

Voorlopig akkoord EU-voorstel Richtlijn verbetering van Arbeidsvoorwaarden bij Platformwerk (COM(2021) 762)

Conform de informatieafspraken die met uw Kamer zijn gemaakt over het Richtlijnvoorstel «verbetering van arbeidsvoorwaarden bij platformwerk» informeer ik u hierbij over de stand van zaken rond de behandeling van dit voorstel. Uw Kamer is regelmatig geïnformeerd over de voortgang van de onderhandelingen over dit Richtlijnvoorstel en het krachtenveld in de Raad.¹ In het bijzonder is uw Kamer geïnformeerd over de algemene oriëntatie van de Raad die is bereikt in juni 2023 en waarmee Nederland heeft ingestemd², de positie van het Europees Parlement³, de voortgang in de trilog en het voorlopig akkoord dat op 12 december jl. onder Spaans voorzitterschap was bereikt over het Richtlijnvoorstel.⁴ Recent nog informeerde ik uw Kamer, met het Verslag van de Informele Raad voor Werkgelegenheid en Sociaal Beleid van 11 en 12 januari jl., over de stand van zaken rond de onderhandelingen over het Richtlijnvoorstel.⁵

Voorlopig akkoord

Het Belgische voorzitterschap van de Raad van de EU (hierna: de Raad), de Europese Commissie (hierna: de Commissie) en het Europese Parlement (hierna: het EP) hebben tijdens de trilog van 8 februari jl. een nieuw voorlopig akkoord bereikt over het Richtlijnvoorstel⁶. Lidstaten zijn hierover geïnformeerd in het Coreper van 9 februari jl. Dit voorlopig akkoord is vrijwel identiek aan het onder Spaans voorzitterschap bereikte voorlopig akkoord, met uitzondering van het hoofdstuk over het weerlegbaar rechtsvermoeden en een aantal kleinere punten.

Graag geef ik uw Kamer eerst achtergrondinformatie over het Richtlijnvoorstel. Vervolgens geef ik u een toelichting op en appreciatie van het voorlopig akkoord en licht ik toe waarom het kabinet voornemens is om in te stemmen met het voorlopig akkoord. Tot slot sta ik stil bij het vervolgproces. In verband met de vertrouwelijkheid van de onderhandelingen kan ik niet ingaan op de posities van andere individuele lidstaten.

1. Achtergrondinformatie

De Europese Commissie heeft eind 2021 het Richtlijnvoorstel gepubliceerd. Het Richtlijnvoorstel beoogt de arbeidsvoorwaarden voor platformwerkers te verbeteren en bij te dragen aan een gelijk speelveld voor platformbedrijven met de introductie van een weerlegbaar rechtsvermoeden, waarmee de juiste arbeidsrechtelijke kwalificatie van een platformwerker kan worden vastgesteld. Ook beoogt het richtlijnvoorstel de transparantie en verantwoordingsplicht te verbeteren bij de inzet van automatische monitorings- en besluitvormingssystemen bij platformwerk.

Grensoverschrijdende aspecten van platformwerk

Zoals aangegeven in het BNC-fiche over dit Richtlijnvoorstel⁷ is optreden op Europees niveau van toegevoegde waarde als het gaat om de bescherming van werkenden in de platformeconomie. De platformeconomie heeft immers 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?').

¹ Conform de informatieafspraken is uw Kamer diverse malen geïnformeerd over de voortgang van de onderhandelingen onder Tsjechisch voorzitterschap, o.a. met de Geannoteerde Agenda en het Verslag van de informele Raad WSB van 13 en 14 oktober 2022 (Kamerstuk 21 501-31, nrs. 683 en 688) en de beantwoording van het Schriftelijk Overleg betreffende deze Raad (Kamerstuk 21 501-31, nr. 684), alsmede met de Geannoteerde Agenda en het Verslag van de Formele Raad WSB van 8 december 2022 (Kamerstukken II, 2022/23, 21501-31, nrs. 690 en 692). Het meest recent is uw Kamer geïnformeerd met het Verslag van de Informele Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid van 11 en 12 januari jl. (Kamerstuk 21501-31, nr. 734).

² Verslag Formele Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid, 12 juni 2023 te Luxemburg, Kamerstuk 21501-31, nr. 714.

³ Kamerstuk 21501-31, nr. 698.

⁴ Kamerstuk 21501-31, nr. 732.

⁵ Kamerstuk 21501-31, nr. 734.

⁶ Deze documenten met kenmerk 6289/24 en 6289/24 ADD1 hebben de rubricering 'Limité'. Dat betekent dat door vroegtijdige openbaarmaking het onderhandelingsproces nadelig zou kunnen worden beïnvloed. De leden van de Eerste en de Tweede Kamer hebben toegang tot Limité-documenten via het 'Delegates Portal' wanneer zij het niveau van Coreper hebben bereikt.

⁷ Dit fiche is op 4 februari 2022 aan de Tweede Kamer verzonden (kenmerk TK Vergaderjaar 2021-2022, 22112 nr. 3299).

Schijnzelfstandigheid in platformwerk

Onder meer door de WRR, de Commissie Regulering van Werk (Commissie Borstlap)⁸ en door de SER (MLT-advies)⁹ zijn de afgelopen jaren bouwstenen en voorstellen aangereikt om de arbeidsmarkt te hervormen. Deze voorstellen hebben, net als het Richtlijnvoorstel, onder meer als doel om schijnzelfstandigheid tegen te gaan, de positie van kwetsbare werkenden te versterken en de 'kwalificatievraag'¹⁰ te verduidelijken. Het Richtlijnvoorstel ligt daarmee in het verlengde van deze (bredere) arbeidsmarktadviezen. Veel lidstaten staan voor vergelijkbare uitdagingen. In diverse lidstaten van de Europese Unie 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. Onduidelijkheid die in de praktijk ten koste kan gaan van de bescherming en rechtszekerheid van werkenden. Het hoge aantal rechtszaken wijst op de noodzaak om meer duidelijkheid te creëren. Dit draagt bij aan 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'), sluit aan bij ontwikkelingen op nationaal vlak.

2. Toelichting voorlopig akkoord

In het voorlopig akkoord is onder andere overeengekomen om een rechtsvermoeden voor platformwerkers op te nemen, waarbij de invulling van het rechtsvermoeden meer dan in het originele Commissievoorstel aan de lidstaten over wordt gelaten, binnen bepaalde randvoorwaarden. Het voorlopig akkoord stelt dat lidstaten een effectief weerlegbaar rechtsvermoeden voor platformwerkers in hun nationale wetgeving dienen te introduceren, gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Het weerlegbaar rechtsvermoeden moet gebaseerd zijn op feiten die wijzen op gezag en aansturing, in overeenstemming met nationaal recht, de praktijk, of de collectieve overeenkomsten die van kracht zijn in de lidstaat, met inachtneming van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.
- Het inroepen van het rechtsvermoeden mag niet belastend zijn voor de platformwerker; deze moet op eenvoudige wijze kunnen aantonen dat er voldaan is aan het rechtsvermoeden.
- Net als in het oorspronkelijke Commissievoorstel is het aan het arbeidsplatform om desgewenst het rechtsvermoeden te weerleggen en aan te tonen dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst.

Als het rechtsvermoeden niet (succesvol) wordt weerlegd, kan ervan worden uitgegaan dat sprake is van werknemerschap. Of er daadwerkelijk sprake is van werknemerschap wordt bepaald door de rechter of bevoegde autoriteiten van de lidstaten zelf, in lijn met hun nationale wetgeving, CAO's etc. en met inachtneming van uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Het weerlegbaar rechtsvermoeden is in beginsel niet van toepassing in procedures in fiscaal recht, socialezekerheidsrecht en strafrecht, tenzij lidstaten anders besluiten.

Het hoofdstuk over automatische monitoring en besluitvormingssystemen en de overige hoofdstukken zijn in het nieuwe voorlopig akkoord niet gewijzigd en gelijk gebleven aan het voorlopig akkoord dat onder Spaans voorzitterschap was bereikt.¹¹ Op basis van dit hoofdstuk mogen digitale arbeidsplatforms geen persoonlijke data verzamelen over de psychische gesteldheid van een platformwerker en mag geen data worden verwerkt om bijvoorbeeld de etniciteit of seksuele voorkeur van een platformwerker uit af te leiden. Ook moeten platformwerkers en hun vertegenwoordigers worden geïnformeerd over de inzet en het gebruik van automatische monitoring- en besluitvormingssystemen en welke data worden verzameld door deze systemen. In gevallen waarin door het gebruik van automatische monitoring- en besluitvormingssystemen een hoog risico bestaat op een inbreuk op rechten en vrijheden van platformwerkers, moet een impactanalyse worden uitgevoerd waarover platformwerkers en hun vertegenwoordigers moeten

⁸ TK Vergaderjaar 2020-2021, 29544 nr. 1028.

⁹ <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/advies-sociaal-economisch-beleid-2021-2025>

¹⁰ De kwalificatievraag ziet erop of een werkende in de onderlinge verhouding met een werkgevend als werknemer of zelfstandige beschouwd dient te worden.

¹¹ Ik informeerde uw Kamer hierover op 20 december 2023 met de geannoteerde Agenda Informele Raad WSBVC van 10–12 januari 2024 (Kamerstuk 21 501-31, nr. 732).

worden geconsulteerd. Besluiten die tot gevolg hebben dat het contract van een platformwerker wordt beperkt, geschorst of beëindigd mogen enkel nog genomen worden door een mens. Ook de meeste overige punten, zoals de definities van digitaal arbeidsplatform, vertegenwoordigers van platformwerkers en intermediairs zijn in het nieuwe voorlopig akkoord niet gewijzigd en gelijk gebleven aan het voorlopig akkoord dat onder Spaanse voorzitterschap was bereikt. Nieuw is de bepaling over de beoordeling door de Europese Commissie. De Europese Commissie zal vijf jaar na inwerkingtreding van de richtlijn, de implementatie van de richtlijn beoordelen en in het bijzonder kijken naar de effectiviteit van het geïntroduceerde weerlegbaar rechtsvermoeden.

3. Appreciatie voorlopig akkoord

Het bereiken van het voorlopig akkoord betreft een belangrijke mijlpaal. Het is positief dat elke lidstaat verplicht zal worden om een effectief weerlegbaar rechtsvermoeden te introduceren, zodat platformwerkers in de hele EU op extra bescherming kunnen rekenen door middel van een concreet instrument om de juiste contractvorm vast te stellen. Dat biedt ook duidelijkheid aan werkgevers en draagt bij aan een gelijk speelveld. Mede op voorspraak van Nederland is de toevoeging van 'effectief' voorafgaand aan het weerlegbaar rechtsvermoeden in de tekst van het voorlopig akkoord opgenomen.

Mijn inzet is steeds gericht geweest op een sterk en effectief weerlegbaar rechtsvermoeden en een (ook voor publiekrechtelijke instanties) zo effectief mogelijke uitwerking daarvan. Ik heb me daarbij ingezet voor een effectieve richtlijn die platformwerkers daadwerkelijk ondersteunt en duidelijkheid geeft voor werkgevers, een verbetering vormt ten opzichte van de bestaande situatie en bijdraagt aan een gelijk speelveld voor bedrijven. Hoewel ik ten aanzien van het hoofdstuk van het weerlegbaar rechtsvermoeden liever meer ambitie had gezien, zoals in het oorspronkelijke Commissievoorstel (waarbij Uniewijde criteria nog meer dan het voorlopig akkoord zouden bijdragen aan een gelijk speelveld tussen lidstaten), ben ik van opvatting dat het voorlopig akkoord platformwerkers beter zal beschermen dan nu het geval is, het werkgevers meer duidelijkheid biedt en concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen platforms zal helpen tegengaan.

De vormgeving van het weerlegbaar rechtsvermoeden in het voorlopig akkoord is het best haalbare resultaat gezien de sterk uiteenlopende posities in de Raad en het Europees Parlement. Het is een alternatieve aanpak die beter uit zou kunnen pakken dan wanneer er een relatief moeilijk in te roepen rechtsvermoeden met Unie-brede criteria zou zijn gekomen, zoals sommige lidstaten in de Raad wilden. De onderhandelaars van het Europees Parlement gaven aan dat zij konden instemmen met deze andere invulling van het rechtsvermoeden. Ten opzichte van de huidige situatie betekent het voorlopig akkoord een stap vooruit, nu er voor iedere lidstaat een effectief rechtsvermoeden voor platformwerkers wordt voorgeschreven. Ik acht het positief dat dit de mogelijkheid biedt om de invulling en vormgeving van het rechtsvermoeden zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de Nederlandse situatie. Daarmee is het weerlegbaar rechtsvermoeden meer toekomstbestendig.

Indien met het voorlopig akkoord wordt ingestemd loopt de EU bovendien voorop met het vaststellen van standaarden op het gebied van algoritmisch management en dataverwerking, om zo daadwerkelijke bescherming te bieden aan platformwerkers, zoals ook door uw Kamer verzocht¹². De in het voorlopig akkoord van december jl. overeengekomen onderdelen van het Richtlijnvoorstel, waaronder het hoofdstuk over automatische monitoring en besluitvorming, die ongewijzigd zijn gebleven, vormen een verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Ook deze onderdelen van het voorlopig akkoord komen tegemoet aan mijn inzet voor een daadwerkelijke bescherming van platformwerkers, zonder dat het ten koste gaat van de duurzame ontwikkeling van platformbedrijven.

4. Vervolgproces

Het voorlopig akkoord staat geagendeerd voor het Coreper van 16 februari a.s. Hoewel dit nog geen formele instemming betreft wordt aan de lidstaten gevraagd of zij bereid zijn het voorlopig politiek akkoord te steunen. Om de hierboven uiteengezette redenen ben ik voornemens het voorlopig akkoord te steunen.

¹² Bijvoorbeeld tijdens het Commissiedebat van maart 2022 waarin werd gesproken over het behandelvoorbehoud van de Kamer op dit Richtlijnvoorstel.

Als er voldoende steun (gekwalficeerde meerderheid) in de Raad voor het voorlopig akkoord bestaat, kan het voorlopig akkoord ter stemming worden voorgelegd aan het Europees Parlement (in plenaire setting) en vervolgens de Raad. Daarvoor dient de richtlijntekst eerst vertaald te worden in alle officiële talen van de EU en besproken te worden in de juristen-linguïstengroep. Het is niet gebruikelijk in deze fase nog inhoudelijke wijzigingen voor te stellen.

Als zowel het EP als de Raad formeel met het akkoord instemmen, wordt het akkoord gepubliceerd in het Publicatieblad van de EU. Lidstaten hebben vervolgens twee jaar de tijd om de bepalingen uit de richtlijn om te zetten in nationale wet- en regelgeving.