

Vergaderjaar 2021–2022

35 230

Initiatiefnota van het lid Kathmann over De herovering van de platformeconomie

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2022

Digitale platformen (hierna: platformen) spelen een steeds grotere rol in de Nederlandse economie en arbeidsmarkt. Platformen brengen vraag en aanbod van goederen en diensten bij elkaar, in een online omgeving.¹ Van het laten bezorgen van maaltijden tot het inhuren van hulp in de huishouding of klussers, platformen maken diensten toegankelijker voor afnemers, maken prijsverschillen inzichtelijker en zorgen voor laagdrempelige werkgelegenheid. Platformen verzorgen daarmee een nuttige functie die kan bijdragen aan de welvaart van zowel consumenten, werkenden als het bedrijfsleven.

Veel platformwerkers zijn tevreden over hun werk en de voordelen, die het werken via een platform hen biedt. Maar er is ook een aanzienlijke groep voor wie dat in mindere mate of helemaal niet geldt. Zo zijn er bijvoorbeeld vraagstukken rond (onduidelijkheid over) de aard van de arbeidsrelatie: zijn de werkenden zelfstandigen of werknemers? Krijgen zij ook de mate van bescherming en inspraak die past bij hun feitelijke werksituatie? Maar ook over het hanteren van algoritmes in het kader van gezagsuitoefening en over de manier waarop platformen zich in de markt verhouden tot hun concurrenten met een traditioneler bedrijfsmodel (gelijk speelveld).

In 2019 heeft het lid Gijs van Dijk een initiatiefnota opgesteld over de belangrijkste arbeidsmarktgerelateerde vraagstukken die de opkomst van de platformeconomie oplevert.² Deze initiatiefnota bevat een analyse van deze vraagstukken langs een aantal inhoudelijke lijnen, zoals het onderscheid tussen zelfstandigen en werknemers, de bewijslast wanneer

¹ Er zijn verschillende definities van online of digitale platformen. De hier gehanteerde definitie sluit nauw aan bij de definitie die de SER hanteert in het advies «Hoe werkt de platformeconomie» uit 2020.

² Kamerstuk 35 230, nr. 2.

daarover een geschil is en het versterken van de rechten en inspraak van platformwerkers. De initiatiefnota bevat daarnaast ook aanbevelingen over hoe te komen tot een verbetering van de positie van platformwerkers. De verschillende voorstellen zijn er volgens de initiatiefnota op gericht de positie van werkenden in de platformeconomie te versterken.

Het kabinet is de initiatiefnemer erkentelijk voor de initiatiefnota over dit belangrijke onderwerp en onderschrijft de noodzaak om de positie van platformwerkers te verduidelijken en verbeteren. De vraagstukken die in 2019 aan orde waren, zijn nog steeds actueel en zijn in de tussentijd alleen nog maar meer voorwerp van politieke en maatschappelijke aandacht geworden. Mede vanwege een langere demissionaire periode heeft een kabinetsreactie op de initiatiefnota aanzienlijk langer op zich laten wachten dan gebruikelijk. Het kabinet realiseert zich dat de urgentie van dit vraagstuk verder is toegenomen en het tijd is om stappen te zetten.

Het onderstaande bevat de kabinetsreactie op de initiatiefnota, langs de volgende lijnen:

- Paragraaf 1 bevat de context van de initiatiefnota en deze kabinetsreactie, met daarin de belangrijkste recente adviezen op het gebied van platformwerk en relevante ontwikkelingen. Ook geeft het de focus en de in de initiatiefnota gemaakte probleemanalyse rondom platformwerk weer.
- Paragraaf 2 bevat thematische samenvattingen van de aanbevelingen uit de initiatiefnota en het standpunt van het kabinet daarover.
- In paragraaf 3 wordt uiteengezet welke stappen het kabinet in algemene zin reeds heeft gezet of voornemens is te gaan zetten, al dan niet in Europees verband, die gevolgen hebben voor platformwerk. Dit gebeurt mede in het licht van het coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst», met dien verstande dat de maatregelen die voortvloeien uit het coalitieakkoord nog worden uitgewerkt.

1 Context en reactie op algemene analyse initiatiefnota

1.1 Aandacht voor platformwerk

De innovatieve wijze waarop platformen vraag en aanbod koppelen, en de vraag hoe hier, vanuit het oogpunt van bescherming van de platformwerkers, mee om te gaan, staat al enige tijd in de belangstelling. Niet alleen in Nederland, maar ook op Europees niveau. De vraagstukken die platformwerk oplevert, raken aan fundamentele zaken als de kwaliteit van werk, veiligheid en eerlijke beloning en in bepaalde gevallen het duurzaam kunnen bouwen aan een loopbaan en een gezinsleven. Het kabinet vindt het van groot belang dat dergelijke fundamentele zaken voor iedereen bereikbaar zijn.

In 2020 zijn de WRR en de Commissie Regulering van Werk onder leiding van Hans Borstlap, op dit onderwerp ingegaan. De WRR in zijn rapport «Het betere werk – de nieuwe maatschappelijke opdracht» en de Commissie Regulering van Werk in zijn rapport: «In wat voor land willen wij werken?».³ Beide rapporten benoemen de kansen en bedreigingen, die platformwerk met zich meebrengt. Een belangrijke aanbeveling van het rapport van de Commissie Regulering van Werk, is het belang van een duidelijk en hanteerbaar onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen, en handhaving op dat onderscheid. Daarnaast wijzen beide rapporten onder meer op het belang van een gelijk spelveld tussen verschillende contractvormen.

³ Bijlage bij Kamerstuk 29 544, nr. 970.

De SER heeft in 2020 een advies uitgebracht specifiek over de platform-economie en gaat in zijn middellangetermijnadvies in op de daarbij behorende belangrijkste achterliggende vraagstukken, namelijk het onderscheid tussen zelfstandigen en werknemers en adequate en betaalbare bescherming van (ook) zelfstandigen tegen de inkomensgevolgen van ziekte en arbeidsongeschiktheid.⁴ Het middellangetermijnadvies van de SER speelt, in samenhang met het advies van de Commissie Regulering van Werk, een belangrijke rol in de verdere uitwerking van het coalitieakkoord op het vlak van de arbeidsmarkt.

Dat het onderwerp niet alleen op de nationale, maar ook op de Europese agenda staat, blijkt vooral uit het richtlijnvoorstel van de Europese Commissie betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk, dat in december 2021 is uitgebracht.⁵ Dit voorstel bevat onder andere een weerlegbaar rechtsvermoeden van werknemerschap, dat specifiek ziet op platformwerkers. In paragraaf 2.1 ga ik verder in op dit richtlijnvoorstel en de inzet van het kabinet.

Daarnaast is er de afgelopen tijd diverse malen jurisprudentie verschenen rondom (de beoordeling van) arbeidsrelaties in de platformsector.⁶ Belangrijke vraag daarbij is steeds hoe de arbeidsrelatie van platformwerkers met het platform en eventuele derden beoordeeld moet worden. Dit mede met het oog op de vraag welke bescherming van het (collectieve) arbeidsrecht en socialezekerheidsrecht platformwerkers toekomt en welke fiscale regels van toepassing zijn.

Het kabinet ziet daarmee het belang en de urgentie in van de vraagstukken rond platformwerk. Het kabinet wil daarom – in de bredere context van de arbeidsmarkt – stappen zetten om de positie van platformwerkers te verduidelijken en waar nodig te verbeteren.

1.2 Analyse van de problematiek

De initiatiefnota focust in de probleemanalyse en oplossingsrichtingen die worden benoemd, met name op een tweetal problemen rondom platformwerk: de onduidelijkheid, die wordt veroorzaakt dan wel benut om arbeidsrelaties buiten dienstbetrekking te laten verrichten (onder 1.2.1) en een ongelijk speelveld tussen werknemers en zelfstandigen (onder 1.2.2).

1.2.1 Problematiek rondom onduidelijkheid arbeidsrelatie

De initiatiefnota stelt dat gebrek aan (duidelijke) regelgeving sommige platformbedrijven in staat stelt hun werkgeversverplichtingen te ontlopen of «af te splitsen» door schijnzelfstandigen in te zetten. Daarnaast wijst de nota erop dat hoewel het geldende arbeidsrecht op zichzelf in theorie bescherming kan bieden aan platformwerkers, dit in de praktijk niet of onvoldoende gebeurt. Dit komt onder meer door de vaak zwakke onderhandelingspositie van platformwerkers, waardoor zij hun rechten langs civielrechtelijke weg vaak niet (durven) opeisen. Het ontlopen van werkgeversverplichtingen in de platformeconomie leidt volgens de initiatiefnemer tot versterkte onderlinge concurrentie van platform-

⁴ Sociaal Economische Raad, advies over sociaaleconomisch beleid 2021–2025, «Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving.

⁵ Voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn betreffende de verbetering van de arbeidsomstandigheden bij platformwerk, COM/2021/762.

⁶ Zie onder meer Rb. Amsterdam, 15 januari 2019, ECLI:NL:GHAMS:2021:3978; Hof Amsterdam 16 februari 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:392; Rb. Amsterdam 13 september 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:5029; Hof Amsterdam, 21 september 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:2741.

werkers. Het gevolg hiervan is dat platformwerkers minder loon krijgen, hun werk onzekerder is en zij weinig tot geen bescherming genieten.

Daarnaast geeft de initiatiefnota aan dat schijnzelfstandigheid binnen de platformsector bredere repercussies heeft dan louter de individuele arbeidsrelatie. Zo ondermijnt de inzet door werkgevers van schijnzelfstandigen volgens de initiatiefnota de concurrentiepositie van andere werkgevers die zich aan cao's en andere wettelijke verplichtingen houden. En moeten de kosten van het pensioenstelsel en verzekeringen tegen ziekte, werkloosheid of arbeidsongeschiktheid worden opgebracht door een afnemende groep werknemers, wat het draagvlak voor het Nederlandse stelsel van sociale wetgeving en zekerheden volgens de initiatiefnota ondermijnt.

In de kabinetsreactie op de hiervoor genoemde rapporten van de WRR en de Commissie Regulering van Werk is nadrukkelijk aandacht voor de problematiek rondom schijnzelfstandigheid, mede vanuit de invalshoek van het belang van duidelijke en hanteerbare wetgeving.⁷ De initiatiefnemer vraagt hier terecht aandacht voor.

De ambitie om helderheid te bieden aan zelfstandigen maakt ook onderdeel uit van het coalitieakkoord. Het kabinet zal de komende periode verder invulling geven aan deze ambitie. Kern van deze invulling zal zijn dat schijnzelfstandigheid wordt tegengegaan terwijl echte zelfstandigen de ruimte krijgen. Werkenden met een zwakke (arbeidsmarkt)positie eisen bescherming langs de weg van de rechter momenteel vaak niet effectief op. De problematiek rondom schijnzelfstandigheid en onduidelijkheid over de arbeidsrelatie rondom platformwerk is weliswaar onderdeel van de bredere problematiek van onduidelijkheid over de afbakening tussen zelfstandigen en werknemers, maar is extra klemmend in de sfeer van platformwerk. De verdere ontwikkeling van een webmodule en betere handhaving kunnen bijdragen aan een oplossing. In de hoofdlijnenbrief over de arbeidsmarkt die uw Kamer voor de zomer ontvangt, ga ik hier nader op in. Specifiek voor platformwerkers is het reeds genoemde richtlijnvoorstel van de Europese Commissie relevant. In deze brief ga ik ook verder in op dit richtlijnvoorstel en de inzet van het kabinet.

1.2.2 Gelijker speelveld tussen werkenden; samenhang hervorming van de arbeidsmarkt

De initiatiefnota vraagt, naast de specifieke aandacht voor platformwerk en de versterking van de positie van werkenden in die sector, ook aandacht voor het belang van een gelijk speelveld tussen werkenden onderling. Daarmee onderstreept de initiatiefnota het belang om de problematiek rondom platformwerk ook in bredere samenhang te zien met problematiek rondom de verschillen in bescherming en behandeling van werkenden in arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit. De initiatiefnota stelt dat beleid in de toekomst meer moet worden gericht op alle werkenden, en op de mate van zelfredzaamheid-versus-afhankelijkheid in plaats van de institutionele contractvorm. In het licht van het belang van een gelijk speelveld vraagt de initiatiefnota onder meer ook aandacht voor de lage verzekeringsgraad onder zzp'ers tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico.

⁷ Kamerstuk 29 544, nr. 1028.

Dit pleidooi past in de voorstellen, die de afgelopen jaren gedaan zijn om te komen tot een arbeidsmarkthervorming, waarbij de verschillen tussen contractvormen afnemen.⁸

De hiervoor genoemde adviezen van de WRR, de Commissie Regulering van Werk en de SER hebben bouwstenen aangereikt om de arbeidsmarkt in brede zin te hervormen. Deze voorstellen hebben, net als het voorstel uit de initiatiefnota, onder meer tot doel om schijnzelfstandigheid tegen te gaan en de positie van (kwetsbare) werkenden te versterken. Belangrijk onderdeel hiervan is het komen tot een gelijk spelveld voor werkenden, waarbij onder meer fiscale verschillen en verschillen in sfeer van pensioen en arbeidsongeschiktheid verkleind worden.

Het coalitieakkoord stelt een brede arbeidsmarkthervorming voor langs de lijnen van bovengenoemde rapporten en adviezen. Daarbij wordt – naast meer duidelijkheid voor zelfstandigen rondom de kwalificatievraag en bestrijding van schijnzelfstandigheid – ingezet op het verkleinen van verschillen tussen contractvormen. Door onder meer inzet op het verkleinen van fiscale verschillen, een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen en het verruimen van mogelijkheden rondom pensioen, werkt het kabinet aan de ambitie van een gelijk spelveld tussen werknemers en zelfstandigen.

2 Reactie op specifieke aanbevelingen in de initiatiefnota

De initiatiefnota bevat een aantal concrete aanbevelingen ten aanzien van de door de initiatiefnemer gewenste beleidsmatige inzet op platformwerk, specifiek het verbeteren van de positie van werkenden. In het onderstaande geeft het kabinet aan hoe het aankijkt tegen die aanbevelingen en of en hoe die een plek krijgen in het beleid.

2.1 Keer de bewijslast om en verduidelijk de arbeidsrelatie

De initiatiefnota geeft aan dat de machts- en informatiepositie van platformbedrijven ten opzichte van platformwerkers groot is. Platformbedrijven hebben een contractuele relatie met de platformwerker en met de gebruiker. Het is daarom volgens de initiatiefnemer voor platformwerkers zeer ingewikkeld om aan te tonen dat zij werknemer zijn.

Vanwege deze ongelijke machtsrelatie stelt de initiatiefnemer een omkering van de bewijslast voor («werknemer, tenzij»), om de positie van de platformwerker te versterken. Met dit voorstel moet het voor de platformwerker makkelijker worden zijn rechten te effectueren. De bewijslast wordt immers omgekeerd. Zodra aan vijf cumulatieve criteria is voldaan is het platform werkgever. Het is vervolgens aan het platformbedrijf om aan te tonen dat hiervan geen sprake is.

De aanbeveling om de bewijslast om te keren, sluit aan bij een andere aanbeveling uit de initiatiefnota om de relatie tussen platformwerkers en het platform te verduidelijken. Criteria hiervoor zouden volgens de initiatiefnemer kunnen worden opgenomen in de Wet op de loonbelasting 1964 en de Wet financiering sociale verzekeringen. Als niet aan deze criteria is voldaan, is sprake van een arbeidsovereenkomst, zo stelt de initiatiefnemer voor. De initiatiefnemer noemt de criteria, zoals voorgesteld door de Commissie Boot.⁹

⁸ Zo verwijst ook het SCP naar ongelijkheid langs contractvormen, zie bijvoorbeeld «De sociale staat van Nederland 2020».

⁹ Bijlage bij Kamerstuk 34 036, nr. 40.

i. Keer de bewijslast om

Het kabinet is het met de initiatiefnemer eens dat een omkering van de bewijslast een waardevolle bijdrage kan leveren aan het versterken van de (rechts)positie van werkenden, specifiek op het dossier platformwerk.

Tijdens het vorige kabinet is de ambtelijke uitwerking gestart van een weerlegbaar rechtsvermoeden, dat specifiek op platformwerk ziet. Uw Kamer is hierover geïnformeerd in de Voortgangsbrieven «werken als zelfstandige»¹⁰ en bij de beantwoording van Kamervragen over het platform Deliveroo.¹¹ Vanaf eind 2020 is onderzoek gedaan naar een maatregel, die platformen in beginsel aanmerkt als werkgever mits er voldoende indicaties zijn van gezagsuitoefening over de platformwerker. Het gaat daarbij om de vraag of en hoe een dergelijke maatregel effectief vormgegeven zou kunnen worden. Daarbij is ook aandacht besteed aan de vraag in hoeverre publieke toezichthouders hier effectief een beroep op zouden kunnen doen, om werkenden daadwerkelijk in een sterkere positie te brengen. Dit vanuit de veronderstelling dat de effectiviteit van een rechtsvermoeden voor de werkende vergroot wordt, indien deze niet in alle gevallen het rechtsvermoeden zelf hoeft in te roepen, maar dat uitvoerende instanties, bijvoorbeeld bij het innen van belastingen en premies, dit vermoeden kunnen hanteren in de richting van een platform.

Het denkwerk over deze maatregel en de aanloop naar nationale regelgeving op dit punt, is uiteindelijk in timing samengevallen met het voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn waarmee een soortgelijk rechtsvermoeden wordt geïntroduceerd. Dit voorstel omvat een weerlegbaar rechtsvermoeden van werknemerschap, met omgekeerde bewijslast. Zowel de platformwerkers zelf als publieke uitvoerders kunnen zich op dit rechtsvermoeden beroepen, een uitgangspunt dat het kabinet onderschrijft. Hiermee sluit het zowel qua doelstelling als – grotendeels – qua uitwerking aan bij het voorstel uit de initiatiefnota. Het richtlijnvoorstel biedt zowel het platform als de platformwerker de mogelijkheid het rechtsvermoeden te weerleggen. Indien het platform stelt dat geen sprake is van werknemerschap, dan ligt de bewijslast bij het platform. Het rechtsvermoeden treedt in werking wanneer aan twee van vijf criteria is voldaan. Deze criteria zien er allen op dat het platform enige mate van invloed uitoefent op het werk, het gedrag en de vergoeding van de werkende. Ze overlappen daarmee in hoge mate met de criteria uit de initiatiefnota. Zowel de initiatiefnota als het richtlijnvoorstel houden de mogelijkheid open om alsnog te bewijzen dat er sprake is van werken als zelfstandige. Daarvoor dient te worden voldaan aan de criteria die beide voorstellen hanteren voor het uitgangspunt dat sprake is van werknemerschap.

De besprekingen in de Raads werkgroepen bij dit voorstel zijn gestart. Het duurt nog enige tijd voordat de richtlijn definitief wordt vastgesteld. Daarna moet deze worden geïmplementeerd. De publieke uitvoerders worden nauw betrokken; juist bij een maatregel die ziet op de bescherming van kwetsbaren op de arbeidsmarkt, is een actieve rol van publiekrechtelijke toezichthoudende en handhavende instanties vereist om tot een effectieve maatregel te komen.

¹⁰ Kamerstuk 31 311, nr. 236 en Kamerstuk 31 311, nr. 240.

¹¹ Kamerstuk 29 544 nr. 1075.

De formulering van de criteria om te komen tot het uitgangspunt «werknemer, tenzij» speelt daarbij een belangrijke rol, evenals de criteria die gelden bij de weerlegging van het vermoeden. Deze moeten duidelijk en scherp genoeg zijn voor zowel werkenden als voor de uitvoering en toezichthouders om het vermoeden van werknemerschap te kunnen effectueren. Heel open normen zijn daarvoor niet geschikt omdat ze aan de voorkant te weinig zekerheid bieden. Tegelijkertijd is ook een té smalle benadering niet wenselijk en naar verwachting niet toekomstbestendig. Dat kan niet-welwillende platformbedrijven namelijk de gelegenheid geven tot constructies om deze normen te omzeilen.

Uw Kamer is recent geïnformeerd over de inzet van Nederland op dit voorstel, middels het BNC-fiche.¹² In aanvulling daarop heb ik in debat met uw Kamer aangegeven dit richtlijnvoorstel positief en welwillend tegemoet te treden en een actieve en constructieve bijdrage te willen leveren aan de onderhandelingen over dit voorstel. In een aantal recente raadsvergaderingen over dit onderwerp heb ik deze constructieve inzet ook over het voetlicht gebracht. In de onderhandelingen zal ik, samen met de betrokken uitvoerders, in het bijzonder ook alert zijn op het formuleren van hanteerbare en effectieve criteria ten aanzien van het rechtsvermoeden.

ii. Verduidelijken van de arbeidsrelatie

Het vaststellen van de aard van een arbeidsrelatie is een vraag die in de praktijk niet altijd eenduidig en gemakkelijk beantwoord kan worden. Het Burgerlijk Wetboek regelt dwingendrechtelijk dat sprake is van een werkgever-werknemerrelatie, oftewel een arbeidsovereenkomst indien er (i) de verplichting is tot het verrichten van persoonlijke arbeid, (ii) tegen loonbetaling, (iii) in een gezagsverhouding. Vooral rond het zogeheten gezagscriterium is niet altijd duidelijk wanneer daar in een concreet geval sprake van is. Het begrip «gezag» is door jurisprudentie wel ingekleurd en biedt handvatten, maar om in de praktijk vast te kunnen stellen of sprake is van een gezagsrelatie, moeten uiteindelijk alle feiten en omstandigheden van de arbeidsrelatie worden gewogen. Het vorige kabinet heeft de nodige inzet gepleegd, om meer handvatten te bieden aan de praktijk. Zo is in 2019 een uitgebreide toelichting toegevoegd aan het Handboek Loonheffingen. Daarin wordt beschreven welke indicaties – in het kader van het inhouden en afdragen van loonheffingen – wijzen op de aanwezigheid van gezag en een dienstbetrekking en welke indicaties juist wijzen op werk dat buiten dienstbetrekking kan worden gedaan, vanwege de afwezigheid van gezag. Daarnaast geeft de *webmodule beoordeling arbeidsrelaties* sinds 2021 opdrachtgevers meer inzicht in de criteria die van belang zijn.¹³ De pilot is op 10 juli 2021 afgelopen, maar de online pilotomgeving van de webmodule is nog steeds actief.

Het kabinet ziet de noodzaak om de aard van arbeidsrelaties – is iemand werknemer of zelfstandige – verder te verduidelijken en heeft deze ambitie dan ook expliciet opgenomen in het coalitieakkoord. Zeker in die situaties die nu in een grijs gebied vallen, ligt het voor de hand meer duidelijkheid te bieden. Deze duidelijkheid is bovendien behulpzaam bij handhaving tegen schijnzelfstandigheid, waarop het kabinet de inzet ook zal vergroten. Het scheppen van meer duidelijkheid over de kwalificatie van arbeidsrelaties vraagt wel om een bredere aanpak dan alleen gericht op de platformsector.

Het zal de komende tijd een grote rol spelen in het bredere debat over het arbeidsmarktbeleid. Het is een urgente en tegelijkertijd complexe opgave

¹² Kamerstuk 22 112, nr. 3299.

¹³ Kamerstuk 31 311, nr. 240.

die het kabinet ter hand neemt. Gezien de breedte van dit vraagstuk wordt uw Kamer voor de zomer in de hoofdlijnenbrief over de arbeidsmarkt nader geïnformeerd over de verdere uitwerking hiervan.

Specifiek ten aanzien van platformen spelen hier rondom de beoordeling van de arbeidsrelatie nog vragen, zoals terecht wordt opgemerkt in de initiatiefnota. Bijvoorbeeld de vraag of en in hoeverre de toepassing van een algoritme feitelijk een vorm is van gezagsuitoefening, speelt een belangrijke rol bij platformwerk. Om die reden bevat het eerdergenoemde richtlijnvoorstel ook een voorstel voor inspraak en inzage voor platformwerkers in algoritmen. Het kabinet ziet dit als een nuttige stap om meer inzicht te bieden in de voorwaarden waaronder gewerkt wordt, die noodzakelijk is om de arbeidsrelatie ook te kunnen kwalificeren als een arbeidsovereenkomst of een andere overeenkomst. Gedurende de uitwerking van het Europese richtlijnvoorstel en nationale regelgeving is overigens de verwachting dat ook de rechtspraak de komende tijd een grote rol zal blijven spelen in het scheppen van meer duidelijkheid over hoe platformwerk gekwalificeerd moet worden.

2.2 Versterken van de onderhandelingspositie van platformwerkers

De initiatiefnemer beveelt aan dat zzp'ers, waaronder platformwerkers, de mogelijkheid krijgen om collectief te onderhandelen over hun tarieven door de Mededingingswet aan te passen, vergelijkbaar met hoe werknemers dit kunnen via cao-onderhandelingen.

Kabinetsreactie

Het kabinet erkent dat bepaalde groepen kwetsbare zelfstandigen en platformwerkers gebaat kunnen zijn bij collectief onderhandelen.

In de eerste plaats zet het kabinet in op het verduidelijken van de arbeidsrelatie en het onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen en op het terugdringen van schijnzelfstandigheid in arbeidsrechtelijke zin, onder andere door verbetering van de publiekrechtelijke handhaving. Hiermee wordt de groep kwetsbare zelfstandigen naar verwachting kleiner. Dit is ook de voorkeursroute van het kabinet. Echter, een deel van de groep zelfstandigen die resteert blijft naar verwachting kwetsbaar. Collectief onderhandelen kan helpen hun positie te versterken en betere arbeidsvoorwaarden overeen te komen met hun opdrachtgevers. Daarbij dienen zij rekening te houden met het mededingingsrecht en het kartelverbod, zoals de initiatiefnota ook aangeeft.¹⁴

Er zijn verschillende uitzonderingen op het kartelverbod die al op korte termijn soelaas kunnen bieden.¹⁵ De ACM heeft in de «Leidraad tariefafspraken zzp'ers» uiteengezet welke uitzonderingen dit zijn en tevens verduidelijkt onder welke voorwaarden collectief onderhandelen voor en door zzp'ers toegestaan is.¹⁶

Het gaat daarbij onder meer om zzp'ers die zich in een situatie bevinden die vergelijkbaar is met die van werknemers en daarom collectieve afspraken mogen maken over tarieven. Deze groep zzp'ers die zij-aan-zij

¹⁴ Het mededingingsrecht volgt uit artikel 101 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie en is voor Nederland uitgewerkt in de Mededingingswet.

¹⁵ Het gaat hierbij over de toepassing van het mededingingsrecht en het toezicht van de Commissie op collectieve afspraken tussen en met zzp'ers. Het zegt niets over de juridische status van zzp'ers op grond van andere domeinen, zoals het arbeidsrecht of fiscaalrecht. Omgekeerd is de juridische status van een zzp'er op grond van die domeinen ook niet bepalend voor de beoordeling van de activiteiten van een zzp'er onder het mededingingsrecht.

¹⁶ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/leidraad-tariefafspraken-zzpers>.

werken met werknemers in een bedrijf of sector, zijn voor die activiteiten geen onderneming in de zin van de Mededingingswet. Dit is in lijn met de uitspraak van het Europese Hof van Justitie van eind 2014 in de zaak FNV KIEM.¹⁷ Daarnaast geeft de ACM in de leidraad aan geen boetes op te leggen indien zzp'ers tariefafspraken maken om in hun bestaansminimum te voorzien.

De reikwijdte van uitzonderingen op het kartelverbod kan in de toekomst veranderen. Onlangs heeft de Europese Commissie ontwerpricht-snoeren gepubliceerd waarin zij beschrijft welke ruimte het Europese mededingingsrecht zzp'ers biedt om gezamenlijk met opdrachtgevers te onderhandelen.¹⁸ Deze richtsnoeren beogen duidelijkheid en rechtszekerheid aan zzp'ers in de gehele Europese Unie te bieden en zijn in lijn met het FNV KIEM-arrest. Zo stelt de Commissie voor dat zij zzp'ers die: 1) ten minste 50% van hun totaal jaarlijks beroepsinkomen via één opdrachtgever verwerven, 2) zij-aan-zij werken met werknemers of 3) via arbeidsplatforms werken, niet meer als ondernemingen zal beschouwen die onder het Europese kartelverbod vallen. Het maakt voor de toepassing van deze richtsnoeren niet uit of zzp'ers in fiscaal- of arbeidsrechtelijke zin ook kwalificeren als zzp'er. De Commissie is verder voornemens om niet langer in te grijpen bij collectieve afspraken tussen zzp'ers die zich in een zwakke onderhandelingspositie bevinden en daardoor niet in staat zijn hun arbeidsomstandigheden te verbeteren. Dit is ook het geval indien lidstaten op grond van sociale doelstellingen nationale maatregelen hebben getroffen om collectief onderhandelen toe te staan voor bepaalde groepen zzp'ers. De richtsnoeren zullen na een periode van publieke consultatie in 2022 worden vastgesteld en vanaf dat moment worden gebruikt door de Commissie bij haar latere uitleg en toepassing van het kartelverbod.

Het kabinet vindt het positief dat de Europese Commissie ontwerpricht-snoeren heeft geformuleerd. Zzp'ers die hun diensten aanbieden aan een digitaal platform dat het werk voor hen organiseert, vallen ook onder de ontwerpricht-snoeren. De ontwerpricht-snoeren kunnen bepaalde groepen zzp'ers, waaronder zelfstandige platformwerkers, in de EU helpen hun arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden te verbeteren.

2.3 Platformwerkers moeten zeker kunnen zijn van een eerlijk loon, een goed pensioen en bescherming bij ziekte en arbeidsongeschiktheid.

De initiatiefnemer pleit ervoor dat platformwerkers ongeacht hun arbeidsrelatie zeker kunnen zijn van een eerlijke beloning, pensioen-opbouw en bescherming tegen de inkomensgevolgen van ziekte en arbeidsongeschiktheid. In de basis gaat dit over het beschermen van de inkomenspositie van platformwerkers, zowel actieven als inactieven.

Kabinetsreactie

Ten aanzien van inkomensbescherming zijn hier twee categorieën onderwerpen te onderscheiden, waardoor dit vraagstuk sterk samenhangt met de kwalificatie- en gezagsvraag: (1) platformwerkers die feitelijk werknemer zijn en aanspraak zouden moeten hebben op alle rechten en plichten die daarbij komen kijken en (2) een gelijkjer speelveld voor alle werkenden, dus werknemers en zelfstandigen.

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A62013CJ0413>.

¹⁸ Richtsnoeren betreffende de toepassing van het mededingingsrecht van de EU op collectieve overeenkomsten inzake de arbeidsvoorwaarden van zelfstandigen zonder personeel. Ter consultatie gepubliceerd op 9 december 2021.

2.3.1 Platformwerkers die feitelijk werknemer zijn.

De initiatiefnemer merkt terecht op dat wanneer een platformbedrijf een werkgever is en voor het platformbedrijf een cao van toepassing is, de voorwaarden van de cao gelden voor de platformwerkers. Hieronder vallen onder andere het loon en eventuele afspraken over een aanvullend pensioen. Als het platformbedrijf niet onder een cao valt, dan kan alsnog op bedrijfsniveau een aanvullende pensioenregeling geboden worden. Dit is echter niet verplicht. Als er ook op bedrijfsniveau geen aanvullende pensioenregeling is, betekent dit dat de platformwerknemers geen pensioen opbouwen via hun werkgever, en daarmee behoren tot de zogeheten «witte vlek». Recent is uw Kamer geïnformeerd over de witte vlek op pensioengebied.¹⁹ Samen met sociale partners en de pensioensector voert de Minister voor Armoedebelief, Participatie en Pensioenen het aanvalsplan witte vlek van de Stichting van de Arbeid uit om zo deze witte vlek zo klein mogelijk te maken.

Ongeacht de arbeidsvoorwaardelijke afspraken is de inkomenspositie van actieve werknemers beschermd door het wettelijke minimumloon, dat dit kabinet verhoogt en omvormt naar een minimumuurloon om deze bescherming te versterken. Daarnaast bieden de werknemersverzekeringen inkomensbescherming in geval van werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid.

Voor deze groep platformwerkers zet het kabinet in op verduidelijking van de arbeidsrelatie en bestrijding van schijnzelfstandigheid, om zodoende alle werknemers de (inkomens)bescherming te bieden waarop zij recht hebben.

2.3.2 Een gelijk spelveld voor werknemers en zelfstandigen

Platformwerkers kunnen ook als zelfstandige werkzaam zijn in opdracht van het platform. In dat geval is er voor de platformwerker geen wettelijke ondergrens voor de beloning, geen verplichte bescherming tegen inkomenssterugval bij werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid en niet automatisch een pensioenvoorziening in de tweede of derde pijler. Hoewel de zelfstandige platformwerker in beginsel hierin zelf kan voorzien, gebeurt dit in de praktijk om uiteenlopende redenen in veel gevallen niet.

Het kabinet vindt het van belang dat alle werkenden, ook zelfstandigen, in voldoende mate in staat zijn om zich adequaat te beschermen tegen de inkomensgevolgen van arbeidsongeschiktheid en om een adequate oudedagsvoorziening kunnen treffen. Het Pensioenakkoord van juni 2019 bevat daarvoor de belangrijkste initiatieven. Zo is daarin bepaald dat er een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering komt voor zelfstandigen. Het kabinet heeft dit in het coalitieakkoord bevestigd en neemt de uitwerking hiervan op dit moment in samenspraak met de sociale partners ter hand in het kader van de uitwerking van de arbeidsmarktmaatregelen in het coalitieakkoord. Hierbij wordt het advies van de Stichting van de Arbeid over de arbeidsongeschiktheidsverzekering als vertrekpunt gehanteerd.

Daarin geldt deze verplichte verzekering ook voor resultaatgenieters, waarmee de meeste zelfstandige platformwerkers binnen de reikwijdte van deze verzekering komen te vallen. Het kabinet hanteert daarbij betaalbaarheid en uitvoerbaarheid als belangrijke randvoorwaarden.

¹⁹ Kamerstuk 32 043, nr. 573.

Ook bevat het Pensioenakkoord maatregelen die pensioensparen onder de doelgroep van de derde pijler beogen te stimuleren. Met het Wetsvoorstel toekomst pensioenen wordt een arbeidsvormneutraal pensioenkader geïntroduceerd. Hiermee wordt de fiscale ruimte voor pensioensparen in de derde pijler verruimd. Daarnaast bevat dit conceptwetsvoorstel een experimenteerbepaling die ruimte biedt voor experimenten met vrijwillige aansluiting van zelfstandigen in de tweede pijler. Het kabinet is van mening dat pensioenopbouw voor zelfstandigen hierdoor beter wordt gefaciliteerd. Tot slot merk ik op dat de AOW een basispensioen garandeert voor alle Nederlanders.

2.4 Inspraak

De initiatiefnemer stelt voor om platformbedrijven te verplichten om platformwerkers inspraak te geven bij wijziging van de werking van algoritmes die werk toewijzen, dan wel om instemming van platformwerkers als vereiste te stellen voor dergelijke wijzigingen.

Kabinetsreactie

Inzage en inspraak voor platformwerkers kunnen een bijdrage leveren aan de verbetering van hun positie. Dit geeft hen de mogelijkheid mee te praten en beslissen over de werking van algoritmen, welke ten grondslag liggen aan het toewijzen van werk aan platformwerkers.

Het eerdergenoemde richtlijnvoorstel betreffende de verbetering van arbeidsvoorwaarden bij platformwerk gaat specifiek in op algoritmisch beheer. Het richtlijnvoorstel bevat onder andere voorstellen die platformbedrijven verplichten om platformwerkers of hun vertegenwoordigers te informeren en consulteren over beslissingen ten aanzien van de inzet van algoritmen. Informeren en consulteren is op basis van het richtlijnvoorstel bijvoorbeeld verplicht als er nieuwe vormen van geautomatiseerde controle of besluitvorming worden geïntroduceerd of belangrijke wijzigingen worden aangebracht. Regelgeving die hieruit voortvloeit zou in beginsel voor alle platformwerkers gelden, ongeacht de contractvorm. Het kabinet ziet dit als een positieve ontwikkeling gezien de belangrijke rol die algoritmen spelen in de positie van platformwerkers. Het kabinet heeft uw Kamer reeds geïnformeerd over haar inzet op deze richtlijn middels het BNC-fiche en zal u conform de informatieafspraken informeren over de verdere ontwikkelingen.

Voor zover platformwerkers werknemers zijn, is inspraak in algemene zin georganiseerd via de Wet op de Ondernemingsraden (WOR). De WOR geeft werknemers mogelijkheden om mee te praten en te beslissen over belangrijke aspecten van het werk. Inspraak van werknemers ten aanzien van de werking van algoritmen is een onderwerp dat in ontwikkeling is. Bij het uitwerken van de regelgeving die voortvloeit uit het richtlijnvoorstel zal worden bezien hoe dit past binnen de kaders van de WOR.

Daarnaast kunnen werkenden, inclusief werknemers en zzp'ers, zich verenigen in een zogenoemde werkerscoöperatie. De werkers sluiten een arbeidsovereenkomst of overeenkomst van opdracht met de werkerscoöperatie, die deze vervolgens als werknemers of zzp'ers inzet om werkzaamheden te verrichten voor het platform. De werkerscoöperatie kan fungeren als medezeggenschapsorgaan voor de werkers ten opzichte van het platform. Het platform en de werkerscoöperatie kunnen afspraken maken over de inhoud en de vorm van de medezeggenschapsbevoegdheden, bijvoorbeeld over inspraak ten aanzien van de werking van algoritmen. Het kabinet vindt de werkerscoöperatie in het algemeen een interessante rechtsvorm om platformwerkers inspraak te geven. Deze

vorm van organisatie en inspraak is op vrijwillige basis, zowel voor de platformwerkers als de platformbedrijven. Het betreft een bestaande rechtsvorm, namelijk de coöperatie, waarvan nu al desgewenst gebruik van zou kunnen worden gemaakt om inspraak voor werkenden te organiseren. De keuze om dit te doen is aan platformwerkers en platformbedrijven zelf.

2.5 Dataportabiliteit

Voor een deel van de platformwerkers speelt data over hun kennis, ervaring en prestaties een belangrijke rol in het krijgen van werk. Het kunnen meenemen van deze data (dataportabiliteit) naar andere platformen stelt platformwerkers beter in staat om over te stappen naar een ander platform. De initiatiefnemer pleit er daarom voor dat de overheid het meenemen van de opgebouwde reputatiedata van platformwerkers bevordert en optreedt tegen platformen die dit verhinderen.

Kabinetsreactie

Het kabinet onderschrijft dat platformwerkers zoveel mogelijk in staat moeten worden gesteld om hun data, waaronder recensies, integraal mee te nemen naar andere platformen. Het eenvoudig «meenemen» van deze data is niet alleen in het belang van de platformwerker, maar kan ook in het belang zijn van de consument. Het biedt consumenten immers waardevolle informatie om te kiezen voor welke producten of diensten zij willen afnemen, en van wie. Bovendien versterkt het de concurrentie tussen platformen onderling.

Het meenemen van gegevens komt in algemene zin in aan de orde in de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Het gaat hierbij om algemene wetgeving, niet specifiek gericht op platformwerkers. In artikel 20 van de AVG is het recht op overdraagbaarheid van gegevens – ook wel bekend als «dataportabiliteit» – neergelegd. Dit recht schrijft voor dat de betrokkene zijn of haar persoonsgegevens van de verwerkingsverantwoordelijke mag ontvangen, in een vorm waarin de gegevens kunnen worden overgedragen naar een andere verwerkingsverantwoordelijke (bijvoorbeeld een andere aanbieder van een dienst). Het doel van dit recht is om burgers in staat te stellen meer controle uit te oefenen over de verwerking van hun persoonsgegevens.

Het recht is echter niet absoluut en kent twee voornamelijk afbakeningen.²⁰ Ten eerste geldt het alleen voor gegevens die door de betrokkene zijn «verstrekkt» aan de verwerkingsverantwoordelijke. Daarbij moet «verstrekkt» overigens ruim worden opgevat: niet alleen gegevens die bewust en actief door de betrokken zijn verstrekt vallen eronder, maar ook gegevens die door diens activiteiten zijn gegenereerd. Ten tweede geldt dat de verwerking van de gegevens moet berusten op óf de toestemming van betrokkene, dan wel op een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is.²¹

Het kabinet constateert dat bestaande regelgeving weliswaar aanknopingspunten biedt voor het meenemen van gegevens door platformwerkers, maar tegelijkertijd geen afdwingbare rechten voor platformwerkers om hun recensiedata mee te nemen. Het kabinet is daarom voornemens om in de gesprekken die het voert met platforms in het kader van het eerdergenoemde richtlijnvoorstel, de mogelijkheden tot het

²⁰ Zie in dit kader ook de richtsnoeren van de WP-29 werkgroep (nu de «European Data Protection Board») inzake het recht op gegevensoverdraagbaarheid.

²¹ Artikel 6 eerste lid 1 onder a (toestemming) en b (overeenkomst).

overdragen van data die voor platformwerkers van waarde zijn, aan de orde te brengen.

2.6 Naleving

De initiatiefnemer benoemt een tekort aan handhaving als een van de oorzaken van schijnzelfstandigheid in onder meer de platformsector. Het handhavingsmoratorium voor de Belastingdienst ten aanzien van de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelatie (Wet DBA) noemt de initiatiefnemer in het bijzonder. De initiatiefnemer stelt daarom dat wet- en regelgeving die zelfstandigen en werknemers bescherming biedt, dient te worden gehandhaafd.

Kabinetsreactie

Allereerst wil ik er op wijzen dat er op dit moment weliswaar sprake is van een handhavingsmoratorium ten aanzien van de Wet DBA, maar dit niet betekent dat in het geheel niet handhavend opgetreden kan worden. Zoals de initiatiefnemer constateert, kan bij het opzettelijk creëren van schijnzelfstandigheid (kwaadwillendheid) wel worden gehandhaafd. Daarnaast kunnen opdrachtgevers – zoals platformbedrijven – die schijnzelfstandigen inzetten bij een controle een aanwijzing krijgen om de arbeidsrelatie anders vorm te geven of de dienstbetrekking te verwerken in de loonaangifte. Wanneer een aanwijzing niet binnen de gestelde termijn is opgevolgd, kan met terugwerkende kracht tot het moment dat de betreffende aanwijzing is gegeven, worden gehandhaafd ten aanzien van de loonheffingen.

Ondanks de huidige inzet die ook onder het bestaande handhavingsmoratorium mogelijk is, erkent het kabinet dat de inzet op het tegengaan van schijnzelfstandigheid versterkt kan worden. Het beter publiekrechtelijk handhaven bij het vermoeden van werknemerschap is dan ook een van de ambities uit het coalitieakkoord. Het uitwerken van deze ambitie maakt deel uit van de bredere hervorming van de arbeidsmarkt waarover ik uw Kamer voor de zomer zal informeren.²² Ik zal daarnaast nog voor de zomer een brief sturen specifiek over het punt van toezicht en handhaving, in reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer op hun rapport over de handhaving op de kwalificatie van de arbeidsrelatie.²³

Via het eerder genoemde richtlijnvoorstel inzake platformwerk wordt daarnaast ook ingezet op een rol voor publiekrechtelijke uitvoerders en toezichthouders om te komen tot een effectieve versterking van de rechtspositie van werknemers. Het richtlijnvoorstel beoogt dat publiekrechtelijke partijen zich actief kunnen baseren op het rechtsvermoeden, om de effectiviteit van het voorstel te vergroten. Het richtlijnvoorstel spreekt daarnaast ook over een actieve meld- en informatieplicht bij de bevoegde autoriteiten van platformbedrijven waarmee de transparantie en toegang tot informatie over het werk vergroot moet worden. Hoe deze verplichtingen in Nederland geïmplementeerd gaan worden, zal na vaststelling van het voorstel worden bekeken. Uw Kamer wordt conform de informatieafspraken geïnformeerd over ontwikkelingen ten aanzien van het richtlijnvoorstel.

²² Kamerstuk 35 925 XV, nr. 88.

²³ Algemene Rekenkamer, Focus op handhaving Belastingdienst bij schijnzelfstandigheid, 5 april 2022.

3 Tot slot

De platformeconomie ontwikkelt zich steeds verder. En terwijl deze ontwikkeling kansen biedt voor werkenden en de economie in zijn geheel, vindt het kabinet dat ook platformwerkers zoveel mogelijk duidelijkheid verdienen over hun rechtspositie. Bovendien verdient iedere werkende adequate en passende bescherming als werknemer dan wel zelfstandige.

Voor wat betreft de gewenste duidelijkheid en versterking van de rechtspositie van werkenden in de platformeconomie, zet het kabinet in op een nauwe en actieve betrokkenheid bij de uitwerking van het richtlijnvoorstel voor platformwerk op Europees en ook nationaal niveau. Zo stelt het kabinet zich actief en constructief op in de onderhandelingen over het richtlijnvoorstel betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk, waarbij de verbetering en bescherming van de rechten van (onder meer) platformwerkers hoog in het vaandel staan.

Waar het gaat om het zorgen voor adequate en passende bescherming van werkenden, ongeacht de contractvorm, zet het kabinet daar de komende jaren op nationaal niveau ook op in. Zo bevat het coalitieakkoord diverse maatregelen en ambities die als doel hebben om tot een gelijk speelveld tussen werknemers en zelfstandigen te komen zowel op het gebied van kosten van arbeid voor werkgevers als op bescherming tegen sociale risico's. Daarnaast werkt het kabinet aan het verder verduidelijken van het onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen en het terugdringen van schijnzelfstandigheid door inzet op handhaving. Deze ambities maken deel uit van een breed arbeidsmarktpakket waarvan ik de hoofdlijnen voor de zomer voornemens ben aan uw Kamer te sturen.²⁴ Ook specifiek over toezicht op en handhaving tegen schijnzelfstandigheid stuur ik, samen met de Staatssecretaris van Fiscaliteit en Belastingdienst, uw Kamer voor de zomer een brief. Op basis daarvan ga ik graag verder met uw Kamer in gesprek, ook ten aanzien van de positie van platformwerkers.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

²⁴ Kamerstuk 35 925 XV, nr. 88.