

Toelichting bij de diverse onderdelen

1. Digitale platforms

1.1 Naar een samenhangend analysekader voor digitale platforms

Succesvolle internetbedrijven in de digitale economie vervullen vaak een platformfunctie. Ze verzorgen de infrastructuur die transacties en interacties tussen partijen faciliteert. Denk aan Booking.com, dat als tussenpersoon optreedt voor hotels, aan Marktplaats waar particulieren tweedehandsspullen kunnen aanbieden, of aan de appstores van Apple en Google die het contact verzorgen tussen de appmakers en klanten. Maar ook Facebook en andere sociale media opereren als platform om gebruikers bij elkaar te brengen. De functie van tussenpersoon en bemiddelaar is niet nieuw, echter de mogelijkheden die platforms bieden op het gebied van schaalbaarheid en potentieel klantenbereik geven hieraan een nieuwe dimensie.

De opkomst van digitale platforms biedt veel nieuwe mogelijkheden. Zo kan een ondernemer via een digitale platform als Marktplaats of Alibaba makkelijk producten aan een miljoenenpubliek aanbieden en hebben consumenten toegang tot een groot aanbod van producten. Ook creëren digitale platforms nieuwe markten en zorgen ze voor nieuwe dynamiek binnen bestaande markten. Daarnaast maken digitale platforms prijs en kwaliteit van producten en diensten inzichtelijker met meer concurrentie tot gevolg. Dit leidt tot een groter en diverser aanbod, tegen scherpere prijzen en een hogere kwaliteit. Denk

aan Booking.com dat een overzicht geeft van hotelprijzen en -beoordelingen van gebruikers. Digitale platforms zijn aldus een bron van innovatie die zorgt voor vele veranderingen in economie en maatschappij. Ik ondersteun deze ontwikkeling dan ook van harte.

Digitale platforms en de deeleconomie: een afbakening

De termen digitale platforms en de deeleconomie worden veelal in samenhang gebruikt. Dat is begrijpelijk omdat ze heel goed samengaan. Digitale platforms spelen een rol in allerlei economische sectoren, bv. media (Netflix), eCommerce (bol.com) en social media (Facebook). Binnen de deeleconomie specifiek heeft de opkomst van digitale platforms zoals Peerby, Marktplaats en Snappcar ervoor gezorgd dat delen een grote vlucht heeft genomen. Door digitale platforms is het namelijk veel makkelijker geworden om vraag en aanbod bij elkaar te brengen. Bovendien kan door het opbouwen van een digitale reputatie het vertrouwen tussen partijen die elkaar voorheen niet kenden worden versterkt.

Beide ontwikkelingen roepen hun eigen beleidsvraagstukken op. Bij digitale platforms zijn er veel vragen over dominante posities (onder meer door netwerkeffecten), gebruik van data en de betrouwbaarheid van reputatiemechanismes. Bij de deeleconomie spelen vraagstukken over of en in welke mate consumenten die producten of diensten aanbieden aan de regulering voor professionele aanbieders moeten voldoen en hoe regulering om kan gaan met de verschuiving van bezit naar gebruik.

Bij digitale platforms die actief zijn in de deeleconomie kunnen beide typen vragen opspelen. Maar bij andere digitale platforms die niet actief zijn in de deeleconomie – denk bijvoorbeeld aan Netflix, Facebook of Google Search – speelt alleen de eerste set beleidsvragen.

De opmars van digitale platforms komt echter ook met uitdagingen. Risico's kunnen voortvloeien uit zogenaamde netwerkeffecten. Als gevolg hiervan kunnen overstapdrempels ontstaan. Dit kan leiden tot economische machtsposities, waardoor concurrenten kunnen worden uitgesloten of toetreding kan worden voorkomen. Daarnaast kan het grootschalig gebruik van data en persoonsgegevens risico's met zich meebrengen, bijvoorbeeld op het gebied van privacy. Tot slot zien we dat digitale platforms bestaande, veelal gereguleerde markten opschudden, hetgeen tot nieuwe vragen leidt. Een goed voorbeeld hiervan is Airbnb. Dit platform heeft een nieuwe impuls gegeven aan de particuliere woningverhuur, maar brengt tegelijkertijd nieuwe vraagstukken met zich mee zoals de mogelijke oneerlijke concurrentie met bestaande aanbieders en de impact op publieke belangen zoals veiligheid en leefbaarheid.

De opkomst van digitale platforms en de vraagstukken die dit met zich meebrengt, roepen de vraag op of het huidige beleidsinstrumentarium van de overheid nog volstaat. Deze discussie staat niet alleen op de nationale maar ook op de Europese beleidsagenda. Om hierover tot een gedegen analyse te komen, heb ik een consortium van TNO, Ecorys en IVIR de opdracht gegeven om te komen tot een samenhangend analysekader voor vraagstukken aangaande digitale platforms. Dit analysekader moet de overheid in staat stellen om de kansen die platforms bieden beter te benutten, de risico's beter te kunnen appreciëren en mitigeren, als ook een beeld te krijgen van de juiste instrumenten die kunnen worden ingezet. Het resultaat van het onderzoek biedt goede handvatten om op een gestructureerde

manier een platformvraagstuk te analyseren, en om op een genuanceerde manier de discussie met verschillende stakeholders hierover aan te gaan. Ik zal dit kader daarom inzetten bij dialogen met nationale en internationale stakeholders over dit onderwerp.

Samenvatting van het analysekader

Elk digitaal platform is verschillend en komt met verschillende vraagstukken. Het startpunt van het analysekader is daarom om de verschillende kenmerken van digitale platforms in kaart te brengen, waaronder het gebruikte verdienmodel, de mogelijke schaalvoordelen, netwerkeffecten en de integratie van verschillende diensten. Om enige ordening aan te brengen hanteert het analysekader vier type platforms: reseller/distributeur (bijv. Zalando), marktplaats (bijv. Speurders), sociaal netwerk (bijv. Facebook) en platform tot platform (bijv. Google).

De volgende stap is om de impact van deze kenmerken op publieke belangen te bekijken. Er is gewerkt met vier publieke belangen, namelijk concurrentie en innovatie, consumentenbelangen, vrijheid van ondeugdelijke invloed, en integriteit en continuïteit.

Aan de hand van de kenmerken en de impact op publieke belangen kan vervolgens worden geanalyseerd of er aanleiding is tot overheidsingrijpen. Indien dit zo is, dan identificeert het analysekader een aantal mogelijkheden om publieke belangen te borgen, bijvoorbeeld door nieuwe wet- en regelgeving te introduceren, belemmerende regels te verwijderen of regels juist strikter toe te passen. Daarnaast kan de conclusie ook zijn dat het huidige kader niet veranderd hoeft te worden maar dat een betere uitleg gewenst is over de ruimte die er is voor innovatie.

Het onderzoek geeft tevens inzicht in de verschillende regelgeving die reeds van toepassing is bij digitale platforms. Conclusie hierbij is dat het bestaande instrumentarium vaak voldoende handvatten biedt om eventuele problemen te mitigeren. Tevens moet bij ingrijpen van de overheid de dynamische effecten in beschouwing moeten worden genomen: digitale platforms zijn erg beweeglijk en te gedetailleerde regelgeving kan de ontwikkeling en het innovatievermogen van digitale platforms onnodig hinderen.

1.2 Beleidsconclusies

Op basis van het rapport kom ik tot de volgende beleidsconclusies.

Geen generieke digitale platformregulering nodig maar juist maatwerk bieden

Ondanks de herhaalde roep om meer algemene regels bieden de uitkomsten van het onderzoek geen aanleiding om aanvullende generieke regels op te stellen voor digitale platforms, bijvoorbeeld wat platformneutraliteit betreft. Het bestaande instrumentarium biedt veelal voldoende aanknopingspunten. Want hoewel bepaalde kenmerken, zoals netwerkeffecten en het grootschalig gebruik van data en persoonsgegevens, meer spelen bij digitale platforms dan bij traditionele bedrijven, maken deze kenmerken digitale platforms niet uniek. Bovendien is er al veel instrumentarium voorhanden om mogelijke problemen aan te pakken, zoals generieke consumentenbescherming om consumentenbelangen te borgen en mededingingswetgeving om misbruik van een economische machtspositie te beoordelen.

Dat er geen extra generieke platformregelgeving nodig is betekent echter niet dat regels niet noodzakelijk zijn. Echter, dit vergt maatwerk. Iedere casus zal op zijn eigen kenmerken en relevante publieke belangen beoordeeld moeten worden, waarbij dan per geval gekeken kan worden of aanvullende of juist minder regels nodig zijn. Zo spelen er bij toeristische verhuur van verblijfsruimte door particulieren andere publieke belangen dan in de taximarkt. Bovendien verschilt per geval het bestuurlijk niveau waarop publieke belangen het beste kunnen worden geborgd. Zorgen over leefbaarheid kunnen wellicht beter worden geadresseerd op lokaal niveau, terwijl zorgen over dominante machtsposities beter op nationaal of zelfs Europees niveau kunnen worden opgepakt.

Dynamisch reguleren

De context waarin digitale platforms opereren is constant aan verandering onderhevig. In dergelijke dynamische sectoren moet de overheid terughoudend zijn met ingrijpen vanwege de grote gevolgen die dit kan hebben voor innovatie en dynamiek. Grijpt de overheid wel in dan ligt de uitdaging in het op de juiste manier toepassen van bestaande instrumenten. Hierbij is het van belang om niet alleen te kijken naar de huidige situatie. Zo was Hyves ooit een dominante speler in de Nederlandse markt voor sociale netwerken, maar is deze positie binnen enkele jaren overschaduwd door Facebook. Deze dynamiek vraagt om regelgeving die kan meebewegen met ontwikkelingen. Zoals eerder aangekondigd in de brief 'Ruimte voor vernieuwing en innovatie door toekomstbestendige wet- en regelgeving' is doelregulering een instrument hiervoor. Door duidelijk te maken welk doel en welke publieke belangen een wet beoogt te borgen en te werken met doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften om dit doel te bereiken, geeft de overheid richting aan het snel reageren op toekomstige ontwikkelingen.

Als het doel duidelijk is vastgesteld, dan is het ook mogelijk om (nationale) toezichthouders meer vrijheid te geven om verschillende manieren om dat doel te bereiken toe te staan. Hierdoor is meer flexibiliteit en maatwerk mogelijk. Hierbij is het belangrijk dat nationale toezichthouders uit de verschillende lidstaten meer de samenwerking met elkaar aangaan, zoals via het Europese samenwerkingsverband voor telecommoetochters, de BEREC. Door samen te kijken hoe doelregulering het beste kan worden uitgelegd ontstaat meer uniformiteit in de uitleg van de regelgeving. Dit moet de rechtsonzekerheid die kan ontstaan indammen.

Betere regulering door digitale platforms

Tot slot is het goed om op te merken dat digitale platforms ook kansen bieden om te komen tot een betere borging van publieke belangen. Digitale platforms leiden immers veelal tot een betere werking van markten, bijvoorbeeld doordat kwaliteit en prijzen transparanter worden en reputatiemechanismes beter werken. Dit versterkt ook de positie van consumenten. Wet- en regelgeving kan hierdoor in de toekomst wellicht anders en minder belastend worden vormgegeven. Hierbij is ook een directe rol weggelegd voor consumenten. Zo kunnen zij informatie doorgeven aan digitale platforms waardoor publieke belangen beter kunnen worden beschermd. Marktplaats werkt bijvoorbeeld nauw samen met gebruikers, toezichthouders en overheidsinstanties om illegale praktijken op zijn platform tegen te gaan.

1.3 Europa

Het onderwerp digitale platforms staat ook op de Europese agenda. Zo is de Europese Commissie bezig met een eigen onderzoek naar de economische en maatschappelijke effecten van platforms. Naar verwachting worden de resultaten daarvan volgend jaar gepubliceerd. Zoals aangekondigd zal ik tijdens het Nederlands voorzitterschap de discussie rondom platforms faciliteren. Daarbij ben ik voornemens om het genoemde analysekader ook in Europees verband onder de aandacht te brengen teneinde het thema op een open en zorgvuldige wijze te benaderen.

2. De deeleconomie

2.1 Ontwikkelingen in de deeleconomie

Onder meer door de opkomst van digitale platforms en de toenemende maatschappelijke acceptatie, zien we steeds meer initiatieven op het gebied van de deeleconomie. Deze initiatieven omvatten een breed scala aan producten en diensten. Ook de vorm waarin dit gebeurt kent vele verschijningsvormen zoals delen, huren en geven. Het gaat veelal om duurzame goederen zoals auto's, woningen, gereedschap, meubilair, maar steeds vaker zien we ook dat mensen hun diensten aanbieden voor allerlei soorten klussen. Gezien de diversiteit aan producten en diensten is het lastig om tot een eenduidige definitie te komen van de deeleconomie. Dit is wellicht ook minder relevant, belangrijker is de onderliggende kern van de ontwikkeling: de verschuiving van bezit naar gebruik. Hierdoor wordt duurzamere consumptie mogelijk gemaakt, die een alternatief biedt voor de aankoop van eerstehands goederen. Deze ontwikkeling is niet nieuw maar kan door de opkomst van digitale platforms op veel grotere schaal plaatsvinden. Vanwege de voordelen voor een efficiënte en duurzame inzet van goederen juich ik deze ontwikkeling dan ook van harte toe.

Tegelijkertijd roept de groei van de deeleconomie bepaalde beleidsmatige vraagstukken op. In sommige gevallen bestaan er nog belemmeringen voor de verdere ontwikkeling van initiatieven in de deeleconomie. Daarnaast passen initiatieven niet altijd binnen bestaande regelgevingskaders. Dit hoeft niet te betekenen dat belangen zoals veiligheid, kwaliteit en betrouwbaarheid gelijk in het geding komen, wel betekent dit dat we moeten nadenken over nadere interpretatie van wet- en regelgeving en soms zelfs het aanpassen van regels. De uitdaging is te komen tot een nieuw evenwicht waarbij de potentie van de deeleconomie wordt benut zonder dat dit ten koste gaat van de borging van publieke belangen. Bestaande belangen zijn hierin overigens niet altijd meer leidend, een belangrijk onderdeel van het nieuwe evenwicht begint bij het feit dat verhoudingen binnen de economie continu aan het verschuiven zijn.

Om meer zicht te krijgen op de kansen en belemmeringen voor de deeleconomie heb ik, in samenwerking met de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, twee onderzoeken laten doen, één over de milieu-impact van de deeleconomie en één over de kansen en belemmeringen voor

innovatieve investeringen. De onderzoeken geven duiding aan het concept deeleconomie en schetsen een handelingsperspectief voor de overheid om de potentie van de deeleconomie beter te benutten.

2.2 Beleidsconclusies

Op basis van de onderzoeken kan een aantal beleidsconclusies worden getrokken.

Ruimte geven door verduidelijking en modernisering van bestaande kaders

Algemene conclusie die uit de onderzoeken kan worden getrokken is dat de ontwikkelingen binnen de deeleconomie op dit moment nog niet acuut vragen om nieuwe generieke regelgeving, maar wel om verheldering en modernisering van bestaande kaders. Bovendien wordt opgeroepen om de deeleconomie zichzelf verder te laten ontwikkelen en deze als overheid zoveel mogelijk te faciliteren door bedrijven de ruimte te geven, onder meer via experimenteerruimte en doelregulering.

Ik wil op de conclusies van beide onderzoeken inspelen door daar waar er belemmeringen of onzekerheden zijn in wet- en regelgeving me ervoor in te zetten deze op te lossen. Zoals eerder aangekondigd in de brief 'Ruimte voor vernieuwing en innovatie door toekomstbestendige wet- en regelgeving' is het kabinet daarnaast ook volop bezig om instrumenten zoals experimenteerruimte en doelregulering verder te ontwikkelen en waar mogelijk toe te passen. Ook de Europese Commissie kondigde in haar Interne Markt strategie onlangs een soortgelijke inzet aan.

Naast deze algemene conclusie zie ik op basis van het onderzoek wel nog enkele specifieke thema's binnen de deeleconomie die nadere aandacht vragen.

De consument als producent

De opkomst van de deeleconomie wordt gekenmerkt door toenemende participatie van de burger als aanbieder van producten en diensten. De consument helpt bijvoorbeeld iemand uit de buurt met een klus of leent zijn boor uit. Soms gebeurt dit gratis, soms tegen een kleine vergoeding. Naarmate een consument dit steeds vaker en tegen hogere vergoedingen gaat doen vervaagt de grens tussen consument en producent/ondernemer. De vraag die dan rijst is of geldende wet- en regelgeving die van toepassing is op professionele aanbieders ook van toepassing moet zijn op particulieren. Enerzijds moet er sprake zijn van een gelijk speelveld met bestaande aanbieders, anderzijds wil ik om de potentie van de deeleconomie te benutten nieuwe initiatieven ook niet meteen onmogelijk maken als gevolg van hoge regeldruk.

Ik wil benadrukken dat een gelijk speelveld impliceert dat er gelijke regels gelden voor vergelijkbare partijen. Hierbij is de vraag relevant of aanbieders, producten of diensten ook daadwerkelijk vergelijkbaar zijn. Als dit zo is dan zullen er gelijke regels moeten gelden. Indien deze in de aard verschillen, bijvoorbeeld omdat er andere risico's gelden, kunnen regels ook variëren. Voor een auto heeft men immers ook een ander rijbewijs nodig dan voor een vrachtauto.

Gezien de variëteit aan deeleconomie-initiatieven en de bijbehorende kenmerken is het lastig om in algemene zin uitspraken te doen over of iets mag of niet: dit vraagt meer om een 'case by case' benadering. Immers, de markt voor verhuur van verblijfsruimte aan toeristen heeft andere kenmerken en kent andere bestaande wet- en regelgeving dan bijvoorbeeld de taximarkt. Bovendien verschilt per geval het bestuurlijk niveau waarop publieke belangen het beste kunnen worden geborgd.

In de praktijk zie ik al voorbeelden van een dergelijke maatwerkbenadering. Zo is voor toeristische verhuur door particulieren door de gemeente Amsterdam een grens getrokken om te kunnen beoordelen of iets kan worden gezien als een deeleconomie-initiatief of juist de kenmerken heeft van meer professionele verhuur. Voor de taximarkt is UberPOP als illegaal bestempeld omdat deze dienst als taxivervoer kan worden beschouwd maar toch niet aan alle regels voldoet die hierop van toepassing zijn. Inmiddels is Uber in Nederland ook gestopt met het aanbieden van deze dienst. Daar waar het vraagstuk van een gelijk speelveld zich nog meer voordoet zal het kabinet zich buigen over een passende oplossing. In het vervolg zal worden ingegaan op de casus particuliere verhuur van verblijfsruimte aan toeristen.

Een andere belangrijke vraag bij de deeleconomie is welke regels er gelden wat betreft fiscaliteit. Aanbieders van deeleconomie-initiatieven weten vaak niet wanneer ze precies als ondernemer worden

gezien en bijvoorbeeld btw-plichtig zijn. Ook bij mensen met een uitkering speelt de vraag in hoeverre ze kunnen participeren op deelplatforms en hiermee inkomsten kunnen genereren. De Belastingdienst werkt hard aan deze zaken, enerzijds door het geven van voorlichting over de fiscale gevolgen van participeren in de deeleconomie, anderzijds door samen te werken met platforms om de voor hun relevante doelgroep te vinden.

Van bezit naar gebruik

Een andere belangrijk thema van de deeleconomie is de verschuiving van bezit (eigendom) naar gebruik. Om gebruik te kunnen maken van bijvoorbeeld auto's of gereedschap hoeft men deze niet per se in bezit te hebben, maar kunnen deze ook incidenteel geleend of gehuurd worden op momenten dat dat nodig is. Gebruikers hechten namelijk in toenemende mate minder aan bezit en daarbij kan er makkelijker geleend of gehuurd worden. Dit maakt het efficiënter om met een aantal personen eigenaar te zijn van een goed en dit onderling te delen dan om allemaal het goed apart aan te schaffen. De huidige systematiek gaat bij regelgeving echter veelal uit van één eigenaar. Dit kan op verschillende vlakken tot onduidelijkheid leiden. Wie is er bijvoorbeeld aansprakelijk als er iets misgaat? Dekkt de verzekering wel de schade als iemand niet eigenaar is van de verzekerde producten maar hier wel schade aan veroorzaakt? Kun je een auto samen leasen? Vragen waar de overheid en ook de markt nog niet altijd een antwoord op hebben. Indien op basis van de gedane inventarisatie blijkt dat hier een rol voor de overheid ligt, bijvoorbeeld op het gebied van onduidelijkheid in wet- en regelgeving, zal ik dit nader onderzoeken. Mogelijke onderwerpen om verder te verkennen zijn de gevolgen voor aansprakelijkheid, verzekeringen, eigendom en bruikleenovereenkomsten en de mogelijkheden om in samenwerking met deelplatforms meer duidelijkheid te verschaffen en gebruikers hierover te informeren.

Duurzame potentie van deeleconomie meer benutten

Deeleconomie-initiatieven leveren een relevante bijdrage aan verduurzaming en groene groei, met name door het meer benutten van bestaande en stilstaande capaciteit. Er ontstaat een fors positief milieueffect als bestaande capaciteit benut wordt om in consumptiebehoefte van anderen te voorzien. Zo is berekend dat in een efficiënt maar tevens realistisch deelmodel een boormachine zeven huishoudens kan voorzien. Dit betekent dus zes minder boormachines om te produceren.

Op dit moment wordt de duurzame potentie van de deeleconomie nog maar in beperkte mate benut. Dit komt onder andere doordat het fenomeen deeleconomie en de verschillende deeleconomie-initiatieven nog relatief onbekend zijn. Het totaal aantal transacties op de deelplatforms is nog bescheiden, zeker in vergelijking met andere vormen van consumptie. In eerste instantie is het aan initiatieven in de deeleconomie zelf om hun meerwaarde te etaleren. Dit neemt niet weg dat ook de overheid deze ontwikkeling kan stimuleren doordat zij zelf over veel kapitaalgoederen beschikt. Ik zal daarom in gesprek gaan met uitvoeringsorganisaties binnen het Rijk en met lagere overheden om te bezien op welke wijze de overheid bestaande faciliteiten beter kan benutten en ontsluiten.

3. Toeristische verhuur door particulieren

3.1 Borging van publieke belangen

De opkomst van platforms voor verhuur van verblijfsruimte aan toeristen, zoals Airbnb en Wimdu, is een voorbeeld waar vraagstukken over digitale platforms en de deeleconomie bij elkaar komen. Dergelijke platforms hebben de toeristische verhuur van woonruimte door particulieren een belangrijke impuls gegeven, met name doordat het voor particulieren makkelijker en goedkoper is geworden om hun woning te verhuren. Dit is ook duidelijk terug te zien in de praktijk. Het aanbod op platforms zoals Airbnb en Wimdu is de afgelopen jaren exponentieel gegroeid. Hoewel het kabinet de kansen ziet van deze nieuwe vorm van verhuur rijst ook de vraag hoe dit zich verhoudt met bestaande wet- en regelgeving. Zijn publieke belangen zoals veiligheid, leefbaarheid, de beschikbaarheid van woningen en het eigendomsrecht voldoende geborgd?

Om meer duidelijk te krijgen hierover heb ik gesproken met Airbnb, de Belastingdienst, Vereniging Eigen Huis (VEH), Vereniging van Institutionele Beleggers (IVBN), Vastgoed Belang, Aedes, de Woonbond en de gemeente Amsterdam. De desbetreffende gemeente heeft beleid gemaakt aangaande toeristische verhuur teneinde een gelijk speelveld met de reguliere hotelbranche te bewerkstelligen en overlast tegen te gaan. Zo is er een overeenkomst inzake toeristenbelasting

gesloten met de grootste aanbieder, Airbnb. Geconstateerd is dat de gemeente Amsterdam zich op een constructieve wijze opstelt tegenover toeristische verhuur en beleid heeft gemaakt waarbij de belangen van alle betrokken partijen zijn gediend. De gevoerde gesprekken hebben geleid tot onderstaande analyse, waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van het eerder geschetste analysekader voor digitale platforms.

Veiligheid

Het is bij particuliere verhuur van belang om na te gaan of er veiligheidsrisico's zijn die om ingrijpen van de overheid vragen. Het Bouwbesluit adresseert deze risico's en kent eisen verbonden aan de woonfunctie en de logiesfunctie. Wanneer er sprake is van een logiesfunctie gelden vanwege de hogere risico's voor veiligheid boven op de eisen met betrekking tot woonfunctie additionele eisen zoals brandmeldinstallaties, vluchtrouteaanduidingen en brandcompartimentering. Van een woonfunctie kan slechts sprake zijn indien de verhuurder tevens het huis bewoont. Bij permanent verhuur van toeristen is er dus niet langer sprake van een woonfunctie en moet het pand voldoen aan de eisen van een logiesfunctie.

Verhuurders moeten zich echter wel beseffen dat indien de woning wordt verhuurd als tijdelijk onderdak of recreatief verblijf, er dan strengere eisen kunnen gelden omdat in geval van meerdere functies waarbij het veiligheidsniveau uit elkaar kan lopen, op dat aspect moet worden voldaan aan de zwaardere eis. Indien een verhuurder die tevens het huis bewoont maximaal twee kamers verhuurt, gelden geen additionele brandveiligheidseisen ten opzichte van de woonfunctie. Hetzelfde geldt als de eigenaar bij afwezigheid zijn eengezinswoning als logiesfunctie aan een gezin verhuurt. Die voorschriften verschillen niet van elkaar. Ook bij de verhuur van een afzonderlijke woning in een appartementengebouw verschillen die eisen in beginsel niet. Dit wordt anders als er aparte kamers worden verhuurd. Dat wordt aangemerkt als een logiesgebouw. Hiervoor gelden dan wel aanvullende eisen zoals brandmeldinstallaties, vluchtrouteaanduidingen en brandcompartimentering.

Leefbaarheid

Een veel gehoorde klacht over verhuur via platforms zoals Airbnb en Wimdu is de overlast die dit veroorzaakt voor burens (feestende gasten die laat en luidruchtig in de nacht thuiskomen of rollende koffertjes vroeg in de morgen). Dit zijn zaken die in het normale leven ook tot overlast kunnen leiden, echter normaal gesproken kunnen burens elkaar hierop aanspreken en zo nodig juridisch ingrijpen. Als verhuur meer van structurele aard wordt, kan de overlast problematisch van aard worden. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat woningen die permanent verhuurd worden tot meer overlast leiden. Dit is ook goed voorstelbaar; de eigenlijke bewoner van de woning is dan niet aanspreekbaar voor burens en ook de duur van de verhuur leidt tot een hogere frequentie van mogelijke overlast.

Gelijk speelveld

Een veelgehoorde klacht is dat particuliere verhuurders oneerlijk concurreren met bestaande aanbieders zoals hotels en pensions omdat zij niet aan dezelfde wet- en regelgeving zouden voldoen. Voor zover er sprake is van vergelijkbare situaties geldt vergelijkbare wet- en regelgeving. Voor particuliere verhuur die op beperkte schaal en met mate plaatsvindt wordt lokaal invulling gegeven aan de normen waaraan moet worden voldaan. Zo mag een woning in Amsterdam niet meer dan 60 dagen worden verhuurd omdat men zich anders op het terrein van de hotels begeeft. Dergelijk beleid houdt onder meer rekening met de risico's voor veiligheid en leefbaarheid. Deze risico's zijn echter niet vergelijkbaar met die in het geval van professionele verhuur. Dit is ook de reden dat voor professionele verhuur andere, vaak striktere regels, gelden. Verder gelden voor particulieren regels inzake inkomstenbelasting en toeristenbelasting. Kern van de klacht is veel meer dat in sommige gevallen particuliere verhuur het karakter aan kan nemen van professionele verhuur, waarbij de aanbieder van de particuliere verhuur echter niet voldoet aan de daarvoor geldende regels.

Woonruimteverdeling

Naast particulieren die hun eigen woning doorverhuren bestaat ook de mogelijkheid dat huurders van een woning deze vervolgens doorverhuren, bijvoorbeeld aan toeristen op Airbnb. In de praktijk wordt onderverhuur door eigenaren echter vrijwel altijd contractueel uitgesloten. Een woningcorporatie kan het bijvoorbeeld onwenselijk vinden als een sociale huurwoning wordt doorverhuurd. Dit omdat dit leidt tot een kleiner aanbod van sociale huurwoningen en derhalve de doorstroming negatief kan

beïnvloeden. Vooral in gemeente met schaarste aan woningen kan dit tot problemen leiden. Daarnaast sluit in het geval van permanente verhuur het gebruik van de woning niet meer aan bij de beoogde functie, namelijk wonen. De scheiding die gemeenten in de ruimtelijke ordening aanhouden tussen wonen en hotel/horecafunctie kan hiermee onder druk komen te staan.

3.2 Beleidsconclusies

Toeristische verhuur door particulieren biedt economische kansen

Het kabinet constateert dat door de opkomst van toeristische verhuur door particulieren een meer divers toeristisch aanbod ontstaat dat inspeelt op de toenemende behoefte van toeristen ('to live like a local'). Het redelijk homogeen aanbod van hotels wordt zo verrijkt wat de aantrekkelijkheid van Nederland als toeristisch land stimuleert. Op deze manier kan ons land meegaan in deze wereldwijde trend en wordt een impuls gegeven aan de gastvrijheidseconomie waar ook andere partijen zoals horeca en musea van profiteren. Tevens voorziet de verhuur aan toeristen in de mogelijkheid voor particulieren om wat extra bij te verdienen. Daarnaast kan meer flexibiliteit in het toeristische aanbod van verblijfsruimte worden geboden. Bij de start van de 'Tour de France' in Utrecht was dit één van de manieren van de gemeente Utrecht om te voorzien in de enorme vraag naar tijdelijke verblijfplaatsen.

De borging van publieke belangen bij particuliere verhuur aan toeristen

Gezien de bovengenoemde kansen wil het kabinet deze ontwikkeling niet onnodig belemmeren. Op basis van de gevoerde gesprekken en onderzoeken concluderen de Minister voor Wonen en Rijksdienst en ik dat bij particuliere verhuur aan toeristen publieke belangen zoals veiligheid, leefbaarheid en eerlijke concurrentie en een goede woonruimteverdeling in het algemeen niet in het geding zijn. Veelal is de wet – en regelgeving afdoende voor het geval de woning kort en tijdelijk wordt verhuurd. Problemen ontstaan wanneer duur en omvang van verhuur toenemen en woningen ongewenst worden doorverhuurd, zonder dat aan de daarvoor van toepassing zijnde regels wordt voldaan. Niet verrassend is in deze gevallen zwaardere wet- en regelgeving van toepassing, onder andere op het gebied van veiligheid, leefbaarheid en woningonttrekking.

Bestaande wet- en regelgeving biedt aangrijpingspunten om problemen te adresseren

Bestaande wet- en regelgeving bevat instrumenten die voor de burger duidelijk maken of een woning op een bepaalde manier mag worden gebruikt. In dit geval, of de woning incidenteel verhuurd mag worden en welke grenzen en voorwaarden daarvoor gelden. Deze regels bieden gemeenten tevens de mogelijkheid om te handhaven wanneer er sprake is van woningonttrekking. Het gaat om het bestemmingsplan en de huisvestingsverordening op basis van de Huisvestingswet 2014. Daarnaast geldt dat ook andere regels van toepassing kunnen zijn, zowel afkomstig van de overheid (wet- en regelgeving) als van de particuliere sector (overeenkomsten). Zo kan het Bouwbesluit voorwaarden stellen ten aanzien van de brandveiligheid en kan een VVE-reglement of huurovereenkomst vakantieverhuur verbieden.

In veruit de meeste gevallen sluiten woningcorporaties onderverhuur uit in het huurcontract. Op het moment dat de eigenaar van een woning of een woningcorporatie constateert dat het pand ongewenst wordt onderverhuurd door de huurder, behoort uitzetting wettelijk tot de mogelijkheden. Indien corporaties wel zouden willen meewerken aan onderverhuur ligt het in de rede dat de betreffende gemeente hierover een opvatting heeft vanwege de woonruimteverdeling. De huurder heeft een financieel voordeel als hij een (goedkope) corporatiewoning blijft huren en (deels) kan onderverhuren. Dit zou vervolgens de doorstroming kunnen belemmeren. De gemeente kan de corporatie dan aanspreken via onder meer de prestatieafspraken.

Onduidelijkheid over de grens tussen particuliere en professionele verhuur

Op basis van bestaande wet- en regelgeving kan door gemeenten dus invulling worden gegeven aan de voorwaarden waaronder particuliere verhuur aan toeristen kan en mag plaatsvinden. Hoewel het kabinet hierbij vooralsnog geen problemen ziet en aanvullende wetgeving niet noodzakelijk vindt, betekent dit niet dat zich geen problemen voordoen bijvoorbeeld op het gebied van leefbaarheid en veiligheid. Hierbij moet worden aangetekend dat het beeld hierbij heel divers is en zich met name concentreert in de gemeente Amsterdam. Uit de gesprekken die we hebben gevoerd, is het beeld ontstaan dat deze problemen zich veelal voordoen in gevallen waarbij de verhuurder de nieuwe trend van particuliere verhuur aan toeristen misbruiken om zich te onttrekken aan wet- en regelgeving die

eigenlijk op hun van toepassing is. Door een duidelijke grens te trekken tussen particuliere en professionele verhuur kan het kaf van het koren worden gescheiden en kunnen uitwassen worden gehandhaafd.

Gemeentelijk beleid voor particuliere verhuur aan toeristen

Grotendeels ligt de verantwoordelijkheid voor verduidelijking van deze grens bij gemeenten. Gezien het feit dat problematiek zich met name lokaal afspeelt willen wij gemeenten daarom de ruimte laten om hier ook vooral lokaal op in te spelen. Interessant voorbeeld in dit kader zijn de regels die de gemeente Amsterdam heeft opgesteld voor particuliere verhuur aan toeristen. Wij vinden het goed om hierbij te vermelden dat dit kader geen 'onze size fits all' biedt. Gemeenten besluiten zelf, afhankelijk van de lokale situatie, of ze beleid willen opstellen en zo ja hoe dit beleid eruit ziet. Aan de hand van onze analyse adviseren wij gemeenten in ieder geval de volgende punten op te nemen in hun beleid ten aanzien van particuliere verhuur aan toeristen:

- De duur van de verhuur. Structurele verhuur van een woning aan toeristen kan immers strijdig zijn met het bestemmingsplan en een huisvestingsverordening. Ook geldt: hoe langer een woning wordt verhuurd des te groter zijn de risico's voor leefbaarheid, veiligheid en woningonttrekking. Vanuit dit perspectief is het logisch beperkingen op te leggen aan de duur van verhuur. In Amsterdam is bijvoorbeeld gekozen voor een termijn van 60 dagen.
- Het aantal huurders in relatie tot de omvang van het pand. Als deze niet meer in verhouding staan tot elkaar kan dit tot veiligheid- en leefbaarheidsproblemen leiden, en daarmee strijdig met het Bouwbesluit. In Amsterdam wordt bijvoorbeeld een maximum van vier personen aangehouden.
- De wijze waarop toeristenbelasting moet worden afgedragen conform de gemeentelijke Verordening Toeristenbelasting.

Naast deze punten is het goed als gemeenten in hun beleid aandacht besteden aan de volgende punten:

- Het al dan niet bewonen van de woning door de verhuurder. Aangrijpingspunt om dit vast te stellen is de inschrijving van de verhuurder op het adres waar de woning wordt verhuurd.
- Indien de bewoner niet de eigenaar is van de woning kan de bewoning slechts worden onderverhuurd met toestemming van de eigenaar. De eigenaar van het pand kan onderverhuur in de huurovereenkomst uitsluiten of toestaan onder voorwaarden.
- De verhuurder is verantwoordelijk voor het voorkomen van overlast voor derden, bijvoorbeeld door gasten aan te spreken op hun gedrag en slechts gasten te accepteren met een goede reputatie.
- Over de inkomsten uit verhuur dient belasting te worden betaald. De belastingdienst houdt hier toezicht op en zal binnenkort haar regels met betrekking tot verhuur van de woning aan toeristen verduidelijken op haar website.
- Daarnaast is het goed om huurders te wijzen op het feit dat relevante verzekeringen mogelijke schade of aansprakelijkheid bij particuliere verhuur aan toeristen niet dekken. Ook is het goed om te wijzen op mogelijke beperkingen die hypotheekverstrekkers opleggen aan verhuur van de woning.

Voor wat betreft de handhaving hebben de gemeenten voldoende wettelijke middelen om lokaal invulling te geven aan het bestrijden van uitwassen. Samenwerking met digitale platforms biedt goede mogelijkheden om eventuele uitwassen tegen te gaan en wij roepen daarom gemeenten ook op om hier actief op in te zetten. De samenwerking tussen de gemeente Amsterdam en Airbnb laat dit zien. Het kabinet zal de ontwikkelingen in de sector actief blijven volgen. Op het moment dat het huidige handhavingsinstrumentarium van gemeenten onvoldoende effectief blijkt te zijn, zullen wij nader bezien of aanvullende instrumenten moeten worden ingezet.

4. Toekomstbestendige wet- en regelgeving

In het kort kan worden gesteld dat ik initiatieven in de platforms- en deeleconomie van harte ondersteun en ook zoveel mogelijk de ruimte wil geven, met inbegrip van publieke belangen die geborgd dienen te worden. Ik concludeer daarbij dat ik op dit moment geen aanleiding zie voor aanvullende generieke wet- en regelgeving. Tegelijkertijd zie ik dat het belangrijk is om per geval te kijken binnen welke grenzen een innovatie de ruimte kan krijgen en of er bijvoorbeeld aanvullende regels nodig zijn of het probleem juist zit in het verduidelijken van bestaande regels. In deze brief heb

ik hier een voorbeeld van gegeven door duidelijkheid te geven over de condities waarbinnen de particuliere verhuur aan toeristen via digitale platforms als Airbnb en Wimdu de ruimte kan krijgen.

Het kabinet wil ook dat toekomstbestendigheid structureel geborgd is het proces van totstandkoming van wet- en regelgeving. Hiervoor is een aanpak geschetst die die onnodige regels moet voorkomen. Het kabinet is daarom bezig te kijken hoe deze afweging meer dan tot nu toe een belangrijke stap wordt in het beleid- en wetgevingsproces. Het toepassen van de vragen van het Integraal Afwegingskader (IAK) voor beleid en regelgeving helpt hierbij, maar dit komt nog te weinig uit de verf in concrete dossiers. In aanvulling wil het kabinet de mogelijkheden verkennen en beproeven om meer flexibiliteit in te bouwen in wet- en regelgeving, zodat beter kan worden ingespeeld op technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Daarnaast kijkt het kabinet naar de mogelijkheden voor toepassing van het concept Right to Challenge, waarmee in het buitenland (Verenigd Koninkrijk, Denemarken) en in mindere mate inmiddels ook in Nederland ervaring is opgedaan. Tot slot is het essentieel dat een en ander wordt ondersteund door een open en digitaal wetgevingsproces.

Wetgevingsprocessen bevinden zich in het hart van onze rechtstaat. Aanpassing vraagt dus een zorgvuldige benadering. In een volgende rapportage zal hier uitgebreider op worden ingegaan. Niettemin is reeds een acties ingezet, die als tussenstand kunnen worden benoemd.

Om structureel onnodige regels te voorkomen kijken beleidsmakers en wetgevingsjuristen in dialoogsessies rijksbreed delen hoe voorstellen, met behulp van het IAK, zo voorbereid kunnen worden dat dit het maken van integrale afwegingen bevordert. De resultante van dat proces moet bovendien op een goede wijze in toelichtingen bij wet- en regelgeving worden opgenomen. Daartoe is een rijksbrede schrijfwijzer opgesteld, die via de website van het Kenniscentrum voor Wetgeving en Juridische Zaken deels ook openbaar toegankelijk is gemaakt. Op basis van goede voorbeelden in diverse sectoren heeft het ministerie van BZK tot slot nuttige handreikingen ontwikkeld om in te spelen op de zogenaamde risicoregelreflex, zodat onnodige en onwenselijke regels waar mogelijk worden voorkomen.

Met diverse voorstellen voor experimentenregelingen hebben departementen gezorgd dat er meer ruimte is om te kunnen experimenteren met goede ideeën en initiatieven van burgers, bedrijven, instellingen en overheden. Via experimenten wordt steeds vaker informatie opgehaald over hoe wet- en regelgeving in praktijk uitpakt. En er zijn concrete initiatieven waarbij aan maatschappelijke actoren minder regels worden opgelegd (bijvoorbeeld voor de regelluwe scholen). Ervaringen die binnen verschillende kolommen zijn opgedaan, worden met elkaar gedeeld. Zo bekijkt het kabinet of de bestaande kaders voor experimentenwetgeving verruimd moeten worden, mede in het licht van de ervaringen met het right to challenge. Op dit moment is het kabinet bezig ervaringen hiermee in binnen- en buitenland te benutten om na te gaan op welke terreinen dit instrument nog meer zou kunnen worden ingezet.

In het streven naar een open en digitaal wetgevingsproces wil het kabinet samen met de andere partners in het wetgevingsproces, zoals uw Kamer en de Raad van State, kijken welke stappen in het proces die nu nog op papier gebeuren, voortaan digitaal kunnen worden. De mogelijkheden die digitalisering biedt, moeten daarbij worden benut om wetgeving veel meer als interactief proces vorm te geven. Daartoe evalueert het kabinet bijvoorbeeld de ervaringen met de website internetconsultatie.nl om te bezien hoe deze, mede gelet op de nieuwe technologische ontwikkelingen, verder verbeterd kan worden. Samen met de Academie voor Wetgeving wordt daarnaast bekeken hoe in de opleiding voor wetgevingsjuristen meer aandacht aan het onderwerp digitalisering kan worden besteed.

Om te kunnen leren van de uitvoering van wetgeving onderzoekt het kabinet hoe de evaluatie van regelgeving zo vorm kan worden gegeven dat deze beter benut kan worden bij het maken van nieuwe regelgeving. Uitvoering van wetgeving is nauwelijks nog denkbaar zonder ICT dus het is van belang om de impact van keuzes in wetgeving op de informatievoorziening tijdig in kaart te brengen. Daartoe volgt het kabinet de ervaringen in proeftuinen van enkele uitvoeringsorganisaties (IND, Belastingdienst) om te kijken hoe dit kan worden verbreed.