

# Doorbraakinnovaties en ‘omgekeerde’ technologiebeoordeling: het geval van deeleconomie<sup>\*</sup>

Koen Frenken

*Dit artikel gaat over de wijze waarop de gemeente Amsterdam is omgegaan met de opkomst van het huizendeelplatform Airbnb. In samenwerking met Airbnb zijn regels opgesteld, die in de praktijk lastig te handhaven zijn zonder toegang tot gebruikersdata van Airbnb. Ook het wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van huizen delen is lastig zonder toegang tot data. Het gevolg hiervan is dat sommige betrokkenen de legitimiteit van Airbnb en soortgelijke platformen in twijfel trekken. Het artikel sluit af met een meer algemene discussie over de vraag hoe de overheid kan omgaan met deelplatformen, en of het recente omarmde principe van right to challenge wel van toepassing is op deelplatformen.*

## Inleiding

Innovaties en regelgeving staan vaak op gespannen voet met elkaar, zo constateerde de secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken onlangs (Camps, 2015). Regels botsen met name in het geval van doorbraakinnovaties, die zich kenmerken door ‘radicale vernieuwingen, die niet in de bestaande categorieën van wetenschap, markt, overheid, recht of moraal ingepast kunnen worden’ (Frenken, 2016). Incrementele innovaties daarentegen bouwen juist voort op reeds bestaande technologie, praktijk en regelgeving.

Een doorbraakinnovatie die de spanning tussen innovatie en regelgeving goed illustreert, is de opkomst van de deeleconomie, die ik eerder heb gedefinieerd als: ‘het fenomeen dat consumenten elkaar gebruik laten maken van hun onbenutte consumptiegoederen, eventueel tegen betaling’ (Frenken e.a., 2015).<sup>1</sup> Het gaat

\* Prof. dr. K. Frenken is werkzaam bij Innovation Studies, Copernicus Institute of Sustainable Development, Faculty of Geosciences, Utrecht University.

Dit artikel is gebaseerd op mijn oratie ‘Deeleconomie onder één noemer’, uitgesproken op 12 februari 2016 aan de Universiteit Utrecht, en op een lopend onderzoek in samenwerking met het Rathenau Instituut.

1 Deze definitie volgt de notie van deelbare goederen zoals uitgewerkt door Benkler (2004). Deelbare goederen zijn goederen die overcapaciteit genereren in temporele of ruimtelijke zin. Bij overcapaciteit in temporele zin gaat het om goederen die niet altijd gebruikt worden door de eigenaar (zoals het eigen huis als men op vakantie is of de auto die gemiddeld 23 uur per dag stilstaat) en bij overcapaciteit in ruimtelijke zin gaat het om goederen die meer capaciteit hebben dan wordt gebruikt op een bepaald moment (zoals de rekencapaciteit van een computer of een lege stoel tijdens een autorit). Zo bezien zijn bijna alle goederen deelbare goederen. Uitzonderingen zijn mobiele telefoon, bril, portemonnee en trouwring.

Koen Frenken

hierbij bijvoorbeeld om mensen die aan elkaar een huis, auto, boot, fiets, boek, kleding of parkeerplaats uitlenen dan wel verhuren.

Aan de hand van deze definitie kan de deeleconomie worden onderscheiden van andere vormen van economie (figuur 1) (Frenken e.a., 2015). In het midden spreken we dus van deeleconomie omdat het gaat om consumenten onderling – c2c – die elkaar tijdelijk toegang geven tot hun spullen – dus huren of lenen. Hebben we het daarentegen over consumenten die elkaar spullen verkopen, dan spreken we over **tweedehandseconomie**, zoals bij Marktplaats.nl. In dat geval biedt een consument immers geen tijdelijke toegang tot zijn of haar spullen, maar permanente toegang door het te verkopen. Hebben we het over spullen huren bij een bedrijf in plaats van bij een andere consument, dan spreken we van product-diensteconomie. De dienst die een bedrijf dan levert, bestaat eruit dat de consument toegang krijgt tot een product, terwijl het bedrijf het product in bezit houdt (bijv. Hertz, die auto's verhuurt of Philips, die lampen verhuurt). En, als we het hebben over diensten in plaats van goederen, dan spreek ik van de **op-afroepeconomie** ook wel klusjeseconomie genoemd (naar het Engelse *gig economy*). Hier gaat het bijvoorbeeld om de eerdergenoemde taxichauffeur via UberPop, maar ook de schoonmaker via Helpling, de klusser via Werkspot of een maaltijd via Thuisafgehaald.<sup>2</sup>

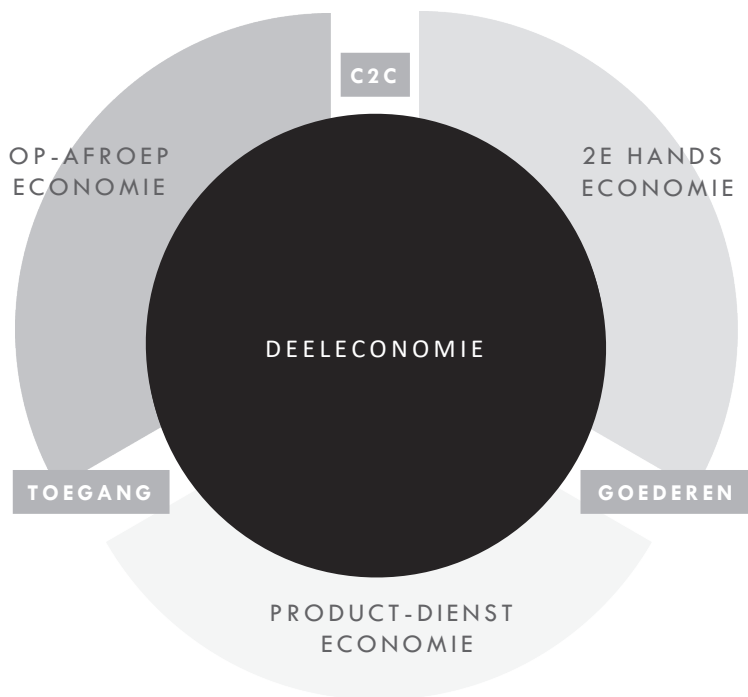
In de gehanteerde definitie is de term *onbenut* van belang, omdat hiermee de deeleconomie wordt onderscheiden van het aanbieden van diensten tussen consumenten onderling (Frenken e.a., 2015). Er is een verschil tussen een taxi bestellen via UberPop en een lift regelen via BlaBlaCar. Bij een taxidienst creëert een consument nieuwe capaciteit door een taxi te bestellen (dat hoort dus in de op-afroepeconomie). Bij liften daarentegen neemt een consument plaats in een stoel die anders onbenut was gebleven (deeleconomie). Hetzelfde verschil zie je terug bij huizen delen. Als men op vakantie gaat, kan men anderen toestaan om van zijn huis gebruik te maken, dat anders onbenut zou blijven (deeleconomie). Als men echter een tweede huis koopt en die permanent verhuurt aan toeristen, dan wordt het tweede huis uitsluitend als kapitaalgoed ingezet en treedt men op als een hotelondernemer (product-diensteconomie).

Merk op dat de definitie zoals hier gehanteerd impliceert dat deeleconomie altijd al heeft bestaan (zie ook Zale, 2016). Vóór de komst van internetplatformen verhuurden of leenden mensen al spullen aan anderen. Men deed dat bijna uitsluitend in de kring van familie, vrienden en burens, omdat men alleen aan reeds bekende personen de eigen spullen toevertrouwde. Wat dus nieuw is, is dat men nu spullen uitleent of verhuurt aan volstrekt vreemden, ook wel aangeduid met *stranger sharing* (Schor, 2014). Dat komt omdat het internet de transactiekosten bij delen enorm heeft verlaagd (Benkler, 2004). Via internetplatformen zijn de

2 Aan de hand van deze indeling kan ook het begrip duurzame consumptie worden geoperationaliseerd. Elke van de vier platformen biedt namelijk een alternatief voor een eerstehands aankoop (Frenken e.a., 2015). Denk aan de behoefte aan automobilititeit. In plaats van een nieuwe auto te kopen kan men een tweedehands auto kopen, een taxichauffeur of afroep bestellen, een auto huren bij een autoverhuurbedrijf of een auto huren van een andere consument.

**Figuur 1** *Deeleconomie en gerelateerde vormen van economie (Frenken e.a., 2015)*

CONSUMENTEN DIE ELKAAR TIJDELIJKE TOEGANG GEVEN TOT GOEDEREN



zoekkosten en contractkosten plotseling veel lager geworden. Immers, het is nu heel gemakkelijk om te vinden wat je zoekt, en de transacties worden geautomatiseerd afgehandeld via standaardcontracten en online betaalsystemen. Het benodigde vertrouwen tussen vreemden wordt ook via het platform georganiseerd, aan de hand van beoordelingen van eerdere gedragingen (reviews), maar ook via micro-verzekeringen en garantiefondsen.

Veel aandacht is uitgegaan naar de vraag wat de voor- en nadelen zijn van de opkomst van deelplatformen (Schor, 2014; Frenken, 2016). Aanvankelijk was het enthousiasme erg groot, omdat deelplatformen lijken bij te dragen aan economische welvaart, duurzaamheid en sociale cohesie. Waar twee mensen een transactie aangaan, zien twee mensen een economisch voordeel: de verhuurder verdient wat bij en de huurder is goedkoper uit in vergelijking met de aanschaf van een (tweedehands) product of het huren van het product bij een commercieel bedrijf. Milieutechnisch gezien hebben we door de deeleconomie minder spullen nodig, omdat elk goed vaker wordt gebruikt. Dat zou betekenen dat er kan worden bespaard op energie en CO<sub>2</sub>-uitstoot, met name als gevolg van auto delen (Nijland e.a., 2015). Ten slotte leidt de deeleconomie ertoe dat vreemden vaker in contact komen, waardoor er vanzelf weer nieuwe sociale relaties ontstaan. Ook kan het

Koen Frenken

sociale vangnet van mensen worden uitgebreid door laagdrempelig met vreemden in contact te kunnen treden. Dus, goed voor *People*, goed voor *Planet* en goed voor *Profit*.

Toch blijken er veel problemen te zijn ontstaan met de snelle groei van deelplatformen alsook bij de op-afroepplatformen, zoals ik die eerder al uitgebreider heb besproken (Frenken, 2016). Omdat burgers zich niet aan dezelfde regels houden als bedrijven, raken bepaalde publieke belangen in de knel, met name de bestrijding van oneerlijke concurrentie, monopolievorming, onveiligheid, overlast, discriminatie en belastingontduiking (Ministerie van Economische Zaken, 2016). Deze problemen treden vooral op bij het huizen delen (zoals Airbnb), huiskamer-restaurants (zoals Airdnd), schoonmaakdiensten (zoals Helpling) en taxidiensten (zoals UberPop).<sup>3</sup> Bij andere platformen, zoals spullen delen (peerby), auto delen (SnappCar, MyWheels, WeGo) en liften (BlaBlaCar), is er in veel mindere mate sprake van controversie, omdat deze platformen veel sterker worden geassocieerd met milieuvoordelen en sociale cohesie.

Als een verdere illustratie van de maatschappelijke problemen die kunnen ontstaan, gaan we nader in op het geval van Airbnb in Amsterdam. Dit platform kent verreweg de meeste omzet in de deeleconomie en staat tevens model voor veel andere platformen. Het doel van de gevalstudie is om te analyseren waarom het reguleren van deelplatformen zo lastig is gebleken in vergelijking met andere innovaties, en om de recente beleidsvoorstellen van het Ministerie van Economische Zaken om flexibeler om te gaan met regels bij nieuwe innovaties, kritisch tegen het licht te houden.

## Het geval Airbnb

Airbnb is een website waarmee mensen tijdelijke woonruimte kunnen aanbieden, ook wel aangeduid met toeristische verhuur of vakantiehuur (Gemeente Amsterdam, 2016). 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 hele woning (Gemeente Amsterdam, 2016, p. 48). Zo'n driekwart van de toeristische woningverhuur in Amsterdam werd in 2015 via Airbnb aangeboden (Gemeente Amsterdam, 2016, p. 8).

De belangrijkste restrictie die de gemeente Amsterdam aan huizen delen 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 ruim 19 procent van de woningen langer dan 60 dagen in het jaar is verhuurd in 2015 (Gemeente Amsterdam, 2016, p. 49). Dus, hoewel Airbnb zichzelf beschrijft als onderdeel van de deeleconomie, zijn er dus veel woningen die permanent worden aangeboden. In die gevallen gaat het dus niet meer om deel-

3 Deze platformen staan dan ook centraal in een Rathenau-rapport dat eind 2016 uitkomt.

economie, omdat hier geen sprake is van tijdelijk toegang tot iemands eigen consumptiegoederen, maar van een permanent aanbod het hele jaar door, d.w.z. een illegaal hotel (Frenken e.a., 2015).<sup>4</sup>

Bij woning delen via Airbnb of soortgelijke kleinere platformen als Wimdu of Flipkey zijn een aantal publieke belangen in het geding. Ten eerste kan er sprake zijn van oneerlijke concurrentie omdat particulieren met hotels concurreren, terwijl veel particulieren zich niet aan alle veiligheidsvoorschriften en belastingregels houden. Een ander publiek belang is het voorkomen van overlast. Buren kunnen overlast ondervinden van tijdelijke bewoners zoals geluidsoverlast of een gevoel van onveiligheid. Ook het bestrijden van discriminatie is een punt. Minderheden realiseren gemiddeld minder opbrengsten dan de meerderheid voor eenzelfde type huis en locatie, omdat huurders de neiging hebben minderheden minder te vertrouwen. 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 klantkenmerken. Ten slotte kan de groei van huizen delen een opwaarts effect hebben op de huizenprijzen en de huren in de vrije sector (ING, 2016). Immers, als de opbrengsten uit eigen woningbezit omhooggaan 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.

Om woningdelen in goede banen te leiden heeft de gemeente Amsterdam 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 infographic in figuur 2) en heeft de gemeente later ook een hotline geopend waar burgers klachten kunnen melden. Met deze beleidsinnovaties heeft Amsterdam – als een van de eerste steden in de wereld – de verhuur van de eigen woning op een simpele manier willen reguleren en het principe van delen in stand gehouden. Immers, door het aantal dagen dat men het eigen huis mag verhuren aan toeristen, te maximeren op 60 dagen, wordt permanente verhuur uitgesloten. Andere steden hebben soortgelijke regels opgesteld, waarbij een belangrijk verschil is dat sommige steden enkel kamerverhuur toestaan, en niet de verhuur van een hele woning (Gemeente Amsterdam, 2016).

Om de regels te kunnen handhaven, heeft de gemeente ook overleg gevoerd met Airbnb. Hieruit vloeide in december 2014 een *memorandum of understanding* voort voor een jaar, dat aanvankelijk niet openbaar werd gemaakt. Hierin is afgesproken dat de gemeente verantwoordelijk is voor de uitvoering van het beleid, maar ook dat een Airbnb rapporteert over de verhuuractiviteiten die via het platform plaatsvinden en meewerkt aan het informeren van verhuurders en het heffen van

4 Hierbij dient te worden opgemerkt dat een klein percentage van de woningen die via Airbnb worden aangeboden een aparte vergunning hebben die het toestaat om het gehele jaar door verhuurd te worden.

Koen Frenken

**Figuur 2** Amsterdamse voorschriften ten aanzien van vakantiehuur

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

**✓ Mijn eerste check**

- ⚠ **Is het een woonhuis?** Regel toestemming van de VvE. Een VvE kan namelijk via de rechter bezwaar maken tegen vakantiehuur.
- ⚠ **Is het een huurwoning?** Loop het huurcontract na en vraag de eigenaar of vakantiehuur is toegestaan. En let op: woningcorporaties staan vakantiehuur nooit toe.
- ⚠ **Is mijn woning verzekerd?** Check of uw verzekering alle schade dekt als u gasten ontvangt.

---

**✓ Waaraan moet ik voldoen?**

**tip**  Gaat u langer weg dan twee maanden? Dan kan huisbewaring een alternatief zijn. Informeer bij uw verhuurder.

 **Niet langer dan 60 dagen per jaar.**

 **Zorg voor een brandveilige woning.**

 **Ontvang maximaal 4 personen tegelijk.**

**tip**  **Maak met uw burens afspraken over mogelijke overlast en informeer uw gasten.**

 **Betaal toeristenbelasting voor uw gasten.**



**Verhuur veilig, eerlijk en rustig**

Bron: [www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/wonen/bijzondere-situaties/vakantieverhuur/](http://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/wonen/bijzondere-situaties/vakantieverhuur/)  
(bezoekt 4 juli 2016)

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 deels het zicht op gemeentelijk beleid.

De handhaving door de gemeente blijkt erg lastig in de praktijk, omdat de gemeente geen zicht heeft op welke huizen 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 adressen naar de gemeente door te spelen die de 60-dagenregel overtreden, hoewel dit relatief gemakkelijk is na te gaan via hun database. Toch heeft de gemeente haar beleidsproces onlangs als succesvol geëvalueerd, maar moest zij tegelijkertijd concluderen 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, 2016, p. 31).

Tegelijkertijd zien we vormen van zelfregulering ontstaan. Ten eerste gaat er van de reviews die *peers* over elkaar schrijven, een zelfregulerende kracht uit. Mensen die zich misdragen, lopen een reëel risico dat ze een slechte beoordeling krijgen en zo minder snel worden uitgekozen voor een volgende transactie. Vanuit de overheid bezien kunnen sommige acties van het platform ook als zelfregulering worden gezien. In reactie op de groeiende kritiek dat Airbnb geen verantwoordelijkheid neemt voor de ontstane overlast, heeft Airbnb in 2016 een klachtenlijn geopend ([www.airbnb.com/neighbors](http://www.airbnb.com/neighbors)). De website geeft aan dat klachten worden doorgestuurd naar de betreffende verhuurders voor zover het adres via de klacht kan worden achterhaald. Ook heeft Airbnb in Amsterdam in december 2015 zo'n 170 adressen verwijderd van de website. Hoewel Airbnb in een persbericht als reden opgaf dat deze verhuurders geen 'authentieke reiservaringen' bieden die Airbnb-gasten zoeken en ze tot verwijdering hebben besloten op basis van 'een opeenstapeling van elementen die niet overeenkomen met onze regels', sprak een woordvoerder van gemeente Amsterdam destijds dat het ging om appartementen die 'in de ogen van Airbnb overduidelijk fungeren als illegaal hotel' (Bouma, 2016). Saillant hierbij is dat Airbnb niet duidelijk maakte op basis van welke criteria deze 170 adressen zijn verwijderd. Zij is ook niet verplicht om dat te doen. Dit duidt erop dat zelfregulering weliswaar effectief kan zijn – ook door het afschrikkende effect ervan – maar dat het tevens een bepaalde mate van willekeur en onvoorspelbaarheid met zich meebrengt.

### 'Omgekeerde' technologiebeoordeling

Vanuit een publiek perspectief dringt zich de vraag op of publieke belangen bij deelplatformen wel afdoende geborgd worden. Twee extreme posities zijn mogelijk in dezen (Codagnone e a., 2016). Eén positie is om te benadrukken dat we de publieke belangen al lang geleden hebben gedefinieerd en in allerhande regels hebben gevat. Deze regels zijn juist ontstaan om de negatieve externe effecten

Koen Frenken

van economisch handelen te minimaliseren. Denk hierbij vooral aan de regels omtrent overlast, productveiligheid en klantbescherming. Wat in deze optiek dan moet gebeuren, is dat de overheid een vertaalslag maakt richting consumenten die hun spullen aanbieden via de deeleconomie. *In extremis* zou dit betekenen dat elke consument die zijn eigen spullen wil gaan delen, een bedrijf moet oprichten om dit te doen, en dus ook alle benodigde vergunningen moet bezitten en alle regels moet volgen die voor bedrijven gelden.<sup>5</sup> Een andere positie is om de praktijk simpelweg toe te staan met het oog op alle positieve effecten van delen. Deze houding zie je bij deelplatformen waar geen geld in omgaat (Peerby, WeHelpen) of slechts kleine bedragen (Peerby Go, Thuisafgehaald). In dit geval worden de nadelige neveneffecten en de mate van concurrentievervalsing als verwaarloosbaar ingeschat door de overheid.

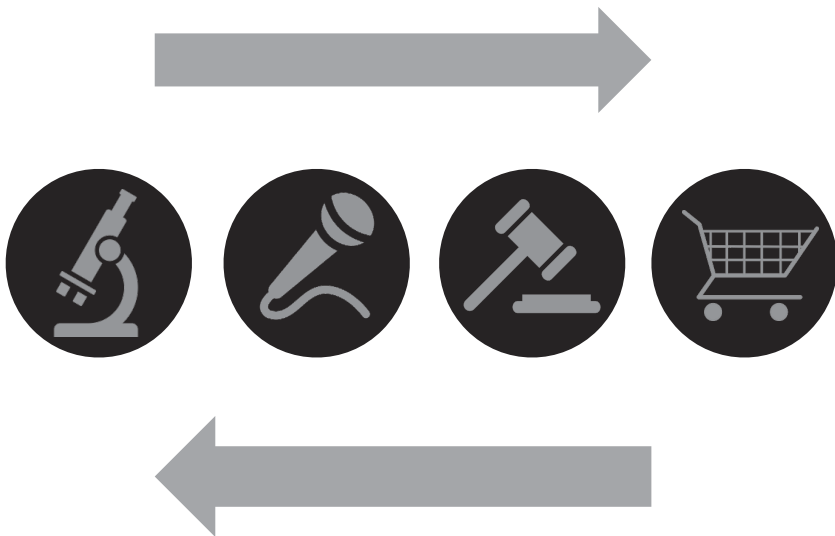
De gekozen opstelling van de gemeente bij Airbnb kan als een tussenpositie worden gekenschetst, die het midden zoekt tussen handhaving van bestaande regels en het gedogen van een nieuwe praktijk (Codagnone e a., 2016). In essentie vat de overheid woning delen op als een sociale praktijk waarmee mensen iets bijverdienen en niet als een professionele activiteit. De strenge regels voor hotels worden dus niet van toepassing verklaard. Een typisch argument hierbij is dat het publieke belang van productveiligheid en klantbescherming al grotendeels gewaarborgd is via onderlinge beoordelingen (reviews) die – als zelfregulerend mechanisme – vanzelf sociaal gedrag zouden belonen (Camps, 2015). Dit valt echter te bezien omdat beoordelingen ook vervuild kunnen zijn (een klant kan bijvoorbeeld korting bedingen in ruil voor een goede review). Een ander argument is dat we hier te maken hebben met een doorbraakinnovatie. Door deze meteen in te perken met bestaande regels zou de overheid de verdere ontwikkeling van dergelijke innovaties frustreren (Camps, 2015). Een derde argument voor de gekozen opstelling van de overheid kan een pragmatisch argument zijn: het verbieden van woning delen zou in de praktijk lastig zijn om te handhaven.

Niet alleen de positie van de overheid, maar ook de wijze waarop het beleidsproces is verlopen bij Airbnb, is interessant omdat het feitelijk omgekeerd is verlopen in vergelijking met andere, meer geïnstitutionaliseerde innovatieprocessen. Ik heb dit eerder aangeduid als ‘omgekeerde’ technologiebeoordeling (*reverse technology assessment*) (figuur 3): ‘in een traditionele technologiebeoordeling wordt een innovatie eerst wetenschappelijk onderzocht, dan vindt een normatieve publieke discussie plaats over de wenselijkheid ervan, dan komt de politiek met regulering, en dan pas komt een innovatie op de markt. Zo gaat het bijvoorbeeld bij medicijnen, vliegtuigen, bouwmethoden, speelgoed: eerst onderzoek, dan veiligheidstesten, dan regelgeving, en dan marktintroductie. Bij deeleconomie is dit proces feitelijk omgedraaid. Bedrijven lanceren namelijk eerst een nieuw platform, en daarna volgt pas de normatieve discussie, en daarna pas het wetenschappelijk onderzoek’ (Frenken, 2016, p. 15). Dit ideaaltypische proces kan ook worden

5 Deze lijn is bij UberPop gevolgd (Frenken, 2016). Omdat de chauffeurs die zich bij UberPop aanmeldden geen taxivergunning hadden en er dus sprake was van oneerlijke concurrentie, trad de inspectie op, heeft de rechter het ook verboden en heeft de minister zich ook tegen deze dienst uitgesproken. Uber heeft de dienst dan ook stopgezet.



**Figuur 3** *Technologiebeoordeling en 'omgekeerde' technologiebeoordeling (Frenken, 2016)*



doorlopen als een innovatie een doorbraakinnovatie betreft. Denk bijvoorbeeld aan de langdurige discussie over genetisch gemodificeerd voedsel aan het eind van de twintigste eeuw of de hedendaagse discussies over zelfrijdende auto's of windparken op zee.

Door de snelle groei van platformen staan politici onder druk om ad hoc regels te bedenken (Codagnone e a., 2016). Zij doen dit echter op basis van summere informatie over alle neveneffecten van zo'n innovatie. Het zijn juist de platformbedrijven die de gegevens in handen hebben waarmee effecten wetenschappelijk kunnen worden geanalyseerd. Aangezien de platformen geen belang zien om hun data te delen, wordt zowel de handhaving door de gemeente alsook het wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van deeleconomie gefrustreerd. Er kan dus gesproken worden van een democratisch tekort (Frenken, 2016).<sup>6</sup> Het grote voordeel van dergelijke omgekeerde innovatieprocessen is evenwel dat betrokkenen veel sneller leren over de effecten van innovaties in de praktijk en nieuwe vormen van concurrentie in gereguleerde markten zichtbaar worden gemaakt (Elert & Henrekson, 2016). Daarnaast is de kennis over een innovatie die wordt opgedaan in een praktijksituatie, veel rijker dan de kennis uit wetenschappelijk onderzoek. Het zou heel moeilijk zijn voor wetenschap en overheid om vooraf de behoefte en effecten van nieuwe platformen in te schatten. Leren is gebaat bij gedogen.

6 Vanwege het ontbreken van nauwkeurige gegevens neemt het maatschappelijk debat feitelijk de technologiebeoordeling over. Rip (1986) noemde dit al eerder een vorm van 'informele technologiebeoordeling'.

Koen Frenken

In de geschiedenis zijn overigens wel vaker doorbraakinnovaties geïntroduceerd voordat er wetenschappelijke kennis bestond over de effecten ervan of voordat er al regels bestonden die het gebruik beperkten. Denk bijvoorbeeld aan de introductie van de auto. Het verschil tussen deelplatformen en eerdere doorbraakinnovaties is dat platforminnovaties zich razendsnel kunnen verspreiden omdat het gaat om goederen die mensen al in bezit hebben of arbeid die mensen in deeltijd aanbieden om iets extra's te verdienen. Noch de platformen noch de gebruikers hoeven een grote financiële investering te doen, hetgeen verklaart waarom platforminnovaties zo snel kunnen opschalen, en kunnen uitgroeien tot een bijna staande praktijk voordat overheid en wetenschap de wenselijkheid ervan hebben kunnen beoordelen.

Om die reden is het van belang dat data, voor zover relevant voor handhaving, meningsvorming en wetenschappelijk onderzoek, openbaar worden gemaakt of in ieder geval gemakkelijker ter beschikking worden gesteld aan overheden als zij een gegronde reden daarvoor hebben. Zo kan na een proces van omgekeerde technologiebeoordeling het reguliere proces van technologiebeoordeling plaatsvinden als ook de innovatieve regels beter worden gehandhaafd. Ook zijn data van belang voor de Belastingdienst, die vermoedt dat veel verhuurders hun inkomsten niet opgeven bij de belasting (NOS, 2016a). Het democratische functioneren wordt dan hersteld omdat gemeenteraad en burgers op basis van openbare informatie een betere belangenafweging kunnen maken. Daarnaast kan de geloofwaardigheid van de overheid worden hersteld omdat de regels, die anderszins democratisch waren vastgesteld, beter gehandhaafd kunnen worden. Ten slotte kan op nationaal niveau belastingontduiking worden aangepakt.

In het geval van Airbnb is het interessant om te zien dat toeristische steden wereldwijd (o.a. Amsterdam, Barcelona, New York, Parijs) nu de handen ineenslaan om collectief te onderhandelen met Airbnb over data-toegang (NOS, 2016b). Hoewel voor Airbnb het afstaan van bepaalde data als een bedrijfsrisico én juridisch risico kan worden opgevat, zal zij niet *per se* onwelwillend zijn om met verschillende steden tegelijk te onderhandelen. Immers, Airbnb kan in die onderhandelingen een grotere mate van uniformiteit in regelgeving proberen af te dwingen, wat weer gunstig is voor hun businessmodel en hun legitimatie bij een breder publiek. Dit past ook in het advies van de Europese Commissie aan de Europese lidstaten om platformen zo eenduidig mogelijk te reguleren (COM, 2016).

### Hoe verder?

Het ministerie van Economische Zaken (2015a, 2015b, 2016) heeft onlangs een aantal nieuwe juridische en beleidsmatige principes opgesteld in het licht van de opkomst van doorbraakinnovaties, in het bijzonder platformen voor huizen delen (Airbnb), thuisrestaurants (Airdnd), en taxidiensten door particulieren (Uber-Pop). Het ministerie zoekt naar 'toekomstbestendige wetgeving'. Algemeen uitgangspunt hierbij is dat nieuwe wetten 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 moet worden of bestaande wetgeving niet reeds voldoet. Volgens het ministerie blijkt namelijk vaak dat majeure veranderingen toch in bestaande wetgeving geaccommodeerd kunnen worden, door wetten opnieuw te interpreteren in het licht van de nieuwe situatie.

Het ministerie stelt ook een aantal meer specifieke principes voor. De twee principes die centraal staan bij de platformproblematiek, zijn doelregulering en *right to challenge*. 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 vrijgelaten. 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 taxameter en boordcomputer kunnen verdwijnen uit taxi's als dezelfde informatie met een vergelijkbare betrouwbaarheid via het platform ter beschikking komt bij de overheid.

Een ander 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" 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. 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). Ook bij het instrument van RTC merkt het ministerie op dat de kansen voor innovatie die RTC biedt, wel moeten opwegen tegen de extra toezichtslasten, en dat de gelijkwaardigheid van oplossingen voldoende aangetoond moet kunnen worden. Een aanvullend principe bij RTC is dat geaccepteerde alternatieven worden gepubliceerd, zodat ook anderen er gebruik van kunnen maken.

Hoewel deze twee principes in bepaalde contexten zeker goed kunnen werken, is het maar de vraag of de principes werkbaar zijn bij digitale platformen. Immers, bij beide principes is er de eis is dat een 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. En, als doelregulering en RTC de platformen alsnog noodzakelijk data te verstrekken om effecten objectiveerbaar en meetbaar te maken, zal er mogelijk

Koen Frenken

ook toezicht ingesteld moeten worden om te verzekeren dat het platform de juiste, objectieve data verstrekt. De vraag zal zijn of de toezichtskosten dan opwegen tegen de innovatie-opbrengsten.

Een tweede vraag die zich voordoet, is of doelregulering en RTC niet de toetredingsbarrières verhogen voor nieuwe platformen, zoals coöperatieve platformen en platformen die gebaseerd zijn op geheel nieuwe technologieën (zoals *blockchain*). De markt voor deelplatformen is van nature al heel monopolistisch, en aanvullende regelgeving ten aanzien van doelregulering of RTC zal het nog moeilijker maken voor nieuwe platformen om toe te treden. Paradoxaal genoeg kunnen doelregulering en *right to challenge* bepaalde technologische innovaties weliswaar faciliteren, maar dus ook op gespannen voet staan met vervolginnovaties.

## Literatuur

- Benkler, Y. (2004). Sharing nicely: On shareable goods and the emergence of sharing as a modality of economic production. *The Yale Law Journal*, 114(2), 273-358.
- Bouma, K. (2016). Airbnb schrapt huizen Amsterdam die te vaak worden verhuurd, Verkregen op 13 januari 2016 via <http://www.volkskrant.nl/economie/airbnb-schrapt-huizen-amsterdam-die-te-vaak-worden-verhuurd~a4223391/>
- Camps, M. (2015). Kiezen voor kansen, *Economisch-Statistische Berichten*, 100(4701), 6-10.
- Codagnone, C., Biagi, F., & Abadie, F. (2016). *The passions and the interests: Unpacking the 'Sharing Economy'*. Institute for Prospective Technological Studies, JRC Science for policy report.
- COM. (2016). A European agenda for the collaborative economy, 356 final [SWD(2016) 184 final], European Commission, Brussels, 2.6.2016, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16881>
- Edelman, B.G., & Luca, M. (2014). Digital discrimination: the case of Airbnb.com, *Harvard Business School Working Paper*, No. 14-054, January 2014, [www.hbs.edu](http://www.hbs.edu)
- Elert, N., & Henrekson, M. (2016). Evasive entrepreneurship. IFN Working Paper 1044, Research Institute of Industrial Economics, Sweden, <http://www.ifn.se/eng>
- Frenken, K. (2016). *Deeleconomie onder één noemer* (oratie Universiteit Utrecht). [http://www.uu.nl/sites/default/files/20160211-uu\\_oratie-frenken.pdf](http://www.uu.nl/sites/default/files/20160211-uu_oratie-frenken.pdf)
- Frenken, K., Meelen, T., Arets, M., & Glind, P. van de. (2015). Wat is nu eigenlijk deeleconomie? *Me Judice*, 27 maart, [www.mejudice.nl](http://www.mejudice.nl)
- Gemeente Amsterdam. (2016). *Evaluatie Toeristische Verhuur van Woningen*, raadstuk, agendapunt 26, Raadsvergadering, 1 juni 2016.
- ING. (2016). *Airbnb heeft flink opwaarts effect op Amsterdamse huizenprijzen* (persbericht). Verkregen op 4 juli 2016 via [https://www.ing.nl/nieuws/nieuws\\_en\\_persberichten/2016/04/airbnb\\_heeft\\_flink\\_opwaarts\\_effect\\_op\\_amsterdamse\\_huizenprijzen.html](https://www.ing.nl/nieuws/nieuws_en_persberichten/2016/04/airbnb_heeft_flink_opwaarts_effect_op_amsterdamse_huizenprijzen.html)
- Ministerie van Economische Zaken. (2015a). *Ruimte voor vernieuwing door toekomstbestendige wet- en regelgeving*, 20 juli, AEP / 15079841.
- Ministerie van Economische Zaken. (2015b). *Werken aan toekomstbestendige wetgeving: digitale platforms en de deeleconomie, waaronder particuliere verhuur aan toeristen (Airbnb)*, 18 december, DGBI-R&I / 15166286.
- Ministerie van Economische Zaken. (2016). *Werken aan toekomstbestendige wetgeving en een toekomstbestendig wetgevingsproces*, 6 juli, DGBI-R&I / 16098216.
- Nijland, H., Meerkerk, J. van, & Hoen, A. (2015). *Effecten van autodelen op mobiliteit en CO<sub>2</sub>-uitstoot*. PBL publicatienummer 1789, 3 juni, [www.pbl.nl](http://www.pbl.nl)

- NOS. (2016a). *Belastingdienst worstelt met Interneteconomie*, 6 september, <http://nos.nl/artikel/2130175-belastingdienst-worstelt-met-interneteconomie.html>
- NOS. (2016b). *Toeristische steden eisen inzage in data Airbnb*, 27 mei, <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2107645-toeristische-steden-eisen-inzage-in-data-airbnb.html>
- Rip, A. (1986). Controversies as informal technology assessment. *Knowledge*, 8(2), 349-371.
- Schor, J. (2014). Debating the sharing economy, *Guernica*, 25 November, <https://www.guernicamag.com/daily/juliet-schor-debating-the-sharing-economy/>
- Zale, K. (2016). Sharing Property. *University of Colorado Law Review*, 87, 501-579.