gevallen innovatie kan stimuleren en anderzijds hoe mogelijke belemmeringen in regelgeving zoveel mogelijk kunnen worden weggenomen. In de eerder genoemde brief is al gerapporteerd over een aantal casussen waar actuele moderniseringsvraagstukken spelen. In deze brief wordt gerapporteerd over de door mij gevraagde onderzoeken naar de opkomst van digitale platforms en de deeleconomie en over een concrete casus waarin deze twee vraagstukken samenkomen, de toeristische verhuur van verblijfsruimte door particulieren.

Als eerste zal ik ingaan op de opkomst van digitale platforms en de kansen en uitdagingen die dit biedt. Mijn conclusies hierover zijn mede gebaseerd op het onderzoek naar digitale platforms dat heb ik aangekondigd in de Voortgangsbrief uitwerking visie op telecommunicatie, media en internet van 23 december 2014². Daarnaast ga ik, zoals

¹ Kamerstuk 33 009, nr. 10.

² Kamerstuk 26 643, nr. 345.

toegezegd in de Tussenbalans Groene Groei 2015³, in op de vraag waar regelgeving gewenste ontwikkelingen in de deeleconomie kan stimuleren dan wel belemmert. Ook presenteer ik de resultaten van de verkenning die ik gezamenlijk met de Minister voor Wonen en Rijksdienst heb uitgevoerd naar toeristische verhuur van verblijfsruimte door particulieren via digitale platforms zoals Airbnb en Wimdu⁴.

Daarnaast heb ik in de brief van juli jl. aangegeven dat we op zoek gaan naar manieren om «toekomstbestendigheid» meer structureel te borgen in het proces van totstandkoming van wet- en regelgeving. Immers, voorkomen is beter dan genezen. De Minister van Veiligheid & Justitie heeft vanwege zijn verantwoordelijkheid voor wetgevingskwaliteit hierbij het voortouw. In deze brief zal ook worden ingegaan op de activiteiten die op dit terrein zijn uitgevoerd.

Ik stuur deze brief mede namens de Minister van Veiligheid & Justitie, de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de Minister voor Wonen en Rijksdienst. In bijgaande toelichting worden de verschillende onderwerpen nader uitgewerkt⁵.

1. Digitale platforms

De opkomst van digitale platforms is een niet te stoppen trend en een bron van innovatie in de economie en maatschappij. Digitale platforms vervullen in toenemende mate een belangrijke rol in het bij elkaar brengen van vraag en aanbod. Dit biedt kansen voor zowel ondernemers als burgers. Zo kan een ondernemer via een digitaal platform als Marktplaats of Bol.com makkelijker producten aan een miljoenenpubliek aanbieden. Ook creëren digitale platforms nieuwe markten en zorgen ze voor nieuwe dynamiek binnen bestaande markten. Consumenten profiteren hiervan: als gevolg van de toenemende concurrentie en transparantie hebben zij toegang tot een groter en diverser aanbod, tegen scherpere prijzen en hogere kwaliteit.

De opmars van digitale platforms komt echter ook met uitdagingen, bijvoorbeeld op het gebied van mededinging, gebruik van data en de toepassing van bestaande wetten en regels. Om een gestructureerde discussie over het fenomeen digitale platforms mogelijk te maken heb ik een onderzoeksconsortium van TNO, Ecorys en IVIR gevraagd een samenhangend analysekader op te stellen voor vraagstukken aangaande digitale platforms.

Op basis van het onderzoek concludeer ik dat we als overheid niet te snel in de reflex moeten schieten om nieuwe algemene regels te formuleren maar eerst goed moeten kijken waar publieke belangen daadwerkelijk worden geraakt. Er zijn namelijk al (wettelijke) instrumenten voorhanden, bijvoorbeeld op het terrein van mededinging en consumentenbescherming, om vraagstukken op het gebied van digitale platforms te beantwoorden. Daarbij geldt dat waar zich specifieke problemen voordoen, het beter is om bij eventueel ingrijpen van de overheid aan te sluiten bij de sector, regio of bestuurlijk niveau waar dit probleem zich voordoet en niet uit te gaan van een generieke platformaanpak. Er bestaat namelijk niet zoiets als «het platform» en daarmee ook niet «dé platform-regulering».

³ Kamerstuk 33 043, nr. 42.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Het onderzoek laat tevens zien dat de context en vorm waarin digitale platforms opereren constant aan verandering onderhevig is. Toepassing van bestaande wet- en regelgeving kan daarom een behoorlijke uitdaging vormen. Deze dynamiek vraagt om regelgeving die kan meebewegen met ontwikkelingen. Zoals eerder aangekondigd in de brief «Ruimte voor innovatie door toekomstbestendige wet- en regelgeving» zal ik nader bezien welke mogelijkheden de toepassing van regulering gericht op het doel (in plaats van het middel) hiervoor biedt. Door duidelijk te expliciteren welk doel én welke publieke belangen wetgeving beoogt te borgen en te werken met doelvoorschriften geeft de overheid richting aan de wijze waarop ze zal reageren op toekomstige ontwikkelingen.

Tevens is het goed om op te merken dat digitale platforms ook kansen bieden om te komen tot een betere borging van publieke belangen. Digitale platforms leiden immers veelal tot een betere werking van markten, bijvoorbeeld doordat kwaliteit en prijzen transparanter worden en reputatiemechanismes beter werken. Dit kan mogelijkheden bieden om in de toekomst wet- en regelgeving anders en minder belastend vorm te geven.

Gezien het belang, ook op de Europese agenda, en het grensoverschrijdende karakter van het onderwerp zal ik tijdens het Nederlands voorzitterschap de discussie rondom digitale platforms faciliteren. Daarbij ben ik voornemens om het genoemde analysekader ook in Europees verband onder de aandacht te brengen. De discussie over digitale platforms speelt zich af in de brede context van de Europese digitale interne markt. Voor het kabinet betreft het realiseren van een Europese digitale interne markt een prioriteit, teneinde het maximale groeipotentieel van de Europese digitale economie te benutten. Het is daarbij van belang dat Europa adequaat reageert op de snelle ontwikkeling van de interneteconomie. Dit leidt immers tot nieuwe verdienmodellen die bestaande spelers uitdagen. Het Nederlands voorzitterschap zal het thema digitale interne markt dan ook prominent op de Europese agenda plaatsen.

2. De deeleconomie

Mede door de opkomst van digitale platforms en de toenemende maatschappelijke acceptatie, is het delen van goederen en diensten vergemakkelijkt en exponentieel gegroeid. Hierdoor wordt de ontwikkeling van de deeleconomie versneld. De deeleconomie maakt een betere benutting en ontsluiting van bestaande (kapitaal)goederen (zoals auto's en huizen) mogelijk.

De termen digitale platforms en deeleconomie worden veelal in samenhang gebruikt. Dat is begrijpelijk omdat vanuit de meeste initiatieven in de deeleconomie gebruik maken van een digitaal platform. Beide concepten roepen echter ook hun eigen beleidsmatige vragen op. Om meer inzicht te krijgen in de mogelijke kansen en belemmeringen voor de ontwikkeling van de deeleconomie hebben de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en ik ShareNL een inventarisatie laten uitvoeren naar zowel de ervaren belemmeringen in de deeleconomie als ook de milieu-impact van dit fenomeen.

Een belangrijke conclusie is dat de deeleconomie een positieve impact heeft op het milieu en deeleconomie-initiatieven daarmee bijdragen aan groene groei. Een tweede belangrijke conclusie is dat er onduidelijkheid bestaat over de toepassing van wet- en regelgeving, wat de potentie van de deeleconomie remt. Hierbij zie ik twee belangrijke aandachtsgebieden.

Ten eerste de verschuiving van bezit (eigendom) naar gebruik: door de deeleconomie ontstaat er minder noodzaak om goederen zoals auto's of gereedschap in bezit te hebben. Redenen hiervoor zijn dat gebruikers in toenemende mate minder hechten aan bezit en ze makkelijker kunnen lenen of huren. Echter, regelgeving gaat vaak nog uit van het feit dat er één eigenaar is, waardoor er soms nog onduidelijkheden bestaan over bijvoorbeeld eigendomsrechten en aansprakelijkheid.

Het tweede aandachtsgebied betreft de verschuiving van consument naar producent. Naar mate een consument steeds vaker diensten gaat verlenen vervaagt de grens tussen consument en producent/ondernemer. Dit leidt in een toenemend aantal sectoren tot de vraag waar de grens moet worden getrokken tussen particulier en professioneel/commercieel en wanneer welke wet- en regelgeving als gevolg daarvan van toepassing is, bijvoorbeeld op het gebied van fiscaliteit. Gezien de variëteit aan deeleconomie-initiatieven en de bijbehorende kenmerken is het lastig om in algemene zin uitspraken te doen over tot welke grens iets mag of dat er juist moet worden gereguleerd. Dit vraagt meer om een «case by case» benadering.

Het kabinet zal zich de komende tijd inzetten om de verdere ontplooiing van de deeleconomie te faciliteren en zal zich hiertoe waar nodig inzetten om belemmeringen en onduidelijkheden weg te nemen en kansen optimaal te benutten, onder meer via het programma Ruimte in Regels en de Green Deals. Ook de Europese Commissie kondigde in haar Interne Markt strategie onlangs een vergelijkbare inzet aan⁶. Hierop aansluitend ben ik voornemens om dit thema aan de orde te stellen gedurende het Nederlandse voorzitterschap.

3. De praktijk: toeristische verhuur door particulieren

De opkomst van digitale platforms voor de verhuur van verblijfsruimte aan toeristen, zoals Airbnb en Wimdu, is een voorbeeld waar vraagstukken aangaande digitale platforms en de deeleconomie bij elkaar komen. Dergelijke platforms hebben de toeristische verhuur van woonruimte door particulieren een belangrijke impuls gegeven. Ik zie deze ontwikkeling als een welkome aanvulling voor de gastvrijheidseconomie. Hoewel deze nieuwe vorm van verhuur kansen biedt, kunnen zich lokaal ook problemen voordoen. Het Ministerie van Economische Zaken is daarom in samenwerking met het Ministerie voor Wonen en Rijksdienst in gesprek gegaan met verschillende partijen om een inschatting te maken of publieke belangen zoals leefbaarheid en veiligheid voldoende zijn geborgd. Hierbij is tevens gebruik gemaakt van het genoemde analysekader voor digitale platforms en de aandachtsgebieden uit het onderzoek naar de deeleconomie.

Op basis van de gevoerde gesprekken en eigen onderzoek⁷ concluderen de Minister van Wonen en Rijksdienst en ik dat publieke belangen zoals veiligheid, leefbaarheid en eerlijke concurrentie in algemene zin niet in het geding zijn zolang de woning kort, tijdelijk en aan een beperkt aantal toeristen wordt verhuurd. Dit neemt niet weg dat zich lokaal problemen kunnen voordoen, bijvoorbeeld op het gebied van leefbaarheid en woonruimteverdeling. Deze problemen doen zich voornamelijk voor bij de groep aanbieders die de nieuwe trend van particuliere verhuur aan toeristen aangrijpen om zich te onttrekken aan wet- en regelgeving die eigenlijk op hen van toepassing is. Hierbij moet worden aangetekend dat

⁶ Upgrading the Single Market: more opportunities for people and business (SWD(2015) 202 final).

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

het beeld heel divers is en de problemen ten aanzien van verhuur zich (vooral nog) met name concentreren in gemeenten zoals Amsterdam, waar de omvang van toeristische verhuur exponentieel is gegroeid.

De oorsprong van de meeste problemen die zich lokaal voordoen ligt in het ontbreken van een heldere grens tussen particuliere en professionele verhuur en handhaving van deze grens. Grotendeels ligt de verantwoordelijkheid voor verduidelijking van deze grens bij gemeenten. Gezien het feit dat de problematiek zich met name lokaal voordoet, willen wij gemeenten daarom de ruimte laten om hier vooral ook lokaal op in te spelen. Een positief voorbeeld is de gemeente Amsterdam die zich op een constructieve wijze heeft opgesteld tegenover toeristische verhuur en beleid heeft gemaakt waarbij de belangen van alle betrokken partijen zijn gediend (zie ook de bijgaande toelichting). Het beleid van de gemeente Amsterdam is daarmee een voorbeeld dat aangeeft dat gemeenten goed in staat zijn meer duidelijkheid te verschaffen aan burgers met betrekking tot particuliere verhuur aan toeristen. In de toelichting bij deze brief wordt nader ingegaan op de aangrijpingspunten om dergelijk beleid ook voor andere gemeenten vorm te geven.

Door een expliciete grens te stellen wordt het ook duidelijk wanneer handhaving door gemeenten in beeld is als het gaat om het bestrijden van uitwassen. De werkwijze van de gemeente Amsterdam laat zien dat de huidige regelgeving de nodige ruimte biedt om, in combinatie met goede samenwerking met digitale platforms, eventuele negatieve gevolgen voor bijvoorbeeld leefbaarheid en veiligheid tegen te gaan. Wij roepen daarom gemeenten op om hier ook actief mee aan de slag te gaan.

Dit neemt niet weg dat wij de ontwikkelingen in deze markt actief blijven monitoren. Op het moment dat het huidige handhavingsinstrumentarium van gemeenten onvoldoende effectief blijkt te zijn, zullen wij nader bezien of aanvullende instrumenten moeten worden ingezet.

4. Toekomstbestendige wet- en regelgeving

Met deze brief geef ik invulling aan mijn toezegging om het onderwerp «de opkomst van digitale platforms en de deeleconomie» verder uit te werken en hierbij tevens aan te geven hoe in de praktijk kan worden omgegaan met de vraagstukken die deze ontwikkeling oproept. Het kabinet wil ook dat toekomstbestendigheid structureel geborgd is in het proces van totstandkoming van wet- en regelgeving. Onnodige regels moeten worden voorkomen.

Het is daarvoor essentieel dat bij het ontwerp van regelgeving grondig wordt nagegaan waarom regels nodig zijn. Het kabinet is daarom bezig te kijken hoe deze afweging meer dan nu een belangrijke stap wordt in het beleid- en wetgevingsproces. Het toepassen van de vragen van het Integraal Afwegingskader (IAK) voor beleid en regelgeving helpt hierbij, maar dit komt nog te weinig uit de verf in concrete dossiers. In aanvulling hierop wil het kabinet de mogelijkheden verkennen en beproeven om meer flexibiliteit in te bouwen in wet- en regelgeving, zodat beter kan worden ingespeeld op technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Er zijn veel methoden waarmee deze flexibiliteit kan worden gerealiseerd, zoals doelregulering, zelfregulering, regelhulpen en techniek-neutraal regelgeven. Meer specifiek wil het kabinet kijken naar experimenteerbepalingen. De ervaringen die hiermee zijn opgedaan kunnen beter worden benut om lering te trekken voor de toekomst. Daarnaast kijkt het kabinet naar de mogelijkheden voor toepassing van het concept Right to Challenge, waarmee in het buitenland (Verenigd

Koninkrijk, Denemarken) en in mindere mate inmiddels ook in Nederland ervaring is opgedaan.

Tot slot is het essentieel dat een en ander wordt ondersteund door een open en digitaal wetgevingsproces. Een open proces voor totstandkoming van regels met voldoende ruimte voor participatie kan bijdragen aan de kwaliteit van regels. In de afgelopen jaren is er al veel gebeurd om het beleid- en wetgevingsproces transparant te maken (bijvoorbeeld met de wetgevingskalender) en ruimte te geven voor participatie (bijvoorbeeld via de website internetconsultatie.nl), maar de maatschappelijke ontwikkelingen vragen om nieuwe stappen en de technologische ontwikkelingen maken meer mogelijk.

Tot slot

Het kabinet ondersteunt initiatieven in de platform- en deeleconomie en wil deze zoveel mogelijk de ruimte geven. Tegelijkertijd heeft het kabinet hierbij ook oog voor de publieke belangen die geborgd dienen te worden. Ik concludeer dat er op dit moment op basis van de gegeven voorbeelden geen aanleiding is voor aanvullende generieke wet- en regelgeving. Tegelijkertijd zie ik dat het belangrijk is om per geval te kijken binnen welke grenzen een innovatie de ruimte kan krijgen en of er bijvoorbeeld aanvullende regels nodig zijn dan wel dat het probleem juist zit in het verduidelijken van bestaande regels. In deze brief heb ik hier een voorbeeld van gegeven door duidelijkheid te geven over de condities waarbinnen de particuliere verhuur van verblijfsruimte aan toeristen via digitale platforms als Airbnb en Wimdu de ruimte kan krijgen. Als laatste concludeer ik dat het van belang is om voldoende flexibiliteit in te bouwen in wet- en regelgeving zodat kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden, onder meer door het toepassen van instrumenten als experimenteerruimte, right to challenge en doelregulering.

Uiteraard hebben technologische veranderingen zoals de opkomst van platforms en de deeleconomie ook een impact op de arbeidsmarkt. Het kabinet heeft de SER daarom om advies gevraagd hoe Nederland zich hier op een goede manier op kan voorbereiden en welke partijen daarbij een rol hebben⁸.

Ook de «Better regulation» agenda van eurocommissaris Timmermans besteedt aandacht aan de toekomstbestendigheid van wet- en regelgeving. De ervaringen en thematiek zoals beschreven in de brief van 20 juli jl. zijn reeds verkennend besproken op Europees niveau. Daarbij werd duidelijk dat zowel de Europese Commissie als de lidstaten het nuttig vinden dat het onderwerp in EU-verband wordt geagendeerd. De Commissie zal tijdens het Nederlandse voorzitterschap betere regelgeving tevens vanuit het perspectief van onderzoek en innovatie belichten. Hierover zal een discussie plaatsvinden tijdens het onderzoek en-innovatie deel van de Raad van Concurrentievermogen. De initiatieven van de Commissie sluiten voor zover nu bekend goed aan op de Nederlandse praktijk ervaring, zoals de Green Deals. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap zal de discussie dan ook verder worden gevoerd op welke wijze wet- en regelgeving beter en slimmer gemaakt kan worden om grote veranderingen te kunnen bijbenen.

⁸ Kamerbrief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 30-11-2015: «Reactie op de brief over het verzoek van de begeleidingscommissie Technologie en Arbeidsmarkt», Kamerstuk 29 544, nr. 676

Tot slot vind ik het belangrijk dat «Toekomstbestendige wet- en regelgeving» op de agenda blijft staan. Daarom wil ik ook andere thema's uit de brief van 20 juli jl. uitwerken, zoals het gebruik van big data in verhouding tot privacybescherming. Ik zal uw Kamer uiterlijk voor de zomer van 2016 hierover verder informeren.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp