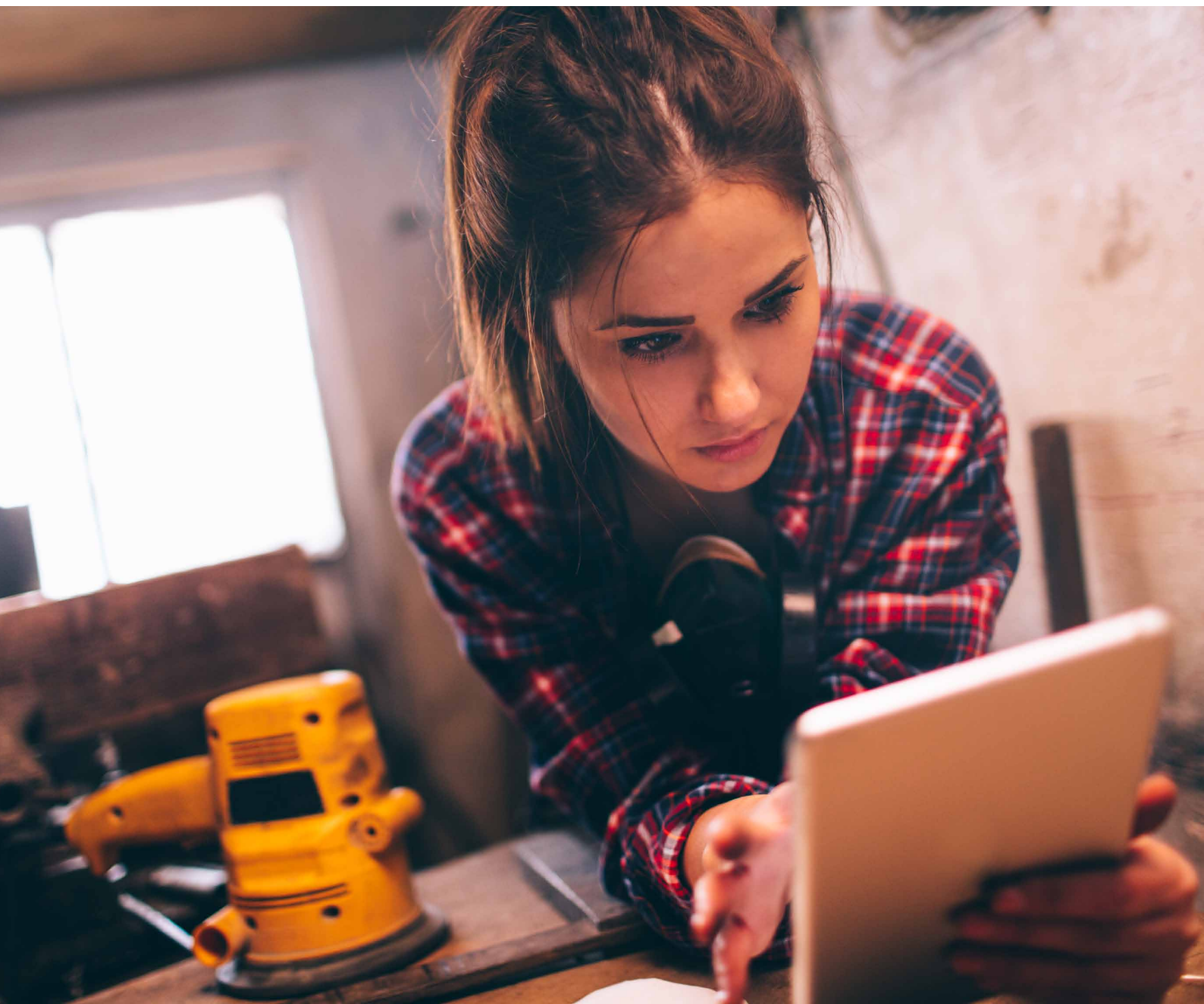


Eerlijk delen

Waarborgen van publieke belangen
in de deeleconomie en de kluseconomie



Bestuur van het Rathenau Instituut

mw. G.A. Verbeet (voorzitter)

prof. dr. E.H.L. Aarts

prof. dr. ir. W.E. Bijker

prof. dr. R. Cools

dr. J.H.M. Dröge

dhr. E.J.F.B. van Huis

prof. dr. R.M. Letschert

prof. dr. ir. P.P.C.C. Verbeek

prof. dr. M.C. van der Wende

dr. ir. M.M.C.G. Peters (secretaris)

Eerlijk delen

Waarborgen van publieke belangen in de deeleconomie en de kluseconomie

Koen Frenken, Arnoud van Waes, Magda Smink & Rinie van Est

Rathenau Instituut
Anna van Saksenlaan 51
Postadres: Postbus 95366
2509 CJ Den Haag
Telefoon: 070-342 15 42
E-mail: info@rathenau.nl
Website: www.rathenau.nl
Uitgever: Rathenau Instituut

Redactie: Claartje Doorenbos en Frank Steverink

Bij voorkeur citeren als:

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.

Het Rathenau Instituut heeft een Open Access beleid. Rapporten, achtergrondstudies, wetenschappelijke artikelen, software worden vrij beschikbaar gepubliceerd. Onderzoeksgegevens komen beschikbaar met inachtneming van wettelijke bepalingen en ethische normen voor onderzoek over rechten van derden, privacy, en auteursrecht.

© Rathenau Instituut 2017.

Verveelvoudigen en/of openbaarmaking van (delen van) dit werk voor creatieve, persoonlijke of educatieve doeleinden is toegestaan, mits kopieën niet gemaakt of gebruikt worden voor commerciële doeleinden en onder voorwaarde dat de kopieën de volledige bovenstaande referentie bevatten. In alle andere gevallen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Voorwoord

Een paar jaar geleden had niemand er nog van gehoord, de deeleconomie of de kluseconomie. Nu lees je dagelijks in de krant over Airbnb en hoe dat platform de binnenstad van Amsterdam verandert of over de invloed van Uber op de taximarkt. Minder bekend is dat steeds meer mensen werk vinden via online bemiddeling, zoals schoonmaakklassen via de app Helpling. Online platformen (inclusief platformen voor tweedehands spullen) maken de laatste jaren een stormachtige groei door: in 2013 maakte 6 procent van de Nederlanders gebruik ervan, in 2016 al bijna een kwart. Deze diensten voorzien in een behoefte en dwingen de bestaande markten tot innovatie. Al laten de krantenkoppen zien dat de groei van de deel- en kluseconomie ook nieuwe vragen oproept ten aanzien van publieke belangen. Wanneer mensen hun huis verhuren via Airbnb, wie is er dan verantwoordelijk voor de brandveiligheid of de openbare orde? Welke rechtspositie hebben schoonmakers die werken via het platform Helpling: zijn zij zelfstandigen of werknemers?

Voor dit onderzoek baseerde het Rathenau Instituut zich op academische literatuur om de deel- en kluseconomie als fenomeen te beschrijven. De empirische basis voor dit rapport vormen vijf casestudies van bekende platformen waar consumenten goederen en persoonlijke diensten aanbieden. In dit onderzoek werkte het Rathenau Instituut samen met de Universiteit Utrecht. We tonen dat de nieuwe praktijken die voortkomen uit de deel- en kluseconomie zowel een positieve als negatieve uitwerking op publieke belangen hebben. Deel- en klusplatformen hebben positieve effecten op het gebied van welvaart, werkgelegenheid, ondernemerschap, sociale cohesie en voor het milieu. Publieke belangen die onder druk komen te staan zijn: een gelijk speelveld, belastingheffing, consumentenbescherming, tegengaan van discriminatie, openbare orde, platformonafhankelijkheid, tegengaan van monopolisering en bescherming van privacy en autonomie.

Het Rathenau Instituut biedt met dit rapport een leidraad voor het politieke debat en de beleidsvorming. De overheid kan positieve effecten van nieuwe praktijken *stimuleren* en negatieve effecten *beperken*. Met het oog op de positieve effecten moet de overheid deelplatformen in de beginfase voldoende ruimte geven om zich te ontwikkelen. Tegelijkertijd zet juist de snelle groei van platformen druk op bestaande publieke waarden. Vanwege de neiging van platformen om zich te ontwikkelen tot monopolie, moet de overheid beleid maken om te voorkomen dat publieke waarden in het geding komen. Ten eerste zou de overheid de juridische status van deel- en klusplatformen moeten verhelderen. Verder zou de overheid een vertrouwde derde partij kunnen aanstellen voor toezicht op het platform, op een manier die de privacy van deelnemers waarborgt. Tenslotte zou gestimuleerd moeten worden dat beoordelingen op platformen betrouwbaar en meeneembaar zijn: gebruikers zouden hun reputatiedata mee moeten kunnen nemen naar andere platformen.

Dit onderzoek sluit aan bij de vraag hoe we de mogelijkheden die digitalisering biedt in goede banen kunnen leiden. In 2016 publiceerde het Rathenau Instituut over 'Innovatie en regulering' dat de rol van regulering bij opkomende technologieën en innovaties liet zien. In maart 2017 publiceerde het instituut het rapport "Opwaarderen" over het borgen van fundamentele rechten in het digitale tijdperk.

Dr. Ir. Melanie Peters

Directeur Rathenau Instituut

Samenvatting

Delen is van alle tijden. Mensen zijn gewend af en toe spullen uit te lenen of klusjes te doen binnen vertrouwde kring, zoals familie en vrienden. De opkomst van online deelplatformen maakt het mogelijk ook mensen die elkaar niet kennen te verbinden en vertrouwen te organiseren tussen vreemden. Als gevolg hiervan maken deze online platformen (inclusief platformen voor tweedehands spullen) de laatste jaren een stormachtige groei door: waar in 2013 6 procent van de Nederlanders participeerde in de deeleconomie was dit in 2016 al 23 procent.

De plotselinge opkomst en stormachtige ontwikkeling van deel- en klusplatformen roept een groot aantal vragen op over publieke belangen. Moeten consumenten die hun huis verhuren aan dezelfde eisen voldoen als hotels? Moeten incidentele freelance-inkomsten in de kluseconomie belast worden? Is er een reële kans dat platformen wereldwijde monopolies zullen vormen? Is de deeleconomie duurzaam? Wie profiteren er het meest van de deel- en kluseconomie?

Overheden op lokaal, nationaal en Europees niveau onderkennen de kansen van de deeleconomie, maar zien zij ook nieuwe uitdagingen voor het waarborgen van publieke belangen. Een belangrijke vraag is in hoeverre bestaande wet- en regelgeving van de traditionele economie ook billijk, toepasbaar en handhaafbaar is voor de online platformen waarop de deel- en kluseconomie gebaseerd is. De Europese Commissie schetst vier manieren waarop een overheid kan omgaan met digitale platformen: 1. Strikte handhaving van bestaande regels; 2. Deregulering; 3. Ad-hoc regulering; en 4. Geen interventie, oftewel gedogen.

De centrale vraag van deze studie is: Hoe kunnen publieke belangen die geraakt worden door nieuwe praktijken als gevolg van de deel- en kluseconomie gewaarborgd worden? Deze hoofdvraag vertaalt zich in drie deelvragen:

1. Wat verstaan we onder de deel- en kluseconomie en hoe krijgt deze concreet vorm in bepaalde praktijken?
2. Welke publieke belangen spelen een rol in de deel- en kluseconomie?
3. Hoe worden deze publieke belangen gewaarborgd en komt waarborging tot stand en welke rollen spelen met name overheden en platformen daarbij?

Het rapport is opgebouwd uit drie delen. In deel I wordt in twee hoofdstukken op basis van academische literatuur de definitie van deel- en kluseconomie uiteen gezet en de economische, sociale en milieueffecten van de deel- en kluseconomie besproken. In deel II worden vijf casestudies van platformen gepresenteerd, te weten Helpling (schoonmaak), UberPop (taxi), Airdnd (huiskamerrestaurant), Airbnb (huis) en SnappCar (auto). Deze cases betreffen zowel deelplatformen waar consumenten onderling goederen delen als klusplatformen waar mensen onderling persoonlijke diensten aanbieden. Deze caseselectie zorgt tevens voor een spreiding van platformen over economisch en institutioneel gezien zeer diverse sectoren en biedt daarmee zicht op een breed spectrum aan nieuwe vraagstukken over publieke belangen. Voor elke case zijn semigestructureerde interviews afgenomen met het platform, de overheid en een eventuele vertegenwoordiger van de reguliere/traditionele sector. Daarnaast zijn ook bronnen gebruikt die het politiek-maatschappelijke debat over deeleconomie reflecteren zoals media-uitingen en beleidsrapporten. Hoofdstuk 9 biedt een

analyse van de publieke belangen die spelen in de vijf cases, hoe deze gewaarborgd (kunnen) worden, en op welke manier deze waarborging al dan niet tot stand komt. Deel III biedt twintig aanbevelingen om de deel- en kluseconomie in goede banen te leiden.

Deel I: Literatuur

Deeleconomie wordt in dit rapport gedefinieerd als “het fenomeen dat consumenten elkaar gebruik laten maken van hun onbenutte consumptiegoederen (*idle capacity*), eventueel tegen betaling”. Ten eerste gaat het om delen tussen consumenten onderling (*consumer-to-consumer* ook wel aangeduid met *peer-to-peer*). 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 dus niet om het huren van een auto of het lenen van een pan, maar om een taxirit en gekookte maaltijd die als *dienst* worden aangeboden.

Hoewel er nog maar weinig empirisch onderzoek bestaat naar alle economische, sociale en milieueffecten van de deel- en kluseconomie, kan er toch op theoretische gronden en een klein aantal studies al een aantal verwachtingen worden uitgesproken. Ten eerste zijn de economische voordelen groot, getuige de snel groeiende praktijken van lenen, ruilen en verhuren via platformen. In de meeste gevallen is het voordelig om te lenen of huren van een particulier omdat dit goedkoper is dan huren of kopen van een bedrijf. Wel zullen de opbrengsten scheef verdeeld zijn en vooral ten goede komen aan mensen met bezit en de platformen zelf. De economische ongelijkheid kan dus toenemen met de verdere groei van deel- en klusplatformen. De sociale effecten zijn onduidelijk omdat er, naast vele nieuwe contacten die ontstaan als vreemden elkaar via platformen ontmoeten, ook nadelige effecten zijn zoals discriminatie en economisering van het privéleven. Milieueffecten tenslotte, zijn met name te verwachten van autodelen en carpoolen. De uiteindelijke effecten op het milieu zouden echter wel eens kleiner kunnen zijn dan verwacht, omdat het eerder genoemde economische voordeel van deel- en klusplatformen betekent dat mensen geld besparen. Het bespaarde geld zal voor een groot deel weer besteed worden aan andere consumptieve activiteiten die altijd een zekere mate van milieubelasting met zich meebrengen (“rebound effect”).

Deel II: Case studies

Hoofdstuk 4 beschrijft wat Helpling, het grootste schoonmaakplatform ter wereld, betekent voor de arbeidspositie van de schoonmaker. Hoofdstuk 5 kijkt naar de case van UberPop. UberPop was onderdeel van Uber, het grootste taxiplatform ter wereld, en is in Nederland inmiddels verboden. Hoofdstuk 6 gaat in op Airdnd, het grootste thuisrestaurantplatform in Nederland en laat zien hoe het platform, de professionele horeca en de overheid discussiëren over het waarborgen van publieke belangen. Hoofdstuk 7 gaat over Airbnb, het grootste huizendeelplatform ter wereld, en laat zien hoe de gemeente Amsterdam beleid heeft ontwikkeld. Tot slot wordt in hoofdstuk 8 gekeken naar autodelen en meer specifiek naar SnappCar (het grootste autodeelplatform in Nederland) en hoe dit gestimuleerd kan worden en welke uitdagingen daarbij spelen.

Uit deze vijf case studies komen vijf publieke belangen naar voren die op positieve wijze beïnvloed (kunnen) worden: welvaart, werkgelegenheid, ondernemerschap, sociale cohesie en milieu. Daarnaast zijn er acht publieke belangen die door deel- of klusplatformen op negatieve wijze beïnvloed (kunnen) worden door de deel- en klusplatformen: een gelijk speelveld, belastingheffing,

consumentenbescherming, tegengaan van discriminatie, openbare orde, platformonafhankelijkheid, tegengaan van monopolisering en bescherming van privacy en autonomie.

De case studies bieden ook een aantal inzichten in de houding van platformen en overheden met betrekking tot de waarborging van publieke belangen. Ten eerste verschillen platformen sterk in de ambities die ze nastreven en de houding die ze aannemen ten aanzien van overheden. Waar Airdnd bewust streeft naar het klein houden van de activiteiten, wilde UberPop juist een nieuwe vorm van mobiliteit creëren. Ten tweede proberen platformen ruimte te creëren voor hun nieuwe praktijken door enerzijds aan te sluiten bij bestaande reguleringskaders (Helpling) en beleidsdoelen (SnappCar) of anderzijds bestaande kaders juist uit te dagen door deze als verouderd weg te zetten (UberPop & Airdnd), of te stellen dat ze niet van toepassing zijn (Airbnb). Daarnaast dagen platformen bestaande wettelijke categorieën uit en ontstaat als gevolg daarvan onduidelijkheid over rechten, plichten en verantwoordelijkheden. Zo presenteert UberPop zich niet als taxibedrijf maar als technologiebedrijf en meent Airbnb een online handelsplatform te zijn in plaats van een woningmakelaar. Ten derde valt op dat alle platformen tijdens hun interviews aangaven dat zij de overheid verantwoordelijk achten voor de handhaving van regels c.q. de publieke belangen. Het lastige aan dit uitgangspunt is dat overheden vaak niet effectief kunnen handhaven zonder data over gebruikers en hun gebruik van platformen. Deze data wensen de platformen echter niet (zonder tegenprestatie) te delen met overheden.

De case studies tonen dat overheden verschillende beleidsstrategieën hebben gehanteerd ten aanzien van de platformen. UberPop is in Nederland inmiddels verboden. De overheid heeft de regels uit de taxiwet gehandhaafd, met als gevolg dat de dienst UberPop verboden werd. Airdnd en Helpling worden als het ware gedoogd, maar bij Airdnd is een traject over doelregulering (Right-to-Challenge-traject) gestart om te kijken hoe publieke belangen gewaarborgd kunnen worden. Voor Airbnb is er door de gemeente Amsterdam ad-hoc regulering ontwikkeld met als belangrijkste maatregel dat verhuurders hun woning maximaal 60 dagen per jaar mogen verhuren. De handhaving hiervan is recentelijk vooral bij Airbnb zelf belegd. Voor autodelen zijn de sturingsopties meer gericht op stimuleren in plaats van beperken. Zo is er een Green Deal Autodelen opgezet waarin de overheid participeert.

Deel III: Aanbevelingen

Op basis van de case studies en literatuur formuleert het Rathenau Instituut twintig inzichten die een leidraad bieden voor het politieke debat en de beleidsvorming aangaande de deel- en kluseconomie (zie onderstaand kader). Vanwege de diverse aard van de platformen vraagt de deel- en kluseconomie om slimme maatregelen op maat. Om de deel- en kluseconomie in goede banen te leiden, adviseert het Rathenau Instituut daarom om de positieve effecten van nieuwe praktijken te *stimuleren* en de negatieve effecten te *beperken*. Met het oog op de positieve effecten moet de overheid deelplatformen in de beginfase voldoende ruimte geven om zich te ontwikkelen.

Tegelijkertijd zet juist de snelle groei van platformen druk op bestaande publieke waarden. Vanwege de neiging van platformen om zich te ontwikkelen tot monopolie, moet de overheid beleid maken om te voorkomen dat publieke waarden in het geding komen. Ten eerste zou de overheid de juridische status van deel- en klusplatformen moeten verhelderen. Verder zou de overheid een vertrouwde derde partij kunnen aanstellen voor toezicht op het platform, op een manier die de privacy van deelnemers waarborgt. Tenslotte zou gestimuleerd moeten worden dat beoordelingen op platformen

betrouwbaar en meeneembaar zijn: gebruikers zouden hun reputatiedata mee moeten kunnen nemen naar andere platformen.

Twintig inzichten om publieke belangen die spelen bij de deel- en kluseconomie te waarborgen

Verheldering en dialoog

1. Ga negatieve effecten van de deel- en kluseconomie tegen en stimuleer positieve effecten
2. Stimuleer onderzoek naar en dialoog over de effecten van deel- en kluseconomie op publieke belangen en manieren om die te waarborgen
3. Verhelder de juridische status van deel- en klusplatformen

Stimulering

4. Waarborg de betrouwbaarheid van beoordelingen op platformen
5. Zorg ervoor dat gebruikers van platformen hun opgebouwde reputatiedata mee kunnen nemen naar een ander platform
6. Herzie belasting om gebruik van platformen met grote milieuwinst te stimuleren
7. Stimuleer dat sociaal zwakkeren kunnen profiteren van de deel- en kluseconomie
8. Houd toetredingsbarrières voor nieuwe platformen laag
9. Stimuleer *not-for-profit* platformen en platformcoöperaties

Beperking

10. Communiceer helder over de bestaande regels voor de deel- en kluseconomie
11. Grote publieke belangen kunnen een verbod van platformen rechtvaardigen
12. Stimuleer na een verbod een dialoog over de toekomst van de betreffende platforminnovatie en regulering
13. Verhelder welke publieke belangen door deregulering positief en negatief worden beïnvloed
14. Via ad-hoc maximering kunnen het speelveld van de deel- en klusplatformen afgebakend worden en maatschappelijke problemen begrensd worden
15. Gedoog in de beginfase van een platform om behendig te leren
16. Experimenteer met doelregulering en 'Right-to-Challenge'

Handhaving

17. Overheid kan platform als uitvoerende instantie controleren via een vertrouwde derde partij
18. Zet privacy-vriendelijke manieren van samenwerking met platformen in om te handhaven
19. Let op dat handhaving door platformen de toetredingsbarrières van nieuwe platformen niet teveel verhogen
20. Bij doelregulering en Right-to-Challenge-trajecten dient het belang van innovatie op te wegen tegen de kosten van evaluatie en toezicht

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	6
1. Deel- en kluseconomie in opkomst	12
1.1 Opkomst van de deel- en kluseconomie	13
1.2 Discussie over publieke belangen	14
1.3 Rol overheden	15
1.4 Aanpak en opzet	18
Deel I Deel- en kluseconomie in de literatuur	21
2. Deel- en kluseconomie als onderdeel van de platformeconomie	22
2.1 Definitie van de deeleconomie	22
2.2 Deel- en kluseconomie als onderdeel van de platformeconomie	23
2.3 Platformen verlagen transactiekosten en vergroten vertrouwen	26
2.4 Spectaculaire groei	28
2.5 Samenhang met technologische en maatschappelijke trends	30
3. Economische, sociale en milieueffecten van de deel- en kluseconomie	32
3.1 Economische effecten	32
3.2 Sociale effecten	35
3.3 Milieueffecten	38
3.4 Conclusie	40
Deel II Deel- en kluseconomie in de praktijk	41
4. Schoonmaken via een platform: werknemer of ondernemer?	43
4.1 Helping	43
4.2 Publieke belangen	44
4.3 Rechtspositie schoonmaker en status platform	47
4.4 Conclusie	50
5. 'Een beetje stout', de strijd om UberPop	52
5.1 Uber en UberPop	52
5.2 Wet- en regelgeving: (de aanpassingen van) de WP2000	54
5.3 Het debat over wetgeving en publieke belangen	56
5.4 Conclusie	59
6. Dineren in een woonkamer: privé of professioneel	60
6.1 Airdnd	60
6.2 Regulering van publieke belangen in de huidige praktijk	61
6.3 Publiek debat over beleid	65
6.4 Conclusie	67
7. Schipperen tussen belangen: Airbnb in Amsterdam	68
7.1 Airbnb	68
7.2 Publieke belangen	69
7.3 Beleid	70
7.4 Conclusie	75
8. Op naar 100.000 deelauto's in Nederland	77
8.1 Autodelen in Nederland	77

8.2	Autodelen als publiek doel	80
8.3	Beleidsproces: autodelen stimuleren in Nederland	84
8.4	Conclusie	86
9.	Analyse van de 5 praktijkcases	87
9.1	Publieke belangen en hun waarborging	87
9.2	Interactie tussen platformen en overheden	95
Deel III	Deel- en kluseconomie in publiek perspectief	97
10.	Twintig inzichten voor debat, beleid en politiek	98
10.1	Verheldering en dialoog	99
10.2	Stimulering van positieve effecten	100
10.3	Beperking van negatieve effecten	104
10.4	Handhaving	109
10.5	Alle inzichten op een rij	113
Bibliografie		115
Bijlagen		126
	Bijlage 1. Lijst met deel- en klusplatformen in Nederland	126
	Bijlage 2. Definities van de deeleconomie	128
	Bijlage 3: Geïnterviewden + interviewprotocol	130
	Interviewprotocol	132
Verantwoording en dankwoord		133
Over de auteurs		134

1. Deel- en kluseconomie in opkomst

Steeds meer mensen huren of lenen spullen van elkaar via onlineplatformen zoals SnappCar voor auto's, Airbnb voor huizen en Peerby voor spullen. In dit verband spreken we van deeeconomie. Feitelijk ligt de deeeconomie in het verlengde van online tweedehands marktplaatsen waarop mensen hun spullen aan elkaar verkopen of weggeven zoals op Marktplaats. Net zoals we al spullen online kopen van elkaar, huren of lenen we ook steeds vaker spullen van elkaar.

Onlineplatformen spelen een belangrijke rol in de deeeconomie. Deze platformen brengen vraag en aanbod op overzichtelijke wijze samen en handelen ook vaak de betaling af. Daarnaast brengen onlineplatformen het vertrouwen tot stand dat nodig is voor mensen om hun spullen met vreemden te delen. Dat vertrouwen wordt onder andere gewekt door beoordelingen toe te voegen aan de profielen van deelnemers en door het aanbieden van verzekeringen. Daarnaast hebben platformen het recht om deelnemers de toegang tot het platform te ontfeggen, bijvoorbeeld na het constateren van misbruik.

Een soortgelijke ontwikkeling zien we in de zogeheten kluseconomie.¹ Steeds meer platformen brengen klussers in contact met klanten, waarbij de geleverde klus kan variëren van schoonmaken of schilderen tot een autorijte verzorgen of bijles geven. Dit leidt ertoe dat een steeds groter deel van de bevolking freelance werk en uitzendwerk verricht.

De plotselinge opkomst en stormachtige ontwikkeling van deel- en klusplatformen roept een groot aantal vragen over publieke belangen op. Moeten consumenten die hun huis verhuren aan dezelfde eisen voldoen als hotels? Moeten incidentele freelance-inkomsten in de kluseconomie belast worden? Is er een reële kans dat platformen wereldwijde monopolies zullen vormen? Is de deeeconomie ook duurzaam? Wie profiteren er het meest in de deeeconomie en in de kluseconomie? Dit is slechts een kleine greep uit de vragen die in het huidige publieke debat gesteld worden.

Dit rapport onderzoekt hoe publieke belangen die geraakt worden door nieuwe praktijken als gevolg van de deel- en kluseconomie, gewaarborgd kunnen worden. Wat wel of niet als een relevant publiek belang beschouwd dient te worden, staat in een democratische samenleving voortdurend ter discussie en wordt in het publieke en politieke debat telkens opnieuw vastgesteld. Wat betreft het behartigen van publieke belangen kijken we met name naar de Nederlandse overheid, maar ook naar de rol en verantwoordelijkheid van platformen en gebruikers daarvan. Gelet op de hierboven benoemde centrale onderzoeksvraag is het doel van dit rapport drieledig. Ten eerste proberen we te begrijpen wat de deel- en kluseconomie is en de rol van digitale platformen daarbinnen. Een belangrijke vraag is in hoeverre de deel- en kluseconomie verschilt van de 'oude' economie zoals die ontstaan is in de negentiende eeuw en zich verder heeft ontwikkeld in de twintigste eeuw. Ten tweede willen we zicht krijgen op de maatschappelijke betekenis van de deel- en kluseconomie en de publieke belangen die samenhangen met de groei daarvan. Publieke belangen die zoal kunnen spelen bij digitalisering in het algemeen, en in het bijzonder bij digitale platformen, zijn eerlijke concurrentie, openbare orde, belastingheffing, duurzaamheid, werkgelegenheid, veiligheid en privacy.

¹ In de Verenigde Staten noemt men dit de *gig-economy*

Ten derde onderzoeken we hoe gesignaleerde publieke belangen in de deel- en kluseconomie gewaarborgd kunnen worden en op welke manier dergelijke waarborging al dan niet tot stand komt. De Rathenau-studie *Opwaarderen: Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving* (Kool et al., 2017) laat zien dat de verregaande digitalisering van de samenleving fundamentele ethische en maatschappelijke vragen oproept en dat, in algemene zin, de overheid, de toezichthouders, het bedrijfsleven en de samenleving nog onvoldoende zijn toegerust om met deze nieuwe vragen om te gaan. Dit rapport gaat meer specifiek in op de vraag hoe publieke belangen in de deel- en kluseconomie gewaarborgd kunnen worden, welke beleidsopties daarvoor zijn, en welke rollen platformen, gebruikers en overheden daarin kunnen hebben.

1.1 Opkomst van de deel- en kluseconomie

De deel- en kluseconomie is sterk in opkomst. Doordat het aantal deel- en klusplatformen en deelnemers daaraan stijgt, groeit de omzet van de deel- en kluseconomie. PricewaterhouseCoopers (PwC, 2015) verwacht dat in 2025 de totale omzet in de Verenigde Staten van belangrijke sectoren in de deeleconomie zoals autodelen en reizen ongeveer 20 keer zo groot zal zijn in 2025 in vergelijking met 2013.² Dit zou betekenen dat bepaalde sectoren voor een aanzienlijk deel zullen worden overgenomen door consumenten die hun eigen spullen verhuren. Zo verwacht PwC (2015) dat in 2025 autodelen 23 procent van de autoverhuurmarkt zal beslaan en huizendelen bijna eenderde van de hotelmarkt voor zijn rekening zal nemen. Nederland is geen uitzondering op deze ontwikkeling. Kaleidos rapporteerde in december 2016 dat maar liefst 23 procent van de Nederlanders participeert in de deeleconomie terwijl dat in 2013 nog maar zes procent was (Kaleidos, 2016).³ Vooral Airbnb is in korte tijd een grote speler geworden op de markt voor toeristische verhuur van huizen. In Amsterdam alleen werden in 2015 al meer dan 18.000 woningen via Airbnb verhuurd, een stijging van 33 procent ten opzichte van het jaar ervoor (Gemeente Amsterdam, 2016). En in heel Nederland werden via Airbnb in 2016 zo'n 31.000 woningen verhuurd (Airbnb, 2017). Ook autodelen tussen consumenten is in opmars. In het voorjaar van 2016 waren er zo'n 19.000 autobezitters die hun auto verhuurden aan andere consumenten, bijna een verdubbeling ten opzichte van 2015 (KpVV, 2016).

Er komen steeds meer mogelijkheden voor mensen om van elkaar goederen en diensten te huren via een onlineplatform.⁴ Alleen al in Nederland zijn er meer dan 150 initiatieven in de deel- en kluseconomie⁵, variërend van Werkspot (klussen), Helpling (schoonmaak) en Thuisafgehaald (maaltijd) tot Barqo (voor boten), Airbnb (voor huizen) en Peerby (voor allerlei spullen, van ladder tot sttafel tot bakfiets) tot SnappCar (voor auto's), Camptoo of Goboony (voor campers) en MotoShare (voor motoren). In bijlage 1 staat een overzicht van de belangrijkste deel- en klusplatformen in Nederland.

Ook zal het aantal deelnemers aan de deeleconomie naar verwachting toenemen. Volgens ING (2015) hebben in 2014 al zo'n 550.000 Nederlandse huishoudens (8%) iets tegen betaling afgenomen of geleend binnen de deeleconomie. Een kwart van de Nederlanders zou in de toekomst iets tegen betaling willen gebruiken. De groep uitleners is met 1 op 3 nog groter. De grootste bereidheid om deel

² PWC heeft een survey gehouden onder 1000 Amerikaanse consumenten en heeft de groeischatting gemaakt op basis van de huidige omzetcijfers in de volgende deeleconomie sectoren: reizen, peer-to-peer financiën, autodelen, online personeel en muziek.

³ Kaleidos schaaft overigens tweedehandsplatform Marktplaats ook onder "deeleconomie". <http://kaleidosresearch.nl/publication/25681/>

⁴ Op de vraag of het aanbieden van diensten via platformen wel tot de deeleconomie moet worden gerekend wordt ingegaan in hoofdstuk 2.

⁵ Bron: <http://www.deeleconomieinnederland.nl/>. Op deze website wordt overigens een vrij ruime definitie van deeleconomie gehanteerd.

te nemen aan de deeleconomie bestaat onder mensen onder de 35 jaar en hoogopgeleide Nederlanders. Op basis van deze cijfers verwacht ING (2015) dat de deeleconomie snel zal blijven groeien in de komende jaren.

1.2 Discussie over publieke belangen

In het publieke debat is te zien dat de opkomst van deelplatformen niet zonder slag of stoot gaat. Met name de grotere platformen zoals Airbnb en Uber zorgen voor veel discussie. ‘Deeleconomie = steeleconomie’ kopte NRC.Next op 3 september 2014, naar aanleiding van het verbod van UberPop in Duitsland. Volgens de auteur presenteren platformen als Uber en Airbnb zich graag als idealisten met een betere oplossing terwijl het ze in de praktijk puur te doen is om veel winst te boeken door als platform de markt van taxidiensten en overnachtingen te monopoliseren. Een terugkerend onderwerp in de kranten is het effect van Airbnb op steden. Vooral in steden heeft het delen van appartementen soms een grote impact op de leefbaarheid van de buurt en kan het leiden tot overlast. Zo ervaren burens soms toeristenoverlast (‘gefeest, geschreeuw, troep in de gang’)⁶ als een appartement met grote regelmaat wordt verhuurd aan toeristen. Sinds augustus 2016 kunnen burens overlast via het platform melden. In de VS is het thema discriminatie ook onderdeel van het debat. Daar klaagden niet-blanke gebruikers van Airbnb dat ze geweigerd werden voor kamers of huizen (Hond, 2016). En niet alleen de grote platformen zorgen voor discussie. Ook nieuwkomers in de deeleconomie, zoals het huiskamerrestaurantplatform Airdnd, zorgen voor roering. De professionele horeca is daar niet blij mee: net als de reguliere horecaondernemers moeten huiskamerrestaurants volgens hen ook belasting betalen en aan regels voldoen.⁷

De maatschappelijke effecten van onlineplatformen in het algemeen – waaronder de deel- en kluseconomie valt, maar ook sociale media, zoekmachines en e-commerce (denk aan Facebook, Google en Amazon) gaan veel verder dan overlast en oneerlijke concurrentie (Kool et al., 2017). Platformen zijn niet enkel marktplaatsen die vraag en aanbod bij elkaar brengen. Platformen bieden platformbedrijven de mogelijkheid om de keuzes en handelingen van grote groepen mensen te traceren en op te slaan als data (“dataficatie”), data om te zetten in verhandelbare goederen en diensten met name via gerichte advertenties (“commodificatie”) en bepaalde onderwerpen, personen of aanbiedingen voorrang te verlenen boven andere (“selectie”), doorgaans tegen betaling (Van Dijk et al., 2016, p. 38). Platformen zijn dus tegelijk nieuwe verdienmodellen die gebaseerd zijn op de drie voornoemde “platformmechanismen” en nieuwe maatschappelijke instituties die gedrag en beloning van individuen structureren. Onlineplatformen hebben zo steeds meer invloed op de inhoud en organisatie van maatschappelijk verkeer als ook op de sociale status en economische inkomsten die individuen en organisaties via platformen kunnen verkrijgen.

Het publieke debat laat zien dat de deel- en kluseconomie aan tal van publieke belangen raakt, en dat deze belangen mogelijk worden geschaad met de groei van online deel- en klusplatformen. Burgers die diensten aanbieden aan anderen creëren mogelijk overlast en onveiligheid, discrimineren soms in hun keuze voor aanbieder of vrager, en betalen vaak geen belasting. Zolang deze praktijk klein blijft, kan menig een dergelijke publieke belangen als verwaarloosbaar zien. Maar met de spectaculaire aanhoudende groei van deze platformen, dringt de vraag zich op hoe belangrijke publieke belangen

⁶ Bron: <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/08/28/soms-wel-8-toeristen-in-het-kamertje-4014075-a1518348>

⁷ Bron: <http://www.volkskrant.nl/economie/restaurantje-spelen-in-eigen-huis-a4179276/>

als rust, leefbaarheid, veiligheid, tegengaan van discriminatie en belastingheffing gewaarborgd kunnen worden, en wat de impact is op de samenleving als geheel.

1.3 Rol overheden

Digitalisering in het algemeen en de platformeconomie in het bijzonder stelt de overheid voor een reeks van nieuwe vragen omtrent privacy, belasting, monopoliemacht, sociale rechten en veiligheid (Kool et al., 2017, Van Dijck et al., 2016). De deel- en kluseconomie is onderdeel van die snelle ontwikkelingen in die platformeconomie. Overheden zijn verantwoordelijk voor het waarborgen van publieke belangen en doen dat met behulp van wet- en regelgeving en aan de hand van subsidies en belastingen. De vraag dient zich dus aan hoe de overheid de publieke belangen blijvend kan behartigen in het licht van de opkomst van de deel- en kluseconomie. Hoe en door wie worden publieke belangen in de 'nieuwe' economie gewaarborgd? Welke beleidsopties hebben overheden bij het reguleren van platformen? Over het algemeen onderkennen overheden op lokaal, Europees en nationaal niveau de kansen van de deeleconomie, maar zien zij ook nieuwe uitdagingen voor het waarborgen van publieke belangen. Een belangrijke vraag is in hoeverre bestaande wet- en regelgeving die past bij de offline economie, ook billijk, toepasbaar en handhaafbaar is voor de online deel- en kluseconomie, waarin digitale platformen zo'n centrale rol spelen.

Lokaal

Veel kansen en uitdagingen van de deel- en kluseconomie manifesteren zich op lokaal niveau. In Nederland en zelfs wereldwijd profileert de gemeente Amsterdam zich als voorloper in de deeleconomie. Zo profileert de hoofdstad zich sinds 2015 als eerste 'sharing city' van Europa (ShareNL, 2015c). In het 'Actieplan deeleconomie' verwoordt de gemeente haar visie op de deeleconomie (gemeente Amsterdam, 2016). De gemeente geeft ruimte aan kansen die de deeleconomie biedt voor de stad. Een maatregel die de gemeente nam om een breder publiek (nu volgens de gemeente vooral hoogopgeleiden) te laten profiteren van de deeleconomie in Amsterdam is het koppelen van deeleconomie platformen aan de Stadspas. Tegelijkertijd heeft het oog voor eventuele uitdagingen, zoals een ongelijk speelveld, gebrek aan sociale zekerheid, nieuwe bronnen van ongelijkheid, en toezicht op veiligheid en overlast. Amsterdam staat ook bekend als de eerste gemeente die regelgeving ontwikkelde rondom Airbnb. Begin 2014 besloot de gemeente dat Amsterdammers hun huis maximaal 60 dagen per jaar mogen verhuren en aan maximaal vier personen tegelijk.

Nationaal

De Nederlandse overheid wil initiatieven in de deeleconomie zoveel mogelijk de ruimte geven en niet in een zogenaamde 'regelreflex' schieten (Ministerie van Economische Zaken, 2015a). Volgens het kabinet biedt de deeleconomie namelijk veel mogelijkheden om tot een duurzamere consumptie en productie te komen en daarmee bij te dragen aan duurzame economische groei. Ook voorziet de deeleconomie in een laagdrempelige manier om economisch actief te worden. Het ministerie van Economische Zaken (EZ) stimuleert initiatieven in de deeleconomie omdat deze bijdragen aan innovatie, economische ontwikkeling en sociale cohesie. Ze leiden volgens het ministerie tot nieuwe verdienmodellen en bedrijvigheid en kunnen saamhorigheid in buurten versterken en eenzaamheid terugdringen.

Tegelijkertijd is de overheid zich bewust van de uitdagingen die de deeleconomie met zich meebrengt ten aanzien van wet- en regelgeving en de publieke belangen die door de platformen in het geding

kunnen komen. Volgens het ministerie van Economische Zaken moet daarom per geval worden gekeken of publieke belangen, zoals leefbaarheid en gelijk speelveld, nog adequaat geborgd zijn (Ministerie van Economische Zaken, 2015a). Om te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden en innovaties, zoals digitale platformen die mogelijk botsen met geldende regelgeving, probeert de overheid flexibiliteit in de beleidsontwikkeling in te bouwen. Algemeen uitgangspunt hierbij is dat nieuwe wetten getoetst zouden moeten worden op de mogelijk negatieve effecten op toekomstige innovatie (Camps, 2015). Andersom is het ministerie ook van mening dat bij nog komende innovaties eerst kritisch bezien dient te worden of bestaande wetgeving niet reeds voldoet. Vaak blijkt namelijk dat majeure veranderingen toch in bestaande wetgeving geaccommodeerd kunnen worden, bijvoorbeeld door wetten opnieuw te interpreteren in het licht van de nieuwe situatie. Met betrekking tot digitale platformen is de overheid aan de slag gegaan met twee beleidsinstrumenten om wetgeving toekomstbestendiger te maken: *doelregulering* en *Right to Challenge* (zie kader 1.1 en tabel 1.1).

Kader 1.1: Twee beleidsinstrumenten om wetgeving toekomstbestendig te maken

Doelregulering

Doelregulering “zorgt ervoor dat in regelgeving welomschreven doelen worden gesteld en wordt aangegeven tot wie het voorschrift zich richt. De wijze waarop aan deze doelen moet worden voldaan wordt vrij gelaten. Regelgeving wordt zo niet verder ingevuld dan nodig is voor het effectief borgen van de publieke belangen en de verantwoordelijkheid van een deugdelijke naleving komt meer bij het bedrijf of de professional te liggen. (...) Doelregulering is daarentegen niet wenselijk als de doelstelling slecht objectiveerbaar of meetbaar is of indien de toegenomen toezichtslasten en onzekerheid, (de mate waarin zeker is dat een alternatief ook voldoet aan de wettelijke eisen), niet opwegen tegen de toegenomen innovatieruimte” (Ministerie van Economische Zaken, 2015a, p. 8). Een voorbeeld hiervan is techniek-neutrale regelgeving die niet voorschrijft met welke technologie een bepaalde functionaliteit wordt bereikt, en daardoor toekomstbestendiger is ten aanzien van de introductie van nieuwe technologie in de toekomst. Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat de taximeter en boordcomputer kunnen verdwijnen uit taxi's als dezelfde informatie met eenzelfde betrouwbaarheid via het platform ter beschikking komt bij de overheid.

Right to Challenge

Een ander instrument dat nu wordt overwogen door de overheid is de *Right to Challenge* (RTC) ofwel het gelijkwaardigheidsbeginsel. Volgens het Ministerie van Economische Zaken (2016, p. 5) geeft de Right to Challenge “burgers en bedrijven de wettelijke mogelijkheid om op eigen wijze doelen van een wettelijke regeling te realiseren, zonder aan alle wettelijke regels te voldoen. Een ‘Right to Challenge’ kan worden ingezet naast middelvoorschriften indien men het beleidsveld de mogelijkheid wil bieden om het doel waarvoor deze voorschriften in het leven zijn geroepen, op een alternatieve wijze te bereiken. Degenen voor wie de wettelijke regels gelden, kunnen zelf kiezen of ze voor de ‘veilige weg’ kiezen van het middelvoorschrift of voor een innovatieve eigen weg.” Het verschil met doelregulering is dat er bij RTC wel sprake is van middelvoorschriften, maar dat hiervan afgeweken mag worden (zie ook tabel 1.1). Het ministerie merkt verder op dat de kansen voor innovatie die RTC biedt, wel moeten opwegen tegen de extra toezichtslasten. Ook dient de gelijkwaardigheid van oplossingen voldoende aangetoond te (kunnen) worden. Een aanvullende principe bij RTC is dat geaccepteerde alternatieven worden gepubliceerd zodat ook anderen er gebruik van kunnen maken.

Tabel 1.1 Beleidsinstrumenten

	Middel	Doel
Traditioneel	Voorgeschreven	Voorgeschreven
Doelregulering	Niet voorgeschreven	Voorgeschreven
Right to Challenge	Voorgeschreven, afwijken toegestaan	Voorgeschreven

Rathenau Instituut

Nieuwe digitale platformen en initiatieven in de deel- en kluseconomie zorgen soms voor onduidelijkheden over de toepasbaarheid van wet- en regelgeving. In de Tweede Kamer is dat geregeld aanleiding voor Kamervragen. Kamerlid Verhoeven van D66 vroeg zich af of iemand die een huiskamerrestaurant opent een hobbychef of een professionele chef is (KST 2015Z21185). Een andere vraag speelde rondom een platform voor schoonmakers in de huishouding: is iemand die zich via een digitaal platform aanbiedt als schoonmaker een werknemer van het platform of een zelfstandige? (Ministerie van SZW, 2014a).

Europees

Ook op Europees niveau worden de nieuwe mogelijkheden van de deel- en kluseconomie omarmd. Tegelijkertijd wil de Europese Commissie publieke belangen, zoals eerlijke arbeidsomstandigheden, een toereikende en duurzame bescherming van consumenten en sociale zekerheid, blijven garanderen. De Europese Commissie heeft daarom de 'Europese agenda voor de deeleconomie' opgesteld die ingaat op vraagstukken met betrekking tot wet- en regelgeving waarmee marktpartijen en overheden worden geconfronteerd (Europese Commissie, 2016). Het gaat hierbij om vragen over de toepasbaarheid van bestaande wet- en regelgevende kaders, iets waar vaak onduidelijkheid over is, en wat de ontwikkeling van de deeleconomie kan remmen. Bij deeleconomie-initiatieven en digitale platformen kunnen de bestaande grenzen vervagen tussen consument en aanbieder, werknemer en zelfstandige, en professionele en niet professionele dienstverlening. Dit kan leiden tot onzekerheid over de toepasbaarheid van regels.

Het reguleren van digitale deelplatformen is een onderwerp dat de Europese Commissie bezighoudt omdat zij zich het bevorderen van de interne Europese markt, mededinging, digitalisering en innovatie tot doel stelt. Wel is het zo dat de meeste deelplatformen lokale markten organiseren en om die reden de positieve en negatieve effecten van delen lokaal neerslaan. Om die reden is vooralsnog niet duidelijk of de Europese Commissie het voortouw zou moeten nemen in beleid, of dat juist nationale en lokale overheden beleid zelf mogen vormgeven indachtig het subsidiariteitsbeginsel (Hatzopoulos & Roma 2017, p. 94).

De Europese Commissie schets vier manieren waarop een overheid kan omgaan met digitale platformen: 1. Strikte handhaving van bestaande regels; 2. Deregulering; 3. Ad-hoc regulering; en 4. Geen interventie, oftewel gedogen (zie kader 1.2).

Kader 1.2: Vier beleidsopties voor overheden

Voor overheden bestaan er verschillende beleidsopties voor de omgang met deeleconomie platformen (Codagnone et al., 2016):

1. Strikte handhaving van bestaande regels

Strikte handhaving betekent in de praktijk vaak dat platformen moeten ophouden te bestaan. De facto leidt deze eerste beleidsoptie dus vaak tot het verbieden van een bepaald platform. Dit ziet de Europese Commissie overigens als onwenselijk: verbieden zou enkel als uiterste maatregel moeten worden ingezet.

2. Deregulering

Dit houdt in dat de algemene eisen voor aanbieders worden versoepeld in het licht van innovaties, waardoor platformen legaal worden en het voor burgers dus mogelijk wordt een bepaalde dienst legaal te verlenen.

3. Ad-hoc regulering

Dit houdt in dat er nieuwe, specifieke regelgeving wordt ontwikkeld. Vaak gaat het dan om een juridisch onderscheid tussen niet-professionele aanbieders die sporadisch een dienst aanbieden (burgers), en professionele aanbieders die permanent opereren (bedrijven). Dit kan een relatief simpele manier zijn om een gelijk spelveld te creëren.

4. Geen interventie / gedogen

Deze optie betreft het gedogen van platformen en betekent dat regelgeving noch wordt aangepast noch wordt gehandhaafd. De mate waarin publieke belangen dan nog steeds worden behartigd is afhankelijk van zelfregulering door platformen en deelnemers.

1.4 Aanpak en opzet

De centrale vraag van deze studie is: Hoe kunnen publieke belangen die geraakt worden door nieuwe praktijken als gevolg van de deel- en kluseconomie gewaarborgd worden? Deze hoofdvraag vertaalt zich in drie deelvragen:

4. Wat verstaan we onder de deel- en kluseconomie en hoe krijgt deze concreet vorm in bepaalde praktijken?
5. Welke publieke belangen spelen een rol in de deel- en kluseconomie?
6. Hoe worden deze publieke belangen gewaarborgd en komt waarborging tot stand en welke rollen spelen met name overheden en platformen daarbij?

Het rapport is opgebouwd uit drie delen.

Deel I: Deel- en kluseconomie in de literatuur

In deel I wordt de deel- en kluseconomie als nieuw fenomeen beschreven. In hoofdstuk 2 definiëren we de begrippen deeleconomie en kluseconomie en behandelen tal van karakteristieken daarvan. We beschrijven de deel- en kluseconomie met name als onderdeel van de digitale platformeconomie. In hoofdstuk 3 gaan we in op verschillende maatschappelijke aspecten van de deel- en kluseconomie.

Vanuit een publiek perspectief kijken we naar de betekenis van de deel- en kluseconomie voor mens, milieu en economie. Dit deel van het rapport is gebaseerd op bestaande academische literatuur, die echter nog in de kinderschoenen staat. Daarom was het noodzakelijk om zelf empirisch onderzoek te doen naar ontwikkelingen op het gebied van de deel- en kluseconomie in Nederland. Dat onderzoek staat centraal in het tweede deel.

Deel II: Deel- en kluseconomie in de praktijk

In deel II worden vijf praktijkcases gepresenteerd: UberPop, Airbnb, Airdnd, Helpling en SnappCar. Deze cases betreffen enerzijds deelplatformen waar consumenten onderling goederen delen en anderzijds klusplatformen waar mensen onderling persoonlijke diensten aanbieden. We gaan dus niet in op platformen waar professionele aanbieders actief zijn zoals licentiehouders (bijvoorbeeld bij UberX) of ingeschrevenen bij Kamer van Koophandel (zoals bij Werkspot) noch waar goederen of diensten onbetaald worden aangeboden.⁸ Deze caseselectie zorgt tevens voor een spreiding van platformen over economisch en institutioneel gezien zeer diverse sectoren en biedt daarmee zicht op een breed spectrum aan nieuwe vraagstukken over publieke belangen.

Voor elke case zijn semigestructureerde interviews afgenomen met het platform, de overheid en een eventuele vertegenwoordiger van de reguliere/traditionele sector. Zie bijlage 3 voor een overzicht van de geïnterviewde personen en de onderwerpen die in het interview aan bod kwamen. Daarnaast zijn ook bronnen gebruikt die het politiek-maatschappelijke debat over deeleconomie reflecteren zoals media-uitingen en beleidsrapporten.

Hoofdstuk 4 beschrijft wat Helpling, het grootste schoonmaakplatform ter wereld, betekent voor de arbeidspositie van de schoonmaker. Hoofdstuk 5 kijkt naar de case van UberPop. UberPop was onderdeel van Uber, het grootste taxiplatform ter wereld, en is in Nederland inmiddels verboden. Hoofdstuk 6 gaat in op Airdnd, het grootste thuisrestaurantplatform in Nederland en laat zien hoe het platform, de professionele horeca en de overheid discussiëren over hoe om te gaan met het waarborgen van publieke belangen. Hoofdstuk 7 gaat over Airbnb, het grootste huizendeelplatform ter wereld, en laat zien hoe de gemeente Amsterdam beleid heeft ontwikkeld. Tot slot wordt in hoofdstuk 8 gekeken naar autodelen en meer specifiek naar SnappCar (het grootste autodeelplatform in Nederland), en hoe dit gestimuleerd kan worden en welke uitdagingen daarbij spelen.

Bij het beschrijven van de vijf cases starten we steeds met de praktijk van de 'oude' of offline economie, de publieke belangen die daar spelen en de wijze waarop deze gewaarborgd zijn. Van daaruit kijken we naar de deel- en kluseconomie en de daarmee samenhangende 'nieuwe' praktijken, die de 'nieuwe' of online platformeconomie illustreren. Per casus omschrijven we hoe de nieuwe praktijken raken aan publieke belangen en bestaande wet- en regelgeving. Daarnaast tonen we het debat over en het (beleids-)proces rondom het waarborgen van deze belangen.

Aan het eind van deel II analyseren we in hoofdstuk 9 de vijf casestudies. We zetten ten eerste op een rij welke publieke belangen een rol spelen in de deel- en kluseconomie. Daarnaast bespreken we hoe de waarborging van diverse publieke belangen al dan niet tot stand is gekomen in interactie tussen de verschillende platformen en overheden.

⁸ Met deze keuze ontkennen we geenszins het *belang* van platformen voor professionele aanbieders respectievelijk van niet-monetaire platformen.

Deel III: Inzichten voor debat, beleid en politiek

In deel III beantwoorden we in hoofdstuk 10 de hoofdvraag van deze studie: Hoe kunnen publieke belangen die geraakt worden door nieuwe praktijken als gevolg van de deel- en kluseconomie gewaarborgd worden? We benoemen twintig inzichten om de publieke en politieke discussie over de deel- en kluseconomie te inspireren en vorm te geven aan het beleidsproces om publieke belangen te waarborgen.

Deel I

Deel- en kluseconomie in de literatuur

Dit deel van het rapport beschrijft de deel- en kluseconomie op basis van academische kennis. In hoofdstuk 2 definiëren we de begrippen deel- en kluseconomie en behandelen tal van karakteristieken daarvan. We beschrijven de deel- en kluseconomie met name als onderdeel van digitale platformeconomie. In hoofdstuk 3 gaan we in op verschillende maatschappelijke aspecten van de deeleconomie. Vanuit een publiek perspectief kijken we naar de betekenis van de deeleconomie voor mens, milieu en economie. Dat doen we op basis van academische literatuur. In deel II bespreken we aan de hand van vijf cases hoe de deel- en kluseconomie zich in de Nederlandse praktijk ontwikkelt.

2. Deel- en kluseconomie als onderdeel van de platformeconomie

Met de opkomst van onlineplatformen die burgers gebruiken om spullen en diensten aan elkaar aan te bieden, is een ‘nieuwe’ economie ontstaan waarbij mensen onderling – ‘peer-to-peer’ – economische relaties met elkaar aangaan. De eerste platformen van deze aard ontstonden eind jaren negentig met de oprichting van websites voor tweedehands spullen, huizenruil en het delen van computerbestanden. Met de komst van snel groeiende platformen als Airbnb in 2008 voor huizendelen en Uber in 2009 voor taxiriten, kreeg de platformeconomie een extra impuls. In navolging van het succes van deze platformen, zijn in korte tijd allerlei platformen ontstaan variërend van websites waar men auto’s, boten, parkeerplaatsen, boeken en kleding kan delen tot websites waar men een maaltijd, thuiskok, oppas, bijlesleraar, kapper of schoonmaker kan bestellen.

In populaire media wordt de opkomst van dergelijke platformen sinds kort aangeduid met de term *deeleconomie*⁹. Deze term wordt in kranten sinds 2013 gebezigd in de vele artikelen die zijn verschenen over dit nieuwe internet fenomeen. Tot op heden ontbreekt echter een algemeen geaccepteerde definitie. Dit is voor het publieke debat niet per se problematisch, maar gezien de variëteit aan platformen, lijkt een onderverdeling gewenst. Hiervoor is een definitie noodzakelijk, opdat de *deeleconomie* analytisch kan worden onderscheiden van de *kluseconomie* en van andersoortige digitale platformen. In deze studie staan *deeleconomie*platformen, waarop spullen worden gedeeld, en *kluseconomie*platformen, waarop diensten worden aangeboden, centraal. De opkomst van dergelijke platformen leiden regelmatig tot nieuwe praktijken en nieuwe maatschappelijke controverses over publieke belangen.

De opkomst van de *deeleconomie* is onderdeel van een bredere ontwikkeling waarin digitale platformen nagenoeg alle domeinen van de samenleving raken inclusief financiering, journalistiek, muziek, televisie, onderwijs, wetenschap, zorg, etc. (Derksen, 2013; Kreijveld et al., 2014; van Dijck et al., 2016). Onlineplatformen kunnen gedefinieerd worden als: “technologische, economische en sociaal-culturele infrastructuur voor het faciliteren en organiseren van online sociaal en economisch verkeer tussen gebruikers en aanbieders, met (gebruikers)data als brandstof” (van Dijck et al., 2016, p. 11). Hieronder wordt eerst een definitie gegeven van de *deeleconomie*. Daarna worden andere vormen van platformeconomie gepositioneerd aan de hand van deze definitie.

2.1 Definitie van de deeleconomie

De belangrijkste bron van begripsverwarring in de discussie over *deeleconomie* is het woord “delen” dat meerdere betekenissen kent en voor velen ook een positieve normatieve connotatie heeft (iets dat inherent goed is). Hier vatten we de betekenis van delen op als “delen in gebruik”, zoals het verhuren

⁹ Vergelijkbare Engelse termen voor dit fenomeen zijn *sharing economy* en *collaborative economy*.

of uitlenen van je eigen huis, auto, parkeerplaats, boot, boor, kleding, boek, racefiets, et cetera. Er is sprake van delen als niet alleen de eigenaar van een goed gebruik maakt van dit goed, maar ook andere consumenten (eventueel tegen betaling). De precieze definitie van deeleconomie ontleen we dan aan Meelen en Frenken (2014) die de deeleconomie definiëren als “het fenomeen dat consumenten elkaar gebruik laten maken van hun onbenutte consumptiegoederen (*idle capacity*), eventueel tegen betaling”.¹⁰

Bij deze definitie van de deeleconomie gaat het om drie elementen. Ten eerste gaat het om delen tussen consumenten onderling (*consumer-to-consumer* ook wel aangeduid met *peer-to-peer*). 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.

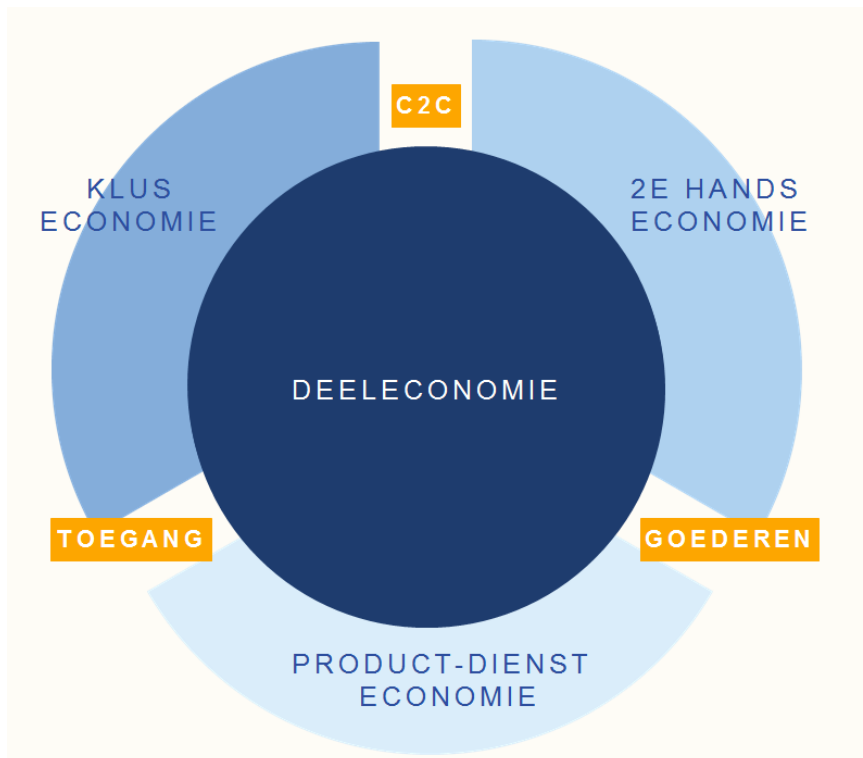
De toevoeging *onbenut* is van belang omdat we hier spreken over consumenten die bepaalde consumptiegoederen bezitten én gebruiken, maar die hun bezit uitlenen of verhuren op momenten dat zij die goederen niet benutten. Om die reden kunnen consumenten in theorie al hun bezittingen gaan delen, omdat geen enkele bezitting continu wordt gebruikt. Bij uitlenen gaat het vaak om spullen van relatief lage waarde zoals boeken, gereedschap en kleding, terwijl het bij verhuren vaker gaat om bezittingen met hoge waarde zoals huizen, auto's, parkeerplekken en boten. Door te stellen dat het in de deeleconomie om onbenutte goederen gaat, kan onderscheid gemaakt worden tussen iemand die een huis permanent bewoont, en tijdelijk verhuurt als men bijvoorbeeld op vakantie gaat, en iemand die twee huizen bezit en één daarvan permanent voor korte periodes verhuurt. In het eerste geval is er sprake van een consument die een onbenut consumptiegoed beter benut door deze tijdelijk te verhuren, en in het twee geval is er sprake van iemand die optreedt als producent van een hoteldienst door een huis enkel als kapitaalgoed in te zetten (Frenken et al., 2015).¹¹

2.2 Deel- en kluseconomie als onderdeel van de platformeconomie

Aan de hand van bovenstaande drie definiërende elementen uit de definitie van Meelen en Frenken (2014), kan de deel- en kluseconomie scherp worden onderscheiden van andere vormen van platformeconomie. Figuur 2.1 geeft vier vormen van “platformeconomie” weer. Deeleconomie staat in het midden. De drie aanpalende vormen van economie, waaronder de kluseconomie, lijken op deeleconomie – ze voldoen aan twee van de drie kenmerken – maar in één kenmerk verschillen zij wezenlijk van onze definitie van deeleconomie. In deze gevallen spreken we van quasi-deeleconomie in de betekenis van *bijna-deeleconomie*.

¹⁰ De definitie van Meelen en Frenken (2014) verschilt nauwelijks van een invloedrijke definitie van Botsman en Rogers (2010). Het verschil tussen beide duo's is dat de laatstgenoemden naast het delen van goederen ook het delen van kennis tot de deeleconomie rekenen. In de definitie van Meelen en Frenken kan het delen van kennis tot de deeleconomie worden gerekend als deze in opgeslagen in een fysiek object zoals een dvd of boek, maar niet als kennis in niet-fysieke vorm worden overgedragen tussen mensen. In het laatste geval is er sprake van persoonlijke dienstverlening, omdat degene die kennis overdraagt tijd moet investeren in die activiteit.

¹¹ Het belangrijkste verschil van mening in discussies rondom de definitie van de deeleconomie is of het hier gaat om i. enkel het uitlenen of ruilen van consumptiegoederen zonder betaling (zoals bij Peerby) wat sommigen associëren met “echt” delen, ii. enkel het verhuren van consumptiegoederen tegen betaling (zoals bij Airbnb) wat sommigen associëren met “echte” economie (ING 2015), of iii. beide zoals wordt uitgedrukt in de definitie van Meelen en Frenken (2014) met “eventueel tegen betaling”. Daarnaast stellen sommigen de deeleconomie gelijk aan online deelpplatformen en dateren het ontstaan van de deeleconomie dus aan de hand van het ontstaan van online deelpplatformen. Een nog restrictievere definitie is dat er pas van deeleconomie sprake is bij deelpplatformen als de winst van het platform en/of de zeggenschap over het platform gedeeld wordt met de participanten. Al deze definitiekwesties worden verder toegelicht in Bijlage 2.



Figuur 2.1. Deeleconomie en gerelateerde vormen van platformeconomie (Frenken et al., 2015)

De kluseconomie¹²

In de kluseconomie verlenen consumenten elkaar diensten in plaats van toegang tot goederen. Het gaat hierbij dus niet om het huren van een auto of het lenen van een pan, maar om een taxirit en gekookte maaltijd die als *dienst* worden aangeboden. Het aanbieden van persoonlijke diensten tussen burgers onderling lijkt op het delen van goederen, omdat in de productie van de dienst doorgaans gebruik wordt gemaakt van goederen, die zo beter benut worden. Zo rijden (de meeste) UberPopchauffeurs in hun eigen auto en maken thuiskoks gebruik van hun eigen kookspullen. Toch is dit niet het geval. In de kluseconomie zetten mensen hun eigen tijd in om een dienst te produceren voor iemand anders. Op het moment dat iemand een taxirit of maaltijd besteld, wordt er dus *extra* capaciteit genereerd en kan er geen sprake zijn van betere benutting van anderszins onbenutte capaciteit. Om die reden is Uber geen deeleconomie, maar het liftplatform BlaBlaCar wel, omdat alleen in het laatste geval de aanbieder de rit toch al zou maken en de lege stoelen als onbenutte capaciteit kunnen worden gezien (Meelen en Frenken, 2014).¹³ Voorbeelden van de kluseconomie zijn internetplatformen voor taxiritten, maaltijden, schoonmaak of klussen aan huis. Ook digitale dienstverlening valt onder de kluseconomie (zoals vertaalwerk, grafisch ontwerp, software, online onderwijs, etc.).¹⁴ Net als de deeleconomie heeft de kluseconomie pas recentelijk een snelle groei doorgemaakt, met name via taxiplatformen als Uber, Lyft en Didi en meer generieke platformen als TaskRabbit en Werkspot.

¹² Eerder ook wel op-afroepconomie genoemd (Frenken e.a., 2015) in navolging van het Engelse *on-demand economy* (The Economist, 2015).

¹³ Zo heeft ook de Associated Press Stylebook in de Verenigde Staten vanaf januari 2015 de term 'ridesharing' gereserveerd voor liften en carpoolen en de term 'ridehailing' voor taxi-apps als Uber and Lyft: "Ridehailing services such as Uber and Lyft let people use smartphone apps to book and pay for a private car service or in some cases, a taxi. They may also be called ridebooking services. Do not use ridesharing." (Warzel 2015).

¹⁴ Deze vorm van dienstverlening wordt buiten beschouwing gelaten in dit rapport. Zulke markten zijn vaak internationaal omdat de dienst op afstand kan worden geleverd, en onttrekt zich daarmee vooralsnog grotendeels aan nationale regelgeving.

De product-dienst economie

De dienst bestaat eruit dat de consument tijdelijk toegang krijgt tot een product, terwijl het bedrijf het product in bezit houdt. Het gaat dan dus om business-to-consumer (b2c), zoals autoverhuur via Greenwheels of Car2Go, en niet om consumer-to-consumer interacties (c2c). De omvang hiervan is lastig in te schatten omdat er zoveel vormen van product-dienst combinaties zijn (hotels, auto's, fietsen, boten, gereedschap) en omdat zij dankzij allerlei verhuur- en leasecontracten snel groeien.

De tweedehands economie

Het gaat hier om het doorverkopen of weggeven van goederen tussen consumenten, zoals dat gebeurt op onlineplatformen als Marktplaats, en dus niet om tijdelijke toegang tot een goed, zoals bij uitlenen of verhuren. De omzet van particulieren via Marktplaats.nl bedraagt alleen al meer dan 8 miljard (16 mei 2014, nu.nl). Daarnaast zijn er nog gespecialiseerde websites zoals voor auto's, boeken, etc. waarop veel omzet plaatsvindt. Dan zijn er ook nog zelfgeorganiseerde initiatieven op een bestaand platform als Facebook. Via 'Gratis ophalen'-groepen worden goederen gratis weggegeven.

Bij deeleconomie, en de aanpalende vormen van quasi-deeleconomie, gaat het steeds om vormen van duurzame consumptie, omdat er een alternatief geboden wordt voor de aankoop van eerstehands goederen (Frenken et al., 2015). Op het moment dat een consument een bepaald fysiek goed nodig heeft, bijvoorbeeld een boormachine, zijn er vier mogelijke platformen: je koopt een boor van een particulier (tweedehands economie), je huurt een boor van een bedrijf (product-diensteconomie), je huurt een particulier in die voor jou het gaatje in de muur boort (kluseconomie), of je kan een particulier vragen om een boor te lenen of huren (deeleconomie). In alle gevallen wordt de aankoop van een nieuwe boor vermeden, maar alleen in het laatste geval is sprake van deeleconomie in strikte zin: consumenten die elkaar tijdelijk toegang geven tot hun onderbenutte consumptiegoederen. Zo ook voor mobiliteit: in plaats van een eerstehands auto aan te schaffen, kan iemand ook van A naar B komen door een tweedehands auto te kopen (tweedehands economie), een auto van een bedrijf te huren (product-diensteconomie), een taxichauffeur in te huren (kluseconomie), of door van iemand anders de auto te lenen of te huren (deeleconomie).

Het schema dat de deeleconomie onderscheidt van aanpalende vormen van platformeconomie, kan ook gebruikt worden om drie meer algemene typen van economie aan te duiden, waar de deeleconomie dan de intersectie van vormt (Frenken, 2017).

Zo hebben de tweedehands economie, de deeleconomie en de kluseconomie met elkaar gemeen dat het peer-to-peer transacties tussen gelijken betreffen. Als zodanig kunnen deze drie vormen van economie gerekend worden tot *peer-to-peer (p2p) economie*, waaronder ook andere vormen van economisch handelen vallen, zoals ad hoc teamverbanden tussen zzp'ers, broodfondsen, flexibele kantoorruimten, Wikipedia, en filesystemen. De p2p economie staat in contrast met de traditionele economie waarin consumenten zaken doen met bedrijven en er geen sprake is van een relatie tussen gelijken. De snelle groei van de p2p economie is nauw verbonden met platformen die algoritmen gebruiken om de transactiekosten tussen individuen zo laag mogelijk te houden (zie hoofdstuk 3).

Wanneer we het onderscheid maken tussen huren en kopen, dan kunnen we de product-diensteconomie, de deeleconomie en de kluseconomie onderscheiden van de tweedehands economie. Immers, alleen in het laatste geval gaat de consument over tot een aankoop van een goed waarvan hij/zij eigenaar wordt, terwijl er in de andere gevallen sprake is van een tijdelijke huurovereenkomst (wanneer er tenminste voor wordt betaald). De ontwikkeling van platformen waarop goederen of diensten kunnen worden gehuurd als alternatief voor een aanschaf, wordt wel geduid als de transitie van bezit naar toegang, en we spreken daarom van de *toegangseconomie* ("access economy"). Hierbij is het steeds minder van belang om iets te bezitten, zolang men maar op elk gewenst moment en plaats gebruik kan maken van een bepaald goed.

Wanneer we tenslotte kijken naar fysieke goederen, dan kunnen we de tweedehands economie, deeleconomie en product-diensteconomie onderscheiden van de kluseconomie. De term *circulaire economie* is hierbij van betekenis, waarmee doorgaans verwezen wordt naar processen waardoor producten en materialen vaker (her)gebruikt worden. Daarvan is sprake in de tweede handseconomie omdat een weinig gebruikt product wordt verkocht aan iemand die er meer waarde aan hecht, en ook in de deel- en product-diensteconomie omdat in beide gevallen een enkel goed door meerdere consumenten wordt gebruikt. De circulaire economie is evenwel breder dan de drie vormen die zojuist benoemd zijn. Allerhande recyclingsystemen vallen hier ook onder, alsmede biologisch systemen die bijvoorbeeld water zuiveren.

2.3 Platformen verlagen transactiekosten en vergroten vertrouwen

De gehanteerde definitie van deeleconomie als "het fenomeen dat consumenten elkaar gebruik laten maken van hun onbenutte consumptiegoederen (*idle capacity*), eventueel tegen betaling" maakt direct duidelijk dat de deeleconomie niet nieuw is. Immers, lang voor het ontstaan van online deelplatformen leenden mensen ook al hun spullen aan elkaar uit, soms tegen een vergoeding maar vaak ook niet. Dit deed men vooral binnen de kring van familie en vrienden, omdat men de eigen spullen alleen toevertrouwde aan mensen in het eigen sociale netwerk (Schor, 2014). Met andere woorden, deeleconomie heeft altijd al bestaan, maar deze praktijk werd nooit met de term deeleconomie aangeduid. Ook de kluseconomie is van alle tijden. Voor de opkomst van online platformen verleenden met elkaar al vriendendiensten. Ook is er een lang bestaande praktijk van incidentele klusjes (zoals oppassen, schilderen en verhuizen) die zwart worden betaald.

De opkomst van online deelplatformen heeft echter wel voor een belangrijke verandering gezorgd. De digitale deelplatformen hebben het voor mensen aantrekkelijk gemaakt om hun spullen en diensten aan te bieden aan met volstrekt vreemden, ook wel "*stranger sharing*" genoemd (Schor, 2014). Daarmee is gelijk de belangrijkste functie van digitale deel- en klusplatformen geduid: het verbinden van en vertrouwen wekken tussen vreemden. In die zin zijn deelplatformen nieuwe instituties. Anders dan fysieke marktplaatsen waar vraag en aanbod bij elkaar komen, zijn deze platformen online marktplaatsen die niet enkel vraag en aanbod digitaal bij elkaar brengen, maar waar vaak ook suggesties worden gedaan via algoritmes, beoordelingen worden achtergelaten, verzekeringen worden afgesloten, online betalingen plaatsvinden en bezorgdiensten worden ingehuurd. Deze mogelijkheden zijn te danken aan de technologische ontwikkeling van het internet en aanpalende ontwikkelingen in databasemanagement, zoekalgoritmes, online betaalsystemen en de wijde verspreiding van de smartphone. Ook maken sommige deelplatforms gebruik van zogeheten

Application Programming Interfaces (API's), waarmee zij gecontroleerd toegang krijgen tot gebruikersdata van andere platformen, zoals Google of Facebook (Van Dijck et al., 2016).

De economische logica van online deel- en klusplatformen kan beter worden begrepen aan de hand van de *transactiekostentheorie* (Williamson, 1981). Transactiekosten zijn alle kosten die verbonden zijn aan het volbrengen van een transactie. Dit betreft de optelsom van *zoekkosten* om uit te vinden bij wie wat en tegen welke prijs gekocht kan worden, *contractkosten* verbonden aan het opstellen van een contract, en *controlekosten* die optreden bij het nagaan of iemand de afspraken naleeft, en eventueel de juridische kosten die zich kunnen voordoen bij contractbreuk. Merk op dat er in het geval van lenen ook sprake is van transactiekosten. Immers, ook dan moet degene die wil lenen iemand zoeken die het goed in bezit heeft, en is er sprake van kosten verbonden aan het controleren of iemand zich houdt aan de wettelijke afspraken verbonden aan bruikleen (zoals de eis dat de bruiklener zorgvuldig omgaat met het geleende). Er kan zelfs een rechtszaak volgen wanneer de bruiklener geen schadevergoeding wil betalen bij onzorgvuldig gebruik, of als de bruiklener de teruggaveplicht niet nakomt (Koolhoven, 2015).

Voor de komst van het internet, waren al deze transactiekosten erg hoog. Als een consument iets van een andere consument wilde huren of lenen, dan was het lastig om erachter te komen wie bepaalde spullen bezat, en of deze partij bereid was deze te verhuren en tegen welke prijs en voorwaarden. Ook bij het inhuren van een incidentele dienst kon een consument lastig inschatten hoe kundig en betrouwbaar een aanbieder zou zijn. Ook de contract- en eventueel rechtszaakkosten stonden niet in verhouding tot het lage bedrag dat met zo'n huurovereenkomst gemoeid was. Om die reden bleven transacties in de deeleconomie grotendeels beperkt tot informele afspraken met vrienden, burens of familie, omdat op die manier de transactiekosten laag bleven. Immers, bij het huren van een bekende zijn zoek-, contract- en rechtszaakkosten verwaarloosbaar omdat men doorgaans geen contract opstelt en bij onenigheid niet naar de rechter stapt.

Digitale platformen hebben de transactiekosten drastisch verlaagd. Om die reden zijn markten ontstaan voor verhuur van spullen en diensten tussen vreemden, die voorheen niet bestonden. Het tot een minimum beperken van de transactiekosten is van het grootste belang voor het platform, omdat lagere transactiekosten leiden tot meer participanten en meer transacties, en zo tot navenant meer inkomsten voor het platform. Immers, de meeste platformen verdienen per transactie een bedrag of percentage, of per bezoeker via advertentie-inkomsten, of via een aanbieder via een abonnement. De technologie van een platform is vaak juist zo ingericht dat de transactiekosten tot een minimum worden beperkt. De online zoekkosten zijn veel lager in vergelijking met offline deelpraktijken omdat digitale platformen gebruik maken van algoritmes die een vrager een selectie laat zien van potentiële aanbieders, die op een aantal specifieke kenmerken zijn geselecteerd (bijv. op basis van plaats, tijd, reputatiescore, productkenmerken). Contractkosten zijn ook laag, omdat transacties op een automatische wijze tot stand komen aan de hand van standaardcontracten. De hoogste transactiekosten op deelplatformen zijn evenwel nog steeds de kosten van een eventuele contractbreuk. Als je iets verhuurt aan een vreemde, is er altijd een gereede kans dat het gehuurde niet, te laat of met schade wordt teruggebracht. Vreemden moeten elkaar dus in enige mate kunnen vertrouwen.¹⁵

¹⁵ Rachel Botsman benadrukt het belang van vertrouwen in de deeleconomie door te stellen dat "trust is the currency of the new economy"
https://www.ted.com/talks/rachel_botsman_the_currency_of_the_new_economy_is_trust

Deelplatformen hebben verschillende manieren gevonden om risico's te beperken of te verzekeren, en zo het vertrouwen tussen consumenten te vergroten (Einev et al., 2015). Risico's worden beperkt door mensen elkaar te laten beoordelen. Op deze manier kunnen mensen een reputatie opbouwen die de kosten van toekomstige transacties verlaagt. *Reputaties* hebben een directe economische waarde. Immers, iemand met een goede reputatie kan de eigen goederen tegen hogere prijzen verhuren, en goederen van anderen tegen lagere prijzen huren. Iemand met een slechte reputatie daarentegen, zal de eigen spullen enkel tegen een lage prijs kunnen verhuren, en spullen van anderen alleen tegen een hoge prijs kunnen huren. Een goede reputatie geeft niet alleen aan dat iemand zich bij voorgaande transacties aan de afspraken heeft gehouden. Vanwege de economische waarde van een reputatie, zal een hoge reputatiescore ook juist een prikkel zijn voor iemand om ook in de toekomst betrouwbaar te zijn. Ook voeren sommige platformen *controles* uit om aanbieders of spullen te certificeren. Zo liet Uber in Nederland alleen chauffeurs toe met een verklaring omtrent goed gedrag, en auto's die APK goedgekeurd waren en van recente datum. Ook Airbnb tracht de identiteit van vragers en aanbieders te verifiëren voordat deze mogen participeren op het platform. Deelplatformen *verzekeren* ook steeds vaker de gedeelde spullen. Zo worden de risico's bij autodelen afgedekt door een microverzekering die maar voor één huurperiode geldt. En Airbnb biedt een gratis aansprakelijkheidsverzekering die verhuurders beschermt tegen schadeclaims (Bouma, 2015a).

2.4 Spectaculaire groei

De online deel- en kluseconomie groeien snel.¹⁶ De fundamentele reden voor deze snelle groei is dat het aanbod gebaseerd is op goederen die consumenten al in hun bezit hebben en de tijd die mensen bereid zijn te investeren. Het platform zelf hoeft dus relatief weinig investeringen te doen. De belangrijkste investeringen die een platform moet doen, zijn het ontwikkelen van de software voor het platform en het voeren van marketingcampagnes. Als het platform eenmaal aanslaat, dan groeit de bekendheid via mond-tot-mond reclame en media-aandacht.

Economisch gezien neemt huizendelen verreweg het grootste deel van de omzet in de deeleconomie op zich. Dit is niet verrassend, omdat huizen ook veruit het duurste bezit van mensen zijn. Bij Airbnb zijn wereldwijd al meer dan 2 miljoen verhuurders aangesloten en worden er op piekmomenten, zoals tijdens Oud en Nieuw, wereldwijd meer dan een miljoen huizen verhuurd (Airbnb, 2015). Ook zijn er andere partijen die huizendelen faciliteren zoals Wimdu, dat in maart 2011 in Duitsland is opgericht en een directe concurrent is van Airbnb, met inmiddels meer dan 300.000 aangeboden huizen in 140 landen (waaronder Nederland) (Wimdu, 2017).

In Amsterdam alleen werden in 2015 al meer dan 18.000 woningen eenmaal of meermalen verhuurd via Airbnb; een stijging van 33 procent ten opzichte van het jaar ervoor (gemeente Amsterdam, 2016a). Het totaal aantal overnachtingen dat via onlineplatformen wordt gerealiseerd, schat de gemeente Amsterdam in op 600.000 per jaar wat overeenkomt met ongeveer 5 procent van de hotelmarkt (gemeente Amsterdam, 2016a). En in heel Nederland werden via Airbnb in 2016 zo'n 31.000 woningen verhuurd. Deze woningen werden gemiddeld aan 2.5 gasten verhuurd voor een periode van gemiddeld 3.5 nachten per woning (Airbnb, 2017).

¹⁶ Zie ook de lijst aan actieve deeleconomie-initiatieven in Nederland in bijlage 1.

Ook autodelen tussen consumenten is in opmars. In het voorjaar van 2016 waren er zo'n 19.000 autobezitters die hun auto verhuurden aan andere consumenten, bijna een verdubbeling ten opzichte van 2015 (KpVV, 2016). Marktleider SnappCar rapporteerde onlangs dat zij de 200.000^e deelnemer mocht verwelkomen (SnappCar 2016). En de liftcentrale BlaBlaCar kent sinds december 2016 al meer dan 40 miljoen leden wereldwijd (BlaBlaCar, 2017). In Nederland is BlaBlaCar ook actief, maar relatief klein omdat liften vooral een uitkomst is bij lange-afstandsverplaatsingen en tussen steden die slecht bereikbaar zijn met het openbaar vervoer.

Een ander bekend voorbeeld is Peerby, een oorspronkelijk Nederlands platform opgericht in 2011 dat mensen gebruiken om spullen aan elkaar uit te lenen. In januari 2017 maakten wereldwijd al 200.000 mensen gebruik van Peerby (Peerby, 2017). In 2015 is Peerby ook met de dienst Peerby Go gestart, waarbij je betaald spullen kunt lenen van bureaus. In hoeverre dit aanslaat, is nog onbekend.

Net als deelplatformen groeien ook klusplatformen snel. Zo is het aantal Uberchauffeurs geschat op meer dan 400.000 chauffeurs wereldwijd, van wie de meeste zonder licentie rondrijden via het UberPopmodel (JRC, 2016b). Deze groei is spectaculair omdat Uber in de meeste landen pas sinds een paar jaar actief is. Taskrabbit, een Amerikaans platform waar sinds 2008 klussers en schoonmakers kunnen worden ingehuurd, heeft nu al zo'n 40.000 aanbieders (Codagnone et al., 2016). Het Nederlandse equivalent Werkspot is relatief nog groter met 7.500 aangesloten vakmensen actief in Nederland (Marketing Tribune, 2016). Een ander succesvol Nederlands platform is Thuisafgehaald, waar mensen in de buurt een maaltijd kunnen afhalen tegen een kleine vergoeding. Inmiddels bieden zo'n 10.000 kokers hun maaltijden aan via dit platform (Zeijlstra en Visscher, 2016).

Nauwkeurige cijfers over de groei van deel- en klusplatformen ontbreken, omdat statistische bureaus geen toegang hebben tot transactiegegevens en de platformen 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. Genoemde platformen bestaan pas vijf tot tien jaar en kennen nu al vele gebruikers. Kaleidos Research (2016) heeft de groei in kaart gebracht door een enquête van drie jaar geleden te herhalen. Hieruit kwam inderdaad een beeld naar voren van een snelle groei: in 2016 participeerde 23 procent van de Nederlanders in de deeleconomie terwijl dat in 2013 nog maar zes procent was. Kaleidos hanteerde evenwel een ruime definitie van deeleconomie waar ook tweedehands onlineplatformen zoals Marktplaats onder vallen. De populariteit van delen is vooral hoog onder jongeren (< 35 jaar) onder wie 29 procent deelt tegenover 20 procent van de ouderen. De groei van de deeleconomie tussen 2013 en 2016 is vooral opvallend bij jongeren die huizendelen via Airbnb (van minder dan 1 procent naar 7 procent) en autodelen via SnappCar (van minder dan 1 procent naar 2 procent).

Het feit dat de snelle groei van de deel- en kluseconomie samenviel met de economische crisis in de Verenigde Staten en Europa na 2008, bewijst niet dat de deeleconomie is ontstaan als reactie op de crisis. Hoewel de bekendste platformen – Airbnb en Uber – dateren uit deze periode, zijn online platformen al veel ouder. Immers, eBay werd al in 1995 opgericht en Marktplaats volgde in Nederland in 1999. Ook sommige deelplatformen in de nauwe betekenis van het woord werden al lang voor de crisis opgericht, zoals huizenruilwebsites die dateren van voor 2000. De crisis kan de groei van de deel- en kluseconomie wel hebben versterkt. Immers, veel mensen zagen plots hun inkomen dalen en werden zo soms genoodzaakt hun spullen en huizen te verhuren en hun arbeid via klusplatformen aan te bieden. Toch is het onwaarschijnlijk dat de deeleconomie weer zou krimpen bij economische

voorspoed. Dat zou alleen zo zijn als consumenten het huren van goederen als inferieur beschouwen aan het kopen van een goed. Immers, in dat geval zouden mensen die nu huren via een deelplatform, hetzelfde goed weer gaan kopen als hun inkomen stijgt.¹⁷ Dat is echter onwaarschijnlijk omdat de kostenbesparingen zodanig groot kunnen zijn dat men zelfs bij stijgend inkomen toegang niet meer verruimt voor bezit, en omdat delen voor veel mensen superieur is boven bezit. Zo is de eigen auto niet altijd op de plaats waar men zich bevindt en op die momenten dus niet toegankelijk, en heeft een deelauto, in de business-to-consumer variant, een eigen parkeerplaats. Ook huizendelen prefereren sommigen boven een hotel vanwege de lokale ervaring en mogelijkheden tot koken (Guttentag 2013). Tenslotte zijn veel participanten in de deeleconomie gemotiveerd om te delen vanwege het sociale contact en de milieuvoordelen (Böcker en Meelen, 2016).

De groei van de deeleconomie zal dus naar verwachting doorzetten, omdat de platformen op bestaande markten doorgaans een goedkoper alternatief weten te realiseren en daarbij vaak ook meer keuzevrijheid en gebruiksgemak bieden dan traditionele alternatieven. Daarbovenop betekenen deze lagere prijzen dat de omvang van de markt ook toeneemt. Om die reden is het heel wel mogelijk dat omvangrijke markten zoals autoverhuur, gereedschapsverhuur, bootverhuur, parkeren en hotels in de toekomst voor een aanzienlijk deel via platformen zullen worden georganiseerd (PwC, 2015).

2.5 Samenhang met technologische en maatschappelijke trends

De verdere ontwikkeling van deel- en klusplatformen zal niet alleen afhangen van nieuwe regelgeving hetgeen centraal staat in dit rapport, maar ook door toekomstige technologische ontwikkelingen. Regelgeving en technologie evolueren in samenhang. De overheid kan bijvoorbeeld op technologische ontwikkelingen reageren met nieuwe regelgeving. Andersom zullen platformen reageren op (nieuwe) regelgeving en als gevolg mogelijk hun algoritmen, databeleid of verdienmodel aanpassen. Een speciale ontwikkeling in deze is dat de overheid zich steeds vaker reflexief opstelt, en zich bij het ontwikkelen van nieuwe regelgeving de vraag stelt of die wel toekomstbestendig is in het licht van mogelijke nieuwe technologische ontwikkelingen (zie hoofdstuk 10).

De verdere ontwikkeling van deel- en klusplatformen is te duiden aan de hand van een aantal technologische ontwikkelingen, zoals robotisering en internet of things, en maatschappelijke trends, zoals de toename van freelance werk. Nieuw beleid dient rekening te houden met deze ontwikkelingen. Daarom werken we deze hieronder nader uit.

Robotisering

De opkomst van deelplatformen en klusplatformen kan als een vorm van robotisering worden beschouwd (Van Est en Kool, 2015). Immers, menselijke beslissingen die eerder ten grondslag lagen aan het koppelen van vraag en aanbod worden steeds vaker door algoritmes uitgevoerd. Op deze manier wordt een steeds groter deel van het maatschappelijke verkeer op een geautomatiseerde manier tot stand gebracht en bepalen de algoritmes steeds vaker wie met wie in contact komt en welke informatie daarbij getoond of achtergehouden wordt (Van Dijck et al., 2016). In een enkel geval, zoals bij UberPop, wordt ook de prijs aan de hand van een algoritme dynamisch aangepast aan

¹⁷ In de economische wetenschap spreekt van een inferieur goed of dienst, als men er minder van gaat consumeren bij een stijgend inkomen. Aardappelen eten is het bekendste voorbeeld.

variaties in de vraag. Door de prijs te laten stijgen als er meer vraag dan normaal is, lokt het platform via hogere prijzen meer chauffeurs.

Een van de belangrijke gevolgen van robotisering is dat de banen die traditioneel intermedieerden tussen vraag en aanbod, deels zullen verdwijnen. Denk bijvoorbeeld aan de telefonische taxicentrale, tweedehands winkels, budgethotels of wellicht autoverhuurbedrijven. Zoals bij alle processen van robotisering, zal niet alleen werk verdwijnen, maar ook nieuw werk ontstaan.

Internet of things

In de toekomst zal de verdere groei van deel- en klusplatformen andere innovaties kunnen uitlokken. Zo hebben sommige mensen die hun auto of hun huis verhuren behoefte aan slimme sloten ("smart locks") waarmee men de huurder tijdelijk toegang kan geven tot de auto of het huis, zonder dat men nog hoeft af te spreken om de ouderwetse sleutel over te dragen. Ook zouden apparaten zelf kunnen aangeven wanneer zij beschikbaar zijn om gedeeld te worden, zodat de verhuurder deze handelingen niet mee hoeft te verrichten. Feitelijk wordt het delen dan in verregaande mate geautomatiseerd en kan het delen als praktijk nog sneller opschalen (Morozov, 2014).

Bovengenoemde slimme sloten die vanaf afstand geopend kunnen worden, maken onderdeel uit van het internet of things, de trend dat steeds meer apparaten aangesloten worden op het internet en gegevens uitwisselen. Dit internet of things zal veel nieuwe mogelijkheden scheppen in de deeleconomie. Zo zal het risico op misbruik van spullen kleiner zijn als apparaten kunnen communiceren wanneer er sprake is van oneigenlijk gebruik, schade of diefstal. De verzekeringskosten kunnen dan ook omlaag, omdat het vaststellen van schade, schuld en uitkering in grote mate automatisch (d.w.z. algoritmisch) afgehandeld kan worden.

Meer zzp'ers

Hoewel er onzekerheid bestaat over de impact van platformen op de hoeveelheid werk, zal de aard van veel werk wel veranderen door de opkomst van platformen (Van Est & Kool, 2015). Ten eerste is de verwachting dat steeds meer mensen met een baan hun inkomen aanvullen met incidentele inkomsten uit deel- en klusplatformen. Daarnaast leiden platformen mogelijk tot meer zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) ten koste van mensen met een vaste baan. Denk aan horeca-, schoonmaak- en taxibedrijven die failliet kunnen gaan, en mensen moeten ontslaan met de opkomst van zelfstandigen die horeca- en taxidiensten gaan aanbieden. Eenzelfde ontwikkeling zou kunnen optreden bij thuiszorg, arbeidsbemiddeling, journalistiek en onderwijs. Daar waar vroeger het meeste werk werd georganiseerd in bedrijven en overheidsorganisaties via hiërarchische planning, aansturing en controle, zorgt de verlaging van transactiekosten ervoor dat dit type organisaties steeds vaker vervangen kan worden door platformen, waarbij de algoritmes de planning, aansturing en controle op werk overnemen. Op deze wijze kunnen platformen de reeds ingezette trend van de toename van zzp'ers verder versterken.

3. Economische, sociale en milieueffecten van de deel- en kluseconomie

In dit hoofdstuk kijken we naar mogelijke economische, sociale en milieueffecten van de deeleconomie. We richten ons in eerste instantie op de deeleconomie zoals in hoofdstuk 2 gedefinieerd als: consumenten die spullen met elkaar delen. De kluseconomie zal ook aan bod komen, met name als we ingaan op de gevolgen van platformen voor arbeidsverhoudingen en belastingheffing. De effecten die we bespreken zijn in de meeste gevallen beredeneerd op theoretische gronden, omdat het empirisch effectonderzoek naar deeleconomie nog grotendeels ontbreekt. Dit hoofdstuk vormt daarmee een inleiding op deel II waarin per casestudy – Helping, UberPop, Airdnd, Airbnb en autodeelplatformen – nader wordt ingegaan op maatschappelijke aspecten en publieke belangen die samenhangen met een bepaald platform. In hoofdstuk 9 (deel III) geven we tenslotte aan de hand van dit meer theoretische hoofdstuk en de vijf cases een completer overzicht van de publieke belangen die geraakt worden door de digitale deeleconomie.

3.1 Economische effecten

Wanneer mensen hun spullen verhuren, biedt dat zowel de verhuurder als de huurder economisch voordeel. De huurder kan iets huren van een andere consument wat doorgaans goedkoper is dan huren van een bedrijf, terwijl de verhuurder iets bijverdient met een consumptiegoed dat toch niet benut zou worden. ING (2015) schat in dat de meeste welvaartswinst in de deeleconomie wordt geboekt bij huizendelen, hetgeen niet verwonderlijk is omdat het huis het duurste bezit is. Zo werden er volgens de gemeente Amsterdam (2016a, p. 9) in 2014 in Amsterdam alleen al zo'n 600.000 overnachtingen via huizendeelplatformen gerealiseerd. Uitgaande van een prijs van 130 euro per nacht (zie ING, 2016), was de omzet van de huizendeelmarkt van Amsterdam bijna 80 miljoen. Bij autodelen werden er in het voorjaar van 2016 zo'n 19.000 auto's aangeboden. Uitgaande van een gemiddelde opbrengst van 250 euro per auto op basis van zeven verhuurbeurten per jaar¹⁸, zou de omzet in de p2p autodeelmarkt zo'n 5 miljoen bedragen.

Deze bedragen zijn nog relatief klein ten opzichte van de gehele Nederlandse economie, die grofweg 900 miljard euro beslaat. Toch kan de huidige omvang van de deeleconomie niet alleen worden afgelezen aan de omzet op deelplatformen. Vaak worden spullen (inclusief huizen en auto's) ook verhuurd buiten platformen om. Daarnaast realiseren mensen welvaart door spullen te lenen in plaats van te huren (als ook diensten af te nemen zonder financiële vergoeding). Zo geeft huizenruil mensen de mogelijkheid om te besparen op de kosten voor een hotelkamer. Ruilen geeft mensen dus de mogelijkheid om het bespaarde bedrag aan andere zaken te besteden.

De economische effecten van platformen in de kluseconomie zullen zich waarschijnlijk meer geleidelijk manifesteren dan de effecten van de deeleconomie, omdat klusplatformen reeds

¹⁸ Zoals genoemd door mede-oprichter Victor van Tol op het autodeelsymposium op 3 juni 2015 te Utrecht.

bestaande markten voor persoonlijke dienstverlening (zoals taxiritten, verbouwing, schoonmaak, oppas, bijles, etc.) op een nieuwe manier organiseren. Door markten efficiënter te laten opereren, dragen deze platformen in theorie bij aan lagere prijzen, betere toegang en meer werkgelegenheid. Ook zullen aanbieders zich genoodzaakt zien zich meer te specialiseren, wat bijdraagt aan de kwaliteit van dienstverlening.

De omvang van de deel- en klusplatformen mag dan nog niet zo groot zijn, de verwachte groei van deze platformen is enorm. Zo verwacht PricewaterhouseCoopers (PwC, 2015), op basis van een survey onder consumenten en groeicijfers, dat de deel- en kluseconomie meer dan 20 maal zo groot kan zijn in 2025 dan in 2013. Deze groei kent drie onderliggende factoren. Ten eerste betekenen de lagere prijzen en verdergaande specialisatie van goederen en diensten dat de totale omvang van markten wordt vergroot (ING, 2015). Ten tweede zullen steeds meer mensen die voorheen nog onbekend waren met het fenomeen mee gaan doen aan de deeleconomie (ING, 2015). Ten derde zullen platformen blijven innoveren, waardoor deeleconomie laagdrempeliger en aantrekkelijker kan worden. Nieuwe technologische toepassingen, zoals bijvoorbeeld slimme sloten, kunnen het delen nog gemakkelijker maken.

Wel moet opgemerkt worden dat er ook welvaartsverliezen optreden. In de kluseconomie is er een risico op lagere lonen in verband met extra concurrentie, maar de precieze uitwerking is nog onduidelijk. Ook door de opkomst van de deeleconomie zijn er bedrijfstakken die hun omzet zien dalen. Dat is in beperkte mate het geval, omdat deeleconomie vaak nieuwe marktsegmenten aanboort, en dus niet direct bestaande goederen en diensten substitueert. Zo worden huizen via deelplatformen gemiddeld 3.5 nachten verhuurd (Airbnb, 2017) terwijl een hotelgast gemiddeld maar 1,8 nacht in een hotel verblijft (CBS, 2013).. Platformen concurreren zodoende dus niet een-op-een met bestaande hotels. Ten tweede zijn er mensen die hinder ondervinden van deeleconomie, met name omwonenden van een woning die regelmatig via Airbnb wordt verhuurd. Dit is weliswaar een relatief kleine groep, maar de welvaartsverliezen kunnen aanzienlijk zijn (dit zou in theorie gemeten kunnen worden als we hun vragen hoeveel zij ervoor over zouden hebben als de gemeente huizendelen zou verbieden).

Een belangrijke kanttekening die gemaakt moet worden bij de verwachte welvaartsstijging is dat de verdeling van de toegenomen welvaart vrij scheef zal zijn (Frenken, 2015; ING, 2015). De meeste zorg in dit verband wordt uitgesproken over de monopolieacht die platformen kunnen ontwikkelen. De definitie van een platform is een intermediair tussen twee of meer soorten gebruikers. Een platform onderscheidt zich van andere intermediairs door de aanwezigheid van kruiselingse netwerkeffecten: het platform wordt aantrekkelijker voor gebruikers van de ene soort als het aantal gebruikers van de andere soort toeneemt – en *vice versa* (Rysman, 2009; Kreijveld et al., 2014). De meeste participanten zullen dus naar dezelfde website gaan, omdat de kans op een match en een lage prijs dan het hoogst is. Ook kan elkaars betrouwbaarheid op zulke platformen vaak beter worden ingeschat, omdat deelnemers al veel beoordelingen hebben gehad in het verleden. Om die redenen is het waarschijnlijk dat veel markten in de deeleconomie monopolistische tendensen zullen gaan vertonen. Dit is al zichtbaar bij huizendelen waar Airbnb verreweg de grootste is, maar ook in autodelen waar SnappCar de boventoon voert. Monopolievorming betekent in essentie dat de welvaartsstijging die wordt gegenereerd door platformen, voor een groot deel zal toekomen aan de eigenaren van het platform in plaats van aan de platformgebruikers. Immers, het platform zal in staat

zijn flinke marges te rekenen voor elke transactie. Die staan niet *per se* in verhouding tot de toegevoegde waarde die zij leveren.¹⁹

Ook beschikken platformen over de gegevens die zij verzamelen over platformgebruikers in de vorm van “big data”, die weer kunnen worden ingezet voor winstdoeleinden of doorverkocht aan andere bedrijven (Van Dijck et al., 2016). Zo kunnen bedrijven steeds beter inschatten wat een bepaalde consument bereid is maximaal te betalen voor iets afhankelijk van plaats, tijd en kwaliteit, en wordt de prijs navenant omhoog bijgesteld. Ook informatie over het gedrag van aanbieders kan worden verhandeld aan platformen in andere sectoren, die deze voor rekrutering of screening kunnen gebruiken. Zelfs gegevens over iemands emotionele toestand kunnen aangewend worden voor marketingdoeleinden, bijvoorbeeld om in te schatten op welk moment iemand meer geneigd zal zijn een impulsaankoop te doen (Schnitzler, 2015). Hoe beter platformen voorkeuren en verlangens kunnen inschatten, hoe beter zij de prijs kunnen inschatten die iemand maximaal bereid is om te betalen. Dit is het principe van prijsdiscriminatie. Dat betekent dat het platform steeds meer winst kan maken, wat ten koste gaat van het consumentensurplus (het verschil tussen het bedrag dat iemand bereid is te betalen en de daadwerkelijke prijs).

De concentratie van winsten en data bij een klein aantal platformen doet de vraag rijzen of een dergelijke machtsconcentratie politiek wel gewenst is (Van Dijck et al., 2016). Essentiële diensten zoals vervoer en wonen, en de data hierover, worden op termijn steeds minder aangestuurd door politieke besluitvorming als internationaal opererende platformen eerst en vooral hun winsten willen maximaliseren. Om die reden pleiten steeds meer commentatoren voor alternatieve platformen zoals die momenteel al worden georganiseerd als *not-for-profit* organisatie, coöperatie, of overheidsdienst (Scholz, 2014; Van Dijck et al., 2016).

Een tweede bron van toenemende economische ongelijkheid in de deeleconomie is gelegen in het simpele feit dat alleen zij die bezitten, hun bezit ook kunnen verhuren. De hoogste opbrengst wordt behaald bij het verhuren van het duurste bezit: het huis. Dus, alleen huizenbezitters kunnen echt aanzienlijk bijverdienen in de deeleconomie door hun huis als kapitaalgoed in te zetten ten behoeve van tijdelijke verhuurdiensten. Volgens cijfers van Airbnb (2017) verdient een gemiddelde verhuurder in Nederland ongeveer 3.000 euro per jaar in 2016 met een gemiddelde prijs per nacht van net boven de 100 euro. In Amsterdam zullen de bedragen hoger liggen omdat huizen meer gewild zijn. Een simpele rekensom: een Amsterdammer die zich netjes houdt aan het maximum van 60 dagen in een jaar, en per nacht 150 euro verdient, kan al snel 9.000 euro omzet draaien in een jaar. Zelfs na aftrek van belasting houdt men hier een aardig bedrag aan over.

De groei van huizendelen kan ook een opwaarts effect hebben op de huizenprijzen en de huren in de vrije sector (ING, 2016). Immers, als de opbrengsten uit eigen woningbezit omhoog gaan door de mogelijkheden die Airbnb-verhuur biedt, dan zullen huizenkopers ook een hogere prijs willen betalen. Dit betekent dat de sociale segregatie in steden kan toenemen, omdat lagere inkomens of starters op de koopmarkt naar minder populaire wijken moeten uitwijken.

¹⁹ De verwachting dat markten monopolistisch zullen ontwikkelen is dan ook zichtbaar in de enorme waarde die nu al wordt toegekend aan een bedrijf als Airbnb (25 miljard US dollar in de zomer van 2015).

Een derde bron van ongelijkheid kan zijn dat sommige dienstverleners hun inkomsten zien dalen door de opkomst van klusplatformen. Immers, platformen maken de markt inzichtelijker en dat komt vooral de consument ten goede in de vorm van lagere prijzen, hogere betrouwbaarheid en betere kwaliteit. De aanbieders daarentegen zien hun marktbereik weliswaar groeien, maar daarmee ook de concurrentie met anderen. In sommige gevallen betekent dit dat prijzen dalen en inkomsten uit arbeid teruglopen. Zo zijn er zowel in Nederland als in de Verenigde Staten aanwijzingen dat Uberchauffeurs per uur minder dan het minimumuurloon verdienen, te meer omdat zij zelf moeten zorgen voor bijvoorbeeld verzekeringen, de auto en het onderhoud daarvan (Bouma, 2015b; Davidson, 2016)

Een vierde vorm van ongelijkheid heeft te maken met vaardigheden en reputaties. Mensen die zich goed kunnen presenteren, krijgen goede beoordelingen die vertrouwen wekken bij volgende transacties. In principe verhoogt dat de efficiëntie van markten. Toch spelen ook persoonskenmerken een rol, zoals ras, uiterlijk, vaardigheden (zoals spelling), en gedrag (denk aan sociaal wenselijk gedrag). Dit reputatiekapitaal vertaalt zich in een economisch voordeel, omdat zij als verhuurder een steeds hogere prijs kunnen vragen en als huurder een steeds lagere prijs. Anderen die zich minder goed manifesteren binnen de deeleconomie, zullen steeds minder kunnen verdienen en steeds meer moeten betalen voor een bepaald goed of dienst. Reviews worden steeds onbetrouwbarder. Het is zelfs mogelijk dat mensen met weinig reviews bereid zijn korting te geven in ruil voor een goede review om zo een goede reputatie te krijgen (Frenken en Straathof, 2015). Ook worden persoonsgegevens vaak doorverkocht, of zijn ze zichtbaar voor andere partijen. Zo kunnen banken en verzekeringsmaatschappijen met een simpele zoekopdracht reputatiescores achterhalen, en hun producten en prijsstelling hierop aanpassen.

3.2 Sociale effecten

In eerste instantie lijken de sociale effecten van de groei van de deeleconomie positief. Immers, er ontstaan nieuwe sociale contacten via de deeleconomie, omdat mensen met onbekenden directe economische relaties aangaan (Parigi et al., 2013; Frenken en Schor, 2017). Voorheen bleef het delen beperkt tot de eigen kring van familie en vrienden, terwijl nu nieuwe sociale relaties kunnen ontstaan als gevolg van delen.

Deeleconomie kan met name bijdragen aan meer sociale contacten in de wijk, omdat de meeste spullen vanzelfsprekend binnen kleine afstanden worden gedeeld. Zo kan de deeleconomie een bijdrage leveren aan de sociale cohesie van een wijk. Voor sociaal zwakkeren en eenzamen, mits zij digitaal geletterd zijn en ervaring hebben met internetgebruik, kunnen platformen dus een laagdrempelige manier zijn om hun sociaal netwerk uit te breiden en zo ook hun sociaal vangnet te verstevigen. Interessant hierbij is dat te verwachten is dat deel- en klusplatformen juist mensen in contact brengen die in andere sociale cirkels of klassen opereren. Immers, bezitters van goederen (auto's, boten, huizen) zijn vaak ouder en rijker dan zij die daar af en toe gebruik van willen maken. Dat zou kunnen betekenen dat deeleconomie niet alleen tot meer sociale relaties in het algemeen leidt, maar juist ook tot relatief unieke relaties die groepen met elkaar verbinden die anderszins weinig contact hebben (Frenken en Schor, 2017). Empirisch onderzoek naar deze stelling is evenwel nog niet gedaan.

Andersom kan het bestaande “sociaal kapitaal” in een wijk ook bevorderlijk zijn voor de deelname aan deel- en klusplatformen. Als mensen elkaar in de buurt over het algemeen meer vertrouwen, zal er

ook meer gedeeld worden. Een eerste indicatie voor de hypothese is gevonden door Corten et al. (2015) die laten zien dat in wijken met meer sociaal kapitaal mensen ook vaker reageren op een leenverzoek via Peerby. Juist omdat bij Peerby geen onderlinge beoordelingen worden achtergelaten, zou het reeds bestaande sociale kapitaal in een wijk het delen bevorderen.

Helaas brengt het sociale karakter van de deeleconomie ook met zich mee dat vooroordelen en discriminatie een grote rol kunnen spelen. In die zin kan de deeleconomie ook bestaande verhoudingen tussen groepen in de samenleving verslechteren. Zo bleek uit onderzoek van Edelman en Luca (2014) dat Afro-Amerikaanse verhuurders in de Verenigde Staten voor eenzelfde type huis en locatie 12 procent minder huur kunnen vragen vergeleken met andere Amerikanen. En uit een vervolgonderzoek van Edelman et al. (2015) bleek dat mensen met een typische Afro-Amerikaanse voornaam 16 procent minder kans hadden om geaccepteerd te worden als huurder dan iemand met dezelfde kenmerken maar met een typische blanke voornaam. Soortgelijke effecten waren al eerder aangetoond op tweedehands onlinemarktplaatsen waar minderheidsgroepen tot soms 20 procent minder opbrengst realiseren dan iemand uit een meerderheidsgroep (List, 2004). Ook een studie naar Uber en Lyft in de Verenigde Staten wees uit dat passagiers met Afro-Amerikaanse namen langer moesten wachten en vaker met afzegging te maken hadden (Ge et al., 2016). Een andere vorm van discriminatie vindt plaats op basis van vaardigheden. Zo wijzen Schor et al. (2016) erop dat mensen die spelfouten maken in hun communicatie, als minder betrouwbaar worden ingeschat. Discriminatie leidt er vervolgens toe dat mensen zich, ook online, steeds meer terugtrekken in de eigen groep van gelijken in termen van etniciteit, inkomen of opleiding. Merk hierbij ook op dat discriminatie in business-to-consumer relaties die typisch zijn voor de 'oude economie' minder lijken voor te komen, omdat reguliere hotels in hun prijsstelling geen onderscheid maken tussen huidskleur of andere klantkenmerken. Die gelijke toegang tot (c.q. de gelijke prijs van) goederen en diensten wordt in de offline economie grotendeels gewaarborgd door de anonimiteit van economisch handelen in openbare gelegenheden, terwijl in de digitale deeleconomie mensen vaak niet meer anoniem kunnen opereren (ShareNL, 2015a).

Delen zou ook gevolgen kunnen hebben voor bestaande sociale contacten en vriendschappen. Het feit dat vroeger het delen beperkt bleef tot familie en vrienden, betekent dat het delen met vreemden ten koste kan gaan van het delen met familie en vrienden. Dit lijkt mogelijk aan de hand te zijn bij huizendelen (Schor, 2015). Daar waar men vroeger het huis vaak gratis aan vrienden of familie ter beschikking stelde als men op vakantie ging, zal men nu eerder het huis aan een vreemde verhuren vanwege de hoge opbrengsten. Immers, elke keer dat men langdurig het huis verlaat, loopt men feitelijk inkomsten mis als men het huis niet verhuurt. Bij de kluseconomie kan een dergelijke tendens ook ontstaan. Zo ook kan de ervaring van vrije tijd gaan veranderen als men beseft dat met elk loos uurtje er ook iets bijverdiend kan worden via een onlineplatform. Anders gezegd, met de opkomst van deel- en klusplatformen, kan er sprake zijn van een toenemende economisering van het privéleven en daarmee samenhangend een vermindering van de sociale cohesie en psychologische rust (Thomas, 2016; Van Est en Kool, 2015).

Tenslotte, daar waar de deeleconomie oorspronkelijk ontstond als een soort sociale beweging van onderaf waarin het sociale contact centraal stond, zien we meer recent dat deeltransacties weer anoniemer worden. Een van de redenen dat mensen die delen niet per se meer in contact komen, is dat mensen met veel goede beoordelingen een hoge reputatie hebben opgebouwd. Hierdoor is het vertrouwen al zo zichtbaar, dat men geen noodzaak meer ziet om eerst (Skype-)contact te zoeken

alvorens tot een overeenkomst te komen (Parigi en State, 2014). Daarnaast is er steeds vaker een commerciële tussenpersoon die de verhuurder en huurder “ontzorgt”. Van de Glind (2015) ziet een evolutie van consumer-to-consumer (c2c) naar consumer-to-business-to-consumer (c2b2c), dat wil zeggen een trend waarbij het platform of andere tussenpersonen steeds meer taken overnemen om de transactie tussen twee consumenten te vergemakkelijken. Deze trend wordt ook ondersteund door de enquêteresultaten van Kaleidos (2016) die rapporteerden dat in 2016 één op de drie bereid is spullen te delen zonder de andere partij te kennen, terwijl in 2013 nog slechts één op de tien mensen deze stelling onderschreven. Bij Airbnb bijvoorbeeld, komt men niet per se in contact met de verhuurder, als die een derde persoon inhuurt om de transactie en overdracht af te handelen. Daarnaast zijn er nieuwe vormen van autodelen zoals ParkFlyRent waarbij men met de auto naar het vliegveld rijdt en die auto vervolgens tijdens de vakantie wordt verhuurd. In die gevallen zullen huurder en verhuurder elkaar niet ontmoeten. Wat de verhuurder feitelijk doet, is enkel de eigen auto als kapitaalgoed ter beschikking stellen aan het platform, die deze naar eigen inzicht verhuurt. De trend van c2c naar c2b2c zal mogelijk versterkt worden als steeds meer apparaten een slim slot en IP-adres krijgen, zodat een huis, auto of boot door de huurder kan worden open gemaakt met een pincode verkregen van de verhuurder via het platform. Een fysieke ontmoeting om de sleutel over te dragen, is dan niet meer nodig.

Wel dient te worden aangetekend dat de geschetste tendens van c2c naar c2b2c niet per se voor alle vormen van delen geldt. Zo zullen bij het delen van spullen van minder waarde, zoals by Peerby, sociale motieven een hoofdrol kunnen blijven spelen in de toekomst. Immers, het economisch motief blijft in die contexten van secundair belang.²⁰ Ook in de kluseconomie zijn er grote verschillen tussen platformen. Het sociale contact bij een taxirit of een klus in huis is meestal beperkt, omdat het contact doorgaans eenmalig is en gewoon als werk wordt ervaren. Bij thuiskookdiensten (Thuisafgehaald, Airdnd) of kennisoverdracht (Konnektid) staat het sociale echter juist centraal, omdat hier de interactie betekenisvoller is, en de mensen vaker uit soortgelijke sociale groepen komen. Thuisafgehaald is een interessant voorbeeld van een platform met een positieve sociale impact. Naast de reguliere dienst waarbij via Thuisafgehaald een maaltijd besteld kan worden, heeft het platform een nieuwe dienst geïntroduceerd: Bijzonder Thuisafgehaald. Met deze dienst kunnen ook mensen met een bijzondere behoefte rondom hun maaltijd bediend worden. Deze mensen worden in contact gebracht met thuishoks die net iets meer moeite willen doen. Bijvoorbeeld het koken op een vaste dag per week of het langsbrengen van de maaltijd als iemand slecht ter been is (Thuisafgehaald, 2016²¹).

De gevolgen van de opkomst van de online kluseconomie – zoals platformen voor klussen, taxiritten en schoonmaakwerk – voor arbeid en arbeidsomstandigheden zijn potentieel groot. Voor sommige dienstverleners is de opkomst van platformen een wenselijke ontwikkeling. Immers, als men via een platform aan opdrachten komt, kan men zelf de tijd indelen als ook het aantal te werken uren per week (mits de vraag voldoende is). Deze flexibiliteit wordt vaak gewaardeerd. Tegelijkertijd zijn er ook dienstverleners die liever in loondienst zouden willen blijven, vanwege de werkzekerheid, contacten met collega's en sociale zekerheid.

²⁰ Om die reden heeft Peerby moeite met het verdienmodel. Onlangs is Peerby overigens ook met een tweede dienst gestart (PeerbyGo) waar mensen kunnen huren van elkaar.

²¹ <https://www.thuisafgehaald.nl/bijzonder-thuisafgehaald/item142613>

Een ander positief gevolg van dienstenplatformen zou kunnen zijn dat veel werk dat vroeger zwart werd gedaan - en zonder enige arbeidsbescherming - vaker wit zou kunnen worden gedaan. Immers, de transactiekosten zijn nu zo laag dat witte vormen van werk uitgevoerd door zzp'ers concurrerend zijn geworden. Een dergelijke ontwikkeling zien we bij Helpling, een onlineplatform waar mensen schoonmaakdiensten kunnen aanbieden. Dit platform draagt er zorg voor dat mensen niet onder het minimumloon worden betaald. Daarnaast is het voor de Belastingdienst eenvoudiger te achterhalen wie actief is als persoonlijke dienstverlener en of er wel belasting wordt betaald. Hiervoor is wel nauwe samenwerking nodig tussen dienstenplatformen en de Belastingdienst, zoals deze ook al eerder tot stand is gekomen met tweedehands platformen zoals Marktplaats.nl waar het gaat om BTW²², als ook tussen de gemeente Amsterdam en Airbnb waar het gaat om toeristenbelasting.²³

Kortom, net zoals bedrijven door de Belastingdienst worden geacht om de loonheffing van hun werknemers in te houden, kunnen platformen in de toekomst ook gebruikt worden om op efficiënte manier belasting te innen en de naleving van andere wet- en regelgeving te bevorderen. Zo zouden platformen in de toekomst ook vormen van sociale zekerheid kunnen aanbieden. Daar waar zzp'ers voorheen zelfstandig opereerden en om die reden onderling nauwelijks georganiseerd waren, kunnen zij zich via een platform gemakkelijker en goedkoper organiseren rondom gemeenschappelijke belangen.

De meer fundamentele discussie die momenteel vooral in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk woedt, is of zzp'ers die voor hun werk sterk afhankelijk zijn van een platform, eigenlijk niet als werknemers van het platform zouden moeten worden beschouwd. In de Amerikaanse juridische context hangt deze vraag vooral samen met de mate waarin het platform de zzp'er voorschrijft hoe bepaalde taken moeten worden uitgevoerd en tegen welke prijs. Als het platform enkel vraag en aanbod bij elkaar brengt en het aan betrokkenen overlaat of de transactie plaatsvindt en zo ja, tegen welke prijs en voorwaarden, dan treedt zij enkel op als intermediair (zoals bij Werkspot het geval is). Toch speelt bij dit soort platformen volgens sommigen al de vraag in hoeverre het platform geen werkgeversrol heeft, omdat het niet alleen vraag en aanbod bij elkaar brengt, maar ook de boordelingen mogelijk maakt (en soms ook modereert) en daarmee invloed uitoefent op de zelfstandige en de kansen op vervolgwerk. Daarnaast laten de meeste platformen niet elke aanbieder toe, en worden sommigen van het platform verwijderd vanwege "misdragingen", die vaak niet formeel zijn beschreven, noch aanvechtbaar zijn.²⁴

3.3 Milieueffecten

Deeleconomie wordt vaak in één adem genoemd met het woord duurzaam. Immers, deeleconomie betekent dat spullen vaker en door meer mensen worden gebruikt, waardoor de totale productie (en sloop) van voorwerpen en gebouwen omlaag kan. Hiermee wordt op energie en CO₂-uitstoot bespaard. Bij de kluseconomie gaat deze redenering niet op, omdat hier geen sprake is van betere

²² Zie RTL Nieuws, 8 oktober 2014, <http://www.rtlnieuws.nl/economie/home/marktplaats-deelt-informatie-met-fiscus>.

²³ In België heeft het parlement onlangs bepaald dat diensten die worden aangeboden via een platform met een speciaal laag tarief van 10 procent worden belast tot een maximum van 5.000 euro per jaar (De Croo 2016). De platformen zullen die belasting gaan heffen zodat ontduiking kan worden tegengegaan. Met deze regeling loopt België voorop in Europa. Een kritiek op het speciale lage tarief kan zijn dat voor eenzelfde dienst die niet via een platform maar ouderwets offline wordt aangeboden, een hoger belastingtarief geldt (Bauwens 2016).

²⁴ Recente rechtszaken over de vraag of aanbieders op klusplatformen zoals Uber geen werknemer zijn, zijn geschikt in de Verenigde Staten. In het Verenigd Koninkrijk kwam het recentelijk al wel tot een uitspraak van de rechter. Die oordeelde dat dergelijke freelancers wel degelijk beschouwd moeten worden als werknemers, omdat het platform zich te veel als werknemer opstelt (Osborne, 2016).

benutting van stilstaande capaciteit, maar de creatie van nieuwe capaciteit op afroep. Zo kan de autoliftdienst BlaBlaCar, die onder de deeleconomie valt, energie en CO₂ besparen omdat onbenutte stoelen beter worden benut door lifters die anders wellicht de rit zelf, met openbaar vervoer of het vliegtuig zouden hebben gemaakt. UberPop daarentegen bespaart niet *per se* energie en CO₂ als UberPop zou leiden tot veel extra taxibewegingen. Dat betekent wellicht dat er minder auto's en parkeerplaatsen nodig zijn, maar zou wel ten koste kunnen gaan van lopen, fietsen of het OV.

Bij deeleconomie in brede zin, dus inclusief de drie vormen van quasi-deeleconomie (figuur 2.1), kunnen we spreken van duurzame consumptie in die zin dat er vier alternatieven geboden worden voor de aankoop van eerstehands goederen (Frenken et al., 2015). In het vorige hoofdstuk is reeds aangegeven dat wanneer een consument bijvoorbeeld een boormachine nodig heeft, er vier mogelijke platformen zijn: je koopt een boor van een particulier (bijv. op Marktplaats), je huurt een boor van een bedrijf (bijv. via Bo-rent), je huurt een particulier in die voor jou het gaatje in de muur boort (bijv. via Werkspot), of je kan een particulier vragen om een boor te lenen of huren (bijv. op Peerby). In alle gevallen wordt de eerstehands aankoop van een nieuwe boor vermeden, maar alleen in het laatste geval is sprake van deeleconomie in strikte zin: consumenten die elkaar tijdelijk toegang geven tot hun onderbenutte consumptiegoederen. Zo ook voor een auto. Je kan een tweedehandsauto kopen via een website als Marktplaats, je kan er één huren bij een autoverhuurbedrijf (via Avis, Greenwheels, Car2Go, etc.), je kan een particulier inhuren om je te vervoeren (via UberPop), of je kan de auto van een particulier huren (via SnappCar).

Het duurzame karakter van de deeleconomie is echter veel complexer dan dat een eerstehands aankoop kan worden vermeden. Ten eerste is het de vraag of de positieve milieueffecten wel echt substantieel zijn. Voor autodelen is dit onlangs onderzocht door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2015), waarbij zowel autodelen in strikte zin (c2c) als het autodelen via een bedrijf (b2c) werden meegenomen. Hieruit werd duidelijk dat de energie- en milieubesparing bij autodelen ligt in de orde van grootte van dertig procent minder auto's en tien procent minder CO₂-uitstoot. Ongeveer de helft van de reductie komt door minder autogebruik, de andere helft door lager autobezit. Bij veel andere spullen zal de CO₂-besparing in absolute zin veel kleiner zijn (ShareNL, 2015b).

Voor de milieueffecten van andere platformen zijn we vooralsnog aangewezen op rapportages van platformen zelf. Zo meldde liftplatform BlaBlaCar dat alle lifters wereldwijd samen ongeveer een miljoen ton CO₂ in twee jaar hadden bespaard, hetgeen ongeveer overeenkomt met de uitstoot van 250,000 auto's per jaar (BlaBlaCar, 2015). Deze besparing komt voor een belangrijk deel door de hogere bezettingsgraad van auto's die lifters meenemen vergelijken met andere auto's (2,8 versus 1,7 passagiers per auto). Ook Airbnb publiceerde een milieueffect rapportage waarin het vermeldde dat een Airbnb gast zo'n 63-78 percent minder energie verbruikt, 12-48 percent minder water verbruikt, en 61-89 percent minder broeikasgassen uitstoot dan een gemiddelde hotelgast. Deze cijfers suggereren aanzienlijke positieve effecten van liften en huizendelen op het milieu (Airbnb 2014). Voor beide rapportages is het echter onduidelijk welke methodes en aannames zijn gebruikt om de milieubesparingen te berekenen.

Ten tweede is er de vraag hoe groot de zogeheten "*rebound*"-effecten zullen zijn van delen (Frenken en Schor, 2017). Het belangrijkste effect van delen is dat we veel goederen bij elkaar kunnen huren voor een lagere prijs dan bij een bedrijf. Dit leidt er ook toe dat sommige consumenten bepaalde

producten niet meer aanschaffen, omdat permanent bezit duurder is dan tijdelijk huren. Door de deeleconomie gaat het besteedbare inkomen dus omhoog. Het uitgespaarde geld zal aan andere zaken besteed worden die ook energie kosten, een voorbeeld van het *rebound*-effect. Denk hierbij aan mensen voor wie het voordeliger wordt om de auto weg te doen en in plaats daarvan aan c2c-autodelen te gaan doen. Dit kan honderden euro's per jaar schelen, en met dit geld kan een extra vliegticket worden gekocht. Ook kledingdelen kan per saldo negatieve milieueffecten hebben, omdat kleding dan mogelijk vaker wordt gewassen en gestoomd, alsook moet worden verpakt en vervoerd (ShareNL, 2015b). Daarnaast geldt voor bepaalde verhuurders dat zij iets hebben aangeschaft wetende dat een deel van de kosten kan worden terugverdiend via verhuur. Zo kan iemand in een grote stad een deel van de kosten van een auto of appartement terugverdienen via tijdelijke verhuur. Ook dat geld kan weer besteed worden.

De toekomstige bijdrage van deeleconomie aan een beter milieu zou toch groot kunnen zijn, wanneer deelpplatformen als springplank gaan fungeren voor de product-dienst economie. Deelpplatformen die begonnen door interacties tussen consumenten te faciliteren, kunnen later ook bedrijven toelaten die hun spullen aan consumenten mogen aanbieden. Dan ontstaat er een hybride platform dat zowel deeleconomie als product-dienst economie mogelijk maakt (zoals nu bijvoorbeeld MyWheels al doet). Op dat moment bestaat er voor bedrijven een veel grotere prikkel om hun producten te herontwerpen op een duurzame wijze, zodat ze vaak gedeeld kunnen worden en niet snel kapot gaan. En omdat het eigendom dan bij het bedrijf blijft, zal het bedrijf de prikkel hebben om zoveel mogelijk onderdelen te hergebruiken wanneer het product technisch niet meer voldoet of vervangen kan worden door een verbeterde versie.

3.4 Conclusie

Hoewel er maar weinig empirisch onderzoek bestaat naar alle economische, sociale en milieueffecten, kan er toch op theoretische gronden en een klein aantal studies al een aantal verwachtingen worden uitgesproken. Ten eerste, de economische voordelen zijn groot, getuige de snel groeiende praktijken van lenen, ruilen en verhuren via platformen. In de meeste gevallen bestaat het voordeel eruit dat lenen of huren van een particulier goedkoper is dan huren of kopen van een bedrijf. Wel zullen de opbrengsten scheef verdeeld zijn en vooral ten goede komen aan de reeds welgestelden. De economische ongelijkheid kan dus toenemen met de verdere groei van deel- en klusplatformen. De sociale effecten zijn ongewis omdat er, naast vele nieuwe contacten die vanzelf ontstaan als vreemden elkaar via platformen ontmoeten, ook nadelige neveneffecten zijn zoals discriminatie en economisering van het privéleven. De milieueffecten tenslotte, zijn met name te verwachten van autodelen en carpoolen. Echter, de uiteindelijke effecten op het milieu zouden wel eens kleiner kunnen zijn, omdat het eerder genoemde economische voordeel van deel- en klusplatformen betekent dat mensen geld besparen. Het bespaarde geld zal voor een groot deel weer besteed worden aan andere consumptieve activiteiten die altijd een zekere mate van milieubelasting met zich meebrengen ("rebound effect").

Deel II

Deel- en kluseconomie in de praktijk

In deel I definieerden we de deel- en kluseconomie en bespraken wat er in de academische literatuur bekend is over de betekenis daarvan voor mens, milieu en economie. Deel II behandelt de deel- en kluseconomie zoals deze zich in de Nederlandse praktijk ontwikkelt. We kijken concreet naar vijf digitale platformen: het grootste schoonmaakplatform in Nederland (Helpling), UberPop van Uber (het grootste taxiplatform ter wereld), het grootste thuisrestaurantplatform in Nederland (Airdnd), het grootste huizendeelplatform ter wereld (Airbnb), en het grootste autodeelplatform in Nederland (SnappCar). Deze vijf cases zijn ten eerste gekozen omdat zij verschillen in de mate waarin er sprake is van dienstverlening respectievelijk spullendelen (zie kader II.1).

Kader II.1: Vijf cases vanuit het perspectief van arbeid en kapitaal

De vijf cases – Helpling, UberPop, Airdnd, Airbnb en SnappCar – kunnen op de arbeid-kapitaal-as geplaatst worden (zie hieronder). Deze vijf platformen zijn gekozen omdat zij verschillen in de mate waarin er sprake is van dienstverlening respectievelijk spullendelen. We kunnen de mate van arbeid (dienstverlening) en kapitaal (spullendelen) onderscheiden door te bezien in hoeverre een aanbieder zijn/haar tijd inzet, en in hoeverre de aanbieder zijn/haar eigen spullen inzet.



Bij schoonmaakdiensten betaalt men vooral voor arbeid, en worden de eigen schoonmaakspullen niet of nauwelijks ingezet. Helpling valt duidelijk onder de kluseconomie. Bij taxidiensten kunnen we ook spreken van fysieke dienstverlening, omdat de aanbieder gedurende de gehele rit aanwezig moet zijn. Wel kan er sprake zijn van betere benutting van een consumptiegoed (de auto), hoewel deze ook kan zijn aangekocht enkel met het oog op het verlenen van taxiritten. Dat dit niet *per se* het geval is, wordt duidelijk uit de Amerikaanse ervaring met Uber, waar vele chauffeurs een auto leasen in plaats van die zelf in bezit te hebben. Thuisrestaurant is een interessant grensgeval omdat men het eigen huis beter benut door gasten toegang te geven, maar ook eigen tijd inzet om te koken. Aangezien het bij thuisrestaurants vooral gaat om de maaltijd die wordt genuttigd, zou het eerder als dienstverlening dan als spullendelen moeten worden gezien. Bij huizendelen wordt vooral betaald voor het gebruik van het fysieke kapitaalgoed (het huis), maar zal de verhuurder ook enkele diensten verlenen zoals opruimen en schoonmaak, wat soms ook weer wordt uitbesteed, en in sommige gevallen informatiediensten (zoals toeristische informatie). Bij autodelen is er nauwelijks sprake van

dienstverlening omdat men de huurder toegang geeft tot de auto maar niet tot de tijd en kennis van de verhuurder zelf. De verhuurder zal een advertentie moeten plaatsen en bijhouden, communiceren met de potentiële huurder, de sleutel moeten overhandigen en wellicht enkele zaken over de auto zelf moeten toelichten. Er is sprake van een eigen consumptiegoed.

Deze caseselectie zorgt tevens voor een spreiding van platformen over diverse sectoren. De platformen Helpling, Uberpop, Airdnd, Airbnb en SnappCar raken respectievelijk aan de schoonmaaksector, de taxibranche, de restaurant- en hotelsector en de wereld van de automobieliteit. Deze sectoren in de Nederlandse economie zijn economisch en institutioneel zeer verschillend en de opkomst van platformen zorgt dus ook voor een verscheidenheid aan nieuwe vraagstukken over publieke belangen in elk van deze sectoren. Door deze spreiding over sectoren verkrijgen we een zo compleet mogelijk beeld van het brede spectrum aan publieke belangen die geraakt worden door de opkomst van de deel- en kluseconomie en de nieuwe uitdagingen waar beleidsmakers voor staan.

De vijf casebeschrijvingen geven de lezer inzicht in de deelvraag: hoe krijgt de deel- en kluseconomie concreet vorm in bepaalde praktijken? Bij het beschrijven van de vijf cases starten we steeds met de praktijk van de 'oude' of offline economie, de publieke belangen die daar spelen en de wijze waarop deze gewaarborgd zijn. Vervolgens bezien we hoe de betreffende onlineplatformen leiden tot nieuwe praktijken en hoe deze publieke belangen onder druk zetten of juist bevorderen. Tenslotte besteden we aandacht aan de interactie tussen overheden en platformen aangaande het waarborgen van deze publieke belangen.

In hoofdstuk 4 kijken we naar Helpling, het grootste digitale schoonmaakplatform in Nederland, en de betekenis van deze ontwikkeling voor de arbeidspositie van de schoonmaker. Hoofdstuk 5 beschrijft hoe de dienst UberPop (als onderdeel van het grootste taxiplatform ter wereld) in Nederland verboden werd. Vervolgens gaan we in op Airdnd, het grootste thuisrestaurantplatform in Nederland. We laten zien hoe de discussie tussen verschillende partijen verloopt over hoe om te gaan met diverse publieke belangen, zoals openbare orde en concurrentie. De vierde case gaat over Airbnb (het grootste huizendeelplatform ter wereld), en laat zien hoe de gemeente Amsterdam beleid heeft ontwikkeld. Tot slot wordt in hoofdstuk 8 gekeken naar autodelen en meer specifiek naar SnappCar (het grootste peer-to-peer autodeelplatform in Nederland), en naar hoe dit gestimuleerd kan worden en welke uitdagingen daarbij spelen.

Aan het einde van deel II behandelen we in hoofdstuk 9 de deelvragen 2 en 3, zoals geformuleerd in paragraaf 1.4. Dat doen we door ten eerste op basis van de vijf casestudies op een rij te zetten welke publieke belangen een rol spelen in de Nederlandse praktijk van de deel- en kluseconomie. Daarnaast bespreken we hoe verschillende partijen trachten diverse belangen te waarborgen en hoe deze waarborging al dan niet tot stand is gekomen als resultaat van de interactie tussen de overheid en de verschillende platformen.

4. Schoonmaken via een platform: werknemer of ondernemer?

Dit hoofdstuk kijkt naar Helpling, een digitaal platform voor huishoudelijke schoonmaakdiensten. Het publieke belang dat centraal staat in deze case is de arbeids- en rechtspositie van de schoonmaker. Dit hoofdstuk begint met een introductie van Helpling. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 de bestaande schoonmaakmarkt en de borging van publieke belangen daarin beschreven. We laten zien dat over dat wet- en regelgevend kader al langere tijd veel discussie bestaat. In paragraaf 4.3 komt de rechtspositie van de schoonmaker en de status van Helpling aan bod. Moet Helpling gezien worden als bemiddelaar of als werkgever? En hoe zou de rechtspositie van huishoudelijke schoonmakers gewaarborgd kunnen worden? Tenslotte biedt de conclusie een overzicht van de vraagstukken rondom de publieke belangen in de schoonmaakmarkt en de mogelijkheden om de waarborging daarvan te verbeteren.

4.1 Helpling

Helpling is een nieuwkomer in de schoonmaakbranche. Helpling is een digitaal platform, opgericht in 2014 in Duitsland, dat zich begeeft op de huishoudelijke schoonmaakmarkt. De bedenker van Helpling heeft Rocket Internet²⁵ bereid gevonden te investeren. Kort daarna is Helpling opgeschaald naar verschillende landen, waaronder Nederland.

Helpling bemiddelt via de website tussen particuliere schoonmakers en particuliere huishoudens, waarbij het huishouden de schoonmaker inhuurt. Via een app kan iemand binnen een paar klikken een schoonmaker regelen, daarmee communiceren en de schoonmaakdienst betalen. Helpling rekent daarvoor een tarief van 20% van het uurloon. Begin 2016 heeft Helpling in Nederland ongeveer 700 schoonmakers op het platform en is actief in 40-50 steden. Het aantal boekingen ligt dan tussen de 250 en 300 per dag. Van alle huishoudens die gebruik maken van het platform blijkt dat 87% in het verleden nog geen gebruik maakte van schoonmakers in het huis, aldus Helpling (interview Helpling). Helpling wil hét platform te worden voor alle klusjes in en om het huis. Naast schoonmaken heeft Helpling de ambitie om uit te breiden naar alle andere klusjesdiensten in en om het huis, zoals tuinieren, babysitten, meubels monteren. Het gaat hierbij om klussen waarvoor geen bedrijven met certificaten of diploma's nodig zijn (interview Helpling, 2016).

Iemand die via Helpling wil schoonmaken wordt niet zomaar toegelaten op het platform. De selectieprocedure bestaat uit een intakegesprek waarin de motivatie en CV met referenties en werkervaring wordt besproken. Ook wordt de benodigde kennis van de schoonmaakhulp over schoonmaken getest. Daarnaast wordt de schoonmaker gevraagd een Verklaring omtrent gedrag te laten zien (interview Helpling).

Helpling werkt met beoordelingen. Op een schaal van 1 tot 5 beoordeelt het huishouden de geleverde dienst op kwaliteit (is er goed schoongemaakt?), betrouwbaarheid (was de hulp netjes op tijd?) en

²⁵ Deze Duitse investeerder zit ook achter kledingwebsite Zalando en maaltijddienst Hello Fresh.

vriendelijkheid (was de hulp prettig in de omgang?). Deze beoordelingen kunnen de schoonmakers helpen bij het opbouwen van hun reputatie. Zo kunnen ze naar een regulier bedrijf gaan en aantonen dat ze een goede werknemer zijn, iets dat Helpling aanmoedigt. Het huishouden betaalt voor een eenmalige schoonmaakdienst €14,90 per uur. Voor een wekelijks of tweewekelijks terugkerende schoonmaakdienst ligt het tarief op €13,90 (Helpling, 2016). Van dat bedrag gaat 20% naar Helpling. Ter vergelijking, een schoonmaker werkzaam bij een schoonmaakbedrijf kost zo'n €25-28 per uur. Het bedrag dat de schoonmaker via Helpling verdient ligt bij een terugkerende schoonmaakdienst op €11,12 per uur²⁶. Dit bedrag ligt boven het minimumloon.²⁷ Het uurloon is berekend op basis van het gemiddelde ziektepercentage, vakantiegeld, en andere kosten²⁸ (interview Helpling, 2016).

Helpling claimt dat het platform mensen weer aan regulier werk kan helpen, op een markt waar het merendeel nu zwart werkt en waar de overheid nu geen goed zicht op heeft. Vooralsnog ligt de verantwoordelijkheid om belasting af te dragen nog wel bij de Helpling-schoonmaker. Naast het creëren van een 'witte' schoonmaakmarkt, zou Helpling 144.000 banen kunnen creëren (op basis van 20 uur per week) (Sprout, 2016). Door het aantal schoonmakers en de hoeveelheid klussen op het platform in balans te houden, kan het platform bovendien voldoende werk bieden voor een volle werkweek. Door het schaalvoordeel van het platform kan Helpling agenda's van schoonmakers relatief snel vullen, waardoor ze een volledig inkomen kunnen genereren.²⁹ Bovendien kan werken via Helpling dienen als opstap naar een volgende baan.

4.2 Publieke belangen

Helpling begeeft zich op de zogenaamde 'huishoudelijke' schoonmaakmarkt.³⁰ Op deze markt worden de schoonmaakdiensten veelal verleend door particuliere schoonmakers bij particuliere huishoudens. De particuliere schoonmaker werkt dan voor een particuliere werkgever: het huishouden. Vaak vinden beide partijen elkaar via mond-tot-mondreclame, via een kennis of door middel van een briefje op het prikbord in de supermarkt. Het is algemeen bekend dat schoonmakers in deze markt hun inkomsten doorgaans niet opgeven bij de Belastingdienst. Deze huishoudelijke markt bestaat naast de zakelijke markt, waar scholen, kantoorgebouwen en bedrijfsruimtes worden schoongemaakt door schoonmakers in dienst van schoonmaakbedrijven. Helpling ziet zichzelf daarom ook niet als concurrent van deze bedrijven.³¹

Op het gebied van huishoudelijk schoonmaakwerk spelen diverse publieke belangen, zoals werkgelegenheid, de rechtspositie van werkenden en consumentenbescherming. Dit hoofdstuk richt

²⁶ €13,90 min 20% fee

²⁷ Werknemers vanaf 23 jaar hebben recht op een wettelijk minimumloon. In 2017 ligt het minimum uurloon bij een voltijd werkweek op €8,96. Helpling is bewust boven het minimumloon gaan zitten. O.a. omdat eronder zitten volgens Helpling voor het platform niet nodig is. En omdat het een politiek en PR-risico met zich meebrengt (interview Helpling, 2016). Kort nadat Helpling werd gelanceerd, werden er al Kamervragen gesteld over het minimumloon (Ministerie van SZW, 2014a). Volgens Helpling is het overigens wel een potentieel gevaar dat een mogelijke concurrent wel onder het minimumloon gaat zitten.

²⁸ Op basis hiervan komt Helpling uit op €10,15 als een soort virtueel minimumloon (interview Helpling)

²⁹ De garantie van werk is volgens Helpling een belangrijke reden dat schoonmakers geen werk (bij hetzelfde huishouden) buiten het platform om regelen. Als een schoonmaker ervandoor gaat met een klant, wordt de samenwerking beëindigd en kunnen zij het platform niet meer gebruiken. Doordat de schoonmakers hierdoor een toestroom aan nieuwe klanten verliezen, is de prikkel om dit te doen laag.

³⁰ Ruim 13% van de Nederlandse huishoudens maakt gebruik van een dienstverlener die bij het huishouden in dienst is (Commissie Dienstverlening aan huis, 2014). De belangrijkste vorm van dienstverlening die hieronder valt is schoonmaken, maar ook kinderopvang valt hieronder.

³¹ Helpling heeft wel een andere concurrent in Nederland die zich op de huishoudelijke schoonmaakmarkt begeeft: 'Book a Tiger'. Dit Duitse bedrijf doet hetzelfde als Helpling, met het verschil dat zij op basis van een een nultariefcontract schoonmakers in dienst nemen. De schoonmaakservice van Book a Tiger begint bij € 16,90 per uur. De minimale duur van een boeking is 2,5 uur (<https://www.bookatiger.com/nl-nl/faq>).

zich met name op de rechtspositie van de schoonmaker en hoe deze (al dan niet) beschermd wordt. Op dit moment zijn daarbij twee wettelijke en regelgevende kaders van belang: de Regeling Dienstverlening aan Huis (RDH) en het ILO-verdrag 187. Er wordt al jaren gediscussieerd over de rechtspositie van de werknemer (schoonmaker) en de effectiviteit van de RDH en het ILO-verdrag.

Regeling Dienstverlening aan Huis (RDH)

Sinds januari 2007 wordt de rechtspositie van de schoonmaker beschermd door de Regeling Dienstverlening aan Huis (RDH). Een particuliere werkgever valt onder de RDH als deze maximaal 3 dagen per week iemand inhuurt voor huishoudelijk werk in en om het huis. Afspraken kunnen worden vastgelegd in een voorbeeldcontract tussen werkgever en werknemer. Arbeidsvoorwaarden in het contract zijn: de particuliere werkgever zorgt voor een veilige en gezonde werkplek, betaalt minimaal het wettelijk minimumloon en 8% vakantiegeld, betaalt de schoonmaker door bij vakantie (4 keer het aantal werkuren per week), en betaalt de schoonmaker door bij ziekte (voor maximaal 6 weken). Omdat het bij huishoudelijke dienstverlening vaak gaat om kleinere klusjes, is de particuliere opdrachtgever niet verplicht om loonbelasting af te dragen en premies werknemersverzekeringen te innen. De schoonmaker is zelf verantwoordelijk voor belastingaangifte.

Onder de Regeling Dienstverlening aan Huis heeft een zelfstandige schoonmaker minder rechten en bescherming dan met een reguliere arbeidsovereenkomst op de zakelijke schoonmaakmarkt. Op de zakelijke markt is de werkgever verplicht loonbelasting af te dragen, premies werknemersverzekeringen te innen en tot 2 jaar door te betalen bij ziekte. Onder de RDH is een schoonmaker niet verzekerd voor ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Via het UWV is het mogelijk om een vrijwillige verzekering af te sluiten³². Ten eerste valt een schoonmaker onder de RDH niet onder de Cao schoonmaak- en glazenwassersbedrijf. Hierin staan afspraken over loon, toeslagen, betaling van overwerk, werktijden, proeftijd, opzegtermijn, ontslag, vakantie of pensioen, scholing/opleiding, kinderopvang en uitkering bij arbeidsongeschiktheid (max 2 jaar).³³ Ten tweede valt hij of zij ook niet onder de Cao-Arbo voor de schoonmaakbranche die eisen stelt aan de arbeidsomstandigheden.

Volgens de Ondernemersorganisatie Schoonmaak- en Bedrijfsdiensten (OSB), die de meerderheid van bedrijven op de zakelijke schoonmaakmarkt³⁴ vertegenwoordigt, is de RDH in de praktijk weinig effectief (interview OSB). Dat heeft onder andere te maken met de onbekendheid ervan bij zowel de particuliere werknemers als particuliere werkgevers. Ook zijn schoonmakers zelf verantwoordelijk voor de belastingaangifte, wat in de praktijk nog steeds nauwelijks gebeurt. Daardoor is er sprake van een zwarte markt. Ook het niet nakomen van plichten van werkgevers onder de regeling, (zoals doorbetaling van loon bij ziekte en vakanties), komt veel voor (Commissie Dienstverlening aan Huis, 2014).

³² Zie de website van het UWV: <http://www.uwv.nl/particulieren/verzekeren/>.

³³ De Inspectie van het Ministerie van SZW is toezichthouder en zorgt voor naleving van de wet- en regelgeving in de schoonmaaksector (Inspectie SZW doet dit voor allerlei sectoren op het terrein van het Ministerie van SZW). De inspecteurs houden toezicht, sporen fraude, arbeidsuitbuiting en criminaliteit op, en werken aan een eerlijke, gezonde en veilige werkomgeving. Sinds 2014 maakt de Inspectie gebruik van het Schoonmaak Interventieteam.

³⁴ Op deze markt zijn ongeveer 120.000 mensen actief. Zij zijn werkzaam bij zo'n 13.000 ondernemingen. 96% Van deze bedrijven heeft 20 of minder werknemers in dienst (Rabobank, 2015). Schoonmaakdiensten worden voornamelijk verzorgd door schoonmaakbedrijven in scholen, kantoorgebouwen en bedrijfsruimtes. De markt bestaat uit een aantal grote bedrijven. De vijf grootste schoonmaakbedrijven die actief zijn in Nederland zijn: Hago (omzet 2014: 340,7 miljoen euro), CSU (257 miljoen euro), Asito (222 miljoen euro), Gom Schoonhouden (209,3 miljoen euro), EW Facility Services (75,3 miljoen euro) en (Servicemanagement, 2015). Verder zijn er een heleboel kleinere ondernemingen.

ILO-verdrag 187

Naast het wettelijke nationale kader is er het 'verdrag 187' van de Internationale Arbeidsorganisatie (International Labour Organisation, ILO) van de Verenigde Naties: het zogenaamde ILO-verdrag 187 inzake '*decent work for domestic workers*'. Nederland heeft dit verdrag in 2011 ondertekend maar nog niet geratificeerd. Het verdrag stelt dat de rechten van dienstverleners aan huis op het gebied van sociale zekerheid niet minder gunstig mogen zijn dan die van andere werknemers. In dit verdrag staat dat huishoudelijk werkers recht hebben op een minimumloon, regulering van werkuren, toegang tot sociale zekerheid, en bescherming tegen discriminatie en misbruik.

Naar aanleiding van de ondertekening van het ILO-verdrag 187 hebben kabinet en sociale partners in 2014 de Commissie Dienstverlening aan huis ingesteld (onder leiding van E. Kalsbeek). Die moest adviseren over de positie van huishoudelijk werkers, en de gevolgen van eventuele ratificatie van het genoemde ILO-verdrag in relatie tot het geldende kader in Nederland: de Regeling Dienstverlening aan Huis. De belangrijkste uitkomst was dat de RDH en het ILO-verdrag op gespannen voet staan omdat de rechtspositie van werknemer verschilt.

Het advies van de commissie was om de RDH buiten werking te stellen voor schoonmaakdiensten in de publiek gefinancierde dienstverlening. In de private (huishoudelijke) markt heeft het afschaffen van de RDH weinig betekenis. Daar is de RDH niet effectief. Om de rechtspositie van werknemers in deze sector te verbeteren kan volgens de commissie gebruik worden gemaakt van subsidies. Het benodigde budget hiervoor wordt beraamd op ongeveer 1 miljard (Commissie Dienstverlening aan huis, 2014).

Actoren en posities

Het kabinet heeft ervoor gekozen om de Regeling Dienstverlening aan Huis (RDH) vooralsnog in stand te houden, omdat afschaffing ervan zonder aanvullend subsidiesysteem in de praktijk geen verbetering oplevert voor de positie van de werknemers. Het kabinet is van mening dat het subsidiëren van de private markt onwenselijk is. Ten eerste gaat zo'n subsidieregeling, (fiscale aftrek voor particulieren of dienstencheques zoals in België), voor de private markt gepaard met hoge kosten. Daarnaast is deze regeling volgens het kabinet fraudegevoelig omdat er niet gecontroleerd kan worden hoeveel er wordt gewerkt en welke werkzaamheden er worden verricht. In plaats daarvan werkt het kabinet aan aanvullende maatregelen, zoals het verlagen van de loonkosten aan de onderkant van de arbeidsmarkt, een heroverweging van het 3 dagen-criterium, een verbetering van de naleving en de dienstverleners wijzen op hun rechten (Ministerie van SZW, 2014b).

Aansluitend bij het advies van de Commissie voor huishoudelijk werk zijn er verschillende partijen, zoals de Ondernemersorganisatie Schoonmaak- en Bedrijfsdiensten (OSB) en FNV, die willen dat de RDH afgeschaft wordt en het ILO-verdrag 187 geratificeerd wordt. De vakbond FNV is teleurgesteld over het feit dat het kabinet de RDH in stand wil houden, en geen structurele verbetering voorstelt van de achtergestelde rechtspositie van huishoudelijk werkers (FNV, 2014). De OSB en FNV hebben samen gelobbyd voor de ratificatie van het ILO-verdrag 187 en afschaffing van de RDH (interview OSB, 2016). De FNV wil een verbeterde rechtspositie voor schoonmakers. De OSB wil graag toegang tot de particuliere huishoudelijke schoonmaakmarkt. De RDH staat dat in de weg omdat deze ruimte creëert voor particulieren om goedkoop een huishoudelijke hulp in te huren (interview OSB, 2016). De

zakelijke schoonmaakbedrijven zien een subsidiesysteem wel zitten.³⁵ In België hanteert men sinds 2014 dienstencheques waarmee particuliere huishoudens (voor een gunstig tarief) huishoudelijke diensten kunnen kopen.³⁶ In de praktijk blijkt dit systeem echter nogal fraudegevoelig te zijn.³⁷

4.3 Rechtspositie schoonmaker en status platform

De verantwoordelijkheden van Helpling ten opzichte van de rechtspositie van de schoonmaker hangt af van de vraag, of Helpling gezien wordt als bemiddelaar of als werkgever. Wanneer Helpling slechts als een bemiddelaar gezien wordt, is er geen arbeidsrelatie tussen Helpling en de schoonmaker, en heeft Helpling weinig verplichtingen jegens de schoonmakers. De schoonmaker heeft een arbeidsrelatie met het particuliere huishouden, waardoor het schoonmaakwerk onder de RDH valt.

Als Helpling echter als werkgever gezien wordt, dan moet het platform aan alle verplichtingen voor werkgevers op de zakelijke schoonmaakmarkt voldoen. De schoonmakers zijn haar werknemers. En net als de reguliere schoonmaakbedrijven dient Helpling loonbelasting af te dragen, premies werknemersverzekeringen te innen en tot 2 jaar door te betalen bij ziekte. Ook zal Helpling moeten werken met het hogere uurloon van de zakelijke markt van rond de €25-28 per uur. Aangezien deze prijzen veel hoger liggen dan in de particuliere markt, zou Helpling in dit geval alleen kantoren kunnen schoonmaken, en valt de impact op de huishoudelijke schoonmaakmarkt weg. Omdat huishoudens volgens het platform niet bereid zijn het hoge tarief te betalen, zouden de schoonmaakactiviteiten weer op de zwarte markt terecht kunnen komen. Een werkgever worden kan volgens Helpling alleen als dat wordt gesubsidieerd, omdat de loonkosten voor Helpling dan veel hoger komen te liggen dan op de zwarte markt.³⁸

Helpling ziet zichzelf niet als een werkgever en wil dat ook niet worden. Helpling ziet de schoonmakers die via haar platform werken als zelfstandigen, die zelf verantwoordelijk zijn voor de belastingaangifte over de inkomsten (net als zzp'ers). Bij deze aangifte biedt Helpling wel ondersteuning aan de schoonmakers, bijvoorbeeld door een overzicht van verdiensten te geven en aan te geven hoe de aangiften gedaan moeten worden. Via Helpling zijn de schoonmakers wel verzekerd tegen schade die schoonmakers berokkenen bij huishoudens. Volgens Helpling is het probleem van particulieren of zzp'ers dat ze niet collectief secundaire arbeidsvoorwaarden kunnen inkopen (interview Helpling). Helpling is in de positie om collectief arbeidsvoorwaarden in te kopen. Maar dat mogen ze niet omdat Helpling geen werkgever is.

Door zo min mogelijk activiteiten te ondernemen als platform, probeert Helpling bewust niet als werkgever te worden geclassificeerd. Daarmee verschilt het bedrijf volgens Helpling met bijvoorbeeld Uber, dat personen controleert, instructies geeft en zelfs van het platform kan weren. Helpling heeft ook wel eens gebruik gemaakt van de mogelijkheid een samenwerking te beëindigen, bijvoorbeeld bij boekingen buiten het platform om, iets dat volgens platform niet vaak voorkomt (interview Helpling). Helpling is daar bewust voorzichtig mee, en benadrukt geen controle uit te oefenen en ook geen

³⁵ In het verleden heeft het OSB al pogingen gedaan om op de huishoudelijke schoonmaakmarkt te komen. Zo was er een project, 'De witte werkster', deels met behulp van subsidies van het Ministerie van SZW.

³⁶ Een dienstencheque is een betaalmiddel waarvoor de overheid een financiële bijdrage levert en waarmee je tegen een gunstige prijs een beroep kunt doen op huishoudelijke hulp (bron: <http://www.dienstencheques-vlaanderen.be/>).

³⁷ Je kunt bijvoorbeeld een cheque geven aan een bekende die komt schoonmaken, die misschien niet eens schoonmaakt.

³⁸ De Commissie Dienstverlening aan Huis heeft hier onderzoek naar gedaan. Zie pagina 51.

instructies te geven aan de schoonmakers. Er is nog nooit iemand naar de rechter gestapt over Helpling. Het enige wat Helpling kan doen is de samenwerking met een schoonmaker opzeggen als het niet goed gaat. Helpling is van mening dat dat hen geen werkgever maakt. De vraag of platformen al dan niet werkgevers zijn, speelt ook in de Verenigde Staten (zie kader 4.1).

Kader 4.1: Het platform als werkgever

Het werken via platformen leidt tot veel discussie in de VS, en heeft zelfs tot rechtszaken geleid. Zo spanden twee voormalige schoonmaaksters van Handy (een platform voor schoonmakers) een rechtszaak aan tegen het bedrijf. Volgens de aanklagers handelt Handy in strijd met de wet door schoonmakers onterecht te classificeren als zelfstandigen (zzp'ers) terwijl ze in feite werknemers zijn. Volgens de aanklagers gaf Handy instructies over hoe het werk uit te voeren (*Handy was exercising 'extensive control' over how cleaners performed their jobs*), en werden zij dus als werknemers behandeld. Zo vroeg het bedrijf de schoonmakers een training te volgen en kregen ze een checklist met instructies over schoonmaakmiddelen, kledingvoorschriften en hoe met klanten om te gaan (Griswold, 2015). Soortgelijke rechtszaken zijn de laatste jaren ook aangespannen tegen Uber en Lyft (Griswold, 2015).

Ook bij de Tweede Kamer leven vragen over de status van Helpling. De Minister van SZW heeft in 2014 hierop geantwoord dat hierbij de vraag rijst of er sprake is van een arbeidsovereenkomst tussen twee particulieren of van een arbeidsovereenkomst tussen Helpling en de schoonmaakhulp, bijvoorbeeld omdat Helpling de rol van uitzendbureau zou vervullen. Het is aan de rechter en de Belastingdienst om in individuele gevallen een juridische duiding aan een arbeidsrelatie te geven (2014a).

De Europese Commissie (2016) definieert 'werknemer' op basis van drie criteria: ondergeschiktheid (dienstverlener moet handelen onder aansturing van het deelplatform en platform bepaalt activiteiten, beloning en werkomstandigheden), aard van het werk (aanbieder van de dienst moet een activiteit met economische waarde verrichten), en beloning (als aanbieder geen beloning ontvangt of slechts een compensatie voor kosten, is het een vrijwilliger en geen werknemer). Volgens deze definitie draait het dus om de vraag of het platform de schoonmakers daadwerkelijk aanstuurt.

De professionele schoonmaakbranche (OSB) ziet dat mensen via Helpling weliswaar aan nieuw werk komen, maar tegen een minder goede rechtspositie (ander tarief, weinig zekerheden, weinig bescherming, geen opleiding en mogelijk mindere arbeidsvoorwaarden). In die zin draagt Helpling volgens de OSB bij aan een zwakkere rechtspositie van schoonmakers. OSB benadrukt dat zzp'ers zich er vaak niet van bewust zijn dat ze zelf sociale regelingen (o.a. m.b.t. arbeidsongeschiktheid) moeten treffen.

Volgens de OSB lijkt er ook een ongelijk speelveld te ontstaan omdat een reguliere werkgever zich aan veel regels moet houden, terwijl er tegelijkertijd nieuwe initiatieven ontstaan (zoals Helpling) waarmee om de regels heen wordt gemanoeuvreed. Het bedrijfsleven is met handen en voeten gebonden aan alle regelgeving. Daar zit een concurrentievoordeel in voor Helpling, en dat ervaart OSB als oneerlijke concurrentie.

Werken via een platform

Helpling zoekt aansluiting bij het geldende institutionele kader en wil ook vernieuwing van wet- en regelgeving, zodat arbeidsrelaties die voortkomen uit digitale platformen een plek krijgen in wet- en regelgeving. Deze discussie speelt eveneens in de Verenigde Staten (zie kader 4.2). Volgens Helpling zou het meer werkzoekenden werk kunnen bieden via het platform. Maar dat is nu nog niet mogelijk omdat werken via een platform niet wordt erkend als werkvorm. Helpling is van mening dat het werken via een platform een nieuwe werkvorm is, anders dan de twee huidige wettelijk mogelijke werkvormen: het arbeidscontract en het zzp-contract. Helpling zou daarom graag zien dat er een derde werkvorm wordt opgenomen in de wetgeving, die werken via een platform accepteert en mogelijk maakt. In samenwerking met het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen³⁹ (UWV) zou het dan werkzoekenden en mensen met een uitkering toe kunnen laten op het platform.⁴⁰

Kader 4.2: Werken via een platform als onzelfstandige zonder personeel

Een aanpalende discussie in de VS is die over de vraag naar een nieuwe werkvorm voor werkenden die via een platform werken. Werkenden in de VS vallen, net als hier, grotendeels in twee categorieën: mensen met een arbeidscontract die beschermd zijn door arbeidswetgeving (zoals een minimumloon), en zelfstandigen die deze bescherming in mindere mate hebben. Volgens een aantal rechtsgeleerden in de VS is een derde categorie nodig voor mensen die werken via platformen zoals Uber of Handy (schoonmaakdienst, vergelijkbaar met Helpling) (Weber, 2015). Deze werknemers, afhankelijk van het platform voor werk, zijn weliswaar vrij in het bepalen van hun werktijden maar hebben bijvoorbeeld geen controle over hun betaling en salaris. Deze werknemers zouden daarom meer bescherming nodig hebben, iets waarbij een derde werkvorm, 'dependent contractor', zou kunnen helpen.

Het ministerie van SZW geeft aan dat als meer mensen via een platform gaan werken buiten de traditionele werknemerrelatie, dit een impact zal hebben (interview SZW, 2016). Als er geen loonadministraties meer zijn en steeds meer mensen werken als zzp'er, dan wordt het bijvoorbeeld heel lastig om gewerkte uren of belastingen te controleren. De regelgeving en het toezichtstelsel zijn daar niet op gemaakt. Die gaan namelijk uit van arbeidsrelaties, zoals nu bij 80% van alle werkenden het geval is. Als meer werkenden buiten een werknemersrelatie zouden werken zal de regelgeving en het toezicht daarop moeten inspelen (interview SZW, 2016).

Door de platformfunctie van Helpling kunnen ook werkzaamheden en inkomsten van schoonmakers worden bijgehouden. Die informatie zou de overheid kunnen helpen om bijvoorbeeld belasting te heffen en te controleren. Zo kan de overheid beter zicht op deze zwarte markt krijgen en daarmee wit maken. Helpling staat open voor een gesprek met de overheid over het delen van gegevens en het heffen van belasting.⁴¹

³⁹ Het UWV is een Nederlandse overheidsinstelling (onder het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Zij verzorgt in Nederland de uitvoering van werknemersverzekeringen, zoals WW, WIA, Wajong, WAO, WAZ, WAZO en Ziektewet. Ook biedt UWV arbeidsmarkt- en gegevensdienstverlening.

⁴⁰ Ook het Ministerie van SZW ziet dat er een kans ligt voor mensen met een uitkering die werkzoekend zijn. Maar tegelijkertijd biedt het volgens het ministerie geen ideale oplossing. Bij arbeid op grond van de RDH zullen de gewerkte uren worden verrekend met de uitkering (bijvoorbeeld een WW-uitkering). Voor elk gewerkt uur wordt dan een uur minder uitkering betaald. Gevolg is dat inkomsten uit het schoonmaakwerk lager zijn dan de inkomsten uit de uitkering, waardoor de schoonmaker er op achteruit gaat. In het geval dat de schoonmaker in dienst is van een werkgever (en er geen sprake is van de RDH), wordt het inkomen verrekend in plaats van de gewerkte uren omdat hier sprake is van een inkomen uit een verzekerde dienstbetrekking. Dat is voordeliger voor de hulp (interview SZW, 2016).

⁴¹ Zoals uitgesproken tijdens de NRC Live Deeleconomie bijeenkomst op 27 oktober 2016.

4.4 Conclusie

Het publieke belang dat centraal staat in deze casestudy is de rechtspositie van de schoonmaker. De huishoudelijke schoonmaakmarkt is al jaren onderwerp van discussie. Het regelgevend kader, de Regeling Dienstverlening aan Huis (RDH), die de rechtspositie van de schoonmaker moet beschermen en op basis waarvan een huishouden een particuliere schoonmaker kan inhuren, werkt in de praktijk niet effectief. De regeling is vaak niet eens bekend bij particulieren. In de praktijk wordt huishoudelijk schoonmaakwerk veelal zwart verricht. Schoonmakers hebben zodoende vaak minimale bescherming bij bijvoorbeeld ziekte of arbeidsongeschiktheid. Professionalisering van deze markt (door schoonmaakbedrijven) lijkt mogelijk met behulp van subsidies, zoals in België, maar de Nederlandse overheid is daar tegen vanwege de hoge kosten en de fraudegevoeligheid.

Gebruikmakend van de RDH is Helpling in Nederland van start gegaan met het aanbieden van schoonmaakdiensten. Helpling claimt de RDH te kunnen laten functioneren, de huishoudelijke markt te kunnen bedienen en schoonmakers aan een volle werkweek te kunnen helpen. Daarmee is de kous echter niet af. Zoals gezien werkt de RDH niet effectief. Zowel vakbonden als de OSB pleiten ervoor om het ILO-verdrag 187 als basis te gebruiken om de rechtspositie van de schoonmaker op de huishoudelijke schoonmaakmarkt te verbeteren. Daarnaast speelt de vraag of Helpling dient te worden aangemerkt als een werkgever of als een bemiddelaar.

Helpling positioneert zichzelf als bemiddelaar tussen particulieren die gebruik maken van de RDH, waarbij het huishouden dat de schoonmaker inhuurt de werkgever is. Om niet als werkgever te boek te komen staan, voert Helpling geen controles uit en geeft bewust geen instructies aan schoonmakers (zoals Uber en Handy dat hebben gedaan in de VS, met als gevolg diverse rechtszaken). Wel gebruikt Helpling reviewsystemen en kunnen ze schoonmakers vanwege slechte prestaties, of om andere redenen, van het platform weren. Om die reden is het vooralsnog juridisch onduidelijk of Helpling toch een werkgever is. In dat laatste geval verandert de zaak totaal; Helpling zou dan onderdeel worden van de zakelijke schoonmaakmarkt. En als werkgever zou Helpling veel meer verplichtingen jegens de schoonmakers hebben dan nu het geval is, zoals het afdragen van loonbelasting, het innen van premies werknemersverzekeringen en tot 2 jaar doorbetalen bij ziekte. Ook gaat voor het schoonmaakwerk dan het veel hogere zakelijke tarief gelden, waardoor huishoudens vermoedelijk terug zullen vallen op zwart werk. Helpling heeft dan geen toegang meer tot de particuliere huishoudelijke markt voor schoonmaken.

Helpling maakt gebruik van de geldende, dysfunctionele regelgeving. Helpling stelt juist dat haar platformfunctie de huidige regelgeving kan laten functioneren. Het platform zoekt dus expliciet aansluiting bij de huidige regelgeving en neemt die als uitgangspunt voor een pleidooi voor vernieuwing. Helpling stelt voor om een derde categorie werkvorm wettelijk mogelijk te maken. Naast een arbeidscontract en het zzp-contract, pleit Helpling voor een contract voor mensen die via een platform werken.

Helpling belooft niet alleen werkzoekenden aan een baan te helpen, maar ook overweegt het platform data over werkzaamheden en inkomsten van schoonmakers aan de overheid te verstrekken. De overheid zou dan bijvoorbeeld belasting kunnen heffen, en krijgt ook zicht op activiteiten die voorheen zwart waren. Maar dan moet Helpling deze informatie wel delen. Het bedrijf staat open voor een gesprek met de overheid over hoe hier invulling aan te geven. Door het platform een rol te geven in

de uitvoering van beleid, vergroot je ook echter de rol/legitimiteit van Helpling zelf. Het is in het belang van platformen om een rol te krijgen in de uitvoering van het beleid omdat zij verdienen aan deze schoonmaakmarkt. Een ander effect hiervan is dat het een barrière opwerpt voor nieuwkomers (nieuwe platformen) op deze markt, die dan geen rol hebben bij de uitvoering van het beleid.

5. ‘Een beetje stout’, de strijd om UberPop⁴²

“Als Uber zichzelf een innovatief bedrijf noemt dan ben ik wel nieuwsgierig hoe het, binnen de bestaande wetgeving, vernieuwing kan brengen. Maar dat mag geen vernieuwing zijn met een beetje stout, want dan ben je illegaal bezig⁴³”, stelde toenmalige staatssecretaris Mansveld bij de aanbidding van haar taxibrief, met voorgestelde wijzigingen van de taxiwet. Waarop Duco Douwstra, toenmalig voorzitter van de Stichting Taxibelangen, reageerde: “Een beetje stout? Komt deze vrouw net uit een sm-tent of zo?”⁴⁴

De citaten illustreren twee kernpunten in de discussie over UberPop. Ten eerste: de zoektocht van de overheid, die aan de ene kant innovatie wil stimuleren, maar dit wel binnen de bestaande wet- en regelgeving wil doen. Ten tweede: de heftigheid van het debat, dat zich behalve middels stevige quotes, ook uitte in een aantal geweldsincidenten tussen reguliere taxichauffeurs en UberPop-chauffeurs. Weinigen zullen de opkomst van Uber en met name UberPop gemist hebben. Uber droeg flink bij aan opschudding van het beleid en de wet- en regelgeving. In deze beleidsfase zullen de belangrijkste ontwikkelingen en discussies over publieke belangen en wetgeving worden behandeld. Dit gebeurt in vier stappen. Eerst zal worden uitgelegd wat Uber precies is, waarna zal worden ingegaan op de (conflicten met de) bestaande regelgeving. Vervolgens zullen de contouren van het debat over de publieke belangen gemoeid met UberPop worden geschetst en zal een aantal reflecties op toekomstige ontwikkelingen worden gegeven. De conclusie vat ten slotte de belangrijkste publieke belangen in deze casus en mogelijkheden voor waarborging daarvan samen.

5.1 Uber en UberPop

Het idee voor Uber ontstond naar verluid toen oprichters Travis Kalanick en Garrett Camp op een avond in Parijs moeite hadden een taxi te vinden. “Waarom kan dit niet gewoon met een druk op de knop?”, vroegen ze zich af. Uber dus. Een app die de chauffeurs en klanten die behoefte hebben aan een rit direct met elkaar verbindt. Bij grote drukte is de prijs van een ritje hoger (*surge pricing*), maar over het algemeen lijkt Uber goedkoper dan reguliere taxi's. Voor het gebruik van de Uber-app betalen chauffeurs een commissie van tussen de twintig en dertig procent per rit.

Met behulp van investeringen vanuit Silicon Valley werd de app in 2011 officieel gelanceerd in San Francisco. Er volgde een snelle verspreiding van de dienst over de VS en later ook de rest van de wereld. In 2012 werd Uber in Nederland gelanceerd. Hierbij is het belangrijk om te vermelden dat Uber geen eigen auto's bezit en verschillende type diensten kent, variërend van al dan niet gedeeld personenvervoer tot de bezorging van pakketjes. In Nederland spelen de volgende drie Uber-diensten een rol:

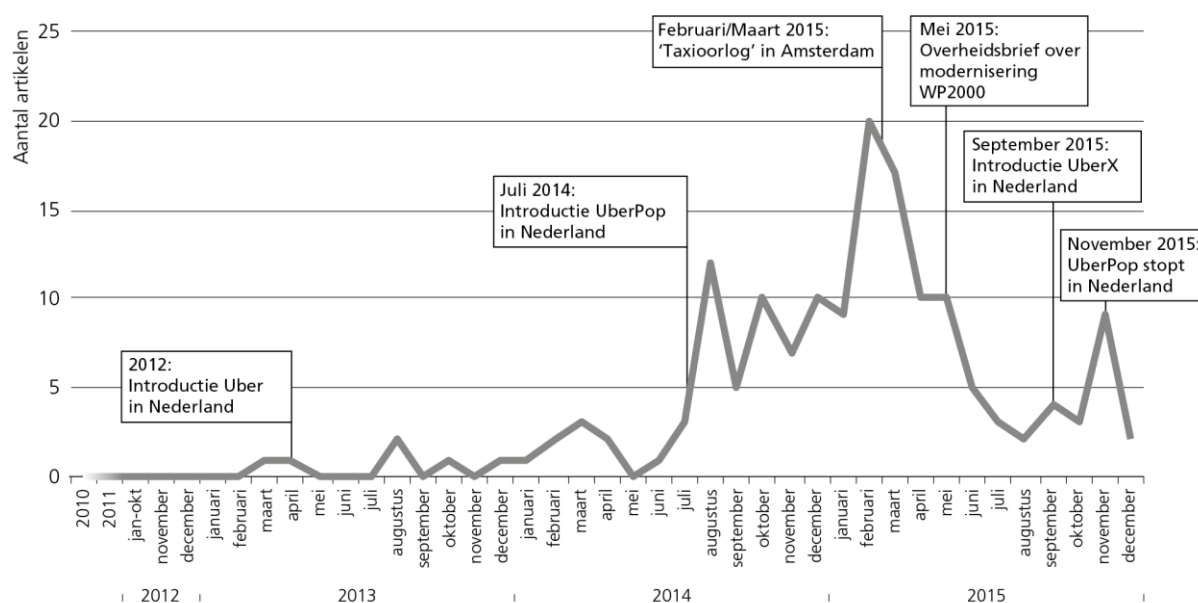
⁴² Dr. Peter Pelzer (Urban Future Studio, Universiteit Utrecht). Deze casebeschrijving is gebaseerd op het (working) paper ‘“Just do it.” Institutional Entrepreneurship in the Sharing Economy’, waarin een uitgebreidere theoretische en methodologische verantwoording staat.

⁴³ Bouma (2015c).

⁴⁴ Kruyswijk (2015).

- *UberBlack* of *UberLux*: het aanbieden van luxe taxidiensten, die wat duurder zijn dan reguliere taxi's, vanaf 2012 beschikbaar in Nederland.⁴⁵
- *UberPop*: het aanbieden van ritten met een eigen auto, goedkoper dan reguliere taxi's, tussen 2014 en 2015 beschikbaar in Nederland;
- *UberX*: het aanbieden van taxidiensten, die goedkoper zijn dan reguliere taxi's, vanaf 2015 beschikbaar in Nederland .

Deze casebeschrijving gaat vooral in op *UberPop*, omdat deze dienst de bestaande regelgeving het sterkst uitdaagde. In figuur 5.1 zijn de belangrijkste gebeurtenissen en mate van media-aandacht (in het *Parool*) over *Uber* en *UberPop* weergegeven in de periode 2010-2015.



Figuur 5.1. Aantal artikelen in *het Parool* met 'Uber' of 'UberPop' in de tekst en de belangrijkste gebeurtenissen in de periode 2010-2015 (via LexisNexis)

Uber zette in 2012 voor het eerst voet op Nederlandse bodem met de luxe en grotendeels legale taxidiensten *UberBlack* en *UberLux*. De reacties op deze initiatieven waren van bijna alle kanten positief. Achteraf een periode van stilte voor de storm. In juli 2014 werd *UberPop* in Amsterdam gelanceerd. De commerciële taxiorganisatie Taxicentrale Amsterdam (TCA) en de landelijke taxi branchevereniging KNV Taxi tekenden vrijwel direct protest aan tegen deze volgens hen illegale concurrent. In februari 2015 werd de situatie ronduit grimmig. Diverse achtervolgingen en zelfs bedreigingen van *UberPop*chauffeurs door reguliere taxichauffeurs verschenen in de media. In september 2015 volgde de lancering van *UberX*, de legale versie van *UberPop*. Een paar maanden later stopte *UberPop* in Nederland, net als in de meeste andere Europese landen. *Uber*-directeur Niek van Leeuwen gaf hierbij aan: "UberPop is geen doel op zich, het doel is om een wettelijk kader te creëren voor meerrijddiensten. In Nederland is dat nu, anders dan in de VS, geen realistisch vooruitzicht. Modernisering van de taxiwet wel, en daar gaan we ons nu op richten." (Van Noort, 2015). Wat is die taxiwet waar Van Leeuwen hier over spreekt en waar was deze op gebaseerd?

⁴⁵ In 2016 stopte *Uber* met *UberLux*, rond deze tijd werd eveneens *UberVan* geïntroduceerd.

5.2 Wet- en regelgeving: (de aanpassingen van) de WP2000

WP2000 en aanpassingen

UberPop was (en is) illegaal onder de taxiwet, welke onderdeel is van de Wet Personenvervoer 2000 (vanaf nu: WP2000). Deze wet werd ingesteld op 1 januari 2001. Expliciet doel was de sterk gereguleerde taximarkt te liberaliseren, met als gevolg een toename van de marktwerking, en lagere prijzen en betere service voor de consument. Taxichauffeurs hoefden geen dure vergunning bij een centrale meer aan te schaffen, maar alleen nog aan een aantal randvoorwaarden te voldoen. Eén van die randvoorwaarden was het blauwe kenteken, dat officieel aangevraagd moet worden en waarbij de auto gekeurd wordt door de RDW (Rijksdienst voor het Wegverkeer), zodat alleen veilige voertuigen de markt kunnen betreden, dus geen zogenaamde snorders.

De liberalisatie die gepaard ging met de WP2000 leidde vrijwel direct tot een 'taxioorlog', die zich met name in Amsterdam manifesteerde, en waarbij chauffeurs die ooit een dure vergunning hadden aangeschaft nieuwe toetreders op nogal hardhandige wijze buiten de deur hielden. Het vrijgeven van de taximarkt wordt veelal niet als een succes gezien; de prijzen waren niet lager geworden en op taxistandplaatsen waren wildwesttaferelen waarneembaar om klanten binnen te halen. Als gevolg hiervan werden er toch weer diverse regels aan de WP2000 toegevoegd. De meest in het oog springende komen uit 2011⁴⁶: de Toegelaten Taxi Organisatie (TTO) waarbij gemeenten zelf kunnen bepalen welke taxi's ze toelaten op standplaatsen (en daar kwaliteitsregels aan verbinden) en de BoordComputer Taxi (BCT), een apparaat voor de controle van taxiriten en arbeids- en rusttijden. De BoordComputer Taxi zou bijdragen aan het borgen van drie publieke belangen (Rijksoverheid 2016):

1. Een *gelijk speelveld*, omdat het minder goed mogelijk is te frauderen met gegevens van ritten en arbeids- en rusttijden.
2. De *veiligheid* van zowel de chauffeur als de consument, omdat het minder goed mogelijk is om te lang achter het stuur te zitten.
3. Het *consumentenbelang*: klanten kunnen via GPS-coördinaten precies zien welke route de taxi afgelegd heeft.

Bijkomend voordeel zou zijn dat het systeem veel efficiënter werd; taxibedrijven en controlerende instanties van de overheid - zoals de Belastingdienst en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) - zouden veel minder tijd kwijt zijn aan controle en handhaving. In een rapport van een taskforce over de taximarkt uit 2008 was men dan ook hoopvol over de rol van de BoordComputer Taxi: 'Met de introductie van de boordcomputer wordt de kans op administratieve fouten verkleind en worden naleving en handhaving eenvoudiger' (Poort & Weda, 2008. p.33). De praktijk bleek echter weerbarstig; de invoering van de boordcomputer ging (en gaat) met veel technische problemen en hoge kosten gepaard. Anno 2016 hebben de meeste taxi's een boordcomputer, maar pas vanaf 1 juli 2016 worden er door de ILT boetes uitgedeeld als die niet aanwezig is (Pals, 2015a). De rijksoverheid heeft daarbij al zo'n 35 miljoen uitgegeven aan subsidieregelingen en de ontwikkeling van de BoordComputer Taxi.

⁴⁶ Dit is het moment van de verandering van de regelgeving, de daadwerkelijke implementatie is, zeker in het geval van de boordcomputer, pas veel later.

UberPop en de WP2000

In juli 2014 betrad UberPop de Nederlandse taximarkt in Amsterdam. Op dat moment is de WP2000 van toepassing, UberPop valt niet onder het gemeentelijk beleid omdat ze niet gebruikmaken van taxistandplaatsen (de zogenaamde opstapmarkt, waar je aangesloten moet zijn bij een Toegelaten Taxi Organisatie (TTO)), maar van een app. De Inspectie Leefomgeving en Transport, maar ook de gemeente Amsterdam gaven al vroeg aan dat UberPop-chauffeurs illegaal zijn volgens de WP2000; ze hebben onder meer geen chauffeurskaart, geen goedgekeurde auto en geen taximeter (Pals, 2014). De handhaving van UberPop door de ILT kwam aanvankelijk wat moeizaam op gang, zo bleek na een WOB-verzoek van RTL (RTL, 2015), wat weer leidde tot protesten van taxichauffeurs die het gevoel hadden dat hun zorgen over illegale concurrentie niet serieus genomen werden. Uiteindelijk kwam de controle door de ILT op gang en werd er in 2015 actief gehandhaafd op UberPop, wat resulteerde in een totaal aan boetes en dwangsommen van €450.000, tot Uber stopte met UberPop.⁴⁷

Ondertussen voerde Uber een gevecht om aanpassing van de WP2000 in zowel de media en de rechtszaal. Uber-directeur Niek van Leeuwen stelde in diverse media dat de taxiwet onduidelijk is en UberPop niet onder deze wetgeving valt omdat het een technologiebedrijf is dat vraag en aanbod koppelt, en geen taxibedrijf. Daarnaast voerde Uber diverse rechtszaken, welke ze uiteindelijk allemaal verloren. Ubers argument dat ze geen taxibedrijf is, maar een technologiebedrijf is dat bemiddelt, werd hierbij verworpen. Zoals het College van Beroep voor het bedrijfsleven in haar uitspraak op 8 december 2015 stelde:

“...de bedrijfsmatige activiteiten van Uber in het kader van UberPop, anders dan zij heeft aangevoerd, [zijn] niet alleen gericht op het bieden van technologie en het faciliteren van het op één plaats samenkomen van vraag en aanbod, maar ook op het feitelijk vervoeren van personen tegen betaling aan de chauffeur én aan Uber.”⁴⁸

Alle geïnterviewden voor deze beleidsfase, (Niek van Leeuwen behoorde hier niet toe), gaven aan dat de WP2000 helemaal niet onduidelijk is; UberPop is simpelweg illegaal. De opmerking van diezelfde Van Leeuwen dat de WP2000 op diverse punten gedateerd is, resoneert sterker. De WP2000 verplicht bijvoorbeeld een papieren ritbon en de voornoemde BoordComputer Taxi, terwijl de vraag is of dat niet slimmer kan met online technologie en apps. Om hier enigszins over te speculeren: het bijhouden van routes en werk- en rusttijden zou bijvoorbeeld ook met een app kunnen die uitgelezen kan worden door relevante instanties zoals de Belastingdienst en de ILT. Dit zou bijvoorbeeld een gestandaardiseerde plug-in kunnen zijn, die geïntegreerd kan worden in de Uber app, maar bijvoorbeeld ook voor andere aanbieders zoals Lyft of TCA. Een andere optie is dat controle-instanties (ILT, Belastingdienst) zelf een app (laten) ontwikkelen die onafhankelijk van de app van de aanbieder functioneert.

Toenmalig staatssecretaris Mansveld stuurde in mei 2015 een Kamerbrief over de evaluatie van de WP2000 met voorgestelde aanpassingen (Ministerie van I&M, 2015a). Met deze brief versoepelde Mansveld de taxiwetgeving, het was bijvoorbeeld niet altijd meer nodig om een geprinte ritbon te kunnen aanbieden, en ondernemers hoeven niet meer aan de eis voor vakbekwaamheid te voldoen. UberPop bleef na deze brief echter illegaal, in het bijzonder door twee vereisten die aan taxi's worden

⁴⁷<http://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vk2dp2d1zbxg>

⁴⁸ Zie voor de volledige uitspraak: <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CBB:2014:450>

gesteld en waar UberPop niet aan voldeed: een gekeurde auto met een blauw kenteken en de BoordComputer Taxi. Tevens schiep Mansveld in deze brief ruimte voor experimenten. Daarover later meer.

5.3 Het debat over wetgeving en publieke belangen

Wetgeving kan beschouwd worden als een gestolde vorm van het bewaken van publieke belangen. Wanneer een nieuwe toetreders als UberPop de markt betreedt, kunnen zowel de relevante publieke belangen als de wetgeving hierover verschuiven. Het doel van Uber in Nederland was expliciet om te taxiwet aan te passen, zoals het volgende citaat uit 2014 in de Volkskrant illustreert:

“Dit is het begin van een langlopende juridische strijd”, kondigt directeur Niek van Leeuwen aan. Het uiteindelijk doel: de politiek bewegen de taxiwet zo aan te passen dat UberPop legaal wordt. (...) Daar kunnen wij bij helpen, we hebben al de nodige ervaring bij het aanpassen van de wet in Amerika” (Bouma, 2015c).

Net zoals dat eerder in bijvoorbeeld Californië gebeurd was, en waar Uber-chauffeurs als *Transportation Network Company* (een bedrijf dat privéauto's die ritten aanbieden door digitale platformen met elkaar verbindt) een andere status hadden dan reguliere taxichauffeurs. Wat waren de belangrijkste standpunten in dit debat?⁴⁹

Gelijk speelveld

Een argument dat heel veel naar voren kwam in het publieke debat over UberPop, is dat van een gelijk speelveld voor aanbieders van taxidiensten. Terwijl taxichauffeurs aan allerlei vereisten moesten voldoen volgens de WP2000, zoals het blauwe kenteken en de BCT, gold dit niet voor UberPop. Om dit argument kracht bij te zetten werd vaak benadrukt dat UberPop illegaal was. Pieter Litjens, Verkeerswethouder in Amsterdam, stelde bijvoorbeeld: “Oneerlijke concurrentie van een illegale dienst verstoort het gelijke speelveld” (KNV, 2015). De reactie van Uber was niet om dit ongelijke speelveld te betwisten, maar te benadrukken dat de taxiwet onduidelijk was (er liepen toen nog diverse rechtszaken). In de woorden van Van Leeuwen: “Er is in Nederland veel discussie over hoe de wet geïnterpreteerd moet worden”.⁵⁰ Achteraf kan worden geconcludeerd dat Van Leeuwen hier verwijst naar een niet bestaande ‘discussie’.

Consumentenbelangen

Naast het belang van taxichauffeurs is er het consumentenbelang: veiligheid, een lagere prijs en betere service. Taxi's hebben in Nederland op deze gebieden – terecht of onterecht – een vrij slechte reputatie. Mede door het uitgebreide en goedkope ov-systeem heeft Nederland geen ‘taxicultuur’. Zoals VVD-Kamerleden Barbara Visser en Betty de Boer het omschrijven: “Ons land heeft alles in huis om wereldkampioen taxirijden te worden. Maar loop naar een taxistandplaats en je ziet dat droom en realiteit ver uit elkaar liggen” (Visser & Boer, 2015). Uber benadrukte meerdere malen dat haar diensten ofwel een betere service boden (UberBlack, UberLux), ofwel goedkoper waren dan reguliere taxi's (UberPop). Minister van Economische Zaken Henk Kamp onderstreepte deze

⁴⁹Het publiek belang van de rechten en verdiensten van Uber-chauffeurs is hier bewust niet meegenomen, omdat dit niet valt onder de WP2000. Deze problematiek is sterk vergelijkbaar met die van andere zzp'ers in de platformeconomie. Zie ook de case over Helpling.

⁵⁰ NRC Handelsblad, 21 februari 2015

redenatie toen hij over Uber stelde: “De consument profiteert van een groter aanbod en hogere kwaliteit”.⁵¹ Hoewel sluitend bewijs ontbreekt, waren consumenten behoorlijk positief, zo blijkt uit diverse journalistieke bijdragen en een – door Uber uitgezet – onderzoek van Accenture (Accenture 2014). Ook in alle aanpassingen van de WP2000 sinds 2000 was het consumentenbelang een van de leidende principes. Hoewel veel gebruikers UberPop positief waardeerden, zetten zij zich niet actief in om de wetgeving te veranderen. Dit in tegenstelling tot de situatie in Californië, waar zowel consumenten als Uber-chauffeurs zich uitspraken voor aanpassing van de wetgeving (Shaheen 2015). Daar kwam de nieuwe wetgeving in belangrijke mate tot stand door druk vanuit consumenten die de diensten van Uber en Lyft zeer waardeerden. In Nederland werd voorafgaand aan de brief van Mansveld uit mei 2015 een petitie gestart om de WP2000 zo te moderniseren dat UberPop behouden bleef⁵², welke meer dan 16.000 keer werd ondertekend. Hoewel de brief inderdaad met moderniseringsvoorstellen voor de WP2000 kwam, bleef UberPop illegaal.

Innovatie Stimuleren

Een derde belangrijk publiek belang dat zowel naar voren kwam in interviews met belanghebbenden als in de media is het stimuleren van innovatie. Immers, door vast te houden aan bestaande en verouderde regelgeving kan innovatie worden belemmerd. Minister Kamp van Economische Zaken liet zich dan ook diverse malen positief uit over de innovatieve eigenschappen van Uber. Betrokkenen vanuit de taxibranche benadrukten in de interviews dat Uber weliswaar een technologisch hoogwaardige oplossing had, maar dat de zogenaamde innovatie alleen kon plaatsvinden doordat zij een ongelijk speelveld creëerden door de wet te omzeilen. In juni 2015, kort na de taxibrief van Staatssecretaris Mansveld, stuurde Minister Kamp de brief ‘Ruimte voor vernieuwing door toekomstbestendige wet- en regelgeving’ naar de Tweede Kamer (Ministerie van Economische Zaken, 2015). Hierin wordt expliciet ingegaan op manieren om binnen de wet ruimte te bieden aan initiatieven als Uber, die nu nog niet aan de wet voldoen, maar wel belangrijk zijn voor innovatie. Een van de suggesties die in deze brief gedaan wordt, is die van experimenteerruimte, waarmee (tijdelijk) afgeweken kan worden van de bestaande regelgeving.

Deze experimenteerruimte werd ook benoemd in de taxibrief van Mansveld, zij het voor rurale gebieden. Na een motie van de Kamerleden Hoogland en Visser werd dit experiment binnen de WP2000 ook verruimd naar stedelijke contexten.⁵³ Op basis van deze experimenteerruimte kwam er bijna een mengvorm van UberPop en UberX in Eindhoven van de grond, maar uiteindelijk bleken de bezwaren van bestaande taxichauffeurs te zwaarwegend (Pals, 2015b). Oud-Burgemeester Van Gijzel betreurde later in een interview dat dit niet gelukt was:

“Ik [zou] willen dat een stad als Eindhoven - maar ook andere steden - meer ruimte krijgt om te experimenteren, buiten de wet om (...) Kijk naar de taxidienst Uber. Die is illegaal, want de wet schrijft voor dat elke taxi een boordcomputer heeft. Maar we hebben tegenwoordig allemaal een boordcomputer op zak: onze smartphone. Een wet uit 1998, van vóór het digitaliseringstijdperk, houdt dus vooruitgang tegen”.⁵⁴

⁵¹ <http://www.joop.nl/nieuws/kamp-neemt-het-voor-uber-op-en-wil-nieuwe-wetgeving>

⁵² <https://action.uber.org/UberPopnl/>

⁵³ Zie de videobeelden van het Tweede Kamerdebat over het indienen van de motie door de Duco Hoogland en de reactie van toenmalig staatssecretaris Mansveld: <https://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/openbaar-vervoer-ov-chipkaart-en-taxi-0>

⁵⁴ *De Volkskrant*, 1 juni 2016

Privacy

In het Nederlandse debat over UberPop speelde privacy een beperkte rol. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de VS, waar hier wel discussie over gevoerd wordt.⁵⁵ In dit kader zijn twee ontwikkelingen in ieder geval van belang voor het toekomstige debat over regulering van de taxi-sector, omdat ze nogal radicaal breken met het traditionele taxisysteem. Ten eerste de verhouding tussen klant en chauffeur, die elkaar reviewen. Voor beiden is het niet meer mogelijk anoniem een taxi te nemen, dan wel anoniem een rit aan te bieden. Met name voor de klant is dit een pregnante verandering, het online profiel wordt direct gekoppeld aan gedrag in de taxi. Voorstanders benadrukken dat mensen die zich goed gedragen niets te vrezen hebben, terwijl tegenstanders benadrukken dat anonimiteit een basisrecht zou moeten zijn. De tweede ontwikkeling raakt hieraan: het gaat over de vraag wie al deze data (reviews, maar ook bijvoorbeeld verplaatsingsgedrag) eigenlijk bezit. Net als bij andere apps (Whatsapp, Airbnb) lijkt de aanbieder van de app eigenaar van deze data. Lijkt inderdaad, want de wetgeving (dus ook de WP2000) staat op dit gebied nog in de kinderschoenen.

Mobiliteit

Een ander grotendeels ontbrekend aspect in het debat over UberPop is de mobiliteit van de toekomst. Een thema dat recentelijk steeds belangrijk wordt, getuige bijvoorbeeld het experiment van Uber met zelfrijdende auto's in Pittsburgh (Uber, 2016). Niek van Leeuwen trachtte deze discussie wel een aantal keer aan te zwengelen, bijvoorbeeld door te wijzen op de zinloosheid van autobezit, maar een breed publiek debat kwam niet op gang. Terwijl dit nochtans een cruciaal aspect is voor toekomstige wetgeving. Ontwikkelingen zoals Uber tonen aan dat traditionele onderscheiden tussen diverse typen vervoer veranderen (Pelzer, 2016). Is UberPool (waarbij meerdere mensen samen een taxi nemen) bijvoorbeeld een vorm van openbaar vervoer of een taxidienst? Daarnaast wordt duurzaamheid een steeds belangrijkere afweging in het beleid en de regelgeving over mobiliteit. Dit roept vragen op als: moet de groei van de taximarkt eigenlijk wel gestimuleerd worden? Een argument voor is dat hierdoor minder auto's nodig zijn, terwijl het tegenargument is dat hierdoor de automobilititeit met name in de stad kan toenemen (t.o.v. bijvoorbeeld de fiets). Wetgeving is een sturingsinstrument, en hoe deze wordt ingevuld hangt mede af van de wensbeelden over mobiliteit van de toekomst. De zelfrijdende, gedeelde en elektrische auto wordt bijvoorbeeld vaak als panacee voor allerlei negatieve effecten van mobiliteit gezien, zoals lokale luchtvervuiling. Deze opvatting is vaak gestoeld op een efficiëntiegerichte benadering van mobiliteit; hoe zo snel en goedkoop mogelijk van A naar B te komen. Er zijn echter ook andere mobiliteitsarrangementen mogelijk, waarin juist het beperken van mobiliteit centraal staat (bijvoorbeeld door hoge dichtheid), actieve vervoerswijzen als lopen en fietsen gestimuleerd worden (Bertolini et al., 2015) of het openbaar vervoer als uitgangspunt wordt genomen.

Bij het verschijnen van dit rapport (lente 2017) lijkt de discussie over UberPop in een nieuw vaarwater te zijn aanbeland. Dit na een roerige tijd waarin UberPop de markt opschudde, en bijdroeg aan de inhoud van de verandering van de WP2000. Uiteindelijk vond UberPop geen plek in het Nederlandse taxibestel, maar een nieuwe disruptiegolf voor de taximarkt zal ongetwijfeld volgen. Mogelijk zelfs zonder chauffeurs, gezien de recente experimenten van Uber met zelfrijdende taxi's in Pittsburgh. En zoals de quote van Rob van Gijzel hierboven aangeeft, kan een voorwaarde als de BoordComputer Taxi in een tijd van apps en internet als anachronistisch beschouwd worden, als niet meer van deze

⁵⁵ <http://www.pcworld.com/article/3019981/security/uber-to-pay-20000-in-settlement-on-privacy-issues-with-new-york-attorney-general.html>

tijd. Reviewsystemen van platformen zijn volgens deze redenering goed in staat om het publiek belang van de consumentenbelangen te borgen. Het publieke belang van het gelijke speelveld is valide, maar het is onontkoombaar dat er een nieuw speelveld gaat ontstaan, zo benadrukte ook de taxisector. Gezien het verleden is het niet onlogisch te veronderstellen dat de overheid hier een verantwoordelijkheid heeft voor een ‘zachte landing’ aangezien zij veel (dure) wetgeving aan taxichauffeurs heeft opgelegd. Daarbij is het wel van belang op te merken dat een werkbaar digitaal alternatief voor de BoordComputer Taxi op dit moment nog niet op de markt is. Bij het werken aan de vernieuwing van de taximarkt zijn lokale experimenten een interessante manier om innovaties te monitoren en indien mogelijk op te schalen (Raven, 2016).

5.4 Conclusie

Begin jaren 2000 is de taximarkt geliberaliseerd met als doel lagere prijzen en betere service voor de consument. Deze liberalisering wordt echter niet als een succes gezien: de beloftes werden niet waargemaakt en in de daaropvolgende jaren werd weer extra regelgeving ingevoerd. De vereiste boordcomputer zorgde echter voor technische problemen en hoge kosten. Tegen deze achtergrond deed UberPop in juli 2014 zijn intrede op de Nederlandse taximarkt.

De introductie van UberPop had invloed op een aantal publieke belangen. De meeste discussie ontstond over het ontbreken van een gelijk speelveld voor UberPop-chauffeurs en taxichauffeurs. Taxichauffeurs moeten aan allerlei vereisten voldoen die voortvloeien uit de WP2000, terwijl UberPop deze handig omzeilde. In termen van het consumentenbelangen had UberPop de potentie om een groter aanbod en een betere kwaliteit te bieden. Tenslotte speelt in deze casus het publieke belang van innovatie, wat ervoor zorgde dat de overheid op zoek ging naar experimenteerruimte. Er werd opvallend weinig gesproken over privacy-issues en de mogelijkheden van UberPop om bij te dragen aan nieuwe vormen van mobiliteit.

Vanwege het overtreden van voorschriften uit de WP2000 kreeg UberPop aanzienlijke boetes en dwangsommen opgelegd. Deze noopten UberPop om zijn diensten niet meer aan te bieden in Nederland. In deze casus heeft de overheid dus de bestaande wet- en regelgeving gehandhaafd.

Interessant aan deze casus is verder de opstelling van UberPop ten aanzien van bestaande wet- en regelgeving. UberPop overtrad de voorschriften uit de WP2000 en voerde daarvoor aan dat de taxiwet onduidelijk en verouderd zou zijn. Uber beweerde na het stopzetten van de dienst ook dat UberPop slechts een middel was om een nieuw wettelijk kader voor meerijddiensten te creëren. Dit doel probeerde Uber te bereiken door middel van een juridische strijd en een media-offensief. In de rechtszaal bleek echter dat de taxiwet niet onduidelijk was en werd UberPop illegaal verklaard.⁵⁶ UberPop lijkt hier bewust twijfel te hebben gezaaid om een positie te verwerven voor het platform. Het gewenste effect van het media-offensief bleef ook uit, in tegenstelling tot in Californië schaarden de Nederlandse consumenten zich niet actief achter Uber. Het platform probeerde dus op een vrij agressieve wijze veranderingen in de Nederlandse wet- en regelgeving te bewerkstelligen. Overigens heeft de discussie rondom UberPop er mede toe geleid dat het Ministerie van Economische Zaken initiatieven als Uber experimenteerruimte wil bieden binnen bestaande regelgeving, ter bevordering van innovatie.

⁵⁶ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CBB:2014:450>

6. Dineren in een woonkamer: privé of professioneel

Als je geen zin hebt om thuis te koken kun je naar een restaurant gaan, eten afhalen, bij een bekende aanschuiven of je kunt naar een huiskamerrestaurant gaan. Deze huiskamerrestaurants zijn in opkomst. Samen met andere, bekende of onbekende, gasten schuif je aan in de huiskamer van een hobbychef. Amsterdam adverteert er zelfs mee: *'Wil je de gezelligheid en de huiselijke sfeer van thuis, maar geen gedoe met koken, afruimen en afwassen? Ga dan eens uit eten bij een van de vele huiskamerrestaurants in Amsterdam!'* zo luidt een van de tips op de stadmarketingwebsite lamsterdam.com.

In dit hoofdstuk kijken we naar Airdnd, een relatief nieuw digitaal platform voor huiskamerrestaurants in Nederland – opgericht in 2015. We beginnen met een omschrijving van het platform. Daarna gaan we in op een viertal publieke belangen die raken aan huiskamerrestaurants: voedselveiligheid, verantwoord alcoholgebruik, openbare orde en veiligheid en belastingen. We kijken hoe deze belangen in de professionele restaurantbranche geborgd worden, wat dit betekent voor huiskamerrestaurants en Airdnd, en tot welke discussies dit leidt. We laten zien hoe overheid, platform en stakeholders gezamenlijk naar beleidsoplossingen zoeken. De conclusie biedt een overzicht van de belangrijkste publieke belangen in deze casus en de zoektocht naar waarborging daarvan.

6.1 Airdnd

Airdnd⁵⁷ is een digitaal platform dat mensen kennis wil laten maken met huiskamerrestaurants. Airdnd verbindt mensen die een huiskamerrestaurant willen bezoeken aan hobbychefs. Bij een hobbychef in een huiskamerrestaurant eten kan op twee manieren: chefs kunnen het initiatief nemen door hun huiskamer open te stellen voor verschillende personen, of een groep mensen kan de chef vragen of hij op een bepaalde avond voor hen wil koken. De onkosten van de chef voor het diner wordt door de gast via Airdnd betaald.⁵⁸ Airdnd hanteert een vergoeding van 10% van de gemaakte kosten. Volgens de website zijn er meer dan 1000 huiskamerrestaurants te boeken. Ter vergelijking, in 2015 waren er 15.067 restaurants in Nederland (Datling, 2015). De ambitie van het platform is om minstens 100 boekingen per week te genereren.⁵⁹

Volgens Airdnd concurreren huiskamerrestaurants niet met bestaande restaurants omdat eten bij een vreemde in een huiskamer een geheel nieuwe ervaring is (interview Airdnd). Het lijkt volgens Airdnd eerder op een etentje met vrienden bij iemand thuis. Volgens Airdnd voorziet het platform in een behoefte van mensen om hun passie voor koken te delen waarbij je tegelijkertijd met nieuwe mensen in contact komt. Ter promotie organiseerde het platform in het voorjaar van 2017 de 'huiskamerrestaurantweek' in Amsterdam. Een ander positief aspect is het stimuleren van

⁵⁷ Airdnd staat voor Air Drink 'n Dine, vernoemd naar Airbnb, het platform waar kamers, woningen of appartementen gedeeld worden. Airdnd ziet huiskamerrestaurants als onderdeel van de deeleconomie omdat zowel kookkunsten als de huiskamer gedeeld worden (interview Airdnd, 2016).

⁵⁸ De gemiddelde maaltijdprijs ligt rond de €30,-.

⁵⁹ In februari 2017 heeft het platform een investering van een venture capital fonds ontvangen om verder te groeien in Europa.

vakmanschap en ondernemerschap. Via Airdnd zijn hobbychefs er achter gekomen dat ze het leuk vinden om in de horeca te werken. Een paar hobbychefs zijn zelf een eigen cateringstudio of delicatessenzaak gestart (interview Airdnd).

Hoe werkt het?

Voordat hobbychefs of gasten gebruik kunnen maken van de Airdnd-website, dienen zij zichzelf te registreren als lid. Ze worden daarmee lid van een kookclub. Een gast is een lid dat via de website een diner in een huiskamerrestaurant kan reserveren voor zichzelf en/of anderen, en na afloop een beoordeling kan achterlaten (Airdnd, 2016). Een hobbychef wordt gedefinieerd als iemand die zijn huiskamer openstelt voor onbekenden, voor hen kookt, dat leuk vindt, en niet als ondernemer gezien kan worden. Onder diverse voorwaarden kunnen hobbychefs op de website diners aanbieden in hun huiskamerrestaurant. Ten eerste dienen hobbychefs huiskamerdiners te organiseren op niet-commerciële basis. De menuprijs die ze ontvangen van gasten dient uitsluitend om de gemaakte kosten te dekken. Ten tweede zijn de huiskamerrestaurants niet vaker dan één keer per week te boeken.⁶⁰ Dat is de limiet die het platform hanteert om te voorkomen dat hobbychefs er een professionele (en fulltime) onderneming van maken. Airdnd spreekt daarom ook over een hobbymatige activiteit die bij iemand thuis plaatsvindt. Toen iemand meerdere aanschuiftafels per week wilde organiseren is deze uiteindelijk van de website geweerd (interview Airdnd). Een derde limiet die Airdnd heeft ingesteld is een maximum omzet van €7000,- per hobbychef per jaar. Ten vierde dienen de chefs de gangbare hygiëneregels⁶¹ na te leven en gebruik te maken van producten van goede kwaliteit.

6.2 Regulering van publieke belangen in de huidige praktijk

Huiskamerrestaurants raken verschillende publieke belangen zoals voedselveiligheid, alcoholgebruik, openbare orde, veiligheid en belastingen. In de praktijk van professionele restaurants zijn deze publieke belangen geborgd en georganiseerd via wet- en regelgeving waaraan horecaondernemers behoren te voldoen. In deze paragraaf kijken we naar hoe bovengenoemde publieke belangen georganiseerd zijn voor professionele restaurants, en wat dat betekent voor de huiskamerrestaurants.

Voedselveiligheid

Om voedselveiligheid te waarborgen is er wetgeving over de verantwoorde omgang met levensmiddelen vastgelegd. Op Europees niveau is er de Europese Algemene Levensmiddelen Verordening (Verordening (EG) nr. 178/2002). Hierin wordt onder meer vastgesteld wat een levensmiddel of levensmiddelenbedrijf is. Een levensmiddelenbedrijf wordt gedefinieerd als: *‘een onderneming, zowel publiek- als privaatrechtelijk, die al dan niet met winstoogmerk actief is in enig stadium van de productie, verwerking en distributie van levensmiddelen’* (EG Nr. 178/2002). Nationale regelgeving omtrent voedselveiligheid⁶² is vastgelegd in de Warenwet. In deze wet staat aan welke eisen voedingsmiddelen en andere producten moeten voldoen om zodoende de gezondheid en veiligheid van de consument niet in gevaar te brengen. Aan de Warenwet zijn besluiten en regelingen toegevoegd over bijvoorbeeld het hygiënisch klaarmaken van voedsel en het etiketteren van

⁶⁰ In de praktijk zijn de huiskamerrestaurants gemiddeld 1 keer per maand open.

⁶¹ Er wordt geen verdere uitleg gegeven over wat ‘gangbaar’ is.

⁶² Nationaal gelden rondom voedselveiligheid ook de Landbouwkwaliteitswet, de Bestrijdingsmiddelenwet en de Vleeskeuringswet (Ministerie van VWS, 2016a).

levensmiddelen.⁶³ Prioriteit bij etikettering is het informeren van consumenten die van bepaalde ingrediënten een allergische reactie kunnen krijgen (NVWA, 2016). Ook stelt de wet eisen aan horecabedrijven en keukens van ziekenhuizen.

De Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) is verantwoordelijk voor het handhaven van zowel de EU-verordening als de Warenwet. De NVWA controleert of de regels van voedselveiligheid⁶⁴ worden nageleefd. Bij overtreding van de Warenwet kan de NVWA maatregelen nemen, bijvoorbeeld een waarschuwing geven of een boete opleggen. Volgens de NVWA dienen huiskamerrestaurants zich ook te houden aan de eisen uit de Warenwet.⁶⁵ De NVWA beoordeelt of er sprake is van een levensmiddelenbedrijf en gaat na of een thuisrestaurant voldoet aan hygiëneregels (Ministerie van Economische Zaken, 2015). Maar de status van een digitaal platform (zoals Marktplaats of Airdnd) dat zich bezighoudt met levensmiddelen is niet altijd even helder (interview NVWA, 2016). De vraag is dan of de autoriteit een digitaal platform kan aanspreken op bepaalde verantwoordelijkheden.⁶⁶ Kan Airdnd als platform worden aangesproken op overtreding van hygiëneregels in huiskamerrestaurants? Airdnd is wat dat betreft volgens de NVWA als platform gemakkelijk aanspreekbaar op bepaalde verantwoordelijkheden. Dat helpt om mogelijke risico's te beheersen. Bovendien voelt Airdnd zich ook aangesproken. Het platform heeft volgens de NVWA een verantwoordelijkheid en moet hobbykoks helpen door ze bijvoorbeeld te voorzien van de juiste informatie over hygiëne, en tips te geven over waar je op moet letten bij het bereiden van grote hoeveelheden eten (interview NVWA).

De NVWA schat de risico's voor thuisrestaurants via Airdnd laag in omdat een hobbychef doorgaans op een avond voor een kleine groep kookt en daarvoor gepast inkoopt.⁶⁷ Koken voor grotere groepen, en op verschillende dagen, genereert meer risico's. Airdnd is daarom van mening dat sommige eisen met betrekking tot voedselveiligheid die gelden voor professionele restaurants (zoals etikettering), niet altijd van toepassing zijn voor huiskamerrestaurants. Huiskamerrestaurants, die één keer per maand en maximaal 1 keer per week openen, zijn volgens Airdnd niet te vergelijken met een professioneel restaurant waar dagelijks grote hoeveelheden eten worden bereid (interview Airdnd). De Koninklijke Horeca Nederland (KHN)⁶⁸ vindt echter wel dat voor huiskamerrestaurants dezelfde regels moeten gelden als voor professionele restaurants (interview KHN).

De NVWA zegt nog geen klachten over Airdnd te hebben gekregen en heeft dan ook nog geen inspecties uitgevoerd. Maar controle en handhaving van wetgeving in huiskamerrestaurants is voor de NVWA ook een uitdaging, onder andere omdat haar werkterrein in principe ophoudt aan de

⁶³ Het doel van etikettering is het juist informeren van de consument. Het gaat daarbij over informatie over ingrediënten, hoe het gebruikt/bereid moet worden en wat de houdbaarheidsdatum is.

⁶⁴ Naast voedselveiligheid bewaakt de NVWA ook de plantgezondheid, diergezondheid en dierenwelzijn. Ook handhaaft de NVWA de natuurwetgeving. De NVWA behartigt publieke belangen door drie taken: risicobeoordeling (waar zitten de risico's?), handhaving en toezicht (inspectie en ingrijpen wanneer het fout gaat), en risicocommunicatie (publiekswaarschuwingen bij incidenten).

⁶⁵ Als een partij binnen de definitie valt van levensmiddelenbedrijf of exploitant, is deze onderhavig aan de Warenwet en kan zij dus worden aangesproken op eisen uit deze wet. Deze definitie is volgens de NVWA ruim: een partij kan variëren van organisator van een jaarlijkse braderie, tot een restaurant met uitgebreide menukaart dat zeven dagen per week geopend is.

⁶⁶ Een paar jaar geleden speelde soortgelijke vragen met Thuisafgehaald (een community van mensen die eten delen met hun buurtgenoten). De NVWA heeft dit platform toen gewezen op een aantal tips en basisregels waaraan ze moeten voldoen, omdat ze anders zouden afwijken van waar eigenlijk elke onderneming in de basis aan moet voldoen.

⁶⁷ Een andere reden dat de NVWA vooralsnog niet de thuisrestaurants gaat inspecteren, is dat er bij andere exploitanten grotere risico's spelen die dus meer aandacht verdienen.

⁶⁸ De KHN vertegenwoordigt 20.600 leden, die bestaan uit o.a. uit hotels, restaurants, cafés, cafetaria's en discotheken, met in totaal ongeveer 200.000 horecawerknemers. In totaal zijn er in Nederland zo'n 46.000 horecaorganisaties.

voordeur. Thuisrestaurants begeven zich wat dat betreft op grensvlak van het privéhuishouden (waar je iets doet voor familie, burens en vrienden) en een commerciële, professionele activiteit (waarbij je iets tegen een kostprijs doet voor een grotere kring). Om risico's te kunnen beoordelen is het van belang de ontwikkeling van huiskamerrestaurants te volgen en monitoren. Volgens de NVWA is het voorsnog vrij gemakkelijk om de vinger aan de pols te houden door indirect te controleren, bijvoorbeeld door beoordelingen op de website van Airdnd te gebruiken en sociale media af te tappen.

Verantwoord alcoholgebruik

Om verantwoord alcoholgebruik te stimuleren en overmatig alcoholgebruik tegen te gaan is voor horecabedrijven de Drank- en Horecawet⁶⁹ van toepassing. De wet stelt eisen aan alcoholgebruik. Zo moet een horecaondernemer die alcohol schenkt een drank- en horecaverunning hebben van de gemeente. Het horecapand moet aan bepaalde inrichtingseisen voldoen, het personeel moet ouder zijn dan 16 en de barmedewerker die jonger is dan 18 mag wel alcohol verkopen, maar het zelf niet drinken. Ook moet er altijd een leidinggevende aanwezig zijn die minimaal 21 jaar is, een SVH-verklaring Sociale Hygiëne bezit, en kennis en inzicht heeft over het gebruik en de invloed van alcohol. Voor het verkrijgen van een drank- en horecaverunning, mag de leidinggevende de afgelopen vijf jaar niet zijn veroordeeld (volgens de moraliteits- of zedelijkheidseisen). Horecaondernemers kunnen worden beboet als alcohol aan minderjarigen wordt verkocht.

De gemeente is het bevoegd gezag als het gaat om de vergunningverlening en handhaving van de Drank- en Horecawet⁷⁰. Los van ontwikkelingen rond huiskamerrestaurants, constateren gemeenten dat er spanning bestaat tussen de huidige praktijk en de wet. Zo willen ondernemers zoals winkeliers graag toestemming om alcohol te schenken (denk aan een koffiezaak die een likeurtje wil schenken), en zoeken consumenten een 'totaalbeleving' (VNG, 2015). Dergelijke mengvormen van horeca en detailhandel (het zogenaamde *blurring*) is één van onderwerpen van de evaluatie van de Drank- en Horecawet die in 2016 plaatsvindt (Ministerie van VWS, 2016b).

In principe zou een thuisrestaurant dat alcohol schenkt een drank- en horecaverunning moeten aanvragen bij de gemeente. Vanuit de Drank- en Horecawet gelden er in dat geval ook eisen voor de inrichting van dat thuisrestaurant (Ministerie van Economische Zaken, 2015). De gemeente Amsterdam kreeg hierover vragen vanuit de horeca. De gemeente vond het niet gepast wanneer een hobbychef op het menu aangaf dat een gast apart een drankje kon kopen. In overleg met Airdnd heeft de gemeente Amsterdam besloten het schenken van alcohol door hobbychefs niet te verbieden, maar ook niet apart op de menukaart te zetten (interview Airdnd, 2016).

Airdnd is van mening dat het schenken van alcohol in een huiskamerrestaurant moet kunnen, en wijst ook op de experimenten die verschillende gemeenten⁷¹ uitvoeren, waarbij bezoekers van bijvoorbeeld een opticien of kledingwinkel een wijntje kunnen drinken. Airdnd gaat er vanuit dat een hobbychef verantwoordelijk omgaat met alcoholgebruik in het huiskamerrestaurant. De hobbychef heeft daarnaast geen geldelijk belang om iemand meer alcohol aan te bieden, aangezien de menuprijs

⁶⁹ Onder horecabedrijf verstaat de wet: de activiteit in ieder geval bestaande uit het bedrijfsmatig of anderszins dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse.

⁷⁰ Sinds 1 januari 2013 is de gemeente verantwoordelijk voor het toezicht op de Drank- en Horecawet. Daarvoor was de NVWA verantwoordelijk.

⁷¹ De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is (in samenwerking met dertig gemeenten) gestart met deze pilot in het kader van de vernieuwing van de Drank- en Horecawet (VNG, 2015).

vooraf is afgesteld. Airdnd vergelijkt een huiskamerrestaurant met een avondje eten bij vrienden. Dat vindt ook plaats in de privésfeer en ook daar kan je zoveel drinken als je wilt, zonder dat er controle is.

De Koninklijke Nederlandse Horeca (KHN) vindt daarentegen dat nieuwe aanbieders van horeca-activiteiten zoals huiskamerrestaurants aan alle huidige verplichtingen moeten voldoen die gelden voor bestaande professionele horeca. Dus ook aan de eisen voor alcoholgebruik. Een maaltijd aanbieden inclusief alcoholische dranken zou volgens de KHN niet moeten kunnen, omdat horecaondernemers worden beboet als ze de wet overtreden (bijvoorbeeld niet vragen om een identiteitsbewijs, ongeacht of de gast jonger of ouder is dan 18).

Openbare orde, leefbaarheid en veiligheid

Om de openbare orde, leefbaarheid en veiligheid te garanderen, moeten professionele horecabedrijven aan verschillende voorwaarden voldoen.⁷² Qua regelgeving heeft een horecabedrijf in sommige gevallen een exploitatievergunning van de gemeente nodig, opdat klanten eten en drinken kunnen consumeren.⁷³ Hierin staan voorwaarden m.b.t. openbare orde vastgelegd: het soort horecabedrijf, de ondernemingsvorm, de openingstijden en toestemming voor een terras. Een bouwwerk mag geen gevaar opleveren voor bewoners, gebruikers en omgeving. Daarom moeten er maatregelen worden genomen volgens Bouwbesluit 2012⁷⁴ om een gebouw brandveilig te gebruiken. Ook kan het zijn dat een omgevingsvergunning nodig is, of dat er een gebruiksmelding gemaakt moet worden.

De gemeente is verantwoordelijk voor het handhaven van overlast in de openbare ruimte. Als iemand in de gemeente Amsterdam bijvoorbeeld hinder of overlast ondervindt of denkt dat bepaalde situaties in strijd zijn met wet- en regelgeving, kan een melding of handhavingsverzoek worden gedaan (gemeente Amsterdam, 2016).

Huiskamerrestaurants kunnen afbreuk doen aan de openbare orde, leefbaarheid en veiligheid, met name voor buurtbewoners. Een huiskamerrestaurant trekt mensen aan in buurten die in eerste instantie niet bestemd zijn voor het ontvangen daarvan. Als gevolg van huiskamerrestaurants kunnen buurtbewoners mogelijk geluidsoverlast, of overlast door toegenomen verkeer of verhoogde parkeerdruk ervaren. Zo moest een huiskamerrestaurant in Zoetermeer (niet via Airdnd) in 2014 zijn deuren sluiten wegens overlast in de buurt. Diezelfde gemeente stelde vervolgens regels op voor thuisrestaurants. Hobbykoks mogen volgens die regels nu 1 tot 2 keer per maand koken tussen 19u en 23u (Omroep West, 2014). Brandveiligheid is een publiek belang, dat volgens het Ministerie van Economische Zaken een rol speelt wanneer er bij thuiskeuken sprake is van een meer professionele en publiek toegankelijke situatie, waarbij er frequent en voor meer (ook niet bekende) personen wordt gekookt (al dan niet tegen een bepaalde vergoeding) (Ministerie van Economische Zaken, 2015).

⁷² Traditionele horeca spelen volgens de KHN een rol in het bewaken van de openbare orde door samen te werken met het bevoegd gezag om onrust tegen te gaan, lawaaioverlast te beteugelen, illegale verhuur op te sporen en illegale hotels tegen te gaan.

⁷³ Bron: <http://www.ondernemersplein.nl/regel/exploitatievergunning-horecabedrijf/>.

⁷⁴ In het Bouwbesluit 2012 heeft de overheid voorschriften voor veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu vastgelegd waaraan een bouwwerk moet voldoen. Dit vanuit de gedachte dat een bouwwerk geen gevaar mag opleveren voor bewoners, gebruikers en de omgeving (bron: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bouwregelgeving/inhoud/bouwbesluit-2012>).

Vooralsnog wordt er bij thuisrestaurants niet gecontroleerd op bijvoorbeeld brandveiligheid.⁷⁵ Ook hoeven thuisrestaurants zich niet aan te melden of te laten registreren bij de gemeente, of een bepaalde vergunning aan te vragen. Airdnd voelt overigens ook niets voor het laten registreren van de huiskamerrestaurants. Om dat de brandveiligheid en openbare orde te waarborgen dienen zich een aantal oplossingen aan, waar Airdnd voor open staat. Huiskamerrestaurants zouden brandmelders kunnen installeren ten behoeve van brandveiligheid. Ook kan geleerd worden van Airbnb, die het omwonenden mogelijk maakt om via de website een klacht in te dienen als er sprake is van overlast.

Belastingen

In principe moet iedere onderneming belasting afstaan over haar inkomsten, zo ook thuisrestaurants. De instantie die dit controleert is de Belastingdienst (Ministerie van Economische Zaken, 2015). Airdnd betaalt als bedrijf belasting over de inkomsten.

Voor de hobbychefs en de huiskamerrestaurants zelf ligt dat volgens het platform anders en bestaat er onduidelijkheid over hoeveel je mag verdienen. Volgens Airdnd is een huiskamerrestaurant geen onderneming, maar juist een kleinschalige en hobbymatige activiteit waarvan de inkomsten marginaal en net kostendekkend zijn. Daarom zouden deze inkomsten niet moeten worden belast. Voor Airdnd is het vooralsnog niet helder wat wel en niet toegestaan is: hoeveel geld mag je als hobbychef verdienen en hoe vaak mag je het restaurant openstellen? (interview Airdnd, 2016).

Als hierover wel duidelijke regels en grenzen worden opgesteld, moet dit ook gecontroleerd worden en moet er indien nodig ingegrepen kunnen worden. Airdnd staat ervoor open om gemeenten inzage te geven in geanonimiseerde gebruiksgegevens als daar heldere regels (over wat wel en niet mag) voor in de plaats komen. Voorwaarde is wel dat de privacy (individuele naam en adresgegevens) van de gebruikers wordt beschermd. Gemeenten zouden er nu op moeten vertrouwen dat Airdnd zelf controleert hoe vaak een hobbychef een huiskamerrestaurant opent en handhaaft als de hobbychef de regel overschrijdt.⁷⁶ Een externe toezichthouder zou hierop kunnen toezien (interview Airdnd).

De Belastingdienst heeft sinds kort een aantal regels opgesteld voor mensen die meedoen aan de deeleconomie. Volgens de Belastingdienst moet er belasting betaald worden wanneer de vergoeding hoger is dan de onkosten, en wanneer het product of dienst vaker geleverd wordt.⁷⁷

6.3 Publiek debat over beleid

Airdnd is sinds 2015 actief in Nederland, en wist in deze relatief korte periode aandacht van media (verschillende kranten en televisie) en politiek te trekken. Kort na de lancering van het platform nam de Koninklijke Horeca Nederland (KHN) de stelling in dat Airdnd oneerlijke concurrentie is voor professionele restaurants. De KHN staat positief tegenover innovatief nieuw aanbod als aanvulling op het traditionele aanbod in de markt, maar is van mening dat met de komst van platformen zoals Airdnd een ongelijk speelveld is ontstaan (interview KHN, 2016). De Europese horecabrancheorganisatie (Hotrec) pleit voor aanvullende regelgeving voor platformen zoals Airdnd

⁷⁵ Een pilot met het aanbieden van rookmelders aan hobbychefs is een mogelijke oplossing. Zie ook paragraaf 6.3.

⁷⁶ Een gemeente zou hier zelf extra controle op kunnen uitvoeren, bijvoorbeeld door een externe toezichthouder.

⁷⁷ http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/werk_en_inkomen/interneteconomie/interneteconomie-deeleconomie

(Hotrec, 2015). De KHN vindt dat wanneer huiskamerrestaurants betaald krijgen voor de maaltijden die ze aanbieden, ze zich aan dezelfde wet- en regelgeving moeten houden als horecaondernemers (KHN, 2015).⁷⁸ Hierboven hebben we laten zien dat het hierbij onder andere gaat om wet- en regelgeving en vergunningen rondom voedselveiligheid, alcohol, openbare orde, veiligheid en belastingen. Dit betekent dat de bestaande regels ook moeten worden toegepast en gehandhaafd op nieuwe spelers in de markt zoals huiskamerrestaurants.

De KHN wil daarom een registratie- of meldingsplicht voor particuliere aanbieders van hotel-, restaurant- en cafédiensten (interview KHN). Hierdoor zouden de verschillende instanties (handhavers) beter hun werk kunnen doen, waardoor er weer een gelijk speelveld ontstaat. Specifiek op het terrein van hoteldiensten is een soortgelijke suggestie van KHN aangaande Airbnb op 7 juli 2016 door de Tweede Kamer overgenomen. Het gaat hier om de invoering van een registratieplicht voor mensen die hun huis verhuren via deelplatformen. Om handhaving door autoriteiten mogelijk te maken zijn echter gegevens nodig. Bij Airdnd gaat dat om naam- en adresgegevens van de huiskamerrestaurants. Deze gegevens zijn pas na een boeking te zien en zijn afgeschermd om de privacy van de hobbychefs te beschermen.⁷⁹

Airdnd is het niet eens met de horecabranche, en vindt dat regelgeving voor professionele restaurants niet altijd van toepassing is voor thuisrestaurants. Het platform heeft op verschillende manieren contact gezocht met beleidsmakers over regelgeving. Kamervragen over Airdnd werden gesteld door Verhoeven (D66) op 11 november 2015 over wet- en regelgeving en de status van deelnemers: zijn het hobbychefs of professionele chefs? Over huiskamerrestaurants stelt het Ministerie van Economische Zaken, in de beantwoording, dat er sprake kan zijn van informele en kleinschalige varianten of meer professionele en publiek toegankelijke varianten waarbij er frequenter voor (niet-bekende) personen wordt gekookt, al dan niet tegen een vergoeding. In het tweede geval spelen publieke belangen zoals voedselveiligheid, brandveiligheid en openbare orde in de buurt een grotere rol (Ministerie van Economische Zaken, 2015c).

Verder geeft Minister Kamp van Economische Zaken aan initiatieven in de deeleconomie te willen stimuleren, omdat deze bijdragen aan innovatie en economische en maatschappelijke dynamiek. Hij wil niet in een regelreflex schieten, en stelt voor om per geval te bekijken in hoeverre er ruimte is om publieke belangen te borgen, en of er aanvullende regels nodig zijn of dat verduidelijking van bestaande regels nodig is (Ministerie van Economische Zaken, 2015a). In de kort daarop volgende Kamerbrief, 'Werken aan een toekomstbestendige wetgeving: digitale platformen en de deeleconomie' (Ministerie van Economische Zaken, 2015b), geeft het ministerie aan concrete methoden/instrumenten te verkennen om meer flexibiliteit in te bouwen in wet- en regelgeving, zodat beter kan worden ingespeeld op technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Een daarvan is het concept 'Right to Challenge', een instrument dat 'burgers en bedrijven de wettelijke mogelijkheid geeft om op eigen wijze doelen van een wettelijke regeling te realiseren, zonder aan alle wettelijke regels te voldoen (Ministerie van Economische Zaken, 2016).

⁷⁸ Deze kritiek heeft de KHN ook op Airbnb

⁷⁹ De Tweede Kamer en de gemeente Amsterdam willen een dergelijke meldplicht voor Airbnbverhuurders om zo beter toezicht te kunnen houden. Minister Blok is hier echter geen voorstander van, omdat alle belangen voldoende geborgd zijn in bestaande wet- en regelgeving. Op basis hiervan moeten gemeenten handhaven (NOS 2016a). Airbnb gaat ook niet in op de vraag van de gemeente Amsterdam om individuele verhuurdersgegevens te delen om zo uitwassen tegen te gaan. Het platform treedt zelf op tegen verhuurders die de regels overtreden (NOS 2016b).

Een eerste brede, multilaterale, dialoog werd gehouden in juni 2016, toen Airdnd centraal stond tijdens de eerste Right to Challenge-workshop, geïnitieerd door het Ministerie van Economische Zaken.⁸⁰ Tijdens deze workshop gingen oprichters van Airdnd in gesprek met stakeholders, zoals de Belastingdienst, KHN, NWWA, Ministeries van Economische Zaken, Veiligheid & Justitie en Binnenlandse Zaken, gemeenten, over diverse publieke belangen. Partijen discussieerden over onder andere het (on)gelijke speelveld en het grensvlak tussen bedrijfsmatig en hobbymatig. Een van de suggesties voor Airdnd was, dat het platform verantwoordelijkheid zou kunnen nemen voor het waarborgen van publieke belangen. Bijvoorbeeld door rookmelders aan hobbychefs te geven, gebruikers voor te lichten over hygiëneregels en transparant te zijn naar instanties. Het delen van gebruiksgegevens met instanties bleek voor Airdnd moeilijk te liggen. Zonder deze informatie kan een gemeente niet goed controleren en handhaven. Maar omwille van privacy-redenen wil Airdnd geen individuele gebruiksdata delen. Een mogelijke oplossing voor deze situatie is het instellen van een onafhankelijke derde partij die controleert (en mogelijk zelfs handhaaft) of gebruikers van een platform binnen de afgesproken regels opereren.

6.4 Conclusie

Publieke belangen die spelen rondom restaurants worden geborgd door diverse wet- en regelgevingskaders. Die kaders en ook de handhaving daarvan gingen steeds uit van professionele restaurants. De publieke belangen die relevant zijn bij Airdnd zijn voedselveiligheid, verantwoord alcoholgebruik, openbare orde en belastingen. De discussie over deze publieke belangen (behalve openbare orde) komt voort uit het feit dat het platform zich op het grensvlak van hobbymatige en professionele activiteiten begeeft. Voor de Koninklijke Horeca Nederland (KHN) zijn huiskamerrestaurants bedrijfsmatig omdat er maaltijden tegen betaling worden aangeboden, wat betekent dat deze zich binnen de huidige reguleringskaders begeven. Airdnd positioneert huiskamerrestaurants niet als professionele horecabedrijven, maar als iets dat kleinschalig is, in de privésfeer gebeurt en hobbymatig is.⁸¹ Het platform gebruikt dit argument in discussies om aan te geven dat de huidige regelgeving rondom voedselveiligheid, alcoholgebruik en belastingen niet toepasbaar is op Airdnd.

Om de activiteiten kleinschalig te houden, heeft Airdnd een aantal beperkingen ingesteld. Koks mogen maximaal één keer per week open, de activiteiten mogen niet commercieel van aard zijn en de jaaromzet is maximaal 7.000 euro. Daarnaast heeft Airdnd regels opgesteld ten aanzien van de hygiëne. Het Ministerie van Economische Zaken heeft aangegeven dat beleidsontwikkeling voor digitale platformen per geval wordt bekeken. Rondom Airdnd is inmiddels een dialoog tot stand gekomen waarin overheid, platform en stakeholders samen naar oplossingen zoeken over hoe om te gaan met publieke belangen in relatie tot Airdnd. In het kader van Right to Challenge wordt gezocht naar manieren om doelstellingen van wet- en regelgeving op innovatieve manieren te bereiken, met vruchtbare eerste voorstellen. In deze casus zien we dus een interactie tussen het platform en de overheid waarin en constructieve dialoog centraal staat.

⁸⁰ Het Rathenau Instituut nam deel aan deze workshop, die waarschijnlijk een vervolg krijgt aangezien de deelnemende partijen zagen dat de grootste winst van de workshop was dat alle stakeholders met elkaar in contact kwamen.

⁸¹ Een huiskamerrestaurant en een hobbychef zijn gedefinieerd op basis van frequentie (maximaal 1x per week huiskamerrestaurant open) en op omzet (maximaal €7000,- p/j). Een hobbychef die deze grenzen overschrijdt wordt door het platform geweerd omdat deze dan gezien wordt als professioneel.

7. Schipperen tussen belangen: Airbnb in Amsterdam

Airbnb wordt wel gezien als het vlaggenschip van de deeleconomie. Na de oprichting in de zomer van 2008, heeft dit platform een onwaarschijnlijke groei gekend met een aanbod van meer dan 2 miljoen woningen wereldwijd. Om deze snelle groei in goede banen te leiden, heeft Amsterdam als eerste stad ter wereld een aantal regels opgesteld in overleg met Airbnb, met als belangrijkste restrictie dat een Amsterdammer het eigen huis maximaal 60 dagen per jaar mag verhuren aan toeristen. De laatste jaren zijn Airbnb, en ook het beleid van de gemeente, steeds meer onder vuur komen te liggen. De 60-dagen regel is lastig te handhaven, omdat Airbnb precieze gegevens niet wil delen vanwege de privacy van de verhuurders. Buren van verhuurders via Airbnb ondervinden echter steeds meer overlast en sommige starters kunnen geen woning meer kopen vanwege hoge woningprijzen. Is de stad nog wel van de Amsterdammers?

Dit hoofdstuk bespreekt eerst hoe Airbnb functioneert en welke publieke belangen hiermee gemoeid zijn. Vervolgens wordt aandacht besteed aan hoe de gemeente Amsterdam heeft gewerkt aan beleid om de negatieve effecten van woningdelen in te perken. Tenslotte vat de conclusie nogmaals de vraagstukken rondom publieke belangen en de waarborging daarvan samen.

7.1 Airbnb

Airbnb is een website waarmee mensen tijdelijke woonruimte kunnen aanbieden. Het kan gaan om een hele woning die wordt verhuurd, of een kamer in een woning. De website werd in augustus 2008 opgericht in de Verenigde Staten. Het aanbod is inmiddels gegroeid naar meer dan 2 miljoen woonruimtes wereldwijd. In Nederland is Airbnb vooral in Amsterdam een grote speler met meer dan 18.000 woonruimtes die zijn verhuurd in 2015, waarvan 20 procent een kamer en 80 procent een gehele woning (gemeente Amsterdam 2016, p. 48). Een overnachting in een huis dat wordt aangeboden via Airbnb is doorgaans goedkoper dan een hotel op dezelfde locatie. Airbnb leent zich dus goed voor een wat langer verblijf, met name voor groepen. Dit blijkt ook duidelijk uit de gemiddelde duur van Airbnbovernachtingen. Volgens gegevens uit juni 2013 van Airbnb was het gemiddelde aantal overnachtingen in Amsterdam geboekt via Airbnb 3,9 versus een gemiddelde van 1,9 hotelovernachtingen (Airbnb, 2013). Het aanbod van woningen via de website van Airbnb is niet enkel nieuw aanbod. Een aanzienlijk deel betreft aanbod dat al voor 2008 werd aangeboden via andere websites of andere kanalen. In deze zin heeft Airbnb niet alleen tot meer aanbod geleid, maar ook het bestaande aanbod geaggregeerd (net zoals Booking.com dat heeft gedaan voor reguliere hotels). Zo'n driekwart van het particuliere vakantieverhuur in Amsterdam werd in 2015 via Airbnb aangeboden (gemeente Amsterdam 2016, p. 8).

De belangrijkste restrictie die de gemeente Amsterdam aan huizendelen via platformen zoals Airbnb stelt, is dat toeristische verhuur tot maximaal 60 dagen per jaar is toegestaan. Uit geaggregeerde gegevens die Airbnb aan de gemeente heeft verstrekt, is echter op te maken dat in 2015 ruim 19 procent van de woningen langer dan 60 dagen is verhuurd (Gemeente Amsterdam 2016, p. 49). Volgens een ander onderzoek heeft 25 procent van de huizen die worden aangeboden in Amsterdam

geen reguliere bewoner (Insideairbnb, 2016).⁸² Dus, hoewel Airbnb zichzelf beschrijft als onderdeel van de deeleconomie, zijn er veel woningen die permanent te huur worden aangeboden. In die gevallen is er sprake van een *permanent* aanbod, en vaak, een illegaal hotel. Het gaat hier dan niet meer om activiteiten die passen binnen de deeleconomie, omdat er bij delen sprake moet zijn van tijdelijk toegang tot iemands eigen consumptiegoederen⁸³, dat wil zeggen tijdelijke verhuur van het huis waarin iemand de rest van het jaar woont (Frenken et al., 2015).

7.2 Publieke belangen

Bij toeristische verhuur van woningen via Airbnb, of een soortgelijk platform als Wimdu, zijn de nodige publieke belangen in het geding. Ten eerste spreken sommige partijen, zoals de Koninklijke Horeca Nederland, van oneerlijke concurrentie (interview KHN). Door een huis als hotel aan te bieden, concurreren particulieren met hotels zonder dat particulieren zich aan alle veiligheidsvoorschriften houden. Ook er is reden om aan te nemen dat veel particuliere verhuurders hun inkomsten niet aangeven bij de Belastingdienst, mede omdat Airbnb niet verplicht is de gegevens door te spelen naar de Belastingdienst. Zo dient 70 procent van de verhuurinkomsten, minus de gemaakte kosten, te worden opgegeven bij de Belastingdienst (www.belastingdienst.nl). Toeristenbelasting wordt overigens wel betaald via de website van Airbnb.

Een tweede publiek belang is consumentenbescherming. Mensen die via Airbnb een huis huren, lopen mogelijk meer risico dan in een hotel, omdat de meeste huizen niet aan dezelfde strenge veiligheidsvoorschriften voldoen als hotels. Hetzelfde geldt voor het eten dat geserveerd wordt in het geval gasten mee-eten met de verhuurder. De gemeente wijst verhuurders wel op de brandweervoorschriften die gelden omtrent brandveiligheid, maar deze regels worden in de praktijk niet gehandhaafd.⁸⁴ En, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit controleert ook niet (interview NVWA).

Een derde publiek belang is het bestrijden van overlast. Buren kunnen geluidsoverlast ondervinden van tijdelijke bewoners die niet op de hoogte zijn van (geschreven of ongeschreven) gedragsregels, of zich er niet aan houden. Ook kan tijdelijke verhuur een gevoel van onveiligheid voor buurtbewoners met zich mee brengen. De gemeente Amsterdam heeft een meldingshotline geopend om klachten door te melden. De politieke partij GroenLinks heeft ook iets dergelijks gedaan.⁸⁵ Ook Airbnb heeft op 31 mei 2016 een wereldwijd klachtenmeldpunt geopend op haar website (Airbnb, 2016a).

Een vierde publiek belang is het bestrijden van discriminatie. Particulieren die onderling spullen verhuren, zijn gebaat bij vertrouwen. Wanneer dit vertrouwen ontbreekt, zal de verhuurder een lagere prijs moeten vragen om toch iets te kunnen verhuren. Minderheden kunnen daarom niet per overnachting dezelfde opbrengst realiseren als een meerderheid, omdat minderheden vaak minder worden vertrouwd. Zo bleek uit onderzoek van Edelman en Luca (2014) dat Afro-Amerikaanse verhuurders in de VS voor eenzelfde type huis 12 procent minder huur kunnen vragen vergeleken met andere Amerikanen. Dergelijke discriminatie komt in principe niet voor in de 'oude economie', omdat reguliere hotels in hun prijsstelling geen onderscheid maken tussen huidskleur of andere

⁸² Het betreft hier een schatting van Insideairbnb op basis van de algoritmische analyse van reviews per huis.

⁸³ Zie de gehanteerde definitie in deel 1 van het rapport.

⁸⁴ Zie: <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/wonen/bijzondere-situaties/vakantieverhuur/>.

⁸⁵ Zie: www.fairbnb.amsterdam.

klantkenmerken. Sinds kort ziet Airbnb het bestrijden van discriminatie als prioriteit en heeft het bedrijf al een aantal maatregelen genomen (Airbnb, 2016b). Zo kan men er nu voor kiezen om aanvragen direct en automatisch te accepteren, wat discriminatie vanzelf tegengaat. Een andere actie is dat Airbnb nu aan verhuurders vraagt om ermee akkoord te gaan dat zij iedereen, ongeacht ras, religie, nationaliteit, etniciteit, handicap, geslacht, genderidentiteit, seksuele geaardheid of leeftijd, met respect en zonder oordeel of vooringenomenheid zullen behandelen. Als je deze verplichting afwijst, kun je geen verhuurder meer zijn via Airbnb. Of verhuurders zich houden aan deze belofte is echter lastig na te gaan.

Tenslotte kan de groei van huizendelen een opwaarts effect hebben op de huizenprijzen en de huren in de vrije sector (ING, 2016). Immers, als de opbrengsten uit eigen woningbezit omhoog gaan door de mogelijkheden die Airbnb-verhuur biedt, dan zullen huizenkopers ook een hogere prijs willen betalen. Dit betekent dat de sociale segregatie in steden kan toenemen, omdat lagere inkomens of starters op de koopmarkt naar minder populaire wijken moeten uitwijken.

Tegenover deze nadelen van vakantieverhuur via Airbnb, zijn er ook substantiële opbrengsten van Airbnb en soortgelijke websites. Ten eerste is de economische opbrengst hoog. Uit een recente rapportage van Airbnb (2016c) over 2015 is op te maken dat er bijna 2 miljoen gasten via Airbnb in Amsterdam hebben overnacht. Uitgaande van een ruwe schatting van 100 euro per woning per nacht, zou dit op een totale markt van 200 miljoen uitkomen. Slechts voor een deel gaat deze markt ten koste van de hotelmarkt. Daarnaast geven toeristen ook geld uit, wat weer ten goede komt aan de lokale economie. Andere voordelen van Airbnb die moeilijker te kwantificeren zijn, betreffen de sociale contacten die ontstaan tussen verhuurder en huurder, als ook tussen huurder en inwoners. Tenslotte kan Airbnb een positieve invloed hebben op het milieu. Zo rapporteert Airbnb (2014) dat Airbnb-gasten veel minder water en energie consumeren dan hotelgasten. Hier staat wel tegenover dat Airbnb het mondiale toerisme verder heeft aangewakkerd omdat men nu goedkoper op vakantie kan dan voorheen. Dit veroorzaakt indirect meer milieuvervuiling in de transportsector, met name de luchtvaart.

7.3 Beleid

De gemeente Amsterdam heeft begin 2014 besloten dat Amsterdammers hun huis maximaal 60 dagen per jaar mogen verhuren en aan maximaal vier personen tegelijk. Daarnaast zijn er nog aanvullende regels opgesteld (zie figuur 7.1). Met deze beleidsinnovatie heeft Amsterdam – als een van de eerste steden in de wereld – de verhuur van de eigen woning op een slimme manier willen reguleren. Andere steden hebben soortgelijke regels opgesteld, waarbij een belangrijk verschil is dat sommige steden enkel kamerverhuur toestaan, en niet de verhuur van een gehele woning. Het maximum aantal dagen dat men de eigen woning mag verhuren verschilt aanzienlijk per stad, uiteenlopend van 30 dagen in New York tot 90 dagen in San Francisco en 120 dagen in Parijs.

Wereldwijd proberen diverse steden de verhuur van de eigen woning zó te reguleren dat deze praktijk onderdeel wordt van de deeleconomie zoals eerder gedefinieerd. Zonder die regulering zou Airbnb vooral een stimulans zijn voor illegale hotels, omdat huiseigenaren hun huis dan permanent te huur zouden kunnen aanbieden, met alle negatieve gevolgen van dien. De 60-dagen regel is dus een manier om huizendelen door particulieren juridisch te scheiden van professionele aanbieders die hotelruimte permanent aanbieden. In die zin creëren gemeenten niet zo zeer een gelijk speelveld

tussen burgers en professionele aanbieders, maar juist twee speelvelden. Airbnb juicht dergelijke aparte regulering voor woningdelen toe, omdat het voor burgers gemakkelijker is om de relatief simpele regels voor woningdelen na te leven dan de complexe regelgeving voor hotels en andere professionele aanbieders (interview Airbnb).

Om de regels te kunnen handhaven, heeft de gemeente Amsterdam intensief overleg gevoerd met Airbnb.⁸⁶ Hieruit vloeide eind 2014 een *memorandum of understanding* voort voor een periode van een jaar (Gemeente Amsterdam en Airbnb, 2014), dat aanvankelijk niet openbaar werd gemaakt. Hierin is afgesproken dat de gemeente verantwoordelijk is voor de uitvoering van het beleid, maar ook dat Airbnb geaggregeerde gegevens rapporteert over de verhuuractiviteiten die via het platform plaatsvinden en dat Airbnb meewerkt aan het informeren van verhuurders en het heffen van toeristenbelasting. Interessant detail in het memorandum is artikel 1.6: 'Partijen spreken af zich in hun communicatie in positieve zin uit te laten over de (...) samenwerking'. Tevens werd afgesproken in artikel 1.1: 'Partijen komen overeen om gedurende de beoordelingsperiode geen juridische of financiële actie jegens elkaar te ondernemen'. Hiermee werd het conflict met Airbnb expliciet gepacificeerd, maar verloor de gemeenteraad tevens ten dele het zicht op het gemeentelijk beleid.

De handhaving van de regels door de gemeente blijkt praktisch gezien heel lastig. De gemeente heeft geen zicht op huizen die meer dan 60 dagen per jaar en aan meer dan vier personen tegelijk worden verhuurd. Airbnb verstrekt weliswaar geaggregeerde gegevens aan de gemeenten, maar is niet bereid gebleken om de specifieke adressen door te spelen die langer dan 60 dagen worden verhuurd, hoewel dit gemakkelijk is na te gaan via hun database. De belangrijke reden voor Airbnb om terughoudend te zijn met het verstrekken van persoonsgegevens, is het belang van privacy van verhuurders (interview Airbnb). Airbnb's privacy argument is dubbelzinnig te noemen, omdat Airbnbverhuurders wel verplicht zijn veel van hun persoonsgegevens aan Airbnb af te staan.

De gemeente rapporteerde dat alle bedrijven waarmee gesproken is, in het algemeen aangeven dat handhaving primair een taak van de overheid is (gemeente Amsterdam 2016b, p. 30). Dit is ook het standpunt van Airbnb (interview Airbnb). Het bedrijf ziet zich niet geroepen om adressen die vaker dan 60 dagen worden verhuurd van het platform te verwijderen, omdat daar ook adressen bij zitten die wel een vergunning hebben om het hele jaar door de woning te verhuren. Omdat Airbnb dit onderscheid tussen legale en illegale verhuurders niet kan maken, vreest het bedrijf voor rechtszaken tegen hun bedrijf van eigenaren die vinden dat ze ten onrechte van het platform zijn verwijderd (interview Airbnb). Alleen na handhavend optreden door de bevoegde instanties zijn websites bereid bepaalde woningen van hun websites te verwijderen.

⁸⁶ Andere websites zijn destijds ook benaderd door de gemeente met de vraag of zij mee wilden werken aan regelgeving en handhaving, maar van de 17 partijen hebben slechts 5 medewerking verleend. Degenen die niet meewerken zijn "veelal bedrijven die in Amerika gevestigd zijn en vaak ook onder hetzelfde moederbedrijf hangen. Het gaat om de volgende bedrijven: Craigslist, Flipkey, WaytoStay, Homeaway, Tripadvisor, Lovingapartments, Holidaylettings, Amsterdamstay, Expedia, Only apartments, Vive unique en Roomorama" (Gemeente Amsterdam 2016b, p. 30).

Gemeente **Amsterdam** **Vakantieverhuur in Amsterdam**



Figuur 7.1. Infographic van de gemeente Amsterdam over vakantieverhuur. Bron: <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/wonen/bijzondere-situaties/vakantieverhuur/> (bezoekt 4 juli 2016).

Als de gemeente er op andere wijze achter komt dat een verhuurder de 60-dagen regel overtreedt, is er vooralsnog geen jurisprudentie ontstaan over de sancties die de gemeente dan mag opleggen. Volgens het Ministerie voor Wonen en Rijksdienst (2016) hebben gemeenten veel mogelijkheden om overtreders aan te pakken en zelfs het huis aan een derde in beheer te geven. De gemeente Amsterdam constateert echter dat het in juridische praktijk nog onduidelijk is welke precieze mogelijkheden de gemeente heeft om op te treden (gemeente Amsterdam, 2016b). Dit is de

belangrijkste reden dat er 7 juli 2016 in de Tweede Kamer een voorstel is aangenomen – waar de Koninklijke Horeca Nederland al langer voor pleitte (interview KHN) – om een registratieplicht in te voeren bij particulier vakantieverhuur via deelplatformen. Als iemand dan de 60-dagen regel blijkt te overtreden, dan kan de gemeente direct een boete uitschrijven of een andere maatregel nemen op grond van het ontbreken van de registratie van de overnachtingen.

Al met al concludeert de gemeente dat “een fundamenteel verschil van mening blijft bestaan met Airbnb en andere websites omdat aanbod dat in strijd met de regels is, niet bij voorbaat wordt geweerd” (gemeente Amsterdam 2016b, p. 31). Amsterdam zoekt nu de samenwerking met andere steden in de wereld, zoals New York, Parijs en Barcelona, die dezelfde problemen ervaren met Airbnb. Via een regulier overleg willen deze steden tot gezamenlijk beleid komen om zo hun onderhandelingsmacht richting Airbnb en andere verhuursites te bundelen (NOS, 2016d). Tegelijkertijd is er overleg tussen grote steden in Nederland of de Amsterdamse regels moeten worden opgeschaald naar het nationale niveau (NOS, 2015), en is er in het kader van Agenda Stad (een samenwerking van het rijk, steden en stakeholders gericht op het versterken van groei, innovatie en leefbaarheid van Nederlandse steden) een *citydeal* over de deeleconomie in de maak met de grote Nederlandse steden.⁸⁷

Indirect probeert Airbnb wel bij te dragen aan een betere praktijk bij woningdelen. Zo weert Airbnb verhuurders die in hun ogen ondermijnend zijn, zoals eind december 2015 toen zij 170 Amsterdamse adressen verwijderden van hun website. Hierbij moet worden opgemerkt dat enkel het verhuren van een woning langer dan 60 dagen per jaar op zich geen reden is voor Airbnb om een woning te verwijderen (interview Airbnb). Immers, Airbnb kan zelf niet vaststellen of men een speciale vergunning heeft om het huis meer dan 60 dagen te verhuren. Aangezien zij handhaving een taak van de gemeente vinden, vraagt Airbnb niet om het overleggen van bewijs dat zo’n vergunning in bezit is. Het ging in december 2015 om andere zaken zoals overlast of ongepast gedrag. In het persbericht gaf Airbnb als reden voor de verwijderingen op, dat deze verhuurders niet de “authentieke reiservaringen” boden die Airbnb-gasten zoeken, en dat Airbnb tot verwijdering had besloten op basis van “een opeenstapeling van elementen die niet overeenkomen met onze regels”, zonder verwijzing naar de gemeentelijke regels. Toch zei een woordvoerder van gemeente Amsterdam destijds dat het ging om appartementen die “in de ogen van Airbnb overduidelijk fungeren als illegaal hotel” (Bouma, 2016a).

Ook probeert Airbnb indirect bij te dragen aan goed gedrag. Zo heeft Airbnb op 31 maart 2016 aangegeven dat zij met de gemeente Parijs een pilotproject zullen uitvoeren, waarbij verhuurders die de Parijse grens van 120 dagen overschrijden via Airbnb een gemeentelijke brief krijgen toegestuurd (Airbnb, 2016c). Op die manier worden verhuurders bewust gemaakt van de regels, en dat zij die overtreden als zij in dat jaar nog vaker het huis verhuren. Tenslotte zijn er marktpartijen ontstaan die verhuurders ondersteunen in het naleven van regels. Zo is er het bedrijf 60days, dat de sleuteloverdracht en schoonmaak verzorgt en daarbij in de gaten houdt dat mensen hun huis niet vaker dan 60 dagen per jaar verhuren (NOS, 2016d).

Toch is er in de publieke opinie toenemende kritiek op de opstelling van Airbnb in haar weigering om gedetailleerde gegevens door te spelen aan de gemeente opdat zij de regels, in het bijzonder de 60-

⁸⁷ Zie: twitter.com/share_NL/status/748505987938660352.

dagen regel, kan handhaven. Het privacy-argument gaat weliswaar op gegeven de huidige *terms of service*, maar het bedrijf zou dit in principe kunnen aanpassen door aan te geven dat als men langer dan 60 dagen een adres verhuurt, de adresgegevens automatisch worden verstuurd naar de gemeente. Airbnb voelt daar niets voor, omdat het te veel rompslomp voor het bedrijf zou betekenen, omdat regelgeving, definities en vergunningstelsels tussen steden zo verschillen, zelfs binnen eenzelfde land (interview Airbnb). Airbnb wijst er tevens op dat de Europese Commissie aangeeft dat platformen volgens de huidige Europese Richtlijn inzake elektronische handel niet kunnen worden gedwongen om persoonsgegevens af te staan aan overheden.⁸⁸ Een vervolgvraag in de context van woningdeelplatformen is, of die platformen in eerste instantie als elektronische handelaar van informatiediensten moeten worden aangemerkt, of als woningmakelaar op een bepaalde lokale woningmarkt.⁸⁹ In het laatste geval zouden gemeenten wellicht wél juridische stappen kunnen nemen om persoonsgegevens op te vragen.

Eind november 2016 is dan toch een nieuwe deal gesloten tussen de gemeente Amsterdam en Airbnb. De belangrijkste aanpassing die is afgesproken is dat de advertentie van verhuurders na 60 dagen automatisch wordt verwijderd van de website van Airbnb, en pas weer actief wordt in het daarop volgende jaar. Verhuurders die een speciale vergunning hebben om hun huis het hele jaar door te verhuren, dienen die vergunning kenbaar te maken aan Airbnb, zodat zij niet automatisch worden verwijderd na 60 dagen. Ook wordt er een teller geplaatst op de persoonlijke pagina van de verhuurder die aangeeft hoeveel dagen de woning dat jaar al is verhuurd. Deze overeenkomst tussen de gemeente en Airbnb loopt tot 31 december 2018 en zal dan weer worden geëvalueerd (gemeente Amsterdam & Airbnb, 2016).

Airbnb heeft dus nieuwe stappen gezet om de gemeente te helpen om de 60-dagen-regel te handhaven. Hoewel Airbnb dus meer inspanning zal leveren om misbruik te voorkomen, is het handhavingsprobleem voor de gemeente hiermee niet per se opgelost. Zo kan een verhuurder besluiten na 60 dagen verhuur met nieuwe foto's en beschrijving een nieuw account aan te maken of via een ander platform (zoals bijvoorbeeld Wimdu) een woning te verhuren. Andere platformen zullen ook hun welwillendheid moet tonen door soortgelijke afspraken met de gemeente te maken om overtredingen van de 60-dagen-regel te voorkomen.

Ook bewandelt de gemeente Amsterdam nieuwe routes om verhuurders te controleren. Zo heeft zij een kenniscentrum onder de naam DataLab opgericht, dat de website van Airbnb en andere verhuursites gaat analyseren op mogelijk misbruik (Gemeente Amsterdam, 2016b, p. 25). Hoewel de gemeente zelf benadrukt dat een dergelijk *scrapen* plaats zal vinden binnen bestaande wettelijke kaders, is het juridisch gezien nog geen uitgemaakte zaak dat de gemeente Amsterdam hiermee geen inbreuk pleegt op de privacy van burgers (Moursous, 2016).

⁸⁸ Belangrijk is dat krachtens EU-recht de lidstaten deelplatformen, voor zover zij "host"-diensten aanbieden, geen algemene verplichting kunnen opleggen om toe te zien op de informatie die zij doorgeven of opslaan, noch om actief te zoeken naar feiten of omstandigheden die op onwettige activiteiten duiden; voetnoot 27: zoals vastgesteld in artikel 15, lid 1, van de richtlijn elektronische handel" (*e-commerce directive*) (Europese Commissie, 2016, p. 9).

⁸⁹ Dezelfde vraag speelde al eerder bij Uber. Zo heeft de Nederlandse rechter bepaald dat Uber geen informatiediensten levert, maar transportdiensten omdat op elke rit een marge wordt ingehouden (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CBB:2014:450>). Zie ook het hoofdstuk over de case UberPop.

Tenslotte is er een discussie over de vraag of sociale huurwoningen van woningcorporaties via Airbnb aangeboden zouden mogen worden. Begin 2016 opperde de Amsterdamse burgemeester deze mogelijkheid en woningbouwcorporatie De Key zag hier ook iets in (Bouma, 2016b; Couzy, 2016). Ook Airbnb staat hier positief tegenover (interview Airbnb). Zo zouden de revenuen niet enkel bij doorgaans welgestelde huizenbezitters terecht komen, maar ook bij mensen met een laag inkomen. Een ander voordeel zou kunnen zijn dat vakantieverhuur meer gespreid wordt over de stad en de huidige centrumlocaties worden ontlast. Wel zullen vanwege het grotere aanbod van huizen de prijzen gaan dalen, wat weer tot meer toeristen in totaal kan leiden. Het Ministerie van Wonen en Rijksdienst (2016) sprak zich tegen dit plan uit, omdat huurders die al profiteren van een gesubsidieerde woning dan nog eens extra zouden kunnen profiteren. Dit zou inderdaad zo zijn als de verhuurder het gehele verhuurbedrag zou houden. Een alternatief zou kunnen zijn dat de verhuuropbrengst verdeeld wordt tussen de verhuurder en de woningbouwcorporatie. Ook zou de corporatie erop kunnen toezien dat de gemeentelijke regels worden nageleefd, en dat de totale opbrengst per jaar wordt doorgegeven aan de Belastingdienst.

7.4 Conclusie

Verskillende publieke belangen worden geraakt door huizenverhuur via Airbnb. Ten eerste ontstaat er een ongelijk speelveld in relatie tot hotels omdat particulieren huizen verhuren zonder dat zij zich aan alle veiligheidsvoorschriften houden en zonder dat zij belasting betalen over hun inkomsten. Ten tweede is de consumentenbescherming mogelijk in het geding, bijvoorbeeld op het gebied van brandveiligheid. Ten derde, wanneer gasten zich niet aan gedragsregels houden, staat de openbare orde staat onder druk. Ten vierde kan huizendelen via Airbnb discriminatie in de hand werken. Tenslotte zorgt Airbnb voor een opwaartse druk op huizenprijzen en beïnvloedt het platform zo de betaalbaarheid van huisvesting. Tegenover deze negatieve effecten staan de positieve effecten van inkomsten voor verhuurders en extra uitgaven van toeristen. Het milieu-effect van Airbnb is niet helder omdat de milieuwinst van huizendelen mogelijk niet opweegt tegen extra vliegverkeer.

De gemeente Amsterdam heeft in 2014 voorwaarden gesteld voor huizendelen: Amsterdammers mogen hun huis maximaal 60 dagen per jaar verhuren en aan maximaal 4 personen tegelijkertijd. Op deze manier wordt verhuur door particulieren gescheiden van professionele aanbieders die permanent woonruimte aanbieden. De stad kiest er dus voor om twee aparte speelvelden te creëren.

Ten aanzien van de handhaving is Amsterdam een overlegtraject gestart met Airbnb. Een centraal onderwerp is de data over verhuuradressen die de gemeente nodig heeft om de 60 dagen regel te kunnen handhaven. Airbnb wenst de adressen die langer dan 60 dagen worden verhuurd niet te delen met de gemeente, in het belang van de privacy van verhuurders. Airbnb voert hierbij aan dat zij een elektronisch handelsplatform is en dat volgende de EU richtlijn elektronische handelsplatformen niet gedwongen kunnen worden om persoonsgegevens af te staan.

Bovendien is Airbnb van mening dat handhaving een taak is van de overheid. Sinds eind 2016 verwijdert Airbnb echter wel de advertenties van verhuurders die de 60 dagen verhuur gepasseerd zijn. Verhuurders met een vergunning om het hele jaar hun pand te huren, dienen deze bij Airbnb te tonen.

Tegelijkertijd werkt de gemeente aan een juridische basis om sancties te kunnen opleggen aan huiseigenaren wanneer deze de 60 dagen regel overtreden. Verder onderzoekt Amsterdam nieuwe manieren om verhuurders te controleren. Een speciaal team gaat de verhuursites analyseren om misbruik op te sporen. Tenslotte zoekt Amsterdam samenwerking met andere steden in de wereld om hun onderhandelingspositie ten opzichte van Airbnb te vergroten.

De actieve opstelling van de gemeente Amsterdam laat zien dat de politiek zulke innovaties niet enkel hoeft te faciliteren, maar juist ook mede kan ontwerpen ("co-creatie"). Met de keuze voor bepaalde regels, in het bijzonder het maximum van 60 verhuurdagen per jaar, geeft de politiek richting aan de wijze waarop een innovatie op een legitieme manier wordt ingebed in de maatschappij (Frenken et al., 2015).

8. Op naar 100.000 deelauto's in Nederland

De Nederlandse overheid wil autodelen stimuleren. In juni 2015 ondertekenden de Rijksoverheid, aanbieders van deelauto's, leasemaatschappijen, verzekeraars, gemeenten, bedrijven en belangenorganisaties de 'Green Deal Autodelen'. Het doel van deze Green Deal is om te groeien naar 100.000 deelauto's in 2018. Volgens het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) kan autodelen substantieel bijdragen aan de beleidsdoelen op het gebied van duurzaamheid en bereikbaarheid. De verwachting is dat autodelen kan bijdragen aan de robuustheid van het gehele mobiliteitssysteem. Het kabinet zet zich daarom in voor het versterken van de kansen en wegnemen van belemmeringen van autodelen (Ministerie van I&M, 2015b).

Iemand die zich per auto wil verplaatsen, zonder er zelf een te bezitten, heeft verschillende opties. Grofweg kan onderscheid worden gemaakt in autodelen (*car sharing*) en ritdelen (*ride sharing*).⁹⁰ Voor deze case kijken we naar autodelen. Er zijn verschillende vormen van autodelen. Dit hoofdstuk richt zich op autodelen tussen consumenten, waarbij particuliere autobezitters hun auto verhuren aan andere consumenten. Deze vorm van autodelen wordt consumer-to-consumer (C2C) of peer-to-peer (P2P) autodelen genoemd, en voldoet aan de definitie van deeleconomie zoals geformuleerd in hoofdstuk 2.⁹¹ De marktleider op dit gebied in Nederland is SnappCar. Ter vergelijking gaan we ook in op het traditionele autodelen, waarbij een bedrijf auto's die op verschillende plekken in de stad dicht bij de gebruiker staan, verhuurt aan consumenten. Men spreekt van business-to-consumer (B2C) autodelen. De bekendste aanbieder op dit terrein is Greenwheels.

Dit hoofdstuk begint met een bespreking van de varianten van autodelen en de ontwikkeling van autodelen in Nederland. Daarna worden de verschillende relevante publieke belangen en manieren om deze te bevorderen benoemd. Ook de samenwerking tussen en vraagstukken van partijen binnen de Greendeal Autodelen gepresenteerd. De conclusie biedt een overzicht van de belangrijkste publieke belangen en vraagstukken daarover rondom autodelen.

8.1 Autodelen in Nederland

Autodelen kan tussen personen, tussen bedrijven en personen, en tussen bedrijven. Een belangrijk onderscheid in autodeelconcepten is te maken op basis van eigenaarschap. De deelauto kan in het bezit zijn van een organisatie (het bedrijf dat de deelauto aanbiedt) of van een autogebruiker (een particulier die zijn auto aanbiedt via een platform). Daarnaast kan een onderscheid gemaakt worden op basis van de locatie van de deelauto (centraal of decentraal) en het bedrijfsmodel (auto retour brengen of mogelijkheid tot enkele rit). Deze varianten worden verder toegelicht in kader 8.1.

⁹⁰ Ritdelen kan op verschillende manieren. Je kunt als consument met iemand meerijden per taxi (via een taxibedrijf of taxiplatform Uber), carpoolen of liften (BlaBlaCar). Er kan onderscheid worden gemaakt in betaald of onbetaald meerijden.

⁹¹ Dit hoofdstuk wijkt af van de voorgaande hoofdstukken in de zin dat het hierbij niet gaat om het reguleren of beperken van platformen maar juist om het stimuleren er van. We kijken namelijk naar autodelen, hoe dit gestimuleerd kan worden en welke uitdagingen daarbij spelen.

Kader 8.1: Autodelen in verschillende vormen

B2C-autodelen

Voorbeelden van bedrijven die een vloot aan huur/deelauto's hebben, zijn Greenwheels en Car2go. Dat is business-to-consumer (B2C), ofwel het klassieke autodelen. Een verschil kan dan nog gemaakt worden tussen bedrijven die de auto's op een centrale plek hebben staan of die de auto's geografisch verspreid hebben staan, op vaste plekken in de stad. De traditionele autoverhuurbedrijven, (zoals autoverhuurbedrijven aangesloten bij de Bovag, zoals Sixt, EuropCar en Hertz), hebben de auto's meestal op een centrale plek staan. Als iemand een auto wil huren via een autoverhuurbedrijf moet deze dus opgehaald worden op een centrale plek (dus zowel het eigenaarschap als de locatie van auto's zijn gecentraliseerd). Autodeelbedrijven zoals Greenwheels hebben de auto's verspreid door de stad staan en zijn 24 uur per dag te reserveren zonder tussenkomst van een balie (eigenaarschap centraal, locatie decentraal). Dan is er ook nog de variant dat de deelauto niet op een vaste plek staat. Voorbeelden hiervan zijn Car2go in Amsterdam en Witkar in Rotterdam, het zogenaamde one-way autodelen, waarbij je een deelauto kunt gebruiken om een enkele reis door de stad te maken. Beschikbare auto's zijn via een app te lokaliseren en kunnen na gebruik door de bestuurder overal gratis worden geparkeerd.

C2C- of P2P-autodelen

De deelauto kan ook in het bezit zijn van een particulier, die de auto beschikbaar stelt via een digitaal platform. Dit is consumer-to-consumer of peer-to-peer autodelen. Voorbeelden hiervan zijn SnappCar, WeGo en Mywheels. Hierbij kunnen particulieren een auto via een platform huren of verhuren aan ander particulieren (de auto's zijn verspreid door de stad/decentraal en de particulier is de eigenaar). Het delen van de auto kan ook zonder tussenkomst van een platform. Hierbij deelt een particulier de auto met bekenden of vrienden.

SnappCar

SnappCar is een platform voor peer-to-peer autodelen. Als je een auto wilt gebruiken kun je via de website van SnappCar zien welke te huren deelauto's er in de buurt staan (de auto staat op een parkeerplek van de eigenaar). Vervolgens kun je een huurverzoek indienen voor bepaalde data bij de auto-eigenaar. Nadat de verhuurder dit geaccepteerd heeft, betaal je en kun je de auto ophalen. Via SnappCar is de auto verzekerd tegen schade, aansprakelijkheid, vernieling en diefstal. Deze verzekering wordt afgesloten bij iedere (ver)huurtransactie.⁹² Een auto aanbieden op SnappCar is gratis en de beschikbaarheid, verhuurprijs, hoe vaak en aan wie je wilt verhuren, bepaal je zelf. Als verhuurder van de auto ontvang je 70% van de verhuuropbrengst. Het resterende bedrag (30%) gaat naar SnappCar.⁹³ Het is niet de bedoeling dat mensen een onderneming runnen via het SnappCar-platform (interview SnappCar, 2016). Wanneer het autodelen van een gebruiker/deler commerciële neigingen begint te krijgen, weert SnappCar deze gebruiker van het platform. SnappCar let daarbij op de volgende punten: verschillende auto's die op dezelfde naam worden verhuurd, de frequentie van de verhuur en de bedragen die daaraan verbonden zijn.

⁹² Als huurder geldt er standaard een eigen risico dat is gebaseerd op de huurprijs van de auto. Als je 25 of ouder bent kun je dit bedrag optioneel afkopen bij de boeking.

⁹³ Hiermee wordt de verzekeringspremie, no-claim bescherming, 24/7 pechhulp en dienstverlening geregeld. Het minimale tarief dat SnappCar hanteert is €8,75. Daarnaast is er nog een extra leeftijdstoelag van €3,50 voor personen jonger dan 25.

Peer-to-peer autodelen heeft voor de grootste groei in het autodelen gezorgd. Deze groei is het sterkst in de vier grootste steden: Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag. Steeds meer mensen, met name in de steden, delen hun eigen auto met andere particulieren. Peer-to-peer aanbieder SnappCar heeft met 57% het grootste aandeel in de markt voor P2P-deelauto's (Crow, 2015). Dit bedrijf dat in 2011 is opgericht is een *social enterprise*, waarbij de maatschappelijke impact belangrijker is dan de winst.⁹⁴ SnappCar ziet een nieuwe generatie groot worden die autobezit minder als doel ziet en iets om trots op te zijn, maar als een praktisch middel om van A naar B te komen (interview SnappCar 2016).

Greenwheels

Greenwheels is de grootse aanbieder van traditionele B2C-deelauto's (Crow, 2015). Het bedrijf is opgericht in 1995 en in 2015 overgenomen door Pon (een internationale handels- en service organisatie op het gebied van auto's en mobiliteit) en Volkswagen.⁹⁵ Het doel van Greenwheels is efficiënter om te gaan met auto's en de ruimte in de stad. De auto's van Greenwheels staan op vaste parkeerplekken in steden en zijn 24 uur per dag beschikbaar. Via de website kun je een deelauto op een bepaalde plek reserveren en met een pas (of ov-chipkaart) is deze te openen. Op dit moment heeft Greenwheels 1700 auto's in Nederland.⁹⁶ Exacte gebruikers- of verhuuraantallen maakt het bedrijf niet bekend. Gemiddeld bedienen ze 15 huishoudens per deelauto (interview Greenwheels, 2016) en maken 21 mensen gebruik van een Greenwheelsauto (Greenwheels, 2016). Het aantal klassieke deelauto's in Nederland neemt de laatste jaren niet toe (Crow, 2015), dit in tegenstelling tot het P2P-autodelen.

Peer-to-peer autodelen is sterk in opkomst (zie figuur 8.1). In het voorjaar van 2016 waren er zo'n 19.000 autobezitters die hun auto verhuurden aan andere consumenten, bijna een verdubbeling ten opzichte van 2015 (KpVV 2016). Veruit de meeste deelauto's worden aangeboden via het platform van SnappCar. Het aantal deelauto's dat via een traditionele business-to-consumer model wordt aangeboden is veel kleiner en stagneert (zie figuur 8.1), maar deze auto's worden wel veel vaker verhuurd dan de p2p-deelauto's. Nederland telt naar schatting 90.000 autodelers⁹⁷, bijna 1 procent van alle mensen die in Nederland een rijbewijs bezitten (PBL, 2015). Een belangrijke reden voor mensen om auto te delen zijn de hogere kosten en grotere rompslomp van een eigen auto in vergelijking met een deelauto (De Gier et al., 2014).

In juni 2015 hebben Rijksoverheid, aanbieders van deelauto's, leasemaatschappijen, verzekeraars, gemeenten, bedrijven en belangenorganisaties de handen ineengeslagen om samen te werken op het gebied van autodelen. De ambitie is om in 2018 een netwerk van 100.000 deelauto's te hebben. De partijen hebben onder meer afspraken gemaakt over het vergroten van de bekendheid van autodelen, het opbouwen en delen van kennis en data, en het opzetten van pilotprojecten. In de Green Deal worden verschillende voordelen van autodelen opgesomd: bewuster autogebruik leidend

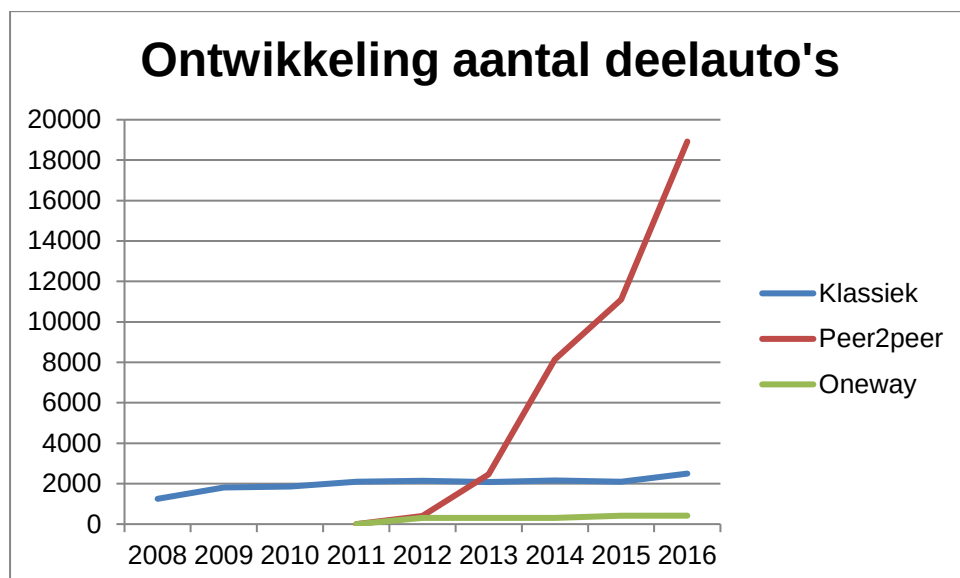
⁹⁴ SnappCar heeft een 'B Corp certificering', een internationaal keurmerk voor duurzaamheid en sociale impact.

⁹⁵ Naast het feit dat bestaande autobedrijven zich richten op autodelen, zijn er ook relatief nieuwe spelers die autodelen onderdeel van het bedrijfsmodel maken. Autobedrijf Tesla kondigde in juli 2016 aan dat bezitters van een Tesla anderen gebruik kunnen laten maken van de auto met behulp van een app. De meeste gebruikers gebruiken de auto maar 5-10% van de dag. Wanneer je aan het werk of op vakantie bent en de auto niet gebruikt, kun je zo geld verdienen. Op die manier dalen de kosten van de Tesla ook drastisch (Musk, 2016).

⁹⁶ Sinds de oprichting is het bedrijf marktleider. In Duitsland heeft Greenwheels 250 deelauto's na overname van het autodeelbedrijf Quicar.

⁹⁷ Deze schatting is exclusief de mensen die een auto delen met vrienden, burens of familie.

tot vermindering van autokilometers (door meer fiets- en OV-gebruik), minder CO₂-uitstoot en betere luchtkwaliteit; betere benutting en efficiënter gebruik van bestaande infrastructuur en vermindering van de filedruk; verbetering van de leefomgeving (minder parkeerdruk, minder parkeerplaatsen).⁹⁸



Figuur 8.1: Ontwikkeling autodelen in Nederland. Peer2Peer autodelen verwijst naar consumenten die hun eigen auto verhuren. Bij andere vormen van autodelen verhuurt een bedrijf auto's aan consumenten (bron: KpVV 2016)

8.2 Autodelen als publiek doel

Autodelen kan diverse publiek belangen dienen, denk aan duurzaamheid of minder ruimtegebruik. In deze paragraaf bespreken we deze belangen en kijken we naar de groeikansen voor deelauto's en mogelijke barrières voor door groei.

Duurzaamheid en milieu

Autodelen kan bijdragen aan duurzaamheid. Het verbeteren van de luchtkwaliteit is voor veel gemeenten een speerpunt van het beleid.⁹⁹ Volgens de autodeelbedrijven zijn de belangrijkste duurzaamheidseffecten van autodelen een lagere productie van auto's, en de verminderde CO₂-uitstoot.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2015) heeft onderzoek gedaan naar de effecten van autodelen op mobiliteit en milieu. Hierbij is gekeken¹⁰⁰ naar peer-to-peer en business-to-consumer (klassiek) autodelen. Hieruit bleek dat de deelauto vaak in plaats van een extra auto komt: autodelers bezitten nu ruim 30% minder auto's dan voordat ze met autodelen begonnen. Vooral de mensen die

⁹⁸ Het stimuleren van autodelen vindt zijn oorsprong in het SER Energieakkoord voor duurzame groei (SER 2013). In dit Energieakkoord zijn onder andere afspraken gemaakt om in de transport- en mobiliteitssector forse energiebesparing en CO₂-reductie te realiseren in 2020. Deelauto's moeten hieraan bijdragen.

⁹⁹ De gemeente Amsterdam heeft bijvoorbeeld (als eerste gemeente in Europa) de ambitie vastgelegd om in 2025 zoveel mogelijk uitstootvrij te zijn. (bron: <https://www.amsterdameconomicboard.com/nieuws/de-lucht-in-amsterdam-wordt-schoner-en-gezonder>)

¹⁰⁰ Op basis van een enquête onder een representatieve steekgroep autodelers. Er is niet gekeken naar mensen die een auto delen met bekenden zonder tussenkomst van een organisatie. Ook de autohuursector en het delen van autodiensten zoals Uber of Blablacar vallen buiten het onderzoek.

'klassiek' zijn gaan autodelen, deden een auto weg. Een deelauto is in de plaats gekomen van een tweede of derde auto. Ook maken autodelers nu ongeveer 15-20% minder autokilometers. Juist degenen die een auto weg hebben gedaan, zijn veel minder gaan rijden. Gemiddeld reden autodelers voor het autodelen ongeveer 9100 kilometer. Nadat zij gingen autodelen reden zij gemiddeld zo'n 1600 kilometer minder per jaar. Door verminderd autobezit en gebruik per persoon per jaar, stoten autodelers 8 tot 13% minder CO₂ uit (PBL, 2015). Autodelen is met betrekking tot het autogebruik, in het algemeen dus duurzamer dan een auto bezitten. Er is nog niet onderzocht welke vorm van autodelen, peer-to-peer of klassiek, de meest positieve impact op het milieu heeft.

Het milieueffect van autodelen is in ieder geval ook afhankelijk van het type auto dat wordt gedeeld. Het delen van een kleine milieuvriendelijke auto die minder uitstoot is duurzamer dan een occasion die op diesel rijdt. Hierin verschillen de autodeelconcepten. Via het platform van SnappCar kunnen allerlei auto's gedeeld worden. SnappCar kiest er in deze fase bewust voor om alle auto's te delen en werkt er tegelijkertijd aan om het delen van schonere auto's te stimuleren. Bijvoorbeeld door milieuvriendelijke auto's op het platform te kenmerken of mensen te belonen die van zo'n auto gebruik maken. SnappCar ziet in dat het beter zou zijn om zo snel en zoveel mogelijk milieuvriendelijke auto's op het platform te gaan delen, maar wil op dit moment niet bepaalde vervuilende auto's van het platform weren. Reden hiervoor is dat platform de brede adoptiefase nog door moet, en meer gebruikers op het platform wil krijgen. Autodeelbedrijven zoals Greenwheels en Car2go¹⁰¹ hebben daar geen last van. Hun relatief nieuwe auto's zijn schoner dan de gemiddelde Nederlandse auto (en dus SnappCar-deelauto). Daarom dragen de klassieke B2C-deelauto's volgens Greenwheels relatief sterker bij aan een hogere luchtkwaliteit dan P2P-deelauto's.¹⁰²

Ruimtelijke impact

Naast de duurzaamheidsvoordelen benadrukt de Green Deal dat autodelen leidt tot een betere benutting van de ruimtelijke leefomgeving. Deelauto's kunnen zorgen voor efficiënter gebruik van de auto, minder parkeerdruk en minder parkeerplaatsen. Gemeenten zoals Amsterdam, Utrecht en Groningen vinden ruimtewinst belangrijk en denken na over autodelen. Tegelijkertijd zijn er andere steden, zoals bijvoorbeeld Eindhoven, waar de druk op de openbare ruimte nog niet speelt. Ondanks het geringe parkeerprobleem staat de gemeente Eindhoven positief tegenover autodelen (interview Greenwheels, 2016).

Zoals gezegd blijkt uit het PBL-onderzoek (2015) dat autodelers ruim 30 procent minder auto's bezitten dan voordat ze met autodelen begonnen. 37% Van de respondenten¹⁰³ die al een auto hadden, gaf aan een extra auto te hebben gekocht als ze niet waren gaan autodelen. Van de respondenten die geen auto hadden, gaf 8% aan dat zij er een gekocht zouden hebben als ze niet waren gaan autodelen (PBL, 2015).¹⁰⁴ Zowel SnappCar als Greenwheels zien dat zij de druk op de openbare ruimte en parkeergelegenheid verlagen. Greenwheels maakt gebruik van vaste parkeerplaatsen, maar zorgt er voor dat er minder auto's en dus minder parkeerplaatsen in de stad

¹⁰¹ Zo maakt Car2go in Amsterdam gebruik van elektrische Smartauto's.

¹⁰² Een ander positief effect van autodelen is volgens Greenwheels de bijdrage aan de gezondheid. Volgens het bedrijf reizen gebruikers van een deelauto ook geregeld met het ov. Gebruik maken van ov of een deelauto betekent namelijk vaak, dat men een stukje moet lopen of fietsen naar het station of een deelauto.

¹⁰³ In totaal zijn er 165 respondenten ondervraagd.

¹⁰⁴ Greenwheels zou over een langere periode het gedrag van mensen willen onderzoekendie hun auto wegdoen: wat er gebeurt en wat is het effect? Gaan mensen een auto kopen of langer houden om deze vervolgens te verhuren? Bestaat dat effect en wat vinden we daar van? De uitkomsten van de PBL- studie (2015) waren namelijk op basis van wat respondenten zeiden dat ze zouden doen (interview Greenwheels, 2016).

nodig zijn. Greenwheels claimt dat er per deelauto 3 tot 5 auto's verdwijnen (interview Greenwheels, 2016). Een groei in het aantal klassieke deelauto's betekent wel dat voor het parkeren daarvan ruimte in de stad gereserveerd moet worden.

Sociale cohesie

Volgens het Ministerie van Economische Zaken (2015) is een van de redenen om initiatieven in de deeleconomie te ondersteunen, dat ze saamhorigheid in buurten kunnen versterken. Het stimuleren van de sociale cohesie is een belangrijk positief effect van peer-to-peer autodelen, aldus SnappCar. Het bedrijf heeft zelf op kleine schaal onderzoek gedaan naar de effecten van autodelen op sociale cohesie in wijken en buurten. Uit dit SnappCar-onderzoek (in samenwerking met onderzoeksbureau Avance, een impact-adviesbureau) kwam naar voren dat de sociale cohesie wordt bevorderd en het sociale netwerk van betrokkenen groeit door peer-to-peer autodelen. Sommige autodelers hebben zelfs na het contactmoment – bij de sleuteloverdracht – nog contact met elkaar (SnappCar, 2015). Volgens SnappCar krijgt dit sociale effect nog te weinig aandacht: gemeenten zoals Amsterdam en Utrecht richten zich met hun autodeelbeleid voornamelijk op ruimtewinst en een schonere lucht.

SnappCar wil het positieve effect op de sociale cohesie waarborgen. Nieuwe technologische ontwikkelingen, zoals een *smart lock* (waarmee een auto met behulp van een smartphone geopend kan worden), zou persoonlijk contact (de sleuteloverdracht) bij peer-to-peer autodelen overbodig kunnen maken. Volgens SnappCar delen veel gebruikers de auto vaak met dezelfde mensen in de buurt. In die situaties kan het handig zijn om de auto op afstand te kunnen delen, waardoor er geen fysieke sleuteloverdracht nodig is. Maar volgens SnappCar vinden veel gebruikers het belangrijk om de persoonlijke interactie erin te houden. Dat heeft ook te maken met het feit dat een auto een kostbaar bezit is waardoor mensen het prettig vinden om de autolener eerst even te zien. Vanwege dit soort redenen wil het platform de smart lock vooralsnog niet toepassen. Een voorwaarde voor het gebruik van dergelijke technologieën voor SnappCar is dat het sociale contact gewaarborgd moet zijn (interview SnappCar, 2016).

Gelijk speelveld

Autodelen wordt breed gestimuleerd. Dat is te zien aan de grote diversiteit aan autodeelinitiatieven en partijen die bij de Green Deal zijn aangesloten. Maar er bestaat discussie over de kwestie of de ene partij niet meer gestimuleerd wordt dan de andere. Volgens SnappCar is er op dit moment geen gelijk speelveld voor autodeelinitiatieven. Het bedrijf vindt bijvoorbeeld dat Greenwheels privileges geniet omdat het in sommige gevallen steun/subsidie krijgt van gemeenten als het gaat om het verkrijgen van parkeerplaatsen voor de Greenwheels deelauto's. Maar volgens Greenwheels zijn de twee initiatieven niet met elkaar te vergelijken omdat ze andere behoeften hebben. Zo heeft SnappCar niet te maken met gemeenten, parkeervergunningen en de kosten daarvan omdat het gebruik maakt van mensen die een auto met parkeervergunning hebben waar zij zelf voor betalen.¹⁰⁵ Greenwheels maakt gebruik van vaste parkeerplaatsen, waarbij het bedrijf afhankelijk is van 80 verschillende gemeenten voor parkeervergunningen, die allemaal andere regels en vergunningsstructuren hanteren.¹⁰⁶ Hier zou Greenwheels graag afstemming zien tussen gemeenten en de landelijke overheid.

¹⁰⁵ Een parkeervergunning voor particulieren kost in Amsterdam Centrum €267,50 per half jaar. In stadsdeel Oost kost dit €132,50 voor dezelfde periode. In Utrecht betaal je in het centrum €66,45 per kwartaal.

¹⁰⁶ Gemeenten zijn autonoom in hun parkeerbeleid

Het klassieke autodelen kan een gemeente ook (publiek) geld kosten, omdat er kosten verbonden zijn aan de parkeerplaatsen. Gemeenten die klassiek autodelen mogelijk willen maken, moeten dus bereid zijn om dergelijke parkeerruimtes beschikbaar te stellen. Afhankelijk van hoe een gemeente tegenover autodelen staat, verschilt volgens Greenwheels het tarief voor een parkeerplaats per gemeente: van gratis tot 1800 euro per jaar per parkeervak (in Almere). Sommige gemeenten die veel werken aan de druk op openbare ruimte of duurzaamheid in de stad, (zoals Amsterdam, Utrecht en Groningen), vinden autodelen een positieve ontwikkeling. Een tegenprestatie van Greenwheels bij het aanvragen van een parkeervergunning is, dat het gebruiksdata moet delen met de gemeente. Zo moet het bedrijf van tevoren onderbouwen waarom ze een bepaalde parkeerplek nodig hebben en hoeveel ritten ze verwachten. Achteraf moet Greenwheels gebruikscijfers doorgeven. Greenwheels vindt het overigens terecht dat sommige gemeenten het bedrijf ondersteunen door middel van vaste parkeerplaatsen, omdat de Greenwheels deelauto's over het algemeen schoner zijn dan die van SnappCar en bovendien dagelijks worden gebruikt¹⁰⁷ (interview Greenwheels, 2016).

Fiscale aspecten en belastingen

Het verhuren van een auto voor een dag via SnappCar kan de verhuurder al gauw 50 euro opleveren, en over inkomsten moet doorgaans inkomstenbelasting afgedragen worden. Volgens SnappCar bestaat er nog veel onduidelijkheid over inkomsten van gebruikers in de deeleconomie. Het zou helpen als er duidelijkheid komt over waar de grens ligt van wat iemand belastingvrij mag bijverdienen in de deeleconomie. De gemiddelde inkomsten die een autodeler genereert via SnappCar is ongeveer 1500 euro per jaar. Dat is volgens SnappCar voorlopig nog niet een bedrag waar mensen belasting over zouden moeten betalen. Wat betreft SnappCar ligt de grens rond de 5000 euro. Tot dat bedrag hebben gebruikers geen last van de inkomstenbelasting. Maar op het moment dat mensen er hun onderneming van maken en dus meer verdienen, begrijpt SnappCar goed dat de overheid belasting wil heffen. SnappCar wil voorkomen dat de eerste inkomsten die mensen genereren meteen wordt belast, omdat dat de drempel verhoogt voor reguliere autodelers. Het Ministerie van Infrastructuur & Milieu is ook van mening dat er meer duidelijkheid over de fiscale aspecten moet komen. Zeker als autodelen onderdeel gaat uitmaken van het mobiliteitsbeleid.¹⁰⁸ Om autodelen te stimuleren zou (afhankelijk van het type auto) een grens gesteld kunnen worden waarbinnen geen belasting betaald hoeft te worden over de vergoeding.¹⁰⁹

Daarnaast speelt de vraag, wie er verantwoordelijk is voor het opgeven van de inkomsten en wie dit controleert. SnappCar wil niet zelf de belasting innen en is van mening dat gebruikers zelf verantwoordelijk zijn voor de belastingaangifte. Wel is het bedrijf bereid om eventueel data te delen met instanties, bijvoorbeeld wanneer dit samenhangt met (fiscale) maatregelen ter stimulering van autodelen. Het zou gebruikers informatie kunnen geven over de belastingaangifte. Als er regels komen over hoe vaak je een auto kunt verhuren en hoeveel je mag bijverdienen, leidt dat tot een nieuwe uitdaging voor het controleren en handhaven ervan. Het platform zou dan gebruiksinformatie moeten delen met instanties, zodat controle mogelijk is. Daarnaast kan een autodeler actief zijn op verschillende platformen. Regels voor een maximaal te verdienen bedrag zouden dan moeten gelden

¹⁰⁷ 'Het gebruik is anders, en de voertuigen zijn anders. Die van ons zijn schoner. Wanneer je een vervuilde auto neerzet die niet gebruikt wordt, moet je niet verwachten dat je hetzelfde kan krijgen als iemand die de schoonste mogelijke auto neerzet die dagelijks wordt gebruikt' (interview Greenwheels, 2016).

¹⁰⁸ Al gaat het vooralsnog vaak over dermate beperkte inkomsten, dat het de vraag is of je er formeel beleid van de belastingdienst op wil voeren.

¹⁰⁹ Wat bij autodelen speelt is dat het gebruik, en dus het uitlenen van een auto, geld kost (afschrijfkosten). Zolang de vergoeding een tegemoetkoming van deze kosten is, hoeft je er volgens I&M geen belasting over te betalen.

voor het totale aantal platformen waarop een autodeler actief is. Controle en handhaving zouden op alle platformen plaats moeten vinden.

8.3 Beleidsproces: autodelen stimuleren in Nederland

Samenwerking binnen Green Deal Autodelen

Binnen de Green Deal Autodelen werken rijksoverheid, aanbieders van deelauto's, leasemaatschappijen, verzekeraars, gemeenten, bedrijven en belangenorganisaties samen om 100.000 deelauto's in 2018 te realiseren.¹¹⁰ De Green Deal werkt met een stuurgroep en verschillende themawerkgroepen (onder andere rond de thema's kennisdelen en gemeenten). Volgens Greenwheels heeft de samenwerking binnen de Green Deal het contact tussen overheden en aanbieders verbeterd (interview Greenwheels, 2016). Ook kunnen gemeenten ervaringen delen en van elkaars beleid leren. Binnen de Green Deal is er bewust voor gekozen om alle vormen van autodelen erbij te betrekken (interview I&M, 2016). Ten eerste omdat de verschillende vormen waarschijnlijk tegen veel dezelfde dingen aanlopen. En ten tweede leidt dit volgens het Ministerie van I&M tot kruisbestuiving tussen verschillende concepten. Partijen die zich met de consumentenmarkt bezighouden (zoals SnappCar), en partijen die zich met zakelijk autodelen bezig houden, (zoals de leasemaatschappijen en grote werknemers vertegenwoordigd in de Groene Zaak), kunnen van elkaar leren. Het zijn in principe twee verschillende werelden waar men tegen andere typen problemen aanloopt. Bijvoorbeeld rondom fiscale spelregels.¹¹¹ Toch is het volgens het ministerie juist interessant als die twee werelden met elkaar gaan praten. Er kunnen dan nieuwe dingen gebeuren. Zo zet het consumentenplatform WeGo hun platform nu ook in voor de zakelijke markt.

Het niet delen van data is volgens I&M een barrière voor goede samenwerking binnen de Green Deal Autodelen (en het behalen van de doelen uit de Green Deal). Partijen willen bedrijfsgegevens niet delen. Het blijkt voor veel partijen ingewikkeld om los te komen van het eigen bedrijfsmodel en het achterste van hun tong te laten zien. Het samen optrekken en het delen van data zou voor onderzoekers en beleidsmakers erg bruikbaar zijn om meer inzicht te krijgen in wat wel en niet werkt. Wat zijn triggers? Welke ervaringen doen we met elkaar op (interview I&M, 2016)? In het Verenigd Koninkrijk gaat het delen van data via een onafhankelijke derde partij: Carplus.¹¹² Deze partij zet zich in voor duurzame mobiliteit en doet de accreditatie van deelauto-aanbieders (interview Greenwheels, 2016). Een autodeelbedrijf in London moet via Carplus geaccrediteerd zijn. Dit betekent dat een bedrijf aan bepaalde eisen moet voldoen, maandelijks data afstaat en ieder jaar meedoet aan onderzoek (enquête onder gebruikers). Dit levert jaarlijks gegevens op over aantallen gereden kilometers, typen auto's, aantal auto's en de duurzaamheid van auto's.

Stimuleringsmaatregelen

Autodelen in Nederland kan op verschillende manieren worden gestimuleerd. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld (meer en goedkopere) parkeerplaatsen voor autodelers beschikbaar stellen, Overheden kunnen erover communiceren, het gebruik van deelauto's subsidiëren als deze nog niet

¹¹⁰ Greenwheels is kritisch over deze doelstelling, omdat zij vinden dat het doel juist moet zijn om met zo min mogelijk auto's zoveel mogelijk mensen te bedienen.

¹¹¹ Een belangrijke punt met betrekking tot de fiscale regels is volgens het Ministerie van I&M dat het op de zakelijke markt gemakkelijker wordt om een auto te delen. Op de zakelijke markt wordt gebruik gemaakt van leaseauto's. Nu is het noodzakelijk dat een leaseauto op naam van 1 persoon staat, en kan het nog niet op naam van meerdere personen. Dat heeft te maken met de bijtelling die bij een leaseauto hoort. Dat is een directe werkgever – 1 werknemer relatie. Die mag je niet in stukjes knippen als je met meerdere werknemers een leaseauto wilt delen (interview I&M 2016).

¹¹² <http://www.carplus.org.uk/about/>

kostendekkend zijn, maar ook zelf gebruik maken van deelauto's (Crow, 2015). Provincies en regio's kunnen in samenwerking met gemeenten voor een goede koppeling met het openbaar vervoer zorgen.

Door de bekendheid van autodelen te vergroten onder het brede publiek, is er nog veel te winnen volgens SnappCar. Autodelen is nog steeds maar bij een heel klein deel van de bevolking bekend. Zo zijn er wijken waar meer behoefte is aan auto's, (in Amsterdam kunnen er volgens het platform meer auto's bij), terwijl in andere gebieden mensen klagen dat ze hun auto niet kunnen verhuren. De overheid kan autodelen beter bekend maken bij een breder publiek, bijvoorbeeld met een Postbus 51-campagne. Gemeenten kunnen via verkeersborden waarop autodeelplekken staan aangegeven, autodelen beter bekend maken bij burgers. Partijen binnen de Green Deal werken ook aan het vergroten van de bekendheid van autodelen.

Op rijksniveau kunnen fiscale maatregelen (zoals gunstige btw-tarieven) autodelen stimuleren. Greenwheels vindt het jammer dat politici en bestuurders moeite hebben om maatregelen te nemen die mensen prikkelen om uit de eigen auto te komen.¹¹³ Voorbeelden van positieve prikkels zijn korting op de motorrijtuigenbelasting en het fiscaal aftrekbaar maken van de kosten van autodelen. Voorbeelden van maatregelen op landelijk of Europees niveau zijn regels voor schonere auto's. Op gemeentelijk niveau kunnen hogere parkeertarieven (om de kosten van autobezit duurder te maken) helpen, of minder parkeervergunningen. Stimuleren van autodelers op stadsniveau kan door korting op parkeervergunningen of voorrang bij de vergunningverlening.¹¹⁴ SnappCar is bereid om hiertoe data te delen.

SnappCar ziet niet graag dat verschillende vormen van autodelen (peer-to-peer en business-to-consumer) op eenzelfde hoop worden gegooid. Het bedrijf denkt dat peer-to-peer autodelen en de potentie daarvan door overheden wordt onderschat. Voor SnappCar is het belangrijk dat de overheid de kracht van het peer-to-peer autodelen onderkent, omdat deze manier van autodelen sneller kan groeien dan de klassieke vorm en naast duurzaamheid en ruimtewinst ook sociale cohesie stimuleert. SnappCar ervaart het bovendien als last dat het als platform soms gezien wordt als een commerciële onderneming die veel geld aan het verdienen is. Dit in tegenstelling tot andere aanbieders die een coöperatie zijn (zoals MyWheels), of veel sterker een goed-voor-het-milieu-imago hebben (zoals GreenWheels).¹¹⁵ Daardoor willen sommige overheden zich niet verbinden aan SnappCar terwijl deze gemeenten volgens SnappCar wel al jarenlang samenwerken met Greenwheels. SnappCar zou de overheid willen oproepen iets genuanceerder naar de manier waarop zij autodelen vormgeven te kijken. Volgens SnappCar dient de houding van de gemeente Amsterdam tot voorbeeld omdat ze de dialoog met P2P-autodeelplatformen aangaat omdat ze inziet dat dergelijke platformen snel groeien. Algemener wil SnappCar dat sociale ondernemingen in de deeleconomie (zoals SnappCar zelf), meer worden ondersteund. SnappCar wil graag dat de overheid de bedrijven die werken aan een nieuwe economie, erkent als officieel bedrijfstype, en met aparte regelgeving ondersteunt.

¹¹³ Politici of wethouders benadrukken soms dat ze geen automobilist willen pesten (interview Greenwheels 2016).

¹¹⁴ Tegelijkertijd is dat ook fraudegevoelig. Zo zouden mensen zich bijvoorbeeld in kunnen schrijven bij SnappCar om op snel een parkeervergunning te krijgen.

¹¹⁵ Algemener vindt SnappCar dat het debat over de deeleconomie vooral gedomineerd wordt door discussies over Airbnb en Uber (volgens SnappCar geen deeleconomie). Daarmee wordt de deeleconomie zelf geen eer aan gedaan, en daar heeft SnappCar ook last van (interview SnappCar, 2016).

8.4 Conclusie

De overheid wil 100.000 deelauto's in 2018. Deze doelstelling is vastgelegd in een Greendeal met aanbieders van deelauto's, leasemaatschappijen, verzekeraars, gemeenten, bedrijven en belangenorganisaties. Autodelen is gewenst omdat het voordelen oplevert voor het milieu en de druk op infrastructuur en openbare ruimte vermindert. In het geval van peer-to-peer autodelen lijkt het ook goed voor de sociale cohesie. Het business-to-consumer autodelen, zoals bij Greenwheels, gebeurt al 20 jaar. Het peer-to-peer autodelen (zoals SnappCar) is pas sinds een paar jaar in opkomst. Het is aannemelijk dat peer-to-peer autodelen de komende jaren flink zal groeien omdat het gebruik maakt van autobezitters. P2P-platformen hoeven zodoende zelf geen auto's in bezit te hebben, en zijn niet afhankelijk van gemeentelijk parkeerbeleid. Daarom is dit P2P-model snel op te schalen.

Er zijn onduidelijkheden over hoeveel een particuliere autodeler belastingvrij mag bijverdienen. Partijen pleiten voor een heldere grens, maar om deze te kunnen handhaven zal gebruiksinformatie van de autodeler gedeeld moeten worden met overheid of Belastingdienst. Maar bedrijven zijn niet zomaar bereid om data te delen met instanties. Daar moet volgens die bedrijven wel iets tegenover staan, zoals stimuleringsmaatregelen. Het delen van data tussen de partijen binnen de Green Deal Autodelen is ook lastig. Een onafhankelijke derde partij, zoals die in het Verenigd Koninkrijk bestaat, kan hier uitkomst bieden.

Om een stevige groei van het aantal deelauto's in 2018 te realiseren, kunnen verschillende maatregelen helpen. Allereerst kan de overheid het brede publiek via campagnes kennis laten maken met autodelen. Op fiscaal gebied kan autobezit duurder gemaakt worden, en autodelen juist aantrekkelijker. Gemeenten kunnen autodelen stimuleren door parkeerplaatsen beschikbaar te stellen voor autodelers, en de prijs voor parkeervergunningen voor bewoners te verhogen.

9. Analyse van de 5 praktijkcases

Op basis van de case studies uit deel II geeft dit hoofdstuk antwoord op twee van de deelvragen zoals geformuleerd in hoofdstuk 1: Welke publieke belangen spelen een rol in de deel- en kluseconomie? Hoe worden deze publieke belangen gewaarborgd en komt waarborging tot stand en welke rollen spelen met name overheden en platformen daarbij? Paragraaf 9.1 biedt een overzicht van de publieke belangen die een rol spelen in de deel- en kluseconomie en besteedt aandacht aan de manier waarop partijen trachten deze belangen in de nieuwe praktijk te waarborgen. Daarnaast wordt in paragraaf 9.2 besproken hoe deze waarborging tot stand is gekomen in interactie tussen de verschillende platformen en overheden.

9.1 Publieke belangen en hun waarborging

Deze paragraaf biedt een overzicht van de publieke belangen die geraakt worden door de nieuwe praktijken die ontstaan zijn door de opkomst van Helpling, UberPop, Airdnd, Airbnb en SnappCar. Hieronder worden zowel de negatieve als positieve effecten van deel- en klusplatformen besproken.

Negatieve effecten

Tabel 9.1 toont acht publieke belangen die op negatieve wijze beïnvloed (kunnen) worden door diverse deel- en klusplatformen: een gelijk speelveld, belastingheffing, consumentenbescherming, tegengaan van discriminatie, openbare orde, platformonafhankelijkheid, tegengaan van monopolisering en bescherming van privacy en autonomie. Deze paragraaf zal de vraagstukken rond deze publieke belangen verder uitwerken en beschrijft ook hoe overheden (en platformen) deze belangen trachten te waarborgen (voor zover van toepassing). Tabel 9.2 biedt een kort overzicht van de acties van overheden en platformen.

Ongelijk speelveld

Een belangrijk probleem bij online deel- en klusplatformen, is de oneerlijke concurrentie die kan ontstaan tussen consumenten die hun spullen of diensten via platformen aanbieden, en professionele bedrijven die op eenzelfde markt opereren. Particulieren betreden via platformen bestaande markten waar vaak alleen vergunninghouders mogen opereren en waar inkomstenbelasting moet worden betaald. Zo liet Uber via de UberPop-app chauffeurs zonder licentie rondrijden en schenken Airdnd hobbykoks alcohol zonder drankvergunning. Ook bij Helpling, Airbnb en SnappCar ontstaat een ongelijk speelveld met hun professionele tegenspelers.

Dit vraagstuk heeft tot verschillende reacties geleid. UberPop is verboden door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Airdnd mijdt bewust de concurrentie met de horecasector en heeft een bovengrens van één maal per week en een omzet van maximaal 7.000 euro per jaar ingesteld om te voorkomen dat hobbychefs als professioneel worden beschouwd. Verder is de overheid een gesprek aan gegaan met Airdnd en ook met Helpling over deze issues. De gemeente Amsterdam probeert een apart speelveld te creëren voor Airbnb door de verhuur te maximeren (60 dagen per jaar, 4 personen tegelijk). Als reactie hierop verwijdert Airbnb advertenties van woningen wanneer deze dat jaar 60 dagen zijn verhuurd. Bovendien moet toeristenbelasting worden afgedragen en

Tabel 9.2 Negatieve effecten van deel- en klusplatformen

Negatieve effecten	Helpling	Uberpop	Airdnd	Airbnb	SnappCar
Ongelijk speelveld	X	X	X	X	X
Belastingderving	X	X		X	
Beperkte consumentenbescherming	X	X	X	X	X
Discriminatie		X		X	
Schending openbare orde			X	X	
Platformafhankelijkheid	X	X			
Monopolisering		X		X	X
Beperking privacy en autonomie		X		X	

Rathenau Instituut

investeert de gemeente in opsporingscapaciteit om overtreders te kunnen beboeten. De Tweede Kamer heeft een motie over registratieplicht bij woningdelen aangenomen.

Belastingderving

In het verlengde van het ongelijke speelveld ligt de problematiek van belastingheffen, waar de Belastingdienst zich terdege van bewust is (NOS, 2016c). Het is maar de vraag in hoeverre de UberPop-taxichauffeurs, de Helpling-schoonmakers en de Airbnb-huizenverhuurders belasting betalen over hun inkomsten. Wetende dat platformen geen gegevens verstrekken aan de Belastingdienst vanwege de privacy van aanbieders, zal lang niet iedereen zich bekommeren om zijn fiscale plicht. Bij huiskamerrestaurants en particuliere autoverhuurders zijn inkomsten vaker

incidenteel, en zo laag dat het als onkostenvergoeding kan worden gezien.¹¹⁶ In een enkel geval zijn inkomsten echter terugkerend, en met prijzen ruim boven onkosten. In dat geval zou er over de inkomsten toch belasting afdragen moeten worden.

De waarborging van de belastingafdracht krijgt op verschillende wijzen vorm. Zo int Airbnb automatisch toeristenbelasting via het boekingssysteem. Helpling informeert schoonmakers over hun jaarinkomsten om zo hun belastingaangifte te vergemakkelijken. De Belastingdienst geeft op een speciale website meer duidelijkheid over de activiteiten die belastingplichtig zijn.

Beperking consumentenbescherming

Consumentenbescherming is ook een relevant publiek belang dat speelt in alle vijf case studies. Zo zijn hotels aan regels van brandveiligheid gebonden, en restaurants aan regels van voedselveiligheid en verantwoord alcoholgebruik. Bij taxi- en autoverhuurbedrijven geldt dat auto's te allen tijde APK-gekeurd moeten zijn. Hoewel dergelijke garanties ook gelden voor particulieren die hun huis verhuren, een diner verzorgen, een taxirit verlenen, dan wel een auto verhuren, is er vrijwel geen toezicht op de naleving ervan. Daarnaast zijn er regels waar bedrijven zich aan moeten houden, zoals levertijden en klachtenregelingen.

Een belangrijk mechanisme van platformen om de consumentenbescherming te waarborgen is het systeem van beoordelingen. Door sommigen worden beoordelingssystemen gezien als een alternatief voor regels en stellen dat publieke belangen die via regelgeving beschermd worden, ook via beoordelingen beschermd kunnen worden. Goede beoordelingen leiden tot meer klandizie en hogere prijzen voor aanbieders, terwijl slechte beoordelingen leiden tot het tegenovergestelde. Zo worden aanbieders die kwaliteit bieden vanzelf beloond, en zij die dat niet doen gestraft. In sommige gevallen gaan platformen zelfs over tot verwijdering van aanbieders die in de ogen van het platform ondermaats presteren. De vraag is evenwel of de beoordelingen wel een afspiegeling zijn van zaken als productveiligheid, of van de kwaliteit van de geleverde dienst.

Verder geven alle platformen aanwijzingen over o.a. brandveiligheid en hygiëne. Vanuit de zijde van de overheid heeft de gemeente Amsterdam brandmelders verplicht gesteld bij woningdelen via Airbnb. Op het gebied van voedselveiligheid legt de Voedsel- en Warenautoriteit de verantwoordelijkheid bij Airbnb, maar is vooralsnog niet opgetreden. Ook bieden SnappCar en Helpling schadeverzekeringen aan om gebruikers te beschermen en biedt Airbnb een gratis aansprakelijkheidsverzekering aan verhuurders.

Discriminatie

Een specifieke vorm van ontbrekende rechtsbescherming is die tegen discriminatie. Afro-Amerikaanse verhuurders in de Verenigde Staten kunnen relatief minder huur vragen (Edelman en Luca, 2014) en moeten bij Uber langer op een taxi wachten (Ge et al., 2016). Daarnaast zijn er aanwijzingen dat mensen die spelfouten maken in hun onlinecontacten minder snel gekozen worden als aanbieder (Schor et al., 2016). Sinds kort ziet Airbnb het bestrijden van discriminatie als prioriteit en heeft het bedrijf al een aantal maatregelen genomen (Airbnb 2016b). Zo kan men er nu

¹¹⁶ http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/werk_en_inkomen/interneteconomie/interneteconomie-deeleconomie

voor kiezen om aanvragen direct en automatisch te accepteren. Een andere actie is dat Airbnb nu verhuurders verplicht akkoord te gaan met de voorwaarde dat zij iedereen, ongeacht ras, religie, nationaliteit, etniciteit, handicap, geslacht, genderidentiteit, seksuele geaardheid of leeftijd, met respect en zonder oordeel of vooringenomenheid zullen behandelen. Of verhuurders zich houden aan deze belofte is echter lastig na te gaan.

Schending openbare orde

Bij transacties via deelplatformen kan tevens sprake zijn van negatieve externaliteiten, dat wil zeggen derden die hinder ondervinden van een transactie tussen twee partijen. Dit vindt vooral plaats bij woningdelen en huiskamerrestaurants, omdat omwonenden overlast kunnen ervaren in de vorm van geluidsoverlast, verhoogde parkeerdruk of een gevoel van onveiligheid. Het uitdijende toerisme in bepaalde buurten in de Amsterdamse binnenstad als gevolg van woningdelen heeft al tot menig protest geleid. In reactie hierop pleiten sommige gemeentelijke politici voor een restrictiever beleid. Airbnb biedt de mogelijkheid om een klacht over overlast in te dienen. De gemeente Amsterdam heeft een klachtenlijn ingesteld en staat verhuur van appartementen bovendien alleen toe als de Vereniging van Eigenaars (VvE) akkoord is. Om overlast te voorkomen zorgt Airbnb ervoor dat huiskamerrestaurants niet vaker dan één keer in de week open mogen.

Platformafhankelijkheid

Niet alleen consumenten worden in beperkte mate beschermd op platformen, ook aanbieders kunnen lijden onder gebrekkige bescherming van hun rechten. Deze kwestie speelt vooral bij dienstenplatformen zoals UberPop en Helpling, waar aanbieders formeel als freelancers opereren en zo zelf hun werktijden bepalen, maar niet de vrijheid hebben om zelf de prijs te bepalen. In meer fundamentele zin is er sprake van een afhankelijkheidsrelatie tussen aanbieders en de eigenaar van het platform, omdat de eigenaar van het platform aan de hand van beoordelingen – of om andere onbekende redenen – de mogelijkheid heeft de aanbieders van het platform te weren. Om die reden zou er sprake kunnen zijn van een werkgever-werknemer relatie. Helpling zoekt aansluiting bij de Regeling Dienstverlening aan Huis om niet als werkgever aangemerkt te worden. Hier is het laatste woord nog niet over gezegd blijkens de lopende rechtszaken in de Verenigde Staten. Overigens hebben ook de platformen voor spullendelen het recht om aanbieders te weren van hun platform als zij daar reden toe zien, zoals Airbnb al eens heeft gedaan.

Monopolisering

Monopolievorming kan betekenen dat de welvaartsstijging die wordt gegenereerd door platformen, voor een groot deel zal toekomen aan de eigenaren van het platform in plaats van aan de platformgebruikers zelf, terwijl de gebruikers - ironisch genoeg - juist de meeste waarde toevoegen door zaken aan te bieden en beoordelingen achter te laten. De case studies bieden geen voorbeeld van een betere waarborging van de belangen van platformgebruikers op dit vlak.

Beperking privacy en autonomie

Alle vijf de platformen uit deze studie verzamelen data van gebruikers. UberPop en Airbnb gaan hierin het verst. Airbnb gebruikt persoonsgegevens voor commerciële doeleinden. Tegelijkertijd zijn platformen actief in het afschermen van deze data voor overheden. Op het vlak van privacy is er in de case studies geen concrete actie van overheden waar te nemen.

Tabel 9.2 Specifieke acties ondernomen door de vijf platformen en overheid om negatieve effecten te beperken

Negatieve effecten	Actie platform	Actie overheid
Ongelijk speelveld	Airdnd heeft zelf een bovengrens ingesteld van één keer per week om te voorkomen dat hobbychefs als professioneel worden beschouwd. Airbnb heeft aangekondigd om advertenties van woningen te verwijderen wanneer deze 60 dagen zijn verhuurd.	Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft taxirijden via UberPop verboden. Gemeente Amsterdam heeft verhuur via Airbnb gemaximeerd (60 dagen per jaar, 4 personen tegelijk). Ook moet toeristenbelasting worden afgedragen. Gemeente investeert in opsporingscapaciteit om overtreders te kunnen beboeten. Tweede Kamer heeft motie over registratieplicht bij woningdelen aangenomen. Overheid is gesprek aangegaan met Helpling en Airdnd en andere betrokkenen.
Belastingderving	Toeristenbelasting wordt automatisch betaald via Airbnb. Helpling informeert schoonmakers over hun jaarinkomsten om zo de belastingaangifte te vergemakkelijken.	Belastingdienst heeft op speciale website meer duidelijkheid verschaft over activiteiten die belastingplichtig zijn.
Beperking consumentenbescherming	Alle platformen geven aanwijzingen over brandveiligheid, hygiëne, etc. Snappcar en Helpling bieden verzekeringen aan. Airbnb heeft een garantiefonds ingesteld. Alle platformen hebben een systeem waarmee deelnemers beoordelingen kunnen achterlaten, en gaan in enkele gevallen over tot het weren van ongewenste deelnemers.	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) ziet voedselveiligheid in huiskamerrestaurants zoals geboekt via Airdnd, als hun verantwoordelijkheid maar is vooralsnog niet opgetreden. Gemeente Amsterdam heeft brandmelder verplicht gesteld bij woningdelen via Airbnb.
Discriminatie	Airbnb heeft een aantal maatregelen genomen om discriminatie tegen te gaan.	Geen
Schending openbare orde	Met behulp van reviews proberen platformen goed gedrag te stimuleren. Platformen zoals Airbnb bieden de mogelijkheid om een klacht in te dienen als er sprake is van overlast. Airdnd heeft zelfs een bovengrens van één keer per week ingesteld.	Gemeente heeft een Airbnb-klachtenlijn opengesteld voor omwonenden. Gemeente Amsterdam keurt woningdelen alleen goed als verhuurder toestemming heeft van de VVE.
Platformafhankelijkheid aanbieder	Helpling heeft Regeling Dienstverlening aan Huis (RDH) als leidraad genomen om niet als werkgever aangemerkt te worden.	Geen
Monopolisering	Geen	Geen

Beperking privacy en autonomie	Platformen zijn actief om privacy van persoonsgegevens te beschermen richting overheid. Airbnb maakt wel gebruik van persoonsgegevens voor commerciële doeleinden.	Geen
--------------------------------	--	------

Rathenau Instituut

Positieve effecten

Hieronder worden op basis van de case studies vijf positieve effecten van deel- en klusplatformen besproken. Tabel 9.3 toont vijf publieke belangen die door deel- of klusplatformen op positieve wijze beïnvloed (kunnen) worden: welvaart, werkgelegenheid, ondernemerschap, sociale cohesie en milieuwinst. Deze paragraaf werkt de vraagstukken rond deze drie publieke belangen verder uit en beschrijft ook hoe overheden en platformen deze belangen trachten te stimuleren (voor zover van toepassing). Tabel 9.4 biedt een kort overzicht van de acties van overheden en platformen.

Tabel 9.3 Positieve effecten van deel- en klusplatformen

Positieve effecten	Helping	Uberpop	Airdnd	Airbnb	SnappCar
Welvaart	X	X	X	X	X
Werkgelegenheid	X	X			
Ondernemerschap	X	X	X	X	
Sociale cohesie			X	X	X
Milieuwinst					X

Rathenau Instituut

Welvaart

Het belangrijkste effect van de deel- en kluseconomie zijn lagere prijzen. Via platformen kunnen consumenten steeds vaker goedkoper spullen of diensten huren dan via een bedrijf. De kostendaling is vooral het gevolg van de lagere transactiekosten voor platformdeelnemers, maar soms ook van het ontlopen van belastingen, sociale premies en formele kwaliteitsstandaarden. Het platform stelt een groot aantal vragers en aanbieder in staat elkaar op een snelle manier te vinden en in goed vertrouwen. Dit leidt tot lagere prijzen en klantgerichte dienstverlening.

Werkgelegenheid

De efficiëntieslag die gepaard gaat met platformdiensten, draagt ook bij aan economische groei en de creatie van nieuw werk voor freelancers. Door lagere prijzen zal de vraag naar bepaalde diensten toenemen, en zo zal er meer werk ontstaan in die sectoren. Het positieve effect op werkgelegenheid concentreert zich dan ook in de kluseconomie zoals bij Helping en UberPop. Ook neemt het besteedbaar inkomen toe van consumenten die het uitgespaarde geld weer aan andere zaken besteden, wat indirect ook meer werk oplevert. Bij platformisering, als gevolg van robotisering en automatisering, worden mensen die voorheen vraag en aanbod koppelden vervangen door algoritmes. Daardoor gaan ook banen verloren. Daarnaast gaan er ook reguliere banen verloren bij bedrijven die concurrentie ondervinden van consumenten die onderling gaan delen in de deeleconomie (zoals bij hotels en autoverhuurbedrijven). De grote vraag is, of de genoemde welvaartswinsten en creatie van nieuw werk het verlies aan banen zullen compenseren. Historisch is dat steeds het geval geweest bij processen van automatisering, digitalisering en robotisering, maar er bestaat sinds 2010 discussie onder economen of dat ook gaat gelden voor de toekomst (Van Est en Kool, 2015).

Ondernemerschap

Platformen kunnen een infrastructuur bieden aan mensen om zichzelf in nieuwe richtingen te ontwikkelen. Dit geldt bijvoorbeeld voor mensen die beginnen met maaltijden verzorgen via Thuisafgehaald of Airdnd, en later een eigen restaurant openen of als kok in een bestaand restaurant worden aangenomen. Daarnaast zorg(d)en platformen als UberPop en Helping ervoor dat mensen wat kunnen bijverdienen.

Sociale cohesie

Platformen kunnen ook de sociale cohesie vergroten tussen mensen, omdat op deze manier vreemden gemakkelijk met elkaar in contact komen. Uit deze ontmoetingen kunnen weer waardevolle sociale relaties ontstaan, zeker wanneer er sprake is van herhaalde ontmoetingen in de buurt (zoals bij SnappCar). De mate waarin de sociale cohesie wordt bevorderd, zal wel per platform verschillen. Zo zijn taxiritten (UberPop) kortdurend en doorgaans onpersoonlijk, terwijl men elkaar tijdens het liften beter kan leren kennen. En terwijl huizenverhuur (Airbnb) steeds onpersoonlijker is geworden, streven huiskamerrestaurants (Airdnd) juist een huiselijke setting na. Airbnb en SnappCar bevorderen de sociale cohesie door het organiseren van evenementen waar aanbieders elkaar kunnen ontmoeten. Voor deze platformen is sociale cohesie ook een belangrijk element in de marketing. De gemeente op haar beurt probeert een bredere groep mensen kennis te laten maken met de deeleconomie via de Stadspas.

Milieuwinst

Platformen kunnen milieuvoordelen opleveren. Autodelen (SnappCar) en carpoolen/liften (BlaBlaCar) leveren milieuwinst op. Deze deelpraktijken zorgen ervoor dat er minder auto's nodig zijn, minder autokilometers per persoon worden gereden, en de bezettingsgraad van auto's wordt verbeterd. Of huizendelen (Airbnb) en taxidiensten (UberPop) daadwerkelijk bijdragen aan het milieu, valt nog te bezien. Onafhankelijke empirische onderzoeken naar de milieueffecten van deze platformen ontbreken helaas nog. Zo zou Airbnb kunnen leiden tot minder aanbouw van nieuwe hotels en daarmee tot energie- en materiaalbesparing, maar zorgen de lagere prijzen voor een buitenlandverblijf ook voor meer milieuvervuiling door extra vliegverkeer. Ook bij taxivervoer zijn de effecten ambigu. Massaal gebruik van de taxi kan autobezit in steden drastisch verminderen, maar kan het totaal aantal autokilometers vergroten, ten koste van fiets en openbaar vervoer.

Airbnb en SnappCar benadrukken milieuwinst in hun marketing. Door middel van de Green Deal Autodelen stimuleert de overheid de praktijk van het autodelen. Zo zijn inkomsten (in de vorm van onkostenvergoeding) belastingvrij en verstrekken verschillende gemeentes informatie over autodelen aan nieuwe inwoners.

Tabel 9.4 Specifieke acties ondernomen door de vijf platformen en overheid om positieve effecten te bevorderen

Positieve effecten	Actie platform	Actie overheid
Welvaart	Alle vijf de platformen zorgen voor lagere prijzen en een klantgerichte dienstverlening.	Geen
Ondernemerschap	Geen	Geen
Werkgelegenheid	Geen	Geen
Sociale cohesie	Sommige platformen (Airbnb, SnappCar) organiseren evenementen waar aanbieders elkaar kunnen ontmoeten. SnappCar en Airdnd benadrukken sociale cohesie in marketing.	Gemeente Amsterdam probeert een bredere groep mensen kennis te laten maken met deeleconomie initiatieven door deze te koppelen aan de Stadspas.
Milieuwinst	SnappCar en Airbnb benadrukken milieuwinst in marketing.	Overheid stimuleert p2p autodelen d.m.v. Green Deal Autodelen; opbrengsten (als onkostenvergoeding) zijn belastingvrij; verschillende gemeente verstrekken informatie aan nieuwe bewoners over p2p autodelen.

9.2 Interactie tussen platformen en overheden

Deze paragraaf beschrijft de interactie tussen platformen en overheden over de publieke belangen die spelen rondom deel- en klusplatformen. De vraag is hoe deze publieke belangen te waarborgen en wie verantwoordelijkheid draagt voor de waarborging overheden, platformen of wellicht andere actoren verantwoordelijkheid dragen. We gaan eerst in op de houding van platformen.

Houding van platformen

De casestudies laten zien dat platformen sterk verschillen in de ambities die ze nastreven en de houding die ze aannemen ten aanzien van overheden. Waar Airdnd bewust streeft naar het klein houden van de activiteiten, wilde UberPop juist een nieuwe vorm van mobiliteit creëren. En waar Airdnd het gesprek aan is gegaan met de overheid koos UberPop ervoor om de taximarkt te veranderen door een juridische en mediastrijd. Deze laatste opstelling kan een bedrijf zich alleen permitteren wanneer het kapitaalkrchtig is.

Platformen proberen zich op diverse manieren publiek en juridisch te legitimeren. Helpling maakt gebruik van de mogelijkheden die de bestaande Regeling Dienstverlening aan Huis biedt. De effectiviteit van dit regelgevingskader staat al jaren ter discussie. Helpling claimt dat het platform er voor kan zorgen dat dit kader effectief wordt. UberPop legitimeerde haar diensten en het omzeilen van de bepalingen in de Taxiwet door op te merken dat deze wet verouderd zou zijn. Wanneer Airdnd er op gewezen wordt dat het bedrijf niet voldoet aan de wet- en regelgeving in de horeca, bijvoorbeeld ten aanzien van alcohol schenken, verwijst het platform naar de trend van *blurring* waarbij de kapper of kledingzaak een glaasje wijn aanbiedt. Airbnb stelt dat de regelgeving voor de hotelsector niet voor hen geldt omdat ze een onlineplatform zijn. SnappCar positioneert zich als een platform waarmee tal van beleidsdoelstellingen gehaald kunnen worden. Kortom, platformen proberen ruimte te creëren voor hun nieuwe praktijken door enerzijds aan te sluiten bij bestaande reguleringskaders (Helpling) en beleidsdoelen (SnappCar) of anderzijds bestaande kaders juist uit te dagen, door deze als verouderd weg te zetten (UberPop & Airdnd), of te stellen dat ze niet van toepassing zijn (Airbnb).

Direct aansluitend bij het laatste punt, worden platformen actief in een bepaalde sector, maar presenteren zij zich als organisaties die niet passen binnen de bestaande kaders voor die sector, omdat hun identiteit niet aansluit bij de categorieën, concepten, specificaties, maatregelen, eisen of voorwaarden die daarin zijn gedefinieerd (vgl. Maclaine Pont et al., 2010, 10). Zo presenteert UberPop zich niet als taxibedrijf maar als technologiebedrijf en meent Airbnb een online handelsplatform te zijn in plaats van een woningmakelaar. In het geval van Airbnb heeft dit bijvoorbeeld consequenties voor de verplichting om data te delen met overheden. Helpling wil niet als werkgever getypeerd worden, terwijl er ook redenen zijn om het platform wel als zodanig zo te kenmerken. Als werkgever zou Helpling veel meer verantwoordelijkheden hebben ten aanzien van de schoonmakers. Diverse platformen dagen zodoende bestaande wettelijke categorieën uit. Zolang het nog onduidelijk is hoe bepaalde platformen juridisch bestempeld moeten worden, is er onduidelijkheid over rechten, plichten en verantwoordelijkheden.

Ten derde valt op dat platformen tijdens hun interviews allen aangaven dat zij de overheid verantwoordelijk achten voor de handhaving van regels c.q. de publieke belangen. Het lastige aan

dit uitgangspunt is dat overheden vaak niet effectief kunnen handhaven zonder data over gebruikers en gebruik van platformen. Deze data wensen de platformen echter niet te delen met overheden. Of niet zonder dat daar een tegenprestatie tegenover staat. Airdnd is bijvoorbeeld bereid het gesprek aan te gaan over het delen van geanonimiseerde gebruikersdata maar wil in ruil daarvoor graag helderheid over regelgeving: wat is wel en niet toegestaan.

Houding van overheden

Kader 1.2 presenteert vier mogelijke beleidsopties in relatie tot digitale platformen: strikte handhaving, deregulering, ad-hoc regulering, geen interventie (gedogen). De vijf cases laten zien dat de verschillende overheden verschillende beleidsstrategieën hebben gehanteerd ten aanzien van de platformen. UberPop is inmiddels verboden. De overheid heeft de regels uit de taxiwet gehandhaafd, met als gevolg dat de dienst UberPop verboden werd. Airdnd en Helpling worden als het ware gedoogd, maar bij Airdnd volgt wellicht een Right-to-Challenge-traject. Voor Airbnb is er door de gemeente Amsterdam ad-hoc regulering ontwikkeld met als belangrijkste maatregel dat verhuurders hun woning maximaal 60 dagen per jaar mogen verhuren. Hierbij is recentelijk de handhaving hiervan vooral bij Airbnb zelf belegd. Voor autodelen zijn de sturingsopties meer gericht op stimuleren in plaats van reguleren. Zo is er een Green Deal Autodelen opgezet waarin de overheid participeert.

Deel III

Deel- en kluseconomie in publiek perspectief

In hoofdstuk 10 behandelen we de hoofdvraag van deze studie: Hoe kunnen publieke belangen die geraakt worden door de deel- en kluseconomie gewaarborgd worden? We sommen twintig inzichten op om de publieke en politieke discussie over de deel- en kluseconomie te inspireren en vorm te geven aan het beleidsproces om publieke belangen te waarborgen.

10. Twintig inzichten voor debat, beleid en politiek

De deel- en kluseconomie groeit sterk, zowel qua omzet, als mogelijkheden en deelnemers. Alleen al in Nederland zijn er meer dan 150 mogelijkheden om via een onlineplatform gebruik te maken van onbenutte goederen of diensten. En in 2014 heeft volgens ING (2015) 8% van de Nederlandse huishoudens iets tegen betaling afgenomen of geleend binnen de deeleconomie. Die dynamiek zal zich mogelijk verheven in de nabije toekomst nu platformen in steeds meer domeinen van de samenleving doordringen en ook apparaten, huizen, robots en mensen een integraal onderdeel worden van het Internet of Things. PWC (2015) verwacht zelfs dat in 2035 de omzet van de consumer-to-consumer deeleconomie in belangrijke sectoren, zoals reizen en autodelen, vergelijkbaar zal zijn met die van de traditionele (producer-to-consumer) economie. Huizendelen zou dan bijvoorbeeld 50 procent van de hotelmarkt voor zijn rekening nemen, en deelauto's 50 procent van de kilometers die met een auto worden afgelegd.

Het Rathenau-rapport *Opwaarderen: Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving* (Kool et al., 2017) toont dat de verregaande digitalisering van de samenleving fundamentele ethische en maatschappelijke vragen oproept en dat de overheid, de toezichthouders, het bedrijfsleven en de samenleving nog onvoldoende zijn toegerust om met deze nieuwe vragen om te gaan. Deze studie over deel- en klusplatformen illustreert dit algemene verschijnsel. De deel- en kluseconomie zijn innovaties die kansen bieden voor werk, lagere prijzen, meer keuzevrijheid, en voor milieu en sociale cohesie. Tegelijkertijd botst de manier waarop platformen en haar gebruikers opereren met bestaande marktpartijen en de instituties die waren ontwikkeld om bepaalde publieke belangen te behartigen. Beleidsmakers en politici staan dus voor lastige afwegingen, omdat platformen enerzijds bepaalde publieke belangen bevorderen, maar anderzijds andere publieke belangen schaden. De kansen en de problemen die zulke platformen genereren, stellen de overheid zodoende voor nieuwe vragen. En terwijl de roep om actie vanuit allerlei geledingen groeit, heeft de overheid nog maar beperkt grip op de manier waarop platformen effect hebben op tal van publieke belangen.

Om dat te begrijpen, is het nuttig om digitale platformen als innovatie te vergelijken met andere innovaties (Frenken, 2016). Op het gebied van nieuwe medicijnen, nieuwe vliegtuigen, nieuw voedsel, nieuwe bouwmethoden en nieuw speelgoed, is innovatie inmiddels sterk gereguleerd. Dat houdt op het gebied van medicijnen bijvoorbeeld in dat nieuwe medicijnen via wettelijk verplichte klinische trials eerst jarenlang getest moeten worden voordat ze op de markt worden toegelaten. Bij de opkomst van de deel- en kluseconomie zien we echter iets anders gebeuren. Bedrijven lanceren namelijk tal van nieuwe platformen, waarbij ze de bestaande regels negeren en voor ouderwets en niet meer van deze tijd verklaren. Bij medicijnen en auto's zou dat als een groot schandaal worden gezien. Denk alleen maar aan het dieselschandaal van Volkswagen, dat leidde tot immense imagoschade en boetes. Het is platformen gelukt om tegen de regelgevende kaders in snel te groeien. Daardoor hebben platformbedrijven op allerlei wijzen legitimiteit gecreëerd: via geloof in technologische vooruitgang, de aantrekkelijkheid van ondernemerschap, nieuwe diensten en het

gemak en de baten voor gebruikers en de winst voor de economie. Daarnaast zagen we in hoofdstuk 9 dat diverse platformbedrijven bestaande kaders juist uitdagen, door deze als verouderd weg te zetten of te stellen dat ze voor hen niet van toepassing zijn. Deze conceptuele en juridische verwarring creëert onduidelijkheid over rechten, plichten en verantwoordelijkheden met betrekking tot het waarborgen van publieke belangen.

In dit slothoofdstuk gaan we in op de centrale vraag van deze studie: Hoe kunnen publieke belangen die geraakt worden door de deel- en kluseconomie gewaarborgd worden? In deze studie hebben we gekeken naar deel- en klusplatformen die actief zijn in uiteenlopende sectoren, en die zowel economisch als institutioneel sterk van elkaar verschillen. Problemen met regelgeving treden lang niet in alle sectoren op. Zo zijn spullendelen (Peerby), autodelen (SnappCar) en carpools (BlaBlaCar) gewoon toegestaan omdat de opbrengsten hiervan incidenteel zijn en als onkostenvergoeding worden beschouwd. Ook klusplatformen zoals Werkspot opereren conform bestaande regelgeving omdat zij enkel met professionele en bij de Kamer van Koophandel geregistreerde aanbieders werken, en er ook geen vaste prijzen gelden op het platform. Juist bij platformen waar het gaat om particulieren die permanent hun goederen of diensten aanbieden, botsen deel- en klusplatformen met regelgeving die geldt voor reeds bestaande professionele aanbieders in een sector.

De diversiteit aan platformen geeft aan dat de beleidsopgave complex is en dat met betrekking tot beleid een case-by-case benadering een logisch uitgangspunt is.¹¹⁷ Toch kunnen we aan de hand van de vijf casestudies aangevuld met het literatuuronderzoek en eerdere rapporten van het Rathenau Instituut algemene lessen trekken over hoe publieke belangen die samenhangen met de deel- en kluseconomie gewaarborgd kunnen worden. Dit hoofdstuk benoemt geen concrete maatregelen of voorstellen voor wetwijzingen, maar twintig inzichten voor beleid, debat en politiek. De twintig inzichten groeperen we in vier categorieën: verheldering en dialoog (paragraaf 10.1), stimulering van positieve effecten (paragraaf 10.2), beperking van negatieve effecten (paragraaf 10.3), en handhaving (paragraaf 10.4).

10.1 Verheldering en dialoog

1. Ga negatieve effecten van de deel- en kluseconomie tegen en stimuleer de positieve effecten

In hoofdstuk 9 hebben we zowel negatieve als positieve effecten van deel- en klusplatformen besproken. Publieke belangen die op negatieve wijze beïnvloed (kunnen) worden zijn: gelijk speelveld, belastingheffing, consumentenbescherming, platformonafhankelijkheid, openbare orde, tegengaan van monopolisering en bescherming van privacy en autonomie. Daarnaast kunnen deel- en klusplatformen positieve effecten hebben op het gebied van welvaart, werkgelegenheid, ondernemerschap, sociale cohesie en milieuwinst. Het handelen van overheden en platformen dient er op gericht te zijn om de negatieve effecten zoveel mogelijk te mitigeren en positieve effecten na te streven.

¹¹⁷ Minister Kamp van Economische Zaken geeft aan per geval te kijken in hoeverre er ruimte is om publieke belangen te borgen, of er aanvullende regels nodig zijn of dat verduidelijking van bestaande regels nodig is (Ministerie van Economische Zaken, 2015a).

2. Stimuleer onderzoek naar en dialoog over de effecten van deel- en kluseconomie op publieke belangen en manieren om die te waarborgen

Er bestaat nog maar weinig empirisch onderzoek naar effecten van deel- en kluseconomie op diverse publieke belangen. Naast meer wetenschappelijk onderzoek is ook meer dialoog nodig.

De academische literatuur op het gebied van de publieke belangen die samenhangen met de opkomst van de deel- en kluseconomie en hoe deze belangen in de praktijk gewaarborgd kunnen worden, staat nog in de kinderschoenen. Om beter zicht op te krijgen op zowel positieve en negatieve effecten is meer empirisch onderzoek nodig. Publieke belangen worden gevoeld en kenbaar gemaakt door mensen die betrokken zijn bij deel- of klusplatformen of daar de gevolgen aan den lijve van ondervinden. Juist bij nieuwe ontwikkelingen is zowel onderzoek als vroegtijdige dialoog tussen diverse stakeholders nodig om zicht te krijgen op publieke belangen die een rol spelen en op zoek te gaan naar manieren om die te waarborgen. Studie en dialoog kunnen elkaar daarbij wederzijds stimuleren.

3. Verhelder de juridische status van deel- en klusplatformen

Diverse platformen dagen bestaande wettelijke categorieën uit. Juridische onduidelijkheid leidt tot onhelderheid over hoe en door wie diverse publieke belangen gewaarborgd moeten worden. Het is daarom belangrijk om de juridische status van platformen te verhelderen.

In hoofdstuk 9 zagen we dat platformen ruimte creëren voor hun nieuwe praktijken door enerzijds aan te sluiten bij bestaande reguleringskaders en anderzijds bestaande kaders juist uit te dagen. Dat laatste kan door bestaande kaders als verouderd en dus als niet meer van toepassing weg te zetten. Platformen die in een bepaalde sector actief zijn, kunnen ook beweren dat hun identiteit niet aansluit bij de categorieën, concepten, specificaties, maatregelen, eisen of voorwaarden die daarin zijn gedefinieerd (vgl. Maclaine Pont et al. 2010, 10). Zolang het nog onduidelijk is hoe bepaalde platformen juridisch bestempeld moeten worden, is er onduidelijkheid over rechten, plichten en verantwoordelijkheden. Hier ligt zodoende een belangrijke opgave voor de overheid om de juridische status van een bepaald platform te verhelderen. Dit kan ook betekenen dat een nieuwe juridische vorm gevonden wordt. Ook op het gebied van consumentenbescherming is helderheid geboden ten aanzien van de rechten en plichten van platform, huurder en verhuurder in geval van schade, annulering of oplichting. Zo blijkt uit een overzicht van de Consumentenbond dat consumenten in sommige gevallen aanspraak kunnen maken op hun annulerings-, reis-, WA- of rechtsbijstandverzekering (Consumentengids, 2017).

10.2 Stimulering van positieve effecten

In deze paragraaf benoemen we een aantal mogelijkheden om de positieve effecten van platformen te stimuleren. Eerst noemen we vier inzichten met betrekking tot gebruikers en het gebruik van platformen. Voor de gebruiker is het cruciaal dat de beoordelingen op platformen betrouwbaar zijn en dat beoordelingsprofielen meegenomen kunnen worden wanneer men naar een ander platform overstapt. Via het aanpassen van belastingen kan tevens de deelname aan die deel- of kluseconomie-activiteiten die grote positieve milieueffecten sorteren, gestimuleerd worden. Vanuit het oogpunt van sociale rechtvaardigheid is het van belang dat ook sociaal zwakkeren kunnen

profiteren van deel- en klusplatformen. Daarnaast benoemen we twee inzichten die gericht zijn op het stimuleren van marktconcurrentie en *not-for-profit* en coöperatieve platformen.

Gebruikers

4. Waarborg de betrouwbaarheid van beoordelingen op platformen

Voor de wijze waarop platformen mogen omgaan met gebruikersbeoordelingen zou de overheid specifieke richtlijnen kunnen ontwerpen, opdat manipulatie van beoordelingen wordt tegengegaan.

Een probleem met zelfregulering via onderlinge beoordelingen is dat de betrouwbaarheid van een beoordeling geenszins gegarandeerd is (Bijlsma et al., 2016). Sommige platformen passen beoordelingen aan of kiezen ervoor om bepaalde (negatieve) beoordelingen niet te laten zien. Deze keuzes van een platform zouden kunnen worden verklaard door het feit dat gebruikers de kwaliteit van een platform deels aflezen van de kwaliteit van de beoordelingen, en liever niet actief zijn op een platform waar relatief veel negatieve beoordelingen te lezen zijn. Ook is het heel wel mogelijk dat sommige beoordelingen ten onrechte positief zijn omdat de beoordeelde korting bood aan de beoordeelaar in ruil voor een goed beoordeling, of de beoordeling ten onrechte heel negatief is omdat de beoordeelde weigerde deze korting te geven. De huidige wet- en regelgeving is echter nog niet ingericht op het waarborgen van de betrouwbaarheid van beoordelingen (Bijlsma et al. 2016; Van Dijck et al., 2016). De overheid zal zich dus moeten bezinnen op het ontwikkelen van nieuw beleid dat de betrouwbaarheid van beoordelingen en reputatieprofielen verbetert, opdat deze vorm van zelfregulering maximaal effectief kan zijn.

De deelnemers zelf vormen de belangrijkste schakel in het behartigen van publieke belangen. Platformgebruikers laten beoordelingen achter die andere consumenten beschermen tegen malafide, onbeschofte of anderszins onbetrouwbare medegebruikers. Zelfregulering kan goed werken omdat de wetenschap dat men wordt beoordeeld, een meer coöperatief en sociaal gedrag uitlokt bij de deelnemers. Dit systeem van beoordelingen zou in principe ook kunnen worden uitgebreid naar derden die overlast kunnen ondervinden, zoals de burens van een Airbnb-verhuurder. Zij zouden ook een review kunnen achterlaten over hun ervaring als buur van een tijdelijke bewoner. Op die wijze kunnen ook de belangen van anderen dan de deelnemers beschermd worden, in het bijzonder het voorkomen van burenoverlast en gevoelens van onveiligheid. Tenslotte maken platformen ook zelf gebruik van de beoordelingen bij hun afweging aan wie de toegang ontzegd moet worden na herhaaldelijke klachten (zoals bij overlast, contractbreuk, intimidatie, geweld of discriminatie).

5. Zorg ervoor dat gebruikers van platformen hun opgebouwde reputatiedata mee kunnen nemen naar een ander platform

Om de marktmacht van platformen in te perken, zou de overheid een beleid moeten ontwikkelen dat consumenten in staat stelt hun beoordelingen mee te nemen naar een ander platform om overstappen tussen platformen te vergemakkelijken.

Een probleem is dat gebruikers ingesloten raken in een platform waar zij reeds veel (positieve) beoordelingen hebben ontvangen. Immers, zouden zij een ander platform gaan gebruiken, moeten gebruikers weer opnieuw beoordelingen verzamelen en zo een reputatie opbouwen. De concurrentie tussen platform wordt hiermee afgezwakt, omdat gebruikers minder prikkels hebben over te stappen tussen platformen. Een manier om dit tegen te gaan is om gebruikers toe te staan om beoordelingen zelf te beheren en deze dus te kunnen “meenemen” als zij besluiten van platform te wisselen, om zo het overstappen tussen platformen te vergemakkelijken. Het gaat hier om dataportabiliteit, vergelijkbaar met recht van consumenten hun mobiele telefoonnummer te behouden als zij wisselen van telecomaandbieder.

6. Herzie belasting om gebruik van platformen met hoge milieuwinst te stimuleren

Bezie in hoeverre belastingen op bezit verhoogd, en die op gebruik verlaagd kunnen worden, met name voor activiteiten op platformen met hoge milieuwinst (autodelen, carpoolen, liften, parkeerplaatsdelen).

De overheid kan een aantal belastingen herzien. Door belasting op bezit te verhogen en op gebruik te verlagen, kan onbenutte capaciteit beter worden benut. Een dergelijke verschuiving in de belastinggrondslag creëert zowel een prikkel bij bezitters om hun spullen te delen als bij gebruikers om geen extra spullen te kopen. Aangezien de positieve milieueffecten met name optreden bij autodelen en carpoolen, zou de belasting op autobezit verhoogd kunnen worden. Omdat deze in Nederland echter al aan de hoge kant ligt, zou zo’n maatregel idealiter in overleg met onze buurlanden moeten worden genomen. Het is gemakkelijker de kosten van een parkeervergunning te verhogen tot de marktprijs (De Groote et al., 2015). Tegelijkertijd zou particulier autoverhuur volledig belastingvrij gemaakt kunnen worden, aangezien de inkomsten als onkostenvergoeding kunnen worden aangemerkt.

Anders dan bij autodelen ligt het in de rede om verhuuropbrengsten van woningdelen als inkomsten te zien, en als zodanig te belasten, zoals de Belastingdienst dat nu al doet. Belastingen zijn in dit verband mogelijk ook gerechtvaardigd om de groeiende ongelijkheid die woningdelen in de hand speelt, weer te nivelleren. Immers, woningbezitters die hun woning delen zien hun inkomsten stijgen, terwijl woninghuurders niet profiteren en zelfs een hogere huur betalen in de particuliere sector. Belastingen op inkomsten uit verhuur verkleinen dus de netto-inkomsten voor verhuurders, en leveren extra middelen voor de overheid. De overheid zou die extra middelen kunnen inzetten om huurders of starters op de koopmarkt tegemoet te komen. Volgens de huidige regels dient de verhuurder 70 procent van de inkomsten minus gemaakte kosten op te geven als inkomsten bij de belastingaangifte. Gezien de maatschappelijke kosten van overlast en handhaving, en de toegenomen schaarste op de markt voor reguliere kamers en woningen, zou zelfs een hoger belastingpercentage dan voorheen overwogen kunnen worden.

7. Stimuleer dat sociaal zwakkeren profiteren van de deel- en kluseconomie

Sociaal zwakkeren profiteren op dit moment nog maar weinig van de deel- en kluseconomie. Ontwikkel sociaal beleid waarmee sociaal zwakkeren bekend worden gemaakt met de mogelijkheden en voordelen die deel- en klusplatformen hen kunnen bieden.

Via voorlichting kunnen mensen met lagere inkomens meer betrokken worden bij deelplatformen. Daarnaast is aandacht voor de mogelijkheden van de deel- en kluseconomie binnen sociaal beleid van belang. Onze studie laat daarvan een aantal voorbeelden zien. De koppeling tussen de stadspas en platformen door de Gemeente Amsterdam is hiervan een voorbeeld. Om lagere inkomens meer te laten profiteren van de deeleconomie kan tevens worden overwogen om tijdelijk verhuur van sociale woningbouw toe te staan. Gezien het feit dat vele woningen in meer of mindere mate worden gesubsidieerd, zou de verhurende instelling een aanzienlijk deel van de inkomsten kunnen claimen. Ook kan de overheid overwegen mensen met een uitkering toe te staan bij te verdienen via klusplatformen, ook als die momenteel niet precies volgens de regels opereren. Dergelijk werk biedt namelijk voor velen een manier om relevante werkervaring op te doen (inclusief reviews die dat codificeren), en verkleint daarmee de afstand tot de arbeidsmarkt.

Platformen

8. Houd toetredingsbarrières voor nieuwe platformen laag

De consument heeft zowel baat bij monopolisering als bij concurrentie tussen deel- en klusplatformen. Door in haar mededingingsbeleid de toetredingsbarrières voor nieuwe platformen zo laag mogelijk te houden, kan de overheid ervoor zorgen dat zelfs een monopolistisch platform concurrentie ervaart van potentiële nieuwe toetreders.

De overheid dient na te gaan of de concurrentie tussen deelplatformen en klusplatformen onderling wel voldoende is. Vanwege netwerkeffecten zullen aanbieders en vragers de neiging hebben om van eenzelfde platform gebruik te maken. Zo is bijvoorbeeld de kans op een match bij een monopolistisch platform het grootst. Op deze manier ontstaat een “natuurlijk” monopolie (Bijlsma et al., 2016). Gebruikers zullen het platform niet snel verlaten wanneer daardoor het reputatieprofiel dat ze hebben opgebouwd zijn waarde verliest. Zo’n marktsituatie zorgt er voor dat zo’n platform hoge marges kan rekenen. Daarnaast leidt een monopolistisch platform tot een concentratie van waardevolle data, waarmee een platform op termijn een te grote politieke machtsfactor kan worden, zeker als een platform wereldwijd opereert maar niet per se aan nationale of lokale wet- en regelgeving hoeft te voldoen (Van Dijck et al., 2016). Paradoxaal is de consument dus zowel gebaat bij monopolisering (om de netwerkvoordelen te maximaliseren), als bij concurrentie (opdat de platformen niet te hoge marges kunnen vragen). Het gaat bij platformdiensten om concurrentie *om* de (gehele) markt en niet per se *op* de markt. De overheid zal in haar mededingingsbeleid dus vooral de toetredingsbarrières voor nieuwe platformen zo laag mogelijk moeten zien te houden, zodat zelfs een monopolistisch platform concurrentie ervaart van potentiële nieuwe toetreders (Bijlsma et al., 2016).

9. Stimuleer *not-for-profit* platformen en platformcoöperaties

De huidige platformen zijn veelal *for-profit* platformen. Gegeven de onzekerheid van de precieze effecten van platformen, is het ongewenst dat de informatiemaatschappij nu al ingesloten raakt in één bepaald type platform. In deze fase van de ontwikkeling ligt er voor de overheid een taak om een grotere variëteit aan platformen te bevorderen, zoals *not-for-profit* platformen en platformcoöperaties.

Momenteel zijn de deel- en klusplatformen die op grote schaal worden gebruikt, tamelijk homogeen in hun ontwerp, beheer en eigendom. Zo zijn de meeste platformen opgezet als een for-profit platform voor monetaire transacties tussen geïdentificeerde individuen die geen medezeggenschap hebben anders dan de mogelijkheid elkaar te beoordelen. Technisch gezien zijn er echter vele andere platformen mogelijk. Zo kunnen platformen als coöperatie in plaats van als bedrijf worden opgezet, waarbij gebruikers niet alleen delen in gebruik, maar ook delen in eigendom en zeggenschap. Terwijl dit model bij autodelen al langer wordt gehanteerd, zijn er nu ook steeds meer platformcoöperaties opgericht in de kluseconomie (Scholz, 2014; Scholz & Schneider, 2016).¹¹⁸ Ook zijn er voorbeelden van platformen waar mensen spullen delen of diensten verlenen zonder dat er geld mee gemoeid is. Alternatieven zijn ruilplatformen, virtuele betaalmiddelen, blockchain, of puur altruïsme. Tenslotte zijn er platformen waar deelnemers niet per se onder hun ware identiteit hoeven te opereren, wat de toegankelijkheid garandeert en discriminatie tegengaat (Peerby bijvoorbeeld).

De overheid kan dergelijke alternatieve platformen op verschillende manieren steunen (via subsidie, onderzoek, regelgeving, integratie met sociaal beleid, of anderszins). En wanneer de overheid als organisatie zelf gebruik maakt van platformen, zou zij in de keuze voor een bepaald platform ook rekening kunnen houden met de publieke waarden die het platform dient (Van Dijck et al., p. 140). Dergelijke steun hoeft niet per se te worden opgevat als oneerlijke concurrentie ten opzichte van puur commerciële initiatieven. Het kan ook worden gezien als onderdeel van innovatiebeleid, waarbij de overheid een premature en onomkeerbare lock-in wil voorkomen gezien de huidige onzekerheid over de langetermijneffecten van platformarchitecturen.

10.3 Beperking van negatieve effecten

Zoals in hoofdstuk 1 (in kader 1.2) is beschreven, zijn er vier beleidsopties om de negatieve effecten van platformen te beperken: 1) strikte handhaving van bestaande regels, 2) dereguleren, 3) ad-hoc regulering, en 4) geen interventie / gedogen (Codagnone et al., 2016). In deze paragraaf belichten we aan de hand van deze vier beleidsopties een aantal inzichten.

Strikte handhaving van bestaande regels / Verbieden

10. Communiceer helder over de bestaande regels voor de deel- en kluseconomie

Licht deelnemers aan platformen simpel en helder voor over wat de regels zijn omtrent deel- en kluseconomie. Versimpel de regels waar mogelijk.

Een eerste stap die partijen kunnen zetten, is alle betrokkenen beter en in simpele bewoordingen voor te lichten over wat de regels betreffende een platform precies zijn. Uit onze interviews kwam naar voren dat deelnemers vaak illegaal handelen omdat zij de regels simpelweg niet kennen. De

¹¹⁸ www.platformcoop.org

Belastingdienst¹¹⁹ en de gemeente Amsterdam¹²⁰ hebben hierin al goede stappen gezet, alsook veel platformen zelf. In het algemeen zijn regels ten aanzien van incidentele bijverdiensten nu vrij ingewikkeld en ligt een versimpeling hiervan (maar niet per se een versoepeling) voor de hand, gegeven de snelle groei van platformen. Dit kan gelden voor zowel betaalde als onbetaalde vormen van deel- en kluseconomie. Simpelere regels maken het communiceren met deelnemers aan platformen gemakkelijker. Door de kennis van de regels te verhogen, neemt bijvoorbeeld de kans toe dat deelnemers hun belastingen betalen.

11. Grote publieke belangen kunnen een verbod van platformen rechtvaardigen

Indien platformen juridische problemen veroorzaken, kan een verbod gerechtvaardigd zijn.

Het verbieden van platformen kan legitiem zijn, wanneer platformen in strijd handelen met bestaande regulering die bepaalde belangrijke publieke belangen beoogd te waarborgen en aldus door de overheid moet worden gehandhaafd. Zo'n verbod is tot nu toe alleen ingesteld bij de UberPop-dienst. Gezien de directe concurrentie tussen de taxichauffeurs van UberPop zonder vergunning en reguliere taxichauffeurs met vergunning, stelde de minister – in navolging van de rechter – dat de huidige wet gehandhaafd en de UberPop-dienst verboden moest worden.

12. Stimuleer na een verbod een dialoog over de toekomst van de betreffende platforminnovatie en regulering

Een verbod werkt averechts wanneer eenzelfde activiteit op grote schaal illegaal wordt doorgezet via alternatieve platformen of offline. Een verbod kan tevens de positieve effecten van de platforminnovatie verhinderen. Daarom is het verstandig om na een verbod een dialoog met betrokkenen op te starten om bestaande regels kritisch te bezien in het licht van de platforminnovatie.

Verbieden zorgt er ook voor dat de kansen voor verdere innovaties teniet worden gedaan. Daarnaast kan het zijn dat een praktijk na een verbod vanwege de huidige populariteit “ondergronds” wordt gecontinueerd, bijvoorbeeld via nieuwe websites, anonieme aanbieders, of zelfs offline. Daarom kan een verbod ook samengaan met de start van een dialoog die bestaande regels kritisch tegen het licht houden, zodat de regels op een later moment versoepeld of aangepast kunnen worden, opdat het originele platform - mogelijk in aangepaste vorm - uiteindelijk toch legaal kan opereren.

¹¹⁹ Op de website van de belastingdienst wordt uitleg gegeven over belastingen in de ‘interneteconomie en deeleconomie’. Zie: http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/werk_en_inkomen/interneteconomie/interneteconomie-deeleconomie

¹²⁰ Op de website van de gemeente Amsterdam staan regels over vakantieverhuur. Zie: <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/wonen/bijzondere-situaties/vakantieverhuur/>

Dereguleren

13. Verhelder welke publieke belangen door deregulering positief en negatief worden beïnvloed

Deregulering beïnvloedt hoe bepaalde publieke belangen worden gestimuleerd. Voordat de politiek kiest voor deregulering, dienen eerst de voor- en nadelen daarvan verhelderd te worden.

Een tweede beleidsoptie is deregulering. In plaats van de huidige regels aan te passen, kunnen huidige regels ook worden versoepeld en soms afgeschaft. Door bijvoorbeeld minder eisen te stellen aan een chauffeur en een auto die als taxi wordt ingezet, gaan de kosten en complexiteit van taxivergunningen omlaag, en zullen zich vanzelf meer mensen aanbieden als taxichauffeur. Als gevolg hiervan ontstaat er een grotere groep chauffeurs die het beroep in deeltijd zal uitoefenen, wat een tekort aan capaciteit tijdens piekmomenten kan verhelpen. Ook zullen prijzen navenant gaan dalen, en het beroep zal voor steeds meer chauffeurs een bijbaan worden. Consumenten zullen dan profiteren, maar de sociaaleconomische positie van de beroepsgroep wordt daarmee aangetast. Ook hier geldt dat deregulering niet een oplossing is om alle publieke belangen te behartigen, maar veeleer een politieke afweging is van publieke belangen.

De keuze voor maximering (zie inzicht 14) versus deregulering zal de consumentenbelangen op verschillende wijzen raken. Bij maximering blijven de regels ten aanzien van professionele aanbieders in stand, terwijl die voor incidentele aanbieders vaker soepeler zullen zijn. Dit betekent *de facto* dat consumenten een keuze hebben in de mate van bescherming die zij institutioneel willen genieten. Een professionele aanbieder mag dan vaak iets duurder zijn, er staat wel een hogere mate van professionaliteit en consumentenbescherming tegenover. Bij deregulering, echter, worden regels voor iedereen versoepeld en valt de keuze voor meer of minder bescherming dus weg. Afhankelijk van de regels die ná regulering overblijven, geniet elke consument eenzelfde niveau van bescherming. Vanwege hogere prijzen en minder keuzevrijheid, kan dit als welvaartsverlies worden opgevat. Daar staat wel tegenover dat bij deregulering het ongelijke speelveld wordt opgeheven. Ook betekent deregulering dat de publieke belangen die worden behartigd door de regels die nog blijven bestaan, beter worden behartigd omdat die dan op alle aanbieders van toepassing zijn.

Eenzelfde afweging tussen maximering en deregulering geldt voor de positie van werknemers. Maximering van een bepaalde deel- of kluspraktijk betekent dat de bedrijven die werknemers in loondienst hebben, concurrentie moeten dulden van de doorgaans lagere prijzen van incidentele aanbieders. Deregulering zou eerlijker zijn omdat alle aanbieders dan onder één regime vallen, maar betekent niet per se dat de positie van bedrijven en hun werknemers weer versterkt zou worden. Immers, als deregulering ertoe leidt dat de toetredingsbarrières voor nieuwe aanbieders worden versoepeld (bijvoorbeeld ten aanzien van opleiding, vergunning, kwaliteitsnormen en werktijden) dan zullen steeds meer zzp'ers zich aanbieden via platformen in sectoren (transport, schoonmaak, bouw, zorg, onderwijs, advies, et cetera) die nu nog worden gedomineerd door grote gevestigde organisaties en hun werknemers.

Ad-hoc reguleren

14. Via ad-hoc maximering kan het speelveld van de deel- en klusplatformen afgebakend worden en maatschappelijke problemen begrensd

De overheid kan de deelname aan een platform maximeren om maatschappelijke problemen binnen de perken te houden. Maximering is ook een manier voor de overheid en platformen om het speelveld van de incidentele aanbieders (van de deeleconomie) af te bakenen van de professionele aanbieders (van de klassieke economie).

De overheid kan er ook voor kiezen om de huidige regels te herontwerpen in het licht van de platforminnovaties. Dit kan betekenen dat regels worden aangepast aan de nieuwe praktijk die platformen mogelijk hebben gemaakt. Daarnaast kunnen regels nieuwe eisen stellen aan platformen, die vervolgens hun ontwerp en businessmodel daaraan moeten aanpassen. Deze opstelling wordt vooral gekozen om de mate van oneerlijke concurrentie te verminderen. Om te bereiken dat particulieren toch spullen mogen delen en diensten mogen aanbieden zonder aan alle regels te hoeven voldoen waar bedrijven mee te maken hebben, is de meest voor de hand liggende regel de deelname aan platformen te begrenzen (Europese Commissie, 2016). De leidende vraag hierbij is hoe een professionele aanbieder kan worden onderscheiden van een niet-professionele aanbieder. Volgens Petropoulos (2017) is er eerder sprake van een professionele aanbieder als deze een goed of dienst frequent aanbiedt, het aanbod doet om inkomen te verwerven, en het verdiende inkomen aanzienlijk is. De politieke vraag dan is om deze grens te definiëren.

Het belangrijkste voorbeeld hiervan zijn de regels ten aanzien van woningdelen: zo lang iemand het eigen huis niet vaker dan 60 dagen per jaar verhuurt en aan 4 of minder personen tegelijk, wordt de verhuurder niet als een professionele dienstverlener gezien. Hoewel getwist kan worden of 60 dagen niet te veel of juist te weinig is, gaat het om de beleidsfilosofie: door het aantal dagen te limiteren zullen mensen het eigen huis enkel kunnen verhuren als zij er tijdelijk niet in verblijven (wel deeleconomie) en kunnen ze niet een huis aanschaffen juist met het oog om het permanent te verhuren aan toeristen (geen deeleconomie) (Frenken et al., 2015). Met de recentelijke afspraak tussen gemeente en Airbnb dat Airbnb zelf de 60-dagen regel gaat handhaven, wordt deze adhoc constructie verder uitgewerkt en aangescherpt. Hiermee wordt het speelveld voor incidentele, niet-professionele aanbieders afgebakend. Tegelijkertijd wordt een deel van de overlast die nu eenmaal met buurtactiviteiten kan ontstaan, weggenomen. Maatregelen om activiteiten te begrenzen in termen van aantal dagen, hoeveelheid omzet of typen locaties, kunnen ook genomen worden ten aanzien van andere platformen. Zo heeft Airbnb zelf het voorstel gedaan dat hun thuiskoks maar één keer per week hun huis als thuisrestaurant mogen inzetten. En in België is een speciaal laag belastingtarief van 10 procent ingesteld voor mensen die via platformen tot maximaal 5.000 euro per jaar bijverdienen.

Maximering verzacht de oneerlijke concurrentie tussen professionele aanbieders en incidentele aanbieders, maar neemt deze "oneerlijkheid" in essentie niet weg. Er is nog steeds een ongelijk speelveld, maar de lijnen worden wel helder getrokken. Maximering schept dus duidelijkheid over de ongelijkheden die op het speelveld worden toegestaan, zodat professionele aanbieders beter kunnen inspelen op de nieuwe realiteit. In sommige gevallen betekent dat zelfs dat men van elkaar

kan profiteren door diensten te bundelen (denk aan een hotel dat de was doet voor een Airbnb-verhuurder), of samen kan optrekken bij piekmomenten (bijvoorbeeld een hotel dat, tegen betaling, gasten doorverwijst naar particuliere verhuurders tijdens grote evenementen).

Geen interventie / gedogen

15. Gedoog in de beginfase van een platform om behendig te leren

Ondanks maatschappelijke problemen die platformen veroorzaken, kan gedogen gerechtvaardigd zijn in de beginfase van een platform of gedurende de periode dat een platform nog beperkt in omvang is. Die fase moet gebruikt worden om gezamenlijk te leren over publieke kansen en problemen.

Gedogen kan gerechtvaardigd zijn in de beginfase van een nieuwe ontwikkeling, omdat de schaal dan nog heel klein is en er gezamenlijk geleerd kan worden van mogelijke platformvarianten en bijbehorende kansen en problematieken. Een dergelijke opstelling is vooralsnog gekozen bij platformen als Airdnd en Helpling. Wanneer deel- en klusplatformen snel groeien loopt gedogen tegen grenzen aan. Immers, als een illegale praktijk heel wijdverbreid geraakt, zal de roep van benadeelden om overheidsoptreden steeds luider en legitiem worden.

16. Experimenteer met doelregulering en ‘Right to Challenge’

De overheid kan een platform gedogen als een platform aannemelijk kan maken dat de wijze waarop het opereert de publieke belangen niet schaadt. Deze vorm van geconditioneerde zelfregulering dient wel gepaard te gaan met een periodieke objectieve evaluatie om te bezien of het platform inderdaad geen publieke belangen schaadt. Hiermee wordt in Nederland geëxperimenteerd onder de noemers doelregulering en ‘Right to Challenge’.

Omdat er volgens verwachting in de toekomst nog meer platformen zullen ontstaan, denkt de overheid na over een meer algemeen beleidskader voor de omgang met platformen onder de noemer van ‘toekomstbestendige wetgeving’ (Ministerie van Economische Zaken, 2015a, 2015b, 2016). Algemeen uitgangspunt hierbij is dat nieuwe wetten en regels getoetst zouden moeten worden op de mogelijk negatieve effecten op toekomstige innovatie. Andersom is het ministerie ook van mening dat bij nog komende innovaties eerst kritisch bezien dient te worden of bestaande wetgeving niet al reeds voldoet. Volgens het ministerie blijkt namelijk vaak dat majeure veranderingen toch in bestaande wetgeving geacommodeerd kunnen worden, door wetten opnieuw te interpreteren in het licht van de nieuwe situatie. Het ministerie stelt ook een aantal specifieke principes voor die uitgaan van technologieneutraliteit. Juist als er grote onzekerheden bestaan over toekomstige ICT-ontwikkelingen, is het zinvol om beleid zo in te richten dat de specifieke technologische invulling ervan niet vastligt (Bijlsma et al., 2016). De twee principes die het ministerie van Economische Zaken (2015a, 2015b, 2016) centraal stelt zijn doelregulering en Right-to-Challenge.

Volgens het Ministerie van Economische Zaken (2015a, p. 8) zorgt doelregulering ervoor “dat in regelgeving welomschreven doelen worden gesteld en wordt aangegeven tot wie het voorschrift zich richt. De wijze waarop aan deze doelen moet worden voldaan wordt vrijgelaten. Regelgeving wordt zo niet verder ingevuld dan nodig is voor het effectief borgen van de publieke belangen. De

verantwoordelijkheid voor een deugdelijke naleving komt meer bij het bedrijf of de professional te liggen. (...) Doelregulering is daarentegen niet wenselijk als de doelstelling slecht objectiveerbaar of meetbaar is, of indien de toegenomen toezichtlasten en onzekerheid, (de mate waarin zeker is dat een alternatief ook voldoet aan de wettelijke eisen), niet opwegen tegen de toegenomen innovatieruimte.” Een voorbeeld hiervan is technologie-neutrale regelgeving die niet voorschrijft met welke technologie een bepaalde functionaliteit wordt bereikt, en daardoor toekomstbestendiger is ten aanzien van de introductie van nieuwe technologie in de toekomst. Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat de taxameter en boordcomputer kunnen verdwijnen uit taxi's als dezelfde informatie met eenzelfde betrouwbaarheid via het platform ter beschikking komt bij de overheid.

Een tweede, en radicaler, instrument dat nu wordt overwogen door de overheid is de Right-to-Challenge (RTC) ofwel het gelijkwaardigheidsbeginsel. RTC “geeft burgers en bedrijven de wettelijke mogelijkheid om op eigen wijze doelen van een wettelijke regeling te realiseren, zonder aan alle wettelijke regels te voldoen. Een Right-to-Challenge-traject kan worden ingezet naast middelvoorschriften, indien men aan het beleidsveld de mogelijkheid wil bieden om het doel waarvoor deze voorschriften in het leven zijn geroepen, op een alternatieve wijze te bereiken. Een dergelijk vorm van regulering kan het best worden omschreven als geconditioneerde zelfregulering (interview dhr. Mulder). Degenen voor wie de wettelijke regels gelden kunnen zelf kiezen of ze voor de ‘veilige weg’ kiezen van het middelvoorschrift of een innovatieve eigen weg (Ministerie van Economische Zaken, 2016, p. 5). In simpele bewoordingen: het Right-to-Challenge-principe gaat er vanuit dat burgers en bedrijven niet aan regels hoeven te voldoen als zij nog steeds handelen in de geest van die regels, dat wil zeggen dat hun handelingen nog steeds bijdragen aan de publieke belangen die werden beoogd met de oorspronkelijke regelgeving.

Hoewel hier gesproken wordt van het toekennen van een recht aan burgers en bedrijven, is het geenszins zo dat burgers en bedrijven een Right-to-Challenge-traject kunnen afdwingen als zij een innovatie hebben ontwikkeld. Of de partij in kwestie de wettelijke mogelijkheid wordt gegund om “op eigen wijze doelen van een wettelijke regeling te realiseren, zonder aan alle wettelijke regels te voldoen”, is een politieke beslissing waarbij het (potentiële) belang van een innovatie moet worden afgewogen tegen andere publieke belangen, waaronder het risico dat de partij in een later stadium niet in staat zal blijken te zijn om op eigen wijze aan de doelen van bestaande regelgeving te voldoen (KCWJ, 2016; interview dhr. Mulder). Twee andere publieke belangen die spelen zijn de kosten van evaluatie en toezicht die doelregulering of Right-to-Challenge-trajecten met zich mee brengen en de mogelijkheid dat dergelijke instrumenten de toetreding van alternatieve platformen bemoeilijken.

10.4 Handhaving

Handhaving is een kernvraagstuk bij digitale deel- en klusplatformen. Het groeipatroon van de afgelopen jaren en de intrinsieke schaalbaarheid van platformtechnologie nopen de overheid ertoe na te denken of de huidige handhavingsmethodiek houdbaar is. Een centrale kwestie daarbij is in hoeverre handhavende instanties al dan niet toegang kunnen of mogen hebben tot de data van platformen.

In de vorige paragraaf hebben vier generieke beleidsopties besproken, zoals eerder geïdentificeerd door Codagnone et al. (2016): 1. handhaving van bestaande regels, 2. deregulering, 3. ad hoc regulering, en 4. gedogen. De eerste drie beleidsopties veronderstellen alle een effectieve handhaving door de overheid. De zeer strikte handhaving van bestaande regels zou in vele gevallen een verbod van deel- en klusplatformen betekenen. Bij dereguleren wordt een deel van de bestaande regels geschrapt, maar blijft handhaving van de overgebleven regels onverminderd van belang. Juist als deregulering de gevestigde belangen doorbreekt en bestaande spelers blootstelt aan meer concurrentie, zal de roep van gevestigde spelers om strikte handhaving van de regels die zijn overgebleven, luider worden en des te meer gerechtvaardigd zijn. De derde optie van ad hoc regulering betekent dat er nieuwe regels worden ontwikkeld specifiek voor deel- en klusplatformen. De nieuwe regels kunnen pas effect hebben en legitimiteit verkrijgen van alle betrokkenen als deze worden gehandhaafd. Dus, in alle drie de gevallen behoudt de overheid haar klassieke taak als handhaver van regels ten behoeve van publieke belangen.

Bij gedogen is de beleidsfilosofie een heel andere. In essentie laat de overheid haar handhavende taak los, maar gaat er - impliciet of expliciet - vanuit dat andere partijen vormen van zelfregulering hanteren die de publieke belangen behartigen. Ook speelt op deelterreinen handhaving soms nog steeds een rol, omdat het gedogen van een praktijk niet betekent dat alle publieke belangen die in het spel zijn, niet meer moeten worden behartigd. Zo gedooft de overheid momenteel thuisrestaurants, maar heeft de NVWA wel het mandaat om op voedselveiligheid te controleren wanneer zij dat nodig acht, en zal de politie bij pertinente overlast voor de burens van een thuisrestaurant nog steeds kunnen optreden.

Hieronder gaan we eerst in op klassieke handhaving door de overheid, oftewel handhaving met betrekking tot de eerste drie genoemde beleidsopties. Omdat in vergelijking met die drie opties de rolverdeling tussen overheid en andere betrokkenen bij een gedoogconstructie zo verschillend is, zullen we de gedooptie apart behandelen.

Klassieke handhaving van regelgeving

17. Overheid kan platform als uitvoerende instantie controleren via een vertrouwde derde partij

Wanneer de overheid een deel van de handhavingstaak bij de platform belegt, kan het van belang zijn een vertrouwde derde partij op te richten die het platform controleert in haar uitvoerende taak. Op die manier kan de overheid toezicht organiseren, zonder dat het platform de privacy van deelnemers schendt.

Onder het vraagstuk van handhaving vallen ook de huidige problemen die de Belastingdienst ervaart omtrent belastingontduiking. Uit een intern rapport van de Belastingdienst werd duidelijk dat er reden is om aan te nemen dat belastingplichtigen, zoals bij huizendelen, massaal hun plicht ontlopen (NOS, 2016c). Bij woningdelen dient men namelijk 70 procent van de inkomsten aan te geven bij de Belastingdienst. Gezien het feit dat bij huizendelen nu juist verreweg het meeste geld wordt verdiend door particulieren, en deze praktijk sterk groeit, is dit probleem niet meer te negeren. Het belastingen van woningdelen is des te meer van belang omdat het *de* manier is waarop inkomsten kunnen worden herverdeeld tussen enerzijds mensen die inkomsten uit hun vermogen plots snel

zien stijgen, en anderzijds mensen zonder vermogen die weinig profiteren van woningdelen, of zelfs hun kosten zien stijgen als huurder in de vrije sector.

Zowel omtrent de handhaving van regels als omtrent het heffen van belasting dient de vraag zich steeds sterker aan, of de platformen in de toekomst niet een actieve rol moeten gaan spelen (Sundararajan, 2016 en Arets, 2016). Zo int Airbnb nu al de toeristenbelasting voor de gemeente Amsterdam. Een van de manieren om belasting heffen via platformen te vergemakkelijken zou kunnen zijn om gebruikers met hun DigiD te laten inloggen op platformen (ShareNL, 2015a; Van Dijk et al., 2016). Zo kan de overheid per transactie belasting heffen, en ook eventuele regels ten aanzien van de maximering van een activiteit kunnen controleren.

Door de uitvoering van bepaalde overheidsregels op zich te nemen, kan een platform een intermediaire rol spelen tussen overheid en consumenten. Een voorbeeld hiervan is de toeristenbelasting die Airbnb zelf int en vervolgens overmaakt naar de gemeente Amsterdam. Op eenzelfde wijze zou het platform de inkomstenbelasting kunnen heffen. Momenteel dient de verhuurder zelf de inkomsten aan te geven bij de belasting en de Belastingdienst vermoedt dat weinigen dit doen (NOS, 2016c). Door deze belasting direct door het platform te laten heffen als een vast percentage van de verhuurprijs, kan dit probleem opgelost worden (Schimmelpenninck en Van Wonderen, 2015).

Ook zou het platform mee kunnen werken aan de handhaving van regels die de deelname aan een platform maximeren. Aangezien de platformen kunnen nagaan hoe vaak iemand actief is op een platform, kunnen zij de deelnemers die hun maximum toegestane activiteit overschrijden, tijdelijk de toegang tot het platform ontfeggen (zoals Airbnb eind november 2016 met de gemeente Amsterdam heeft afgesproken) of zelfs boetes heffen die vervolgens worden overgemaakt aan de overheid. Airbnb wijst er echter wel op de huidige Europese Richtlijn inzake elektronische handel, volgens welke platformen niet kunnen worden gedwongen om persoonsgegevens af te staan aan overheden.

Hoewel de rol van het platform als uitvoerende instantie heel effectief kan zijn, kan worden betwijfeld of platformen de regels wel correct zullen uitvoeren en gegevens correct zullen doorspelen naar overheden, met name als zulke handhavingsactiviteiten van het platform indruisen tegen hun commerciële belangen. Immers, hoe strikter de handhaving van regels die deelname aan een platform maximeren, hoe lager de omzet (en winst) van het platform. Daarnaast bevoordeelt een platform dat strikt handhaaft de concurrerende platformen die het minder nauw nemen met het handhaven van regels. Of platformen als uitvoeringsinstanties correct opereren zou de overheid dus weer moeten controleren, terwijl de overheid juridisch geen toegang heeft tot de data van platformen. Een vertrouwde derde partij (*trusted third party*) zou hiervoor een oplossing kunnen bieden. Tegelijkertijd zou het platform kunnen profiteren wanneer correct opereren wordt beloond met een keurmerk.

18. Zet privacy-vriendelijke manieren van samenwerking met platformen in om te handhaven

Platformen kunnen een belangrijke rol spelen als samenwerkingspartner in het ondersteunen van de overheid bij haar huidige taak als handhaver. In lijn met de huidige

privacywetgeving dienen dergelijke samenwerkingsverbanden de privacy van deelnemers niet te schaden.

Er zijn verschillende manieren waarop platformen de overheid op een privacy-vriendelijke wijze kunnen bijstaan bij het handhaven van wetgeving. In het kader van de handhaving van een maximeringsregel kan een platform bijvoorbeeld deelnemers berichten op het moment dat zij een regel overschrijden. Het is dan aan de deelnemer zelf om hier consequenties aan te verbinden. Een tweede manier om als platform handhaving te bevorderen, is om bij advertenties toe te staan dat gebruikers zich profileren met een keurmerk waarmee zij kunnen aantonen dat zij bij de overheid geregistreerd staan als dat verplicht is gesteld, en dat ze anderszins volgens alle overheidsregels opereren. Een laatste manier om de overheid te ondersteunen zonder de privacy van deelnemers te schaden, is om de informatie die openbaar is, toegankelijker te maken voor opsporingsdoeleinden. Zo zouden platformen de onderlinge beoordelingen die op het platform te lezen zijn, en nu al als openbare informatie worden gedeeld in het publieke domein, beter doorzoekbaar kunnen maken voor overheden, zowel in praktische als juridische zin. Aan de hand van die gegevens kan de overheid dan analyseren of er bepaalde patronen te ontdekken zijn in de klachten van deelnemers. Dit kan de opsporing van probleemgevallen vergemakkelijken.

19. Let op dat handhaving door platformen de toetredingsbarrières van nieuwe platformen niet teveel verhogen

Wanneer de overheid een deel van de handhavingstaak bij de platform belegt, en zo de toetredingsbarrières voor nieuwe platformen verhoogt, dient de overheid de publieke belangen die gediend zijn met de naleving van deze regels, af te wegen tegen het publiek belang van voldoende concurrentie van potentiële toetreders.

Tenslotte dient te worden beseft dat elke taak die platformen krijgen toebedeeld om de overheid te assisteren bij het handhaven van regels, extra investeringen voor platformen met zich meebrengen. Dit kan juist in het belang zijn van bestaande (grote) platformen, omdat hiermee de barrières voor nieuwe platformen om toe te treden tot de platformmarkt in kwestie, worden verhoogd. Er kan dus sprake zijn van een afweging tussen enerzijds publieke belangen die worden beoogd met bepaalde regels en anderzijds het publiek belang van voldoende concurrentie van potentiële toetreders ("betwistbare markt"). Zeker in het prille stadium waarin platformmarkten zich nu bevinden, en de wenselijkheid van een zo groot mogelijke variëteit aan platformen en platformarchitecturen, zou de overheid platformen niet per se een grote rol moeten willen toedichten bij het helpen in het handhaven van regels.

Handhaving bij gedogen

20. Bij doelregulering en Right-to-Challenge-trajecten dient het belang van innovatie op te wegen tegen de kosten van evaluatie en toezicht

Bij het instellen van doelregulering of Right-to-Challenge-trajecten, dient de overheid het belang van innovatie en leren af te wegen tegen de kosten van evaluatie en extra toezicht. Bij platforminnovaties dient een objectieve evaluatie geborgd te worden door vooraf af te spreken welke (persoons)gegevens beschikbaar komen voor evaluatie.

Volgens het ministerie van Economische Zaken (2015) moeten de kansen die het instrument van Right-to-Challenge (RTC) biedt voor innovatie wel opwegen tegen de extra toezichtskosten, en moet de gelijkwaardigheid van oplossingen voldoende aangetoond kunnen worden. Een aanvullend principe bij RTC is dat geaccepteerde alternatieven worden gepubliceerd zodat ook anderen er gebruik van kunnen maken. Hoewel deze principes in bepaalde contexten goed kunnen werken, is het de vraag of ze werkbaar zijn bij de huidige onlineplatformen. Immers, bij beide principes is er de eis dat doelstelling wel goed objectiveerbaar en meetbaar moet zijn. Dit druist in tegen de opstelling die platformen tot nu toe hebben gekozen, waarbij de bescherming van de privacy van gebruikers centraal stond. De vraag is dan of de huidige patstelling omtrent datatoegang wel doorbroken wordt.

Als doelregulering en Right-to-Challenge inderdaad alleen uitvoerbaar zijn als de platformen data verstrekken, om zo de effecten objectiveerbaar en meetbaar te maken, zal er waarschijnlijk toezicht ingesteld moeten worden, bijvoorbeeld in de vorm van een vertrouwde derde partij, om te verzekeren dat het platform de juiste, objectieve data verstrekt. In dat geval is het de vraag of de toezichtskosten dan opwegen tegen de innovatie-opbrengsten. Wanneer men een traject in het kader van doelregulering en RTC al zou starten als een platform net is begonnen en succes bij gebruikers ervan nog onbewezen is, dan zouden de kosten niet opwegen tegen de verwachte baten. Volgens deze redenering zou een traject dan pas moeten worden ingezet als het platform zijn succes bij gebruikers al enigszins heeft bewezen.

10.5 Alle inzichten op een rij

In dit hoofdstuk hebben we twintig inzichten benoemd die kunnen helpen bij het waarborgen van publieke belangen die een rol spelen bij de opkomst van de deel- en kluseconomie. Het gaat daarbij om inzichten op vier terreinen: 1) verheldering en dialoog, 2) het stimuleren van een maatschappelijk verantwoorde groei van de inzet van deel- en klusplatformen, 3) regulering van platformen vanuit het oogpunt van publieke belangen, en 4) handhaving. In kader 10.1 staan de twintig inzichten kort op een rij.

Kader 10.1 Twintig inzichten om publieke belangen die spelen bij de deel- en kluseconomie te waarborgen**Verheldering en dialoog**

1. Ga negatieve effecten van de deel- en kluseconomie tegen en stimuleer positieve effecten
2. Stimuleer onderzoek naar en dialoog over de effecten van deel- en kluseconomie op publieke belangen en manieren om die te waarborgen
3. Verhelder de juridische status van deel- en klusplatformen

Stimulering van positieve effecten

4. Waarborg de betrouwbaarheid van beoordelingen op platformen
5. Zorg ervoor dat gebruikers van platformen hun opgebouwde reputatiedata mee kunnen nemen naar een ander platform
6. Herzien belasting om gebruik van platformen met grote milieuwinst te stimuleren
7. Stimuleer dat sociaal zwakkeren kunnen profiteren van de deel- en kluseconomie
8. Houd toetredingsbarrières voor nieuwe platformen laag
9. Stimuleer *not-for-profit* platformen en platformcoöperaties

Beperking van negatieve effecten

10. Communiceer helder over de bestaande regels voor de deel- en kluseconomie
11. Grote publieke belangen kunnen een verbod van platformen rechtvaardigen
12. Stimuleer na een verbod een dialoog over de toekomst van de betreffende platforminnovatie en regulering
13. Verhelder welke publieke belangen door deregulering positief en negatief worden beïnvloed
14. Via ad-hoc maximering kunnen het speelveld van de deel- en klusplatformen afgebakend worden en maatschappelijke problemen begrensd worden
15. Gedoog in de beginfase van een platform om behendig te leren
16. Experimenteer met doelregulering en 'Right-to-Challenge'.

Handhaving

17. Overheid kan platform als uitvoerende instantie controleren via een vertrouwde derde partij
18. Zet privacy-vriendelijke manieren van samenwerking met platformen in om te handhaven
19. Let op dat handhaving door platformen de toetredingsbarrières van nieuwe platformen niet teveel verhogen
20. Bij doelregulering en Right-to-Challenge-trajecten dient het belang van innovatie op te wegen tegen de kosten van evaluatie en toezicht

Bibliografie

Accenture (2014). 'UberPop: pilot evaluatie'. <https://www.ovmagazine.nl/wp-content/uploads/2014/10/Accenture-Strategy-UberPop-pilot-evaluatie.pdf>

Airbnb (2013). 'Economic impact Airbnb'. <http://blog.airbnb.com/economic-impact-airbnb/#amsterdam>

Airbnb (2014). 'Environmental impacts of home sharing'. <http://blog.airbnb.com/environmental-impacts-of-home-sharing>

Airbnb (2015). *Airbnb New Year's Eve Travel Report 2015*.

Airbnb (2016a). 'New resource for neighbors'. <http://blog.airbnb.com/new-resource-for-neighbors/>

Airbnb (2016b). 'Fighting discrimination and creating a world where anyone can belong anywhere'. <http://blog.airbnb.com/fighting-discrimination-and-creating-a-world-where-anyone-can-belong-anywhere>

Airbnb (2016c). 'Paris and Airbnb pilot new measures to promote responsible home sharing'. <https://www.airbnbaction.com/paris-and-airbnb-pilot-new-measures-to-promote-responsible-home-sharing/>

Airbnb (2017). 'Airbnb community: Nederland'. <https://netherlands.airnbccitizen.com/wp-content/uploads/sites/50/2017/02/De-Airbnb-Community-Nederland.pdf>

Airdnd (2016). 'Algemene voorwaarden'. <http://www.airdnd.nl/Voorwaarden>

Arets, M. (2016). 'Platformen: de ultieme natte droom van iedere inspecteur'. <http://www.marketingfacts.nl/berichten/platformen-de-ultieme-natte-droom-van-iedere-inspecteur>

Belk, R. (2014). 'Sharing versus pseudo-sharing in Web 2.0'. In: *Anthropologist* 18, pp. 7-23.

Benkler, Y. (2004). 'Sharing Nicely: on shareable goods and the emergence of sharing as a modality of economic production'. In: *The Yale Law Journal* 114, pp. 273-358.

Bertolini, L, M. te Brömmelstroet & P. Pelzer (2015). *Is het debat over toekomstige mobiliteit te beperkt? Een voorstel voor een multidimensionaal perspectief. Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk, 19 en 20 november 2015, Antwerpen.*

Bijlsma, M., B. Overvest & B. Straathof. (2016). 'Marktordening bij nieuwe ICT-toepassingen'.

- BlaBlaCar (2015). 'BlaBlaCar contribution to climate change'.
<https://www.blablacar.in/blablalife/reinventing-travel/environment/blablacar-contribution-climate-change>
- BlaBlaCar (2017). 'About Us'. <https://www.blablacar.com/about-us>
- Böcker, L. & T. Meelen (2016). 'Sharing for people, planet or profit? Analysing motivations for intended sharing economy participation'. In: *Environmental Innovation and Societal Transitions* (<http://dx.doi.org/10.1016/j.eist.2016.09.004>)
- Botsman, R. & R. Rogers (2010). *What's Mine is Yours. How collaborative consumption is changing the way we live*. Collins.
- Bouma, K. (2015a). 'Airbnb verzekert verhuurders voor aansprakelijkheid'.
<http://www.volkskrant.nl/economie/airbnb-verzekert-verhuurders-voor-aansprakelijkheid~a4168807/>
- Bouma, K. (2015b). 'UberPop chauffeur haalt vaak minimumloon niet'.
<http://www.volkskrant.nl/tech/uberpap-chauffeur-haalt-vaak-minimumloon-niet~a3823583/>
- Bouma, K. (2015c). 'Goed nieuws voor UberPop: taxiregels kunnen soepeler'.
<http://www.volkskrant.nl/binnenland/goed-nieuws-voor-UberPop-taxiregels-kunnen-soepeler~a4003009/>
- Bouma, K. (2016a). 'Airbnb schrapt huizen Amsterdam die te vaak worden verhuurd'.
<http://www.volkskrant.nl/economie/airbnb-schrapt-huizen-amsterdam-die-te-vaak-worden-verhuurd~a4223391/>
- Bouma, K. (2016b). 'Woningbouwcorporatie De Key wil Airbnb verhuur toestaan'.
<http://www.volkskrant.nl/binnenland/woningbouwcorporatie-de-key-wil-airbnb-verhuur-toestaan~a4317262/>
- Bouwens, D. (2016). 'Onvrede over fiscaal gunstregime deeleconomie'.
<http://www.demorgen.be/binnenland/onvrede-over-fiscaal-gunstregime-deeleconomie-dit-stimuleert-ontduiking-b565b55d/>
- Camps, M. (2015). 'Kiezen voor kansen'. In: *Economisch-Statistische Berichten* 100 (4701), pp. 6-10.
- CBS (2013). 'Ruim een op drie gasten in logiesaccomodaties komt uit het buitenland'.
<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2013/49/ruim-een-op-de-drie-gasten-in-logiesaccomodaties-komt-uit-het-buitenland>
- Chen, T.D. & K.M. Kockelman (2015). *Carsharing's life-cycle impacts on energy use and greenhouse gas emissions. Paper presented at the 94th Annual Meeting of the Transportation Research Board*.

Codagnone, C., F. Biagi & F. Abadie (2016). *The passions and the interests. Unpacking the 'Sharing Economy'. JRC Science for policy report*. Institute for Prospective Technological Studies (EUR 27914 EN, doi:10.2791/474555).

Commissie Dienstverlening aan Huis (2014). *Dienstverlening aan huis. Wie betaalt de rekening? Advies*.

Consumentengids (2017). 'Niet kopen, maar delen'. Mei 2017, pp. 66-67.

Corten, R., B. Völker & G. Mollenhorst (2015). *Neighborhood cohesion and generalized exchange in the sharing economy. Paper presented at the 1st International Workshop on the Sharing Economy*.

Couzy, M. (2016). 'Van der Laan: ook sociale huurwoning op airbnb'. <http://www.parool.nl/amsterdam/van-der-laan-ook-sociale-huurwoning-op-airbnb~a4315799/>

Croo, A. de (2016). 'Kamer keurt nieuwe regeling deeleconomie goed'. <http://decroo.belgium.be/nl/kamer-keurt-nieuwe-regeling-deeleconomie-goed>

Crow-KpVV (2015a). Dashboard duurzame en slimme mobiliteit. 'Deelauto's in Nederland sterk gegroeid met 28'. <http://kpvvdashboard-4.blogspot.nl/2015/10/opnieuw-forse-groei-autodelen.html>

Crow-KpVV (2015b). Dashboard duurzame en slimme mobiliteit. 'Autodelen stimuleren: eenvoudig en effectief'. <http://kpvvdashboard-4.blogspot.nl/2011/05/autodelen-stimuleren.html>

Crow-KpVV (2016). 'Dashboard Autodelen'. <http://kpvvdashboard-4.blogspot.nl/>

Datling (2015). 'Daling aantal restaurants zet door'. <http://www.missethoreca.nl/restaurant/nieuws/2015/4/daling-aantal-restaurants-zet-door-101197434>

Davidson, J. (2016). 'Uber reveals how much its drivers really earn ... sort of'. <http://time.com/money/3678389/uber-drivers-wages/>

Derksen, M. (2013). 'De opkomst van de platformeconomie'. <https://koneksa-mondo.nl/2013/11/30/sharing-economy-netwerken/>

Dijck, J. van, T. Poell & M. de Waal, M. (2016). *De Platformensamenleving*. Amsterdam University Press.

Edelman, B.G., & M. Luca (2014). *Digital discrimination: the case of Airbnb.com*. Harvard Business School Working Paper, No. 14-054.

Edelman, B.G., M. Luca & D. Svirsky. (2015). *Racial Discrimination in the Sharing Economy. Evidence from a Field Experiment*. Harvard Business School Working Paper, No. 16-069.

Einev, L., C. Farronato & J. Levin (2015). 'Peer-to-peer markets'. www.nber.org/papers/w21496

Est, R. van & L. Kool. (red.) (2015). *Werken aan de Robotsamenleving*. Den Haag: Rathenau Instituut.

Europees Parlement (2002). 'Verordening (EG) Nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden' <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:031:0001:0024:NL:PDF>

Europese Commissie (2016). 'Een Europese agenda voor de deeleconomie'. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/NL/1-2016-356-NL-F1-1.PDF>

FNV (2014). 'FNV-reactie op het standpunt van het kabinet over dienstverlening aan huis en ILO-verdrag 189'. https://www.fnv.nl/site/alle-sectoren/sectoren/flex/1049049/1049052/20141112_FNV_brief_reactie_kabinet_op_rapport_Kalsbeek.pdf

Frenken, K. (2015). 'Deeleconomie leidt niet vanzelf tot meer gelijkheid'. <http://www.volkskrant.nl/opinie/deeleconomie-leidt-niet-vanzelf-tot-meer-gelijkheid~a4127720/>

Frenken, K. (2016). 'Deeleconomie onder één noemer: oratie Universiteit Utrecht'. https://www.uu.nl/sites/default/files/20160211-uu_oratie-frenken.pdf

Frenken, K. (2017). 'Political economies and environmental futures of the sharing economy'. <http://www.geo.uu.nl/isu/pdf/isu1701.pdf>

Frenken, K., & B. Straathof. (2015). 'Onlineplatformplatformen op (en in plaats van) de arbeidsmarkt'. In: Weel, B. ter (ed.). *De match tussen mens en machine*. Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, pp. 163-174.

Frenken, K., & J. Schor. (2017). 'Putting the sharing economy into perspective'. In: *Environmental Innovation and Societal Transitions* (in press, <http://dx.doi.org/10.1016/j.eist.2017.01.003>)

Frenken, K., Meelen, T., Arets, M., Van de Glind, P. (2015) Wat is nu eigenlijk deeleconomie? Me Judice, 27 maart, www.mejudice.nl

Ge, Y. et al. (2016). 'Racial and gender discrimination in transportation network companies'. <http://www.nber.org/papers/w22776> (retrieved November 1, 2016)

Gemeente Amsterdam & Airbnb (2016). 'Overeenkomst toeristische verhuur van woningen en woonboten'. https://www.amsterdam.nl/publish/pages/707219/overeenkomst_gemeente_amsterdam_en_airbnb.pdf

Gemeente Amsterdam (2014). 'Memorandum of Understanding Gemeente Amsterdam en Airbnb Ireland'.

https://www.amsterdam.nl/publish/pages/707219/2014_12_airbnb_ireland_amsterdam_mou.pdf

Gemeente Amsterdam (2016a). *Evaluatie toeristische verhuur van woningen. Raadstuk raadsvergadering 1 juni 2016, agendapunt 26.*

Gemeente Amsterdam (2016b). 'Handhaving en toezicht'. <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/dienstverlening/handhaving-toezicht/>

Glind, P. van de (2015). 'The rise of the peer-to-business-to-peer marketplace'. collaborativeconsumption.com

Griswold, A. (2015). 'Dirty Work. Almost everything that startups get right- and horribly wrong- happened at home-cleaning service Handy'. http://www.slate.com/articles/business/moneybox/2015/07/handy_a_hot_startup_for_home_cleaning_has_a_big_mess_of_its_own.html

Groote, J. de., J. van Ommeren & H. Koster (2015). *Car Ownership and Residential Parking Subsidies. Evidence from Amsterdam*. Tinbergen Institute Discussion Paper 116.

Hatzopoulos, V. & S. Roma (2017). 'Caring for sharing? The collaborative economy under EU law'. In: *Common Market Law Review* 54, pp. 81–127.

Hond, B. den. (2016). 'Airbnb: een kwestie van zwart of wit'. <http://www.trouw.nl/tr/nl/4496/Buitenland/article/detail/4357752/2016/08/15/AirBnB-een-kwestie-van-zwart-of-wit.dhtml>

Hotrec (2015). 'Levelling The Playing Field. Policy paper on the "Sharing" Economy'. http://www.hotrec.eu/Documents/Document/20151105143558-2015-11-05_Hotrec_Policy_paper.pdf

Huddleston, T. (2014). 'New York Attorney General, Airbnb reach settlement over user records subpoena'. <http://fortune.com/2014/05/21/new-york-attorney-general-airbnb-reach-settlement-over-user-records-subpoena/>

ING (2015). 'Deeleconomie: ruim half miljoen huishoudens doen mee'.

ING (2016). 'Airbnb heeft flink opwaarts effect op Amsterdamse huizenprijzen'. https://www.ing.nl/nieuws/nieuws_en_persberichten/2016/04/airbnb_heeft_flink_opwaarts_effect_op_amsterdamse_huizenprijzen.html

Inside Airbnb (2016). 'Insideairbnb'. www.insideairbnb.com/amsterdam

Kaleidos (2016). <http://kaleidosresearch.nl/publication/25681/>

KCWJ (2016). 'Handreiking Right To Challenge'.

https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handreiking_right_to_challenge_24_oktober_2016.pdf

KHN (2015). 'AirDnD OK maar zorg wel voor gelijk speelveld'.

<https://www.khn.nl/nieuwsberichten/2015/11/reactie-khn-op-nieuw-platform-airdnd>

Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV) (2015). 'Taxibranche eist daden tegen Uber'.

http://www.knv.nl/nieuws/2647/taxibranche_eist_daden_tegen_uber_

Kool, L. et al. (2017). *Opwaarderen. Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving*. Den Haag: Rathenau Instituut.

Koolhoven, R. (2015). 'Uitgeleende, gestolen fiets'.

<http://www.sharenl.nl/nieuws/2015/02/13/rkoolhoven/gestolen-uitgeleende-fiets>

Kreijveld, M., J. Deuten & R. van Est (red.) (2014). *De kracht van platformen. Nieuwe strategieën voor innoveren in een digitaliserende wereld*. Den Haag: Rathenau Instituut

Kruyswijk, M. 'Een beetje stout? Is dat echt alles?'. In: *het Parool* 6 mei 2015

Lohuis, C. (2016). 'Interview Ilona Albers b2b: marketeer bij Werkspot'.

<http://www.marketingtribune.nl/b2b/nieuws/2016/05/interview-ilona-albers-b2b-marketeer-bij-werkspot/index.xml>

Maclaine Pont, P., J. Deuten & R. van Est (2016). *Met beleid vormgeven aan socio-technische innovatie*. Den Haag: Rathenau Instituut.

Ministerie van Economische Zaken (2015a). *Ruimte voor vernieuwing door toekomstbestendige wet- en regelgeving* (AEP / 15079841).

Ministerie van Economische Zaken (2015b). *Werken aan toekomstbestendige wetgeving: digitale platformen en de deeleconomie, waaronder particuliere verhuur aan toeristen (Airbnb)* (DGBI-R&I / 15166286).

Ministerie van Economische Zaken (2015c). 'Vragen van het lid Verhoeven (D66) aan de minister van Economische Zaken over het bericht «Restaurantje spelen in eigen huis» (ingezonden 11 november 2015): antwoord van minister Kamp (Economische Zaken), mede namens de minister van VWS'. *Aanhangsel Handelingen II*, 2015/2016, 871

Ministerie van Economische Zaken (2016). *Werken aan toekomstbestendige wetgeving en een toekomstbestendig wetgevingsproces* (DGBI-R&I / 16098216).

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015a). *Evaluatie taxibeleid* (IenM/BSK-2015/63873).

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015b). *Kansen en onzekerheden van autodelen*.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014a). 'Vragen van leden Kerstens en Vermeij (beiden PvdA) aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de app Helping voor de schoonmaakmarkt (ingezonden 17 november 2014): antwoord van minister Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ontvangen 10 december 2014)'. *Aanhangsel Handelingen II*, 2014/2015, 779

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014b). *Kabinetsreactie op het advies van de commissie 'Dienstverlening aan huis'*.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2016a). 'Algemene levensmiddelenwetgeving'. <http://www.row-minvws.nl/wetgeving/algemene-levensmiddelenwetgeving>

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2016b). *Commissiebrief inzake uitspraak Rechtbank Zwolle inzake Blurring*.

Ministerie van Wonen en Rijksdienst (2016). 'Vragen van de leden Van der Linde (VVD) en Van Vliet (Van Vliet) aan de minister voor Wonen en Rijksdienst over het artikel «De Key staat Airbnb toe in sociale huurhuizen» (ingezonden 16 juni 2016): antwoord van minister Blok (Wonen en Rijksdienst) (ontvangen 8 juli 2016)'. *Aanhangsel Handelingen II*, 2015/2016, 3117

Morozov, E. (2014). 'Don't believe the hype. The 'sharing economy' masks a failing economy'. <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/sep/28/sharing-economy-internet-hype-benefits-overstated-evgeny-morozov>

Mourscous, L. (2016). 'Handhaving anno 2016: Amsterdam gaat content Airbnb scrapen'. <http://www.solv.nl/weblog/handhaving-anno-2016-amsterdam-gaat-content-airbnb-scrapen/20754>

Musk, E. (2016). 'Master Plan: Part Deux'. https://www.tesla.com/nl_NL/blog/master-plan-part-deux

Noort, W. van (2015). 'Uber: onze houding werkte niet constructief'. In: *NRC Handelsblad*, 21 november 2015

NOS (2015) 'Den Haag, Rotterdam en Utrecht praten met Airbnb over toeristenbelasting'. <http://nos.nl/op3/artikel/2076801-den-haag-rotterdam-en-utrecht-praten-met-airbnb-over-toeristenbelasting.html>

NOS (2016a). 'Kamer en Amsterdam willen meldplicht voor Airbnb-verhuur'. <http://nos.nl/artikel/2116289-kamer-en-amsterdam-willen-meldplicht-voor-airbnb-verhuur.html>

NOS (2016b). 'Airbnb wil niet ingaan op eisen Amsterdam'. <http://nos.nl/artikel/2117700-airbnb-wil-niet-ingaan-op-eisen-amsterdam.html>

NOS (2016c). 'Belastingdienst worstelt met Internet economie'.

- NOS (2016d). 'Toeristische steden eisen inzage in data Airbnb'.
<http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2107645-toeristische-steden-eisen-inzage-in-data-airbnb.html>
- NVWA (2016). 'Etikettering van levensmiddelen'. <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/eten-drinken-roken/dossier/etikettering-van-levensmiddelen>
- Odlyzko, A. (2004). 'Privacy, economics, and price discrimination on the Internet'. In: *Economics of Information Security*. Springer, pp. 187-211
- Omroep West (2014). 'Hobbykoks mogen van de gemeente Zoetermeer een huiskamerrestaurant openen'. <http://www.omroepwest.nl/nieuws/2736297/Hobbykoks-mogen-van-de-gemeente-Zoetermeer-een-huiskamerrestaurant-openen>
- Osborne, H. (2016). 'Uber loses right to classify UK drivers as self-employed'.
<https://www.theguardian.com/technology/2016/oct/28/uber-uk-tribunal-self-employed-status>
- Pals, B. (2014). 'Amsterdam waarschuwde Uber al in januari dat UberPop illegaal is'.
<http://www.taxipro.nl/straattaxi/2014/09/11/amsterdam-waarschuwde-uber-al-in-januari-dat-UberPop-illegaal-is/>
- Pals, B. (2015a). 'Vanaf najaar alleen waarschuwing bij niet gebruiken Boordcomputer Taxi'.
<http://www.taxipro.nl/ondernemen/2015/10/22/vanaf-najaar-toch-boete-bij-niet-gebruiken-boordcomputer-taxi/>
- Pals, B. (2015b). 'Gemeente Eindhoven gaat toch niet experimenteren met Uber'.
<http://www.taxipro.nl/straattaxi/2015/11/09/gemeente-eindhoven-gaat-toch-niet-experimenteren-met-uber/>
- Parigi, P. et al. (2013). 'A Community of Strangers: The Dis-Embedding of Social Ties'. In: *PLoS ONE*, 8 (7), e67388.
- Parigi, P. & B. State (2014). 'Disenchanted the World: The Impact of Technology on Relationships'. In: *Social Informatics*, 8851, pp. 166-182
- PBL (2015). *Effecten van autodelen op mobiliteit en CO₂-uitstoot* (Publicatienummer 1789).
- Peerby (2017). 'Internationale erkenning voor spullendeel-platform Peerby'.
<http://pers.peerby.nl/141756-internationale-erkenning-voor-spullendeel-platform-peerby>
- Pelzer, P. (2016). 'Weg van Modaliteit'. <https://ruimtevolk.nl/2016/01/27/weg-van-modaliteit/>
- Petropoulos, G. (2017). 'An Economic Review of the Collaborative Economy'.
- Pew Research Center (2016). *Gig Work, Online Selling and Home Sharing*.

Piketty, T. (2013). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge MA/London: Belknap Press.

Poort, J. & J. Weda (2008). 'Toekomst voor de taxi. SEO economisch onderzoek'.

http://www.seo.nl/uploads/media/2008-38_Toekomst_voor_de_taxi.pdf

PWC (2015). 'Consumer Intelligence Series: The Sharing Economy'.

<http://www.pwc.com/us/en/industry/entertainment-media/publications/consumer-intelligence-series/assets/pwc-cis-sharing-economy.pdf>

Rabobank (2015). 'Rabobank Cijfers & Trends: schoonmaakbedrijven'.

<https://www.rabobankcijfersentrends.nl/index.cfm?action=branche&branche=Schoonmaakbedrijven>

Raven, R. (2016). 'Transities in de experimentele stad: oratie'.

https://www.ris.uu.nl/ws/files/21223583/20160519_UU_Oratie_Raven.pdf.

Rijksoverheid (2015). 'Over drie jaar honderdduizend deelauto's in Nederland'.

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/06/03/over-drie-jaar-honderdduizend-deelauto-s-in-nederland>

Rijksoverheid (2016). 'Boordcomputer voor registratie taxirit en arbeidstijden'.

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/taxi/inhoud/taxirit-en-arbeidstijden-registreren-boordcomputer-taxi-bct>

RTL (2015). 'Paniekvoetbal' bij handhaving UberPop'.

<http://www.rtlnieuws.nl/economie/home/paniekvoetbal-bij-handhaving-UberPop> Rijksoverheid (2016).

Rysman, M. (2009) The economics of two-sided markets. *Journal of Economic Perspectives* 23(3), pp. 125-143.

Schimmelpenninck, S. & S. van Wonderen (2015). 'Welke Airbnb-lessen moet Amsterdam leren van Amerika?'.

Schnitzler, H. (2015) *Het Digitale Proletariaat* (Amsterdam: De Bezige Bij).

Scholz, T. & N. Schneider (eds.) (2016). *Ours to Hack and to Own. The Rise of Platform Cooperativism. A New Vision for the Future of Work and a Fairer Internet*. New York: OR Books.

Scholz, T. (2014). 'Platform cooperativism vs. sharing economy'.

<https://medium.com/@trebors/platform-cooperativism-vs-the-sharing-economy-2ea737f1b5ad>

Schor, J. (2014). 'Debating the sharing economy: Great Transition Initiative'.

<http://www.greattransition.org/publication/debating-the-sharing-economy>

Schor, J. (2015). *The Sharing Economy: Reports from Stage One: unpublished paper*. Boston College

Schor, J. et al. (2016). 'Paradoxes of openness and distinction in the sharing economy'. In: *Poetics*, 54, pp. 66-81.

Servicemanagement (2015). 'Hago blijft grootste schoonmaakbedrijf van Nederland'.

<http://servicemanagement.nl/servicemanagementtemcofacilityapps/>

ShareNL (2015a). 'Innoveren in de deeleconomie: rapport geschreven in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken'. <http://www.slideshare.net/shareNL/sharenl-onderzoek-iov-ez-innoveren-in-de-deeleconomie-18-12-2015>

ShareNL (2015b). 'Milieu-impact en -kansen deeleconomie: rapport geschreven in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu'. <http://www.slideshare.net/shareNL/sharenl-onderzoek-iov-ienm-milieuimpact-en-kansen-deeleconomie-18-12-2015>

ShareNL (2015c). 'Amsterdam eerste sharing city van Europa'.

<http://www.sharenl.nl/nieuws/03/03/persbericht-amsterdam-sharing-city>

SnappCar (2015). 'Onze sociale impact als infographic: autodelen werkt!'.

<http://blog.snappcar.nl/2015/03/25/onze-sociale-impact-als-infographic-autodelen-werkt/>

SnappCar (2016). 'SnappCar verwelkomt 200.000^e deelnemer'. <http://press.snappcar.nl/135233-snappcar-verwelkomt-200-000e-deelnemer>

Sprout (2016). 'Zo haalt Helpling de bezem door zijn eigen platform'.

<http://www.sprout.nl/artikel/startups/zo-haalt-helpling-de-bezem-door-zijn-eigen-platform#close-popup>

Sundararajan, A. (2016). *The Sharing Economy. The end of employment and the rise of crowd-based capitalism*. Cambridge MA: The MIT Press

Thomas, C. (2016). 'Iedereen kapitalist'. <https://www.groene.nl/artikel/iedereen-kapitalist>

Uber (2016). 'Steel City's New Wheels'. <https://newsroom.uber.com/us-pennsylvania/new-wheels/>

Visser, B. & B. de Boer (2015). 'Nederlanders mijden de taxi vanwege Vadertje Staat'.

<http://politiek.tpo.nl/column/jammer-dat-nederlanders-de-taxi-mijden-zoals-de-kalkoen-kerst/>

VNG (2015). 'VNG start pilot mengvormen winkel/horeca'.

<https://vng.nl/onderwerpenindex/veiligheid/drank-en-horecawet/nieuws/vng-start-pilot-mengvormen-winkelhoreca>

Warzel, C. (2015). 'Let's all join the AP Stylebook in killing the term ride-sharing'.

<https://www.buzzfeed.com/charliewarzel/lets-all-join-the-ap-stylebook-in-killing-the-term-ride-shar>
(retrieved 6 January 2017)

Weber, L. (2015). 'What if There Were a New Type of Worker? Dependent Contractor: On-Demand Workers Need Job Protections, Some Argue'. <http://www.wsj.com/articles/what-if-there-were-a-new-type-of-worker-dependent-contractor-1422405831>

Weise, E. (2016). 'In shift: Airbnb agrees to san Francisco regs'. <http://www.usatoday.com/story/tech/news/2016/11/14/shift-airbnb-agrees-san-francisco-regs/93805068/>

Williamson, O. E. (1981). 'The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach'. In: *American Journal of Sociology* 87, pp. 548-577

Wimdu (2017). 'Press center'. <http://www.wimdu.com/press/>

Zeijlstra, M., & R. Visscher (2016). *Delen doe je zo. De deeleconomie in de praktijk*. Baarn: Forte.

Bijlagen

Bijlage 1. Lijst met deel- en klusplatformen in Nederland

Organisatie	Type	Website
Airbnb	huizendelen	https://www.airbnb.nl/
Airdnd	huiskamerrestaurants	www.airdnd.nl
ANWB Automaatje	taxi	www.anwb.nl/automaatje
Bargo	botendelen	www.bargo.co
Bksy	boekendelen	www.getbksy.com/
BlaBlaCar	rittendelen	www.blablacar.nl/
BoatBuzz	botendelen	www.boatbuzz.nl
Buurtleren	kennisdelen	www.buurtleren.nl/
Camptoo	camperdelen	www.camptoo.nl
Couchsurfing	huizendelen	www.couchsurfing.com/
Croqger	klussen	www.croqger.nl
GoBoat	botendelen	www.goboat.nl/
Goboony	camperdelen	www.goboony.nl
Helpling	schoonmaakdienst	www.helpling.nl/
Huizenruil	huizendelen	www.huizenruil.com
Konnektid	kennisdelen	www.konnektid.com/
KrijgdeKleertjes	klerenruilen	www.krijgdekleertjes.nl
Mobypark	parkeerplaatsdelen	www.mobypark.com
MyWheels	autodelen	www.mywheels.nl/
ParkFlyRent	autodelen	www.parkflyrent.nl
Parkyourcar	parkeerplaatsdelen	www.Parkyourcar.com

Peerby	spullendelen	www.peerby.nl
PickThisUp	pakketbezorging	www.pickthisup.nl
Rewear	kledingdelen	www.rewear.co
Seats2meet for locals	coworking	www.locals.seats2meet.com
Sjipit	pakketbezorging	www.sjipit.nl
SnappCar	autodelen	www.snappcar.nl
Stichting deDeelkelder	spullendelen	www.dedeelkelder.nl
SuperBuddy	boodschappen doen	www.superbuddy.nl/
Thuisafgehaald	maaltijd	www.thuisafgehaald.nl
Toogethr	rittendelen	www.site.toogethr.com/
Tuintjedelen	tuindelen	www.tuintjedelen.nl/
Uber	taxi	www.uber.com/nl/
WeHelpen	zorgverlening	www.wehelpen.nl/
Werkspot	klussen	www.werkspot.nl
Wimdu	huizendelen	http://www.wimdu.com/
ZorgVoorElkaar	zorgverlening	https://zorgvoorelkaar.com/

Bijlage 2. Definities van de deeleconomie

Gehanteerde definitie in het rapport

De precieze definitie van deeleconomie ontleen we aan Frenken e.a. (2015) die de deeleconomie hebben gedefinieerd als “het fenomeen dat consumenten elkaar gebruik laten maken van hun onbenutte consumptiegoederen (*idle capacity*), eventueel tegen betaling”. Er zijn echter andere definities in omloop die hieronder worden toegelicht.

Monetaire vs. Niet-monetaire transacties

Belk (2014) vindt dat er pas van deeleconomie sprake is als betrokkenen geen geld vragen voor hun uitlenen spullen of het ter beschikking stellen van hun huizen. Als er wel geld bij betrokken is, kan de deeleconomie gewoon als economie worden gezien. Als mensen daarentegen spullen gratis uitlenen, dan “delen” zij daadwerkelijk hun bezit met iemand anders zonder tegenprestatie. ING (2015) daarentegen vindt juist dat er géén sprake is van deeleconomie als er geen geld bij gemoeit is. Pas als er monetaire transacties plaatsvinden zou er sprake zijn van economisch handelen (ING, 2015). Belk ziet deeleconomie en economie dus als twee elkaar uitsluitende begrippen, en benadrukt het woord ‘deel’ in het begrip deeleconomie. ING ziet deeleconomie juist als onderdeel van de gehele economie, en benadrukt dus het woord ‘economie’ in het begrip deeleconomie. Wel vatten beiden “economie” op als het geheel aan monetaire transacties. In dit rapport, echter, vatten we economie op als het geheel van productie, distributie en consumptie van schaarse goederen en diensten. In veel gevallen van distributie gaat het inderdaad om monetaire transacties waarbij de waarde van een goed of dienst in geld wordt uitgedrukt in de vorm van een prijs, maar dit is niet *per se* het geval. Zo worden goederen vaak gratis weggegeven of uitgeleend (ook diensten worden vaak gratis verzorgd zoals vriendendiensten, vrijwilligerswerk of mantelzorg). Deze activiteiten vallen dus ook onder economie. Om die reden stelt onze definitie dat het gaat om consumenten die elkaar tijdelijke toegang geven tot hun onbenutte consumptiegoederen, *eventueel tegen betaling*.

Online vs. Offline

Eén tweede bron van verwarring is dat sommigen deeleconomie laten samenvallen met online deelplatformen. In deze optiek is deeleconomie dus iets geheel nieuws omdat online deelplatformen pas konden ontstaan zijn nadat het Internet ontstond. Anderen, daarentegen, definiëren deeleconomie als een sociale praktijk die al veel langer bestond (wellicht wel zo lang als mensen spullen bezitten), en die nu steeds vaker via online platforms wordt georganiseerd. De *term* deeleconomie is inderdaad nieuw en de opkomst van de term deeleconomie is ontegenzeggelijk verbonden aan de opkomst van online platformen. Dat wil evenwel niet zeggen dat de deeleconomie als sociale praktijk iets nieuws is. Immers, mensen hebben altijd al hun spellen aan elkaar verhuurd of uitgeleend, zij het op kleinere schaal dan nu het geval lijkt te zijn. Voor de komst van online deelplatformen deelden mensen enkel met familie, vrienden en bekenden omdat zij bij hun erop konden vertrouwen dan het goed weer in goede staat en op tijd werd afgeleverd. Het nieuwe bij online deelplatformen is dat mensen ook me vreemden hun spullen gaan delen, omdat de platformen manieren hebben gevonden om vertrouwen te wekken tussen vreemden, via beoordelingen (*reviews*), micro-verzekeringen of garantiefondsen. Omdat de feitelijke praktijk van delen veel verder terug gaat dan de ontwikkeling van online marktplaatsen die delen faciliteren, is het in onze optiek historisch juist om onder deeleconomie zowel de offline als de online vormen van delen te verstaan.

For-Profit vs. Not-for-Profit

Sommigen die deeleconomie laten samenvallen met online platforms waarop vormen van delen plaatsvinden, beweren ook dat je pas van deeleconomie kan spreken als een platform geen hiërarchische organisatiestructuur kent noch een winstoogmerk. Bij democratische, non-for-profit platformen “delen” de participanten ook de winst en zeggenschap. Definities die uitgaan van bepaalde gewenste eigenschappen van platformen zijn dus *normatief* gemotiveerd ten aanzien van een rechtvaardige verdeling van de welvaart of inspraak (Schor, 2014). In dit rapport hebben we daarentegen voor een *analytische* definitie gekozen.

Bijlage 3: Geïnterviewden + interviewprotocol

De casestudies zijn o.a. gebaseerd op interviews met onderstaande personen.

Hoofdstuk	Organisatie	Geïnterviewde	Functie
4. Helping	Helping	Floyd Sijmons	CEO Helping Nederland
4. Helping	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	- Francoise Eijnwachter - Koen van Schie	- Directie Arbeidsverhoudingen - Directie Arbeidsmarkt en Sociale Aangelegenheden
4. Helping	Ondernemersorganisatie Schoonmaak- en Bedrijfsdiensten (OSB)	- Jan Kerstens - Nico Koch	- Hoofd Arbeidsvoorwaarden en Sociale Zekerheid - Beleidsadviseur KAM en Economie
5. Uber	KNV Taxi	Jantine Vochteloo	Beleidsadviseur
5. Uber	Ministerie van Economische Zaken	- Thomas Faber - Niels van der Poel	- Concurrentie en Consument - Algemene Economische Politiek
5. Uber	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Wybe van Ommen	Beleidsadviseur
5. Uber	Taxi Centrale Amsterdam	Richard van der Veen	Directeur
5. Uber	University of California, Berkeley	Susan Shaheen	Adjunct Professor
6. Airdnd	Airdnd	Floris Overheul	Medeoprichter
6. Airdnd 7. Airbnb	Koninklijke Horeca Nederland	Joost Lubbers	Beleidsadviseur
6. Airdnd 7. Airbnb	Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA)	- Ghislaine Mittendorff - Andries Oldenkamp	- Coördinerend Specialistisch Inspecteur - Strategisch adviseur handhaving NVWA
7. Airbnb	Airbnb	Patrick Robinson	Director Public Policy (Europe, Middle East & Africa)
8. SnappCar	Greenwheels	Alicia Hobbel	Location Manager

8. SnappCar	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Arjen Kapteins	Senior beleidsmedewerker mobiliteit
8. SnappCar	SnappCar	Tessa Oostdam	Public Relations SnappCar
10. Beleid	Regulator	Mindert Mulder	Oprichter

Interviewprotocol¹²¹

Voor de cases Helpling, Airdnd, Airbnb en SnappCar zijn semigestructureerde interviews afgenomen. De leidraad van het interview bestond uit de volgende onderwerpen:

- Standaardvragen over het platform (of organisatie)
- Publieke belangen & maatschappelijke issues
- Publieke belangen behartigen
- Interactie tussen overheid, platform en andere stakeholder (beleidsproces)
- Politiek en maatschappelijk debat
- Trends en ontwikkelingen

¹²¹ Dit protocol is bij alle geïnterviewde personen gevolgd, behalve bij de heer Mulder (Regulator) die wij enkel hebben gesproken in het kader van de beleidsopties van doelregulering en right-to-challenge.

Verantwoording en dankwoord

De case over UberPop is tot stand gekomen in samenwerking met Peter Pelzer, onderzoeker en docent aan de Urban Futures Studio van de Universiteit Utrecht.

Voorlopige resultaten van deze studie zijn gepresenteerd en bediscussieerd tijdens het NRC Live evenement op 28 oktober 2016.

We willen de volgende personen bedanken voor hun kritische opmerkingen over (delen van) een eerdere versie van dit rapport: Bas Straathof (Centraal Planbureau), Iris Korthagen (Rathenau Instituut), Martijn Arets (platformexpert, Crowd Expedition), Martijn de Waal (Hogeschool van Amsterdam), Thomas Poell (Universiteit van Amsterdam) en Rense Corten (Universiteit Utrecht).

Over de auteurs

Prof. dr. Koen Frenken is hoogleraar Innovatiestudies bij het Copernicus Institute of Sustainable Development van de Universiteit Utrecht. Hij is gespecialiseerd in economische geografie, innovatie-economie en innovatiebeleid. Zijn huidige onderzoek richt zich op doorbraakinnovaties en wordt gefinancierd door NWO (VICI, Talent, en Duurzame Businessmodellen programma's) en de Europese Commissie (Horizon 2020 programma).

Ir. Arnoud van Waes is innovatieonderzoeker bij het Copernicus Institute of Sustainable Development van de Universiteit Utrecht. Zijn huidige onderzoek gaat over stedelijke experimenten, instituties, mobiliteitsinnovaties en nieuwe business modellen. Tot oktober 2016 was hij projectleider en onderzoeker bij de afdeling Technology Assessment van het Rathenau Instituut. Daar was hij betrokken bij projecten over circulaire economie, energie innovaties, participatie & energietransitie en technologie & arbeid. Hij studeerde werktuigbouwkunde en Innovation Sciences aan de Technische Universiteit Eindhoven. Daarnaast adviseerde hij bedrijven en deed onder meer onderzoek in Nicaragua en aan de Aalborg University in Kopenhagen.

Dr. Magda Smink is onderzoeker bij het Rathenau Instituut. Zij houdt zich bezig met het thema energie en duurzaamheid. In haar onderzoek richt Magda zich op de politieke en maatschappelijke discussie over nieuwe en bestaande (energie)technologieën en de mogelijkheden om daarover met verschillende partijen een effectieve dialoog te organiseren. In 2015 promoveerde ze op haar proefschrift naar de rol van gevestigde belangen in de Nederlandse energietransitie, bij de afdeling Innovatie Studies aan de Universiteit Utrecht. Magda heeft een bachelor in Internationale Organisaties en Internationale Betrekkingen (BA) aan de Rijksuniversiteit Groningen en een master in Sustainable Development (MSc) aan de Universiteit Utrecht. Tijdens haar bachelor was zij een jaar uitwisselingsstudent aan de Université Laval in Québec, Canada. Na haar promoveren werkte zij bij Stichting Natuur & Milieu, als onderdeel van het energieteam.

Dr. Ir. Rinie van Est is onderzoekcoördinator bij het Rathenau Instituut. Hij is natuurkundige en politicoloog en houdt zich bezig met de politiek van nieuwe technologieën: van nanotechnologie, robotica en persuasieve technologie tot klimaatengineering en energie. Hij heeft meer dan twintig jaar ervaring met het opsporen van wetenschappelijke en technische trends en het ontwerpen en uitvoeren van studies en debatten over de maatschappelijke en ethische betekenis daarvan. Tevens doceert hij aan de School of Innovation Sciences van de Technische Universiteit Eindhoven.



Het **Rathenau instituut** stimuleert de publieke en politieke meningsvorming over de maatschappelijke aspecten van wetenschap en technologie. We doen onderzoek en organiseren het debat over wetenschap, innovatie en nieuwe technologieën.

Rathenau Instituut

Onderzoek & dialoog | Wetenschap, technologie en innovatie