

Vergaderjaar 2017–2018

29 544

Arbeidsmarktbeleid

33 009

Innovatiebeleid

Nr. 837

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN DE STAATSSECRETARISSEN VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2018

Werk verandert continu. In de jaren '90 werden de eerste e-mails gestuurd en nu kunnen we ons geen werk voorstellen zonder. Niet alleen veranderen de uitgevoerde taken door technologische ontwikkelingen, maar ook de manier waarop wordt gewerkt.¹ Zo is het bijvoorbeeld makkelijker om op afstand in te loggen op de werkomgeving, voor ondernemers en nieuwe klanten om elkaar te vinden en kunnen platformen die vraag en aanbod op het moment zelf in kaart brengen. Zichtbare voorbeelden van deze trends zien we op straat: de maaltijdbezorgers op hun fietsen, de posters voor schoonmaken via een platform, de mensen die een taxi bestellen op hun smartphone. Niet alleen in Nederland, maar overal ter wereld.

Het kabinet is van mening dat kansen die innovatie en technologische ontwikkelingen op de arbeidsmarkt bieden, gegrepen moeten worden zonder dat dit ten koste gaat van de arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden van werkenden. Innovatie kan dan bijdragen aan een duurzame arbeidsmarkt en economie.² Om een beter beeld te krijgen van de omvang, kansen en risico's van platformwerk is onderzoeksbureau SEO gevraagd hier onderzoek naar te doen. Platformwerk, in het rapport werk in de kluseconomie genoemd, is gedefinieerd als werkenden die fysieke arbeid verrichten in Nederland en die primair via een internetplatform (app of website) aan opdrachten komen. De hoeveelheid platformwerk in Nederland is nog relatief beperkt in omvang, maar groeit. De organisatie van de platforms is divers. Soms gaat het om een app om enkel vraag en aanbod bij elkaar te brengen. In andere gevallen verzorgt het platform een bemiddelingsfunctie of is betrokken bij de invulling van het werk. Die ontwikkeling vraagt aandacht voor de vorm van werk (opdrachtgeverschap of werkgeverschap), de verhouding tot wet- en

¹ Kamerstukken 29 544 en 33 009, nr. 773.

² Kamerstukken 29 544 en 33 009, nr. 773; Kamerstuk 33 009, nr. 47.

regelgeving en de invulling van sociale bescherming. Met deze brief reageert het kabinet op de uitkomsten van het onderzoek «De opkomst en groei van de kluseconomie in Nederland». In de bijlage ontvangt u ook het rapport zelf³.

Uitkomsten onderzoek

Het onderzoek constateert dat platformwerk in Nederland nog relatief nieuw en klein is (0,4% van de beroepsbevolking), maar de afgelopen jaren wel stevig is gegroeid. Deze groei wordt onder andere gedreven door kapitaalkrachtige buitenlandse bedrijven die veel geld steken in platforms die nu verlieslatend zijn, in de hoop dat ze door de groei van de markt en hun marktaandeel hun investering kunnen terugverdienen. Het wordt waarschijnlijk geacht dat de markt voor de huidige activiteiten verder zal groeien en verder kan worden uitgebreid naar nieuwe sectoren zoals zorg en onderwijs.

Een belangrijke bron van de groei ligt volgens de onderzoekers in de vernieuwende manier waarop online platforms vraag en aanbod van werk bij elkaar brengen. Via een website of app kunnen aanbieders en afnemers van diensten op een efficiënte manier aan elkaar worden gekoppeld. Hierdoor wordt het makkelijker gestandaardiseerde taken op te knippen in kleine taken en vanaf afstand aan te sturen via de app. De onderzoekers stellen dat de apps de vraag naar diensten vergroten doordat het eenvoudig en snel is een taxi, schoonmaker of maaltijd te bestellen. Tegelijk wordt het aanbod vergroot doordat werkers via een app eenvoudig hun beschikbaarheid om te werken kunnen aangeven. Dit leidt volgens het onderzoek tot lagere toetredingsdrempels tot de arbeidsmarkt, waardoor de arbeidsparticipatie toeneemt. Andere positieve aspecten die de onderzoekers uitlichten zijn dat het gevoel van veiligheid van werkers kan toenemen door de afspraken te laten lopen via het platform en dat het mogelijkheden biedt voor het monitoren van betalingen waardoor zwart werk kan worden aangepakt.

Platformwerkers worden echter relatief slecht betaald, en het werk biedt ook weinig zekerheid in vergelijking met ander werk. De onderzoekers geven aan dat dit niet komt doordat er via een platform wordt gewerkt, maar door de aard van het werk: in bijvoorbeeld de taxibranche of schoonmaak is er in de reguliere arbeidsmarkt ook vrijwel altijd sprake van veel flexibiliteit en lage werk- en inkomenszekerheid. De opkomst van platformwerk raakt met name de onderkant van de arbeidsmarkt omdat dat werk makkelijker is op te knippen en vanaf afstand is aan te sturen. De manier waarop werk is georganiseerd door platforms loopt sterk uiteen. De onderzoekers doen daarom geen algemene uitspraken over platformwerk, maar hebben in casussen verschillende sectoren verkend waarin zich problemen kunnen voordoen.

Platformwerkers zijn gemiddeld relatief hoog opgeleid, jong, en hebben niet de ambitie het werk langdurig te doen. Het aantal gewerkte uren komt gemiddeld op 10 tot 20 uur per week uit, afhankelijk van het type activiteit. Het werk wordt veelal gedaan als aanvulling op het inkomen uit regulier werk of als bijbaan. Platformwerkers zijn overwegend tevreden over hun werk en waarderen met name de flexibiliteit in het bepalen van het tijdstip van werk. Het gebrek aan onderhandelingsmacht en (inkomens)zekerheid wordt door werkers nauwelijks als problematisch ervaren, omdat ze vaak kortstondig en voor een gering aantal uren actief zijn. De onderzoekers veronderstellen dat dit wel problematisch zou kunnen worden wanneer de

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

inkomensafhankelijkheid van werkers van platforms toeneemt. Daarnaast markeren de onderzoekers nog enkele duidelijke aandachtspunten.

De praktijk van platformwerk: vragen rond werkgeverschap en bemiddeling

Het eerste aandachtspunt is dat niet altijd eenduidig sprake is van opdrachtgeverschap of werkgeverschap. De onderzoekers constateren dat een nieuw element van platformwerk is dat het bedrijfsmodel van een deel van de platforms gebaseerd is op het werken met opdrachtnemers en daar ook op is ingericht, vanuit de wens weg te blijven van werkgeverschap. Dit geldt bijvoorbeeld voor enkele bedrijven in de maaltijdbezorgsector. Andere bedrijven in deze sector werken met werknemers of spelen overwegend een bemiddelende rol. Werkers worden dan grotendeels betaald door de restaurants die diensten aanbieden op het platform of een externe partij die de betaling afhandelt. Een ander nieuw element is dat de kernactiviteit van de betreffende platforms uitsluitend door opdrachtnemers wordt uitgevoerd. De onderzoekers vragen zich af of deze opdrachtnemers ook daadwerkelijk gezien moeten worden als echte, onafhankelijke opdrachtnemers. Omdat de kwalificatie van de arbeidsrelatie afhangt van alle specifieke feitelijke omstandigheden waaronder het werk wordt verricht, doen de onderzoekers geen uitspraken over de vraag of specifieke bedrijven de arbeidsrelatie overeenkomstig de wet hebben vormgegeven, met andere woorden of er al dan niet sprake is van schijnzelfstandigheid. Het uiteindelijke oordeel hierover is aan de rechter.⁴

Het tweede aandachtspunt volgens de onderzoekers is de vraag hoe de rol van platformen zich verhoudt tot de wet- en regelgeving rondom bemiddeling van arbeid. Sommige platformen sluiten zelf geen overeenkomst af, maar zijn wel betrokken bij het tot stand brengen van een overeenkomst tussen de platformwerker en de afnemer van de dienst. In sommige gevallen, zoals bij vakmensen die klussen uitvoeren in de bouw, lijkt er weinig twijfel te zijn over deze kwalificatie aangezien de rol van het platform beperkt is. De onderzoekers hebben voor deze vraag de schoonmaaksector als casus genomen waarbij het platform een grotere rol vervult. De conclusie is dat het platform betrokken blijft ook nadat de platformwerker en de afnemer van de dienst met elkaar in contact zijn gebracht en het platform geld verdient bij iedere opdracht die wordt aangenomen. Daarmee is het minder aannemelijk dat het platform hier slechts de rol vervult van een digitaal «prikbord» waar vraag en aanbod van arbeid bij elkaar komen. In het geval van huishoudelijke dienstverlening zijn er volgens de onderzoekers bij de totstandkoming van een arbeidsovereenkomst onder de Regeling dienstverlening aan huis indicatoren die wijzen op arbeidsbemiddeling in de zin van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi). In de horeca zou er sprake kunnen zijn van terbeschikkingstelling in de zin van de Waadi, als er sprake is van leiding en toezicht of anders een fictieve dienstbetrekking van tussenkomst. In de Waadi zijn nadere voorwaarden gesteld met betrekking tot het ter beschikking stellen van arbeidskrachten en arbeidsbemiddeling zoals de loonverhoudingsnorm en het verbod op het bedingen van een tegenprestatie van de werker. Net als in de maaltijdbezorging is het uiteindelijke oordeel hierover aan de rechter.

⁴ Momenteel loopt er een rechtszaak tegen Deliveroo aangespannen door een van de bezorgers over de vraag of er sprake is van een dienstbetrekking.

Evenwicht tussen bescherming en ondernemerschap, nu en in de toekomst

Het derde aandachtspunt is het effect dat deze nieuwe bedrijfsmodellen hebben op het stelsel van sociale bescherming, en hoe dit zich ontwikkelt. De onderzoekers vinden geen indicaties dat platformwerk een fundamentele verandering betekent in de organisatie van arbeid. Zoals eerder beschreven geven de onderzoekers aan dat sommige platforms bedrijfsmodellen zo vormgeven dat ze wegblijven van werkgeverschap en – daarmee – de beschermings- en solidariteitsaspecten van het stelsel van sociale bescherming. Als het systeem daarvoor (te veel) ruimte biedt, past dat volgens de onderzoekers niet bij het evenwicht tussen enerzijds het beschermen van werkenden en het organiseren van solidariteit en anderzijds het stimuleren en faciliteren van ondernemerschap.

Dat bedrijven pogen werkgeverschap te ontlopen is volgens de onderzoekers niet nieuw en niet uniek aan platformwerk. Wat er wel nieuw is aan platformwerk is dat het bedrijfsmodel inspeelt op de mogelijkheid om te werken met wisselende groepen opdrachtnemers die gestandaardiseerde taken uitvoeren, in tegenstelling tot een klassieke arbeidsorganisatie waar een vaste groep werkers de kerntaken uitvoert. In de toekomst kan de groei van dit type werk (eventueel ook binnen bestaande bedrijven) meer werk bieden voor mensen die gestandaardiseerde diensten willen of kunnen aanbieden. Het biedt daarbij een lage drempel om inkomen te vergaren. Daar staat tegenover dat een nieuwe kwetsbare groep kan ontstaan als het werk structureel wordt en geen kortstondige bijverdienste meer is. Dan kan het gebrek aan onderhandelingsmacht en zekerheid voor de werkende problematischer worden. De onderzoekers geven dan ook aan dat de ontwikkeling van platformwerk gevolgd moet worden. Volgens de onderzoekers moet in het arbeidsmarktbeleid een evenwicht worden gezocht tussen het stimuleren van de innovatieve manier waarop de matching van vraag en aanbod tot stand komt – en de bijbehorende werkgelegenheid – en het borgen van de belangen van de werkers.

Appreciatie en vervolg

Als het slim inzetten van een app of een website leidt tot een efficiëntere afstemming tussen vraag en aanbod en het voor de consument makkelijker wordt om een maaltijd te bestellen of een taxi te reserveren, is die ontwikkeling aan te moedigen. Het mes snijdt aan twee kanten wanneer innovatie niet alleen het gebruiksgemak voor de consument laat toenemen, maar ook voor werkers de drempels verlaagt om aan het werk te gaan, terwijl zij tevens veiliger kunnen werken of zekerder zijn van hun betaling. Blijkens het rapport zijn er weinig belemmeringen voor ondernemers om op de markten van platformwerk toe te treden, te groeien en te werken. Platforms die op deze wijze de markt beter laten functioneren helpen onze arbeidsmarkt en economie en moeten daarom in de visie van het kabinet ruimte krijgen. Het onderzoek geeft daarom in de visie van het kabinet geen aanleiding voor specifiek beleid gericht op platformwerk.

Een randvoorwaarde hierbij is echter dat platformen, net als andere bedrijven, zich houden aan de bestaande regelgeving. Dit onderzoek laat zien dat de vraag is of dat in alle gevallen zo is en dat in ieder geval de grens wordt opgezocht. Het kabinet vindt het onwenselijk als dit leidt tot oneigenlijke concurrentie. Naar aanleiding van motie van het lid Pieter

Heerma c.s. van 21 december 2017⁵ en de uitkomsten van dit onderzoek is het kabinet in gesprek gegaan met vier organisaties uit de maaltijdbezoegsector over de ontwikkelingen in de sector en de uitkomsten van het onderzoek. Het gesprek is benut om vanuit het kabinet de bezorgdheid te uiten dat concurrentie niet mag leiden tot een race to the bottom op arbeidsvoorwaarden en om scherp te krijgen welke oplossingen passend zijn om dit tegen te gaan.

Uit het onderzoek en het gesprek met de maaltijdbezoegsector ontstaat het beeld dat er platformen zijn die op zoek zijn naar manieren om weg te blijven van werkgeverschap. Voor het kabinet staat voorop dat op de arbeidsmarkt binnen de wettelijke kaders met werkenden moet worden omgegaan. Het uiteindelijke oordeel over de juridische en fiscale kwalificatie van deze verschijningsvormen is aan de rechter.

Uitgangspunt van het kabinet is dat op basis van de aard van het werk de arbeidsrelatie vorm wordt gegeven, en dat geen oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden plaatsvindt. Daarbij komt dat platformwerk al wordt gekenmerkt door de hoge mate van flexibiliteit die van de werker wordt gevraagd en door de lage werk- en inkomenszekerheid. De concurrentie tussen bedrijven om een marktaandeel veilig te stellen mag niet ten koste gaan van de positie van de werkende, ongeacht of het om platformwerk of erk bij een regulier bedrijf gaat. Daarom wil het kabinet schijnzelfstandigheid en oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden aanpakken. Dit vormt, samen met het bieden van duidelijkheid aan echte zelfstandigen, de basis voor de bredere visie van het kabinet rond de kwalificatie van arbeidsrelaties en de Wet DBA zoals vastgelegd in het regeerakkoord (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34).

Daarnaast wordt vanaf 1 juli 2018 niet langer alleen bij de ernstigste gevallen van kwaadwillenden gehandhaafd door de Belastingdienst, maar kan er ook bij de andere kwaadwillenden worden gehandhaafd.⁶ Bij een vermoeden van overtreding van de Waadi kan de Inspectie SZW onderzoek doen en hiervan een rapport opmaken. De verzoeker kan de bevindingen van de Inspectie gebruiken in een civiele procedure bij de rechtbank. Hierop wordt verder ingegaan in de Kamerbrief over de uitwerking van maatregelen «werken als zelfstandige».

Bij de kwalificatiediscussie hoort ook de vraag of onze wetgeving nog is toegesneden op de arbeidsmarkt van vandaag en bestendig is voor de arbeidsmarkt van morgen. Uw Kamer heeft een motie aangenomen om hier verder onderzoek naar te doen.⁷ Het onderzoek naar platformwerk laat eens te meer zien dat die vraag onverminderd actueel is; hoewel de platforms nog klein zijn en niet alles even nieuw is, blijkt uit het onderzoek dat de arbeidsmarkt blijft veranderen en voor nieuwe uitdagingen komt te staan. De variëteit aan arbeidsrelaties neemt toe. Daarmee wordt de vraag actueel of de wijze waarop risico's worden verdeeld en bescherming wordt georganiseerd (via het arbeidsrecht, de sociale zekerheid en de

⁵ Kamerstuk 34 775 XV, nr. 47.

⁶ Kamerstuk 34 036, nr. 68.

⁷ Kamerstuk 34 775 XV, nr. 33.

fiscaliteit) herziening behoeft. Dit bredere vraagstuk komt ook aan de orde in de eerder genoemde Kamerbrief over de uitwerking maatregelen «werken als zelfstandige» (Kamerstuk 31 311, nr. 207).

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel