

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3299

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 februari 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 9 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Prüm II-verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 3292)

Fiche: Richtlijn informatie-uitwisseling rechtshandhavingsautoriteiten (Kamerstuk 22 112, nr. 3293)

Fiche: Mededeling Actieplan Sociale Economie (Kamerstuk 22 112, nr. 3294)

Fiche: Raadsaanbeveling individuele leerrekeningen (Kamerstuk 22 112, nr. 3295)

Fiche: Mededeling en Raadsbesluit haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven (Kamerstuk 22 112, nr. 3296)

Fiche: Raadsaanbeveling operationele politiesamenwerking (Kamerstuk 22 112, nr. 3297)

Fiche: Herziening van de Schengengrenscodes (Kamerstuk 22 112, nr. 3298)

Fiche: Mededeling en Richtlijn Platformwerk

Fiche: Verordening anti-dwang instrument (Kamerstuk 22 112, nr. 3300)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Mededeling en Richtlijn Platformwerk

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
 - Mededeling «Betere arbeidsvoorwaarden voor een sterker sociaal Europa: alle voordelen van digitalisering benutten voor de toekomst van werk».
 - Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk.
 - Ontwerprichtsnooten ter verduidelijking van de toepassing van het EU-mededingingsrecht op collectieve overeenkomsten van zelfstandigen zonder personeel, die hun arbeidsvoorwaarden willen verbeteren.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
december 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2021) 761, COM (2021) 762 en COM (2021) 8838
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0762&from=EN>
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A761%3AFIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2021) 396
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 153, lid 2 punt b in samenhang met artikel 153, lid 1, punt b en artikel 16, lid 2 VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

De Commissie stelt dat digitale arbeidsplatformen (hierna aangeduid als «arbeidsplatformen») kansen creëren voor bedrijven, werknemers en zelfstandigen, en consumenten een betere toegang tot diensten bieden. Nieuwe manieren van werken brengen echter ook nieuwe uitdagingen mee. De Commissie wil met dit pakket de uitdagingen aanpakken die platformwerk met zich meebrengt. Het pakket beoogt de arbeidsvoorwaarden en sociale rechten van mensen die via platforms werken te verbeteren, en daarmee voorwaarden te scheppen voor een duurzame ontwikkeling van de Europese platformeconomie. De Commissie wil dat de EU model staat voor toekomstige wereldwijde normen voor hoogwaardig platformwerk.

In de mededeling wijst de Commissie erop dat de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie een steeds grotere uitdaging vormt, ook in de platformeconomie. Voor werkenden leidt een onjuiste kwalificatie tot ontoereikende arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming. Lidstaten lopen

inkomsten uit belasting en bijdragen aan sociale premies mis. Daarbij roept de inzet van algoritmen in platformwerk vragen op over verantwoordingsplicht en transparantie. In de mededeling licht de Commissie toe hoe zij deze uitdagingen wil adresseren. De Commissie verzoekt de lidstaten, de sociale partners en alle relevante belanghebbenden om – in aanvulling op de voorgestelde richtlijn – concrete maatregelen te treffen om de arbeidsvoorwaarden van platformwerkers te verbeteren. De Commissie noemt in dat kader bijvoorbeeld adequate publiekrechtelijke handhaving en het bevorderen van de sociale dialoog.

Het richtlijnvoorstel beoogt dat platformwerkers de juiste arbeidsrechtelijke kwalificatie hebben – of kunnen krijgen – die overeenkomt met hun daadwerkelijke verhouding tot het arbeidsplatform en dat zij toegang krijgen tot de toepasselijke arbeidsrechten en sociale bescherming; te zorgen voor billijkheid, transparantie en verantwoordingsplicht bij aansturing via algoritmen in de context van platformwerk; en de transparantie, traceerbaarheid en het bewustzijn van ontwikkelingen op het gebied van platformwerk en de handhaving van de toepasselijke regels te verbeteren voor iedereen die via een arbeidsplatform werkt, met inbegrip van mensen die grensoverschrijdend actief zijn.

Daartoe omvat het richtlijnvoorstel ten eerste een weerlegbaar rechtsvermoeden van werknemerschap met omgekeerde bewijslast. Nadat is vastgesteld of er sprake is van een arbeidsplatform en van platformwerk treedt het rechtsvermoeden in werking wanneer aan ten minste twee van de volgende vijf criteria is voldaan; het arbeidsplatform bepaalt effectief de hoogte van de (maximale) vergoeding; er worden eisen gesteld aan uiterlijk, gedrag jegens de ontvanger van de dienst of de uitvoering van de werkzaamheden; er wordt toezicht gehouden op de uitvoering van de werkzaamheden of de kwaliteit van de uitgevoerde werkzaamheden wordt nagegaan; de vrijheid om de werktijd in te richten, taken te aanvaarden of te weigeren en om van onderaannemers of vervangers gebruik te maken wordt beperkt, waaronder door het opleggen van sancties; en de mogelijkheid voor de werkende om zelf een klantenbestand op te bouwen of werk voor derden uit te voeren wordt beperkt.

Zowel het arbeidsplatform als de platformwerker kunnen het rechtsvermoeden weerleggen in gerechtelijke en/of administratieve procedures. Daarbij ligt de bewijslast bij het arbeidsplatform. Als de persoon die het platformwerk verricht aanvoert dat er sprake is van werk als zelfstandige dan moet het arbeidsplatform bijdragen aan de goede afwikkeling van de procedure, met name door alle relevante informatie waarover het beschikt te verstrekken. Ook publiekrechtelijke instanties moeten zich kunnen baseren op het rechtsvermoeden en zorgen dat de maatregel effectief voorziet in de bescherming van de werkende.

Ten tweede omvat het voorstel regels over de toepassing van algoritmen. Deze zien op transparantie over en het gebruik van geautomatiseerde controle en besluitvorming, de verplichting van menselijk toezicht op geautomatiseerde controle en besluitvorming en de effecten op de fysieke en mentale gezondheid en veiligheid van platformwerkers, het recht van platformwerkers om binnen een week een onderbouwing te krijgen van geautomatiseerde beslissingen en het recht om te kunnen verzoeken deze te laten herzien, de verplichting voor platformbedrijven om platformwerkers of hun vertegenwoordigers te informeren en consulteren over beslissingen ten aanzien van de inzet van algoritmen, bijvoorbeeld als er nieuwe vormen van geautomatiseerde controle of besluitvorming worden geïntroduceerd of belangrijke wijzigingen worden aangebracht.

Het voorstel bevat daarnaast de verplichting voor arbeidsplatformen om de werkzaamheden die worden verricht door platformwerkers aan te melden bij de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waarin de werkzaamheden worden verricht. Ook zijn zij verplicht om relevante gegevens met deze autoriteiten te delen inclusief informatie over het aantal personen dat werkt voor de betreffende platformbedrijven, hun arbeidsrelatie en de toepasselijke arbeidsvoorwaarden, als deze eenzijdig worden vastgesteld door het arbeidsplatform en van toepassing zijn op een groot aantal contractuele verhoudingen.

Als een platformwerker van mening is dat hij of zij is ontslagen of soortgelijk nadeel ondervindt (zoals deactivering van het account) omdat hij of zij gebruik heeft gemaakt van de in het richtlijnvoorstel vastgestelde rechten, en feiten kan aanbrengen die dit aannemelijk maken, moet het platform bewijzen dat het ontslag of de vermeende nadelige behandeling het gevolg was van andere objectieve redenen. Vertegenwoordigers van personen die platformwerk verrichten of andere (juridische) entiteiten kunnen gerechtelijke of administratieve procedures inleiden om de rechten of verplichtingen uit hoofde van de voorgestelde richtlijn af te dwingen. Lidstaten moeten zorgen voor toegang tot geschillenbeslechting en zorgen voor een recht op verhaal, inclusief een passende schadevergoeding. Lidstaten moeten tevens adequate rechtsbescherming bieden tegen nadelige behandeling door het arbeidsplatform. Tot slot vereist de voorgestelde richtlijn dat lidstaten in geval van het niet nakomen van verplichtingen uit de voorgestelde richtlijn sancties vaststellen en waarborgen dat die sancties worden toegepast en dat arbeidsautoriteiten en toezichthoudende autoriteiten voor gegevensbescherming samenwerken, onder meer door relevante informatie uit te wisselen.

De Commissie beoogt met de ontwerprichtsnooten rechtszekerheid te bieden en ervoor te zorgen dat het EU-mededingingsrecht bepaalde zelfstandigen zonder personeel niet verhindert hun arbeidsvoorwaarden (met inbegrip van de beloning) collectief te verbeteren. De ontwerprichtsnooten zijn niet beperkt tot platformwerk. Op basis van bestaande jurisprudentie beschrijven de ontwerprichtsnooten de omstandigheden waarin zelfstandigen zonder personeel vergelijkbaar zijn met werknemers en niet zijn onderworpen aan het kartelverbod in het kader van het mededingingsrecht (artikel 101 VWEU). Ook verduidelijken de ontwerprichtsnooten dat bepaalde overeenkomsten geen aanleiding geven tot interventie op grond van dit verbod. Voor de ontwerprichtsnooten is een openbare raadpleging gestart. Belanghebbenden kunnen tot en met 25 februari 2022 reageren. Daarna worden ze door de Commissie vastgesteld. De richtsnooten zijn bindend voor de Commissie bij haar latere uitlegging en handhaving van de mededingingsregels van de EU.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft in haar impact assessment verschillende alternatieven voor regelgeving beoordeeld. De niet gekozen alternatieven werden over het algemeen als minder efficiënt en minder doeltreffend beschouwd en minder coherent met de doelstellingen van het voorgestelde pakket en met de overkoepelende waarden en doelstellingen van de EU.

De kwantitatieve en kwalitatieve analyse van de voorgestelde maatregelen laat volgens de Commissie zien dat de voorgestelde maatregelen de beste garanties bieden op een betere bescherming van platformwerkers, terwijl digitale arbeidsplatforms meer rechtszekerheid en voorwaarden voor duurzame groei wordt geboden. Bedrijven die concurreren met arbeidsplatforms profiteren van een gelijk speelveld. De transparantie en traceerbaarheid van platformwerk zou eveneens verbeteren, ook in

grensoverschrijdende situaties, met positieve effecten voor de nationale autoriteiten in de zin van een betere handhaving van de bestaande arbeids- en belastingregels en een betere inning van belastingen en premies voor sociale zekerheid. Volgens het impact assessment van de Commissie zouden de lidstaten kunnen profiteren van maximaal 4 miljard euro aan verhoogde belastingopbrengsten en sociale zekerheidspremies. Dit wordt niet verder onderbouwd. Tegenover de hogere belastingopbrengsten en sociale zekerheidspremies staan hogere uitgaven aan de sociale zekerheid door de lidstaten. In het impact assessment wordt hier niet op ingegaan. De kosten voor arbeidsplatforms stijgen volgens het impact assessment naar verwachting met 4,5 miljard euro. Het kabinet zal bij de bespreking van het impact assessment aan de Europese Commissie vragen deze cijfers te verduidelijken.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Onder meer door de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR), de Commissie Regulering van Werk en door de Sociaaleconomische Raad (SER)¹ zijn de afgelopen jaren bouwstenen en voorstellen aangereikt om de arbeidsmarkt te hervormen. Deze voorstellen hebben, net als het voorstel van de Commissie, onder meer tot doel om schijnzelfstandigheid tegen te gaan en de positie van kwetsbare werkenden te versterken.

Naast deze aanbevelingen voor de arbeidsmarkt in den brede, geldt dat zich nadrukkelijk in de platformeconomie kansen en bedreigingen manifesteren van technologische innovatie. Daar heeft het kabinet al enige tijd bijzondere aandacht voor. Aan de ene kant vervullen platforms een nuttige matchingsfunctie en bieden zij flexibiliteit en innovatieve dienstverlening. Aan de andere kant kan de positie van werkenden bij platforms onder druk staan. Daarbij komt dat bij nieuwe vormen van werk, zoals platformwerk, discussie kan ontstaan over de vraag of de aansturing die bij dat werk hoort, al dan niet kwalificeert als gezag. Platforms die gericht zijn op het laten verrichten van werk door platformwerkers kunnen met behulp van geavanceerde technologie, met prikkels en *nudges*, in feite een vorm van gezag over de platformwerker uit te oefenen, die afwijkt van de traditionele manier van gezag uitoefenen. Bij dergelijke vormen van platformwerk is in feite sprake van werknemerschap, zoals ook meermaals door de rechter is geoordeeld², terwijl de werkende niet de bijbehorende bescherming krijgt. Het vorige kabinet maakte zich daar zorgen over en heeft in de voortgangsbrieven «Werken als zelfstandige» aangegeven te onderzoeken hoe de positie van platformwerkers kan worden versterkt.³

¹ WRR Rapport nr. 102 «Het betere werk, de nieuwe maatschappelijke opdracht» (15 januari 2020), Commissie Regulering van Werk «In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk» (23 januari 2020, Kamerstuk 29 544, nr. 960), SER «Hoe werkt de platformeconomie?» (oktober 2020) en SER-MLT-advies «Sociaaleconomisch beleid 2021–2025 Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving» (juni 2021).

² In de volgende uitspraken is geoordeeld over een of meerdere werkenden werkzaam bij een platform. Chauffeurs die via Uber werken zijn werknemers (Rechtbank Amsterdam, 13 september 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:5029). Schoonmakers die via de schoonmaakapp Helpling werken zijn uitzendkrachten (Gerechtshof Amsterdam, 21 september 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:2741). Deliveroo valt onder de cao en wordt aangemerkt als deelnemer in het pensioenfonds beroepsvervoer (Gerechtshof Amsterdam, 21 december 2021, (ECLI:NL:GHAMS:2021:3978 en ECLI:NL:GHAMS:2021:3979). Bezorgers bij Deliveroo zijn werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst (Gerechtshof Amsterdam, ECLI:NL:GHAMS:2021:392).

³ Zie met name de vijfde en zevende voortgangsbrief, Kamerstuk 31 311, nrs. 235 en 240.

In de kabinetsreactie op de Commissie Regulering van Werk en de WRR is door het vorige kabinet aangegeven dat het aan het huidige kabinet is om de bouwstenen en voorstellen voor hervorming van de arbeidsmarkt uit te werken.⁴ Het vorige kabinet heeft daarbij aangegeven, gezien de bijzondere aard van de problematiek bij platformwerk, daarop vooruitlopend een start te zullen maken met de uitwerking van of en hoe een rechtsvermoeden voor platformwerkers geoperationaliseerd kan worden zodat het in de praktijk ondersteuning kan bieden aan platformwerkers⁵, en zodat uitvoeringsorganisaties zoals het UWV en toezichthouders zoals de Belastingdienst en de Nederlandse Arbeidsinspectie beter in staat zijn om effectief toezicht te houden.

Het huidige kabinet bouwt voort op de analyses van het vorige kabinet met het eindrapport van de Commissie Borstlap en het SER-MLT-advies als leidraad voor de inrichting van de arbeidsmarkt van de toekomst. Het kabinet is van opvatting dat het goed is dat er in Nederland, maar ook op Europees niveau, duidelijkheid komt over de aard en behandeling van platformwerk en dat schijnzelfstandigheid wordt tegengegaan. In het coalitieakkoord wordt een maatregel genoemd die moet leiden tot meer duidelijkheid over de kwalificatievraag, maar dan in relatie tot de webmodule en in meer generieke zin dan specifiek voor platformwerkers. Het akkoord spreekt ook over publiekrechtelijke handhaving bij het vermoeden van werknemerschap.⁶ De uitwerking van het coalitieakkoord en de onderhandelingen over het richtlijnvoorstel zal het kabinet de komende periode in nauwe samenhang bezien.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Op hoofdlijnen staat het kabinet positief tegenover het pakket van de Commissie. Optreden op Europees niveau is van toegevoegde waarde als het gaat om de bescherming van werkenden in de platformeconomie. De platformeconomie heeft bij uitstek grensoverschrijdende aspecten. Veel platformwerk wordt online en grensoverschrijdend uitgevoerd. Dat brengt risico's mee van een ongelijk speelveld voor bedrijven door oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden, zoals ook de SER constateert in haar advies van oktober 2020 («Hoe werkt de platformeconomie?»). Veel lidstaten staan voor vergelijkbare uitdagingen. In diverse EU-lidstaten heeft de rechter geoordeeld dat platformwerkers – in de voorliggende gevallen – moeten worden beschouwd als werknemers. Deze tendens in de rechtspraak is (tot aan de hoogste rechter toe) in meerdere lidstaten, waaronder in Nederland, zichtbaar, maar nog niet in alle lidstaten. Dit veroorzaakt onduidelijkheid voor alle partijen. Onduidelijkheid die in de praktijk ten koste kan gaan van de bescherming en rechtszekerheid van werkenden. Het hoge aantal rechtszaken wijst op de noodzaak van meer duidelijkheid en om te komen tot een gelijk speelveld tussen de lidstaten en tussen arbeidsplatforms en andere bedrijven, en het voorkomen van een neerwaartse spiraal van arbeidsvoorwaarden.

De wens om schijnzelfstandigheid tegen te gaan, in het bijzonder daar waar platforms gebruikmaken van aansturing via algoritmen (als nieuwe manier van uitoefening van »gezag«), is herkenbaar en sluit aan bij de nationale gedachtevorming (zie boven). Het richtlijnvoorstel biedt op het eerste gezicht dan ook een kans om de wensen op dat vlak te realiseren, ook met oog op een gelijk speelveld tussen lidstaten.

⁴ Kamerstuk 29 544, nr. 1028 blz. 17.

⁵ Uw Kamer is in 2021 geïnformeerd over de stand van zaken rondom de uitwerking van het rechtsvermoeden bij platformwerk (Kamerstuk 29 544, nr. 1074 en Kamerstuk 31 311, nr. 237).

⁶ Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77 (blz. 23–24).

Het kabinet heeft wel een aantal vragen en aandachtspunten bij de uitwerking van het voorstel.

Het is van belang dat ook publiekrechtelijke instanties (Belastingdienst, UWV, Nederlandse Arbeidsinspectie) zich kunnen baseren op het voorgestelde rechtsvermoeden. Het voorstel biedt die ruimte nadrukkelijk. Daarbij is het wel van belang dat het rechtsvermoeden dusdanig gebalanceerd is geformuleerd dat het enerzijds de juiste handvatten biedt voor toezicht en handhaving en anderzijds niet eenvoudig kan worden omzeild door arbeidsplatforms.

In de richtlijn vraagt de relatie tussen de criteria voor het rechtsvermoeden (artikel 4) en de weerlegbaarheid ervan (artikel 5) om verduidelijking. Het richtlijnvoorstel bepaalt dat lidstaten bij de beoordeling of er sprake is van een arbeidsverhouding mogen toetsen aan het nationale recht, collectieve overeenkomsten of nationale praktijken, met inachtneming van de jurisprudentie van het EU Hof van Justitie. Omdat de criteria die het richtlijnvoorstel in artikel 4 stelt aan het activeren van het rechtsvermoeden niet de enige criteria lijken te zijn waaraan ingevolge artikel 5 getoetst kan worden, kan in verschillende lidstaten nog steeds verschillend worden geoordeeld over de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Dit kan daarnaast op lidstaatsniveau de effectieve handhaving door publiekrechtelijke instanties bemoeilijken. Het kabinet zal om verheldering vragen ten aanzien van de relatie tussen artikelen 4 en 5 met inbegrip van de rol van de lidstaten.

Een ander relevant aspect is de vraag wat de gevolgen zijn voor onder andere ingehouden belasting en premies wanneer in rechte wordt weerlegd dat iemand werknemer is. Op dit punt vraagt het richtlijnvoorstel om verduidelijking.

Ten aanzien van de verplichtingen die aan platformbedrijven die werkgevers zijn worden opgelegd heeft het kabinet nog een aantal vragen. Zo is onduidelijk wie het initiatief moet nemen voor het invoeren van het rechtsvermoeden, namelijk de vaststelling of sprake is van een arbeidsplatform en platformwerk. Ligt hier in eerste instantie een verantwoordelijkheid voor de platformwerker, het platform of bij de publiekrechtelijke uitvoerders? Het is nog onduidelijk hoe dit in de praktijk zal uitwerken. Het kabinet zal ook hier om verduidelijking vragen.

Over de ontwerprichtsnoren is een openbare raadpleging gestart. Het kabinet acht het positief dat de Commissie ontwerprichtsnoren heeft geformuleerd. De werking van de richtsnoeren en wat de gevolgen zijn voor Nederland worden momenteel nog bestudeerd.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meeste lidstaten hebben nog geen formeel standpunt geformuleerd. Gedurende een beleidsdebat tijdens de Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid in december 2020 hebben bijna alle lidstaten kenbaar gemaakt dat zij zien dat platformwerk kansen biedt en voordelen heeft, maar dat de snelle opkomst van platformwerk ook uitdagingen met zich meebrengt.⁷ Enkele lidstaten en het Europees Parlement hebben publiekelijk laten weten dat zij voorstander zijn van een weerlegbaar rechtsvermoeden met omgekeerde bewijslast. Het Europees Parlement (rapporteur Sylvie Brunet, RENEW Europe) heeft nog geen formeel standpunt ingenomen over het pakket.

⁷ Kamerstuk 21 501-31, nr. 592.

Overeenkomstig artikel 154, lid 2, VWEU heeft de Commissie de Europese sociale partners in twee fasen geraadpleegd. Daarnaast heeft de Commissie bij de voorbereiding van dit initiatief met veel betrokken partijen van gedachten gewisseld. Zo zijn er overleggen georganiseerd met platformbedrijven, verenigingen van platformwerkers, vakbonden, vertegenwoordigers van de lidstaten, het maatschappelijk middenveld en deskundigen uit de academische wereld en van internationale organisaties. De resultaten van het raadplegingsproces zijn te vinden in de bijlage bij het impact assessment.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de EU voor het richtlijnvoorstel en de grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de EU voor de mededeling zijn positief. De Commissie baseert de bevoegdheid voor het richtlijnvoorstel op artikel 153, lid 2, punt b, in samenhang met artikel 153, lid 1, punt b, en artikel 16, lid 2, van het VWEU. Op basis van artikel 153, lid 1, punt b, VWEU wordt het optreden van de lidstaten op o.a. het gebied van de arbeidsvoorwaarden door de EU ondersteund en aangevuld, ter verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 151 VWEU. Op basis van artikel 153, lid 2, punt b VWEU heeft de EU de bevoegdheid om onder meer op het gebied van arbeidsvoorwaarden door middel van richtlijnen minimumvoorschriften vast te stellen die geleidelijk van toepassing zullen worden, met inachtneming van de in elk van de lidstaten bestaande omstandigheden en technische voorschriften. In deze richtlijnen wordt vermeden zodanige administratieve, financiële en juridische verplichtingen op te leggen dat de oprichting en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen daardoor zou kunnen worden belemmerd, waardoor volgens het kabinet de in de lidstaten bestaande omstandigheden in acht worden genomen. Deze rechtsgrondslag stelt de Unie in staat minimumnormen vast te stellen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden van mensen die platformwerk verrichten wanneer zij een arbeidsrelatie hebben en dus als «werknemers» worden aangemerkt. De Commissie stelt dat het EU Hof van Justitie heeft geoordeeld dat de kwalificatie van een »zelfstandige» naar nationaal recht niet belet dat deze persoon als werknemer in de zin van het EU-recht wordt aangemerkt indien zijn onafhankelijkheid slechts fictief is en een echte arbeidsverhouding wordt verhuld. Daarom vallen ook schijnzelfstandigen onder de EU-arbeidswetgeving gebaseerd op artikel 153 VWEU.

Op basis van artikel 16, lid 2 VWEU heeft de EU de bevoegdheid om regels vast te stellen met betrekking tot de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie, alsook door de lidstaten, bij de uitoefening van activiteiten die binnen het toepassingsgebied van het recht van de Unie vallen, alsmede de voorschriften betreffende het vrij verkeer van die gegevens.

De mededeling en de richtlijn hebben betrekking op het terrein van het sociaal beleid. Op het terrein van het sociaal beleid heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten voor de in het Verdrag genoemde aspecten (artikel 4, lid 2, sub b, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van het richtlijnvoorstel en de grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling zijn positief. De platformeconomie heeft bij uitstek grensoverschrijdende aspecten. Veel platformwerk wordt online en grensoverschrijdend uitgevoerd. Dat brengt risico's mee van een ongelijk speelveld voor bedrijven door oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden, zoals ook de SER constateert in haar advies van oktober 2020 («Hoe werkt de platformeconomie?»).⁸ Om die redenen is optreden op het niveau van de EU voor wat betreft de mededeling en het richtlijnvoorstel gerechtvaardigd.

Ten aanzien van het richtlijnvoorstel geldt aanvullend dat door optreden op EU-niveau gezamenlijke minimumregels kunnen worden vastgesteld die van toepassing zijn op alle arbeidsplatforms die in de EU actief zijn. Dit kan bijdragen aan een gelijk speelveld op het gebied van arbeidsvoorwaarden en aansturing via algoritmen tussen arbeidsplatforms die in verschillende lidstaten actief zijn. De specifieke meerwaarde van optreden op EU-niveau ligt voor wat betreft het richtlijnvoorstel in de vaststelling van minimumnormen op deze gebieden. Dit kan de opwaartse convergentie van werkgelegenheid en sociale resultaten in de hele Unie bevorderen en de ontwikkeling van de platformeconomie in de hele EU vergemakkelijken. Om die redenen is optreden op EU-niveau des te meer gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van het richtlijnvoorstel en de grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling zijn positief.

De voorgestelde richtlijn voorziet in minimumnormen, waardoor wordt gewaarborgd dat de mate van interventie door de EU tot het minimum wordt beperkt dat nodig is om de doelstellingen van het voorstel te bereiken. Lidstaten kunnen besluiten de werkende meer bescherming te bieden dan de in de voorgestelde richtlijn vastgestelde minimumnormen, met inachtneming van de Europeesrechtelijke kaders. Het weerlegbare rechtsvermoeden dat wordt voorgesteld om het probleem van de verkeerde classificatie van de arbeidsrelatie aan te pakken, zal alleen van toepassing zijn op arbeidsplatforms die een zekere mate van controle uitoefenen over de uitvoering van het platformwerk. Op andere arbeidsplatformen is het weerlegbaar rechtsvermoeden met omgekeerde bewijslast niet van toepassing. Evenzo gaan de bepalingen over geautomatiseerde controle- en besluitvormingssystemen niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van billijkheid, transparantie en verantwoordingsplicht bij algoritmische aansturing te verwezenlijken. Het voorstel is ook geschikt om de doelstelling te verwezenlijken, omdat het tegengaan van een verkeerde kwalificatie van de arbeidsrelatie van platformwerkers tot een verbetering van hun arbeidsvoorwaarden kan leiden. De kwalificatie als werknemer is de toegangspoort naar arbeidsrechten en sociale zekerheidsrechten. Daarmee draagt het voorstel bij aan de duurzame groei van digitale arbeidsplatformen doordat bedrijven dan concurreren op basis van de kwaliteit van dienstverlening en productiviteit, en niet op basis van de arbeidsvoorwaarden van platformwerkers.

⁸ Zie voetnoot 1.

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling. Het voorgestelde optreden is geschikt om de doelstelling ervan te bereiken, omdat de maatregelen uit de mededeling de voorgestelde richtlijn en richtsnoeren complementeren door aanvullende inzet van de Commissie, de lidstaten, de digitale arbeidsplatforms en de sociale partners. De voorgestelde aanvullende maatregelen gaan volgens het kabinet niet verder dan noodzakelijk omdat zij ondersteunend en stimulerend van karakter zijn. Ondersteunende acties van lidstaten kunnen bijvoorbeeld zien op het bieden van meer transparantie aan de op hun grondgebied actieve digitale arbeidsplatforms over de regels inzake de kwalificatie van de arbeidssituatie maar ook op het vergemakkelijken van het opzetten van kleine en middelgrote digitale arbeidsplatforms bijvoorbeeld door te voorzien in informatie over het toepasselijke rechtskader.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Volgens de Commissie zijn voor dit voorstel geen additionele middelen uit de EU-begroting vereist.

Het kabinet is van mening dat de eventueel benodigde EU-middelen gevonden moeten worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021–2027 en dat die moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Onderdelen van de richtlijn kunnen resulteren in financiële consequenties. Een rechtsvermoeden leidt er toe dat een groep platformwerkers die voorheen arbeid verricht als zelfstandige nu werknemer wordt, met het gevolg dat zij net als werknemers verzekerd zullen zijn voor werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Daartegenover staat dat het platform, als werkgever, werkgeverspremies moet afdragen. Ook werknemers betalen premies. Gevolg van deze verschuivingen op de arbeidsmarkt is dat dit leidt tot hogere uitgaven aan de sociale zekerheid en hogere inkomsten aan belastingen en premies. De precieze omvang van deze effecten hangt af van verdere uitwerking in wet- en regelgeving en de mate van handhaving. Een eerste grove inschatting laat zien dat het om tientallen miljoenen zal gaan en dat het effect per saldo voor de Rijksbegroting beperkt zal zijn, maar deze inschatting is omgeven met grote onzekerheden. Daarnaast valt niet uit te sluiten dat er kosten voortvloeien uit, bijvoorbeeld, de nieuwe eisen t.a.v. monitoring en handhaving bij diverse uitvoeringsorganisaties. De exacte omvang van deze kosten zal moeten blijken uit nog uit te vragen uitvoerings- en wetgevingstoetsen. Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels inzake budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Maatregelen om het risico van verkeerde classificatie aan te pakken, zullen in veel gevallen leiden tot een kostenstijging voor arbeidsplatforms. Consumenten kunnen met een deel van deze kosten worden geconfronteerd, afhankelijk van hoe arbeidsplatforms besluiten deze door te berekenen aan derden. Daarbij wordt opgemerkt dat in specifieke gevallen van platformwerk thans al sprake is dan wel zou moeten zijn van

werknemerschap, zoals ook meermaals door de rechter is geoordeeld. In die zin verheldert de richtlijn de bestaande gezagsrelatie en gaat het om kosten die platformbedrijven in die situaties al zouden moeten maken. Wel is er sprake van kosten voor bedrijven voor juridisch onderzoek om zich aan te passen aan veranderende arbeidsregels in verschillende lidstaten en deze kosten zijn volgens het impact assessment waarschijnlijk relatief hoger voor het mkb dan voor grotere bedrijven. Nieuwe eisen met betrekking tot algoritmische aansturing en de geplande maatregelen om de handhaving, transparantie en traceerbaarheid te verbeteren, impliceren volgens de Commissie kosten en administratieve lasten voor arbeidsplatforms.

Het initiatief omvat verschillende maatregelen die gericht zijn op het minimaliseren van de nalevingskosten voor micro-, kleine en middelgrote ondernemingen (mkb). Hoewel maatregelen om het risico van verkeerde classificatie van de arbeidsrelatie aan te pakken niet kunnen worden verzacht, omdat ze rechtstreeks verband houden met de fundamentele rechten van werknemers, maken de administratieve procedures die vereist zijn voor de maatregelen voor algoritmische aansturing en voor verbetering van de handhaving, traceerbaarheid en transparantie, mitigaties op maat voor »het mkb mogelijk. Deze omvatten met name langere termijnen om te reageren op verzoeken om herziening van algoritmische beslissingen en de vermindering van de frequentie van het bijwerken van relevante informatie.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Voor de concurrentiekracht van het bedrijfsleven is een gelijk speelveld van belang. Sommige platformbedrijven nemen mensen momenteel al als werknemer in dienst en ondervinden daarvan een concurrentienadeel. Het richtlijnvoorstel kan bijdragen aan een gelijk speelveld. De EU heeft wereldwijd al de toon gezet bij de aanpak van belangrijke kwesties zoals de bescherming van persoonsgegevens en de regulering van AI-systemen. In de Europese benadering van technologie staan mensen centraal. In dat licht kan met dit pakket worden bijgedragen aan toekomstige mondiale normen voor hoogwaardig platformwerk en om daarin als EU een voorbeeldfunctie te vervullen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De omzetting van de richtlijn vergt wetgeving. Hierbij gaat het met name om wetgeving waarbij het rechtsvermoeden van werknemerschap en de weerlegging hiervan wordt geregeld en het vastleggen van de informatieplichten die in de richtlijn zijn opgenomen.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het richtlijnvoorstel bevat geen gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De Commissie stelt in de richtlijn een implementatietermijn voor van 2 jaar. Deze termijn biedt naar verwachting voldoende ruimte voor het aanpassen van nationale wetgeving en het daarbij effectief betrekken van de sociale partners.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie stelt een evaluatie van de toepassing in de lidstaten van de richtlijn voor uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en benodigde implementatietermijn zijn afhankelijk van de uiteindelijke tekst van de richtlijn en de wijze waarop de richtlijn wordt uitgewerkt in de nationale wetgeving, de mogelijkheden die dit biedt voor een effectieve inzet van o.a. de Nederlandse Arbeidsinspectie, de Belastingdienst, het UWV en van de betrokkenheid van sociale partners. Met name de uiteindelijke formulering van de definities en criteria en de vormgeving van de weerlegging van het rechtsvermoeden zijn van invloed op de mogelijkheden tot effectieve handhaving. Indien er voor de weerlegging alsnog getoetst moet worden conform de huidige wet- en regelgeving leidt dit niet tot effectievere handhaving. Verder leidt de verplichte aanmelding van platformwerk bij publiekrechtelijke instanties tot een nieuwe werkstroom met belangrijke uitvoeringsgevolgen. Dit zal verder moeten blijken uit de diverse uitvoerings- en wetgevingstoetsen die zullen worden uitgevoerd.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden