

Verslag Formele Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid, 13 maart 2023 te Brussel en toezeggingen t.a.v. het EU-voorstel Verbetering van Arbeidsvoorwaarden bij Platformwerk (COM, 2021, 762)

Op de agenda van de Formele Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid van 13 maart stonden twee beleidsdebatten en een gedachtewisseling geagendeerd. Ik heb de Raad daarnaast benut om de bilaterale contacten met mijn collega-ministers aan te halen. In dit verslag is tevens mijn appreciatie van de positie van het Europees Parlement ten opzichte van het EU-richtlijnvoorstel verbeteren arbeidsvoorwaarden voor platformwerkers toegevoegd. Eveneens wordt de doorwerking van het weerlegbaar rechtsvermoeden uit het richtlijnvoorstel in het nationale arbeidsrecht toegelicht.

Verslag Formele Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid, 13 maart 2023 te Brussel

Aanname Raadsconclusies Europees Semester en Beleidsdebat

De Raad heeft ingestemd met de Raadsconclusies over de *Annual Sustainable Growth Strategy* (ASGS) en het *Joint Employment Report* (JER), en heeft ook ingestemd met het JER zelf.

Tijdens het daaropvolgende beleidsdebat over het Europees Semester wisselden de lidstaten van gedachten over de economische en sociale vooruitzichten in de Unie. Lidstaten stonden met name stil bij de arbeidsmarktkrapte, tekorten aan werknemers en vaardigheden in specifieke sectoren (bijvoorbeeld ICT, bouwsector, en de zorg) en jeugdwerkloosheid. In dit licht kunnen zowel de groene als digitale transitie nieuwe kansen bieden voor de Europese economie en haar beroepsbevolking. Het belang om daarbij in te zetten op het bevorderen van vaardigheden in combinatie met het bieden van voldoende en adequate om- en bijscholingsmogelijkheden, werd door vele lidstaten aangehaald. Het Europese Jaar van de Vaardigheden kan daar volgens de lidstaten aan bijdragen.

Ik heb benadrukt dat een dynamische en wendbare beroepsbevolking essentieel is om de digitale en klimaattransities te halen. Ik noemde daarbij dat de volgende vier elementen van belang zijn: het vergroten van het arbeidsaanbod door te stimuleren om langer te werken; het verbeteren van de match tussen vraag en aanbod door levenslang leren; het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt; en verbreding van de reikwijdte van een leven lang leren met meer aandacht voor informeel leren. Mede in dit kader presenteerde het kabinet onlangs een nationaal actieplan voor groene en digitale banen.¹ In dit plan staan maatregelen om de krapte op de arbeidsmarkt aan te pakken in sectoren met banen die belangrijk zijn voor de groene en digitale transitie.

Beleidsdebat over de impact van de oorlog in Oekraïne op de arbeidsmarkt en sociale bescherming

Het Zweedse voorzitterschap agendeerde een beleidsdebat over de impact van de oorlog in Oekraïne op de arbeidsmarkt en sociale bescherming. Dit beleidsdebat vond plaats vanwege het feit dat Rusland op 24 februari vorig jaar Oekraïne is binnengevallen. Lidstaten hebben inmiddels een jaar ervaring opgedaan met de historische beschermingsopdracht om bijna 4 miljoen Oekraïners veiligheid te bieden in de EU.

Lodewijk Asscher nam in zijn rol als speciaal adviseur voor Eurocommissaris Schmit op het terrein van integratie en arbeidsparticipatie van Oekraïense ontheemden deel aan de Raad en presenteerde tijdens het beleidsdebat zijn bevindingen. Asscher pleitte er tijdens het beleidsdebat voor om snel helderheid te verschaffen aan Oekraïense ontheemden in het kader van de afloop van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (uiterlijk eind maart 2024). Asscher deed hiertoe de suggestie voor de totstandkoming van een '*reconstruction permit*' inzake de verlenging van de geldende status van Oekraïense ontheemden onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming. Met deze '*permit*' zou nadruk gelegd kunnen worden op het leren van vaardigheden en taal in het land van opvang, in combinatie met het werken op eigen niveau om onzekerheid voor Oekraïense ontheemden weg te kunnen nemen en hun inzetbaarheid te vergroten wanneer deze mensen hun land weer kunnen opbouwen.

¹ Kamerstukken II, 2022/23, 29544, nr. 1173.

Ik heb tijdens het beleidsdebat de oproep van de heer Asscher om snel helderheid te verschaffen over de periode na afloop van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming onderschreven. Daarnaast heb ik in het beleidsdebat de geleerde lessen van één jaar opvang en participatie van ontheemden in Nederland vanuit het SZW-domein toegelicht, zoals beschreven in de Kamerbrief over 'geleerde lessen'². Dat zoveel mensen, die pas kortgeleden hun land zijn ontvlucht, zo snel werk hebben gevonden, zie ik als een grote prestatie van zowel ontheemden als van werkgevers, gemeenten en uitzendbureaus. Ik heb daar veel waardering voor. Voor alle werknemers, dus ook voor Oekraïense ontheemden, geldt in Nederland dat het belangrijk is dat zij op een gezonde en veilige manier kunnen werken en beschermd worden tegen bijvoorbeeld onderbetaling, illegale arbeid of slechte arbeidsomstandigheden. Daarom is een meldplicht ingesteld om zicht te houden op de groep werkende ontheemden en het risico op uitbuiting te verkleinen.

Gedachtewisseling Raadsbesluit machtiging voor ratificatie IAO-Verdrag 190 inzake de uitbanning van geweld en intimidatie op de werkvloer

De Raad wisselde van gedachten over het Raadsbesluit machtiging voor ratificatie van IAO-Verdrag 190 inzake de uitbanning van geweld en intimidatie op de werkvloer. Het onderwerp werd op verzoek van de Europese Commissie besproken op de Raad, met het doel een politiek gesprek op gang te brengen. Omdat de gedachtewisseling in beslotenheid plaatsvond kan ik in dit Verslag niet uitgebreid ingaan op de discussie die plaatsvond in de Raad.

Ik hecht grote waarde aan de uitbanning van geweld en intimidatie op de werkvloer. Zoals aangegeven in mijn brief ter voorbereiding van de Internationale Arbeidsconferentie van juni 2022 ben ik voornemens het verdrag te ratificeren en werk ik aan een wetsvoorstel tot bekrachtiging hiertoe.³ Tijdens de gedachtewisseling riep ik alle partijen op om de nodige flexibiliteit te tonen, opdat er zo snel mogelijk een besluit van de Raad wordt genomen, en de lidstaten daardoor het verdrag zo snel mogelijk kunnen ratificeren. Een grote meerderheid van lidstaten wil net als Nederland voortgang maken op dit dossier. Er zijn wel meningsverschillen over wat hiertoe juridisch de geëigende route is. Het Zweeds Voorzitterschap gaat zich nu beraden op de te nemen vervolgstappen.

Toezeggingen t.a.v. het EU-voorstel Verbetering van Arbeidsvoorwaarden bij Platformwerk (COM, 2021, 762)

Tijdens het Commissiedebat van 9 maart jl. over de Formele Raad WSB heb ik de Tweede Kamer twee toezeggingen gedaan betreffende het Richtlijnvoorstel verbetering van arbeidsvoorwaarden bij platformwerk (hierna: het richtlijnvoorstel). De eerste toezegging betreft mijn appreciatie van het standpunt van het Europees Parlement over dit richtlijnvoorstel. Mijn tweede toezegging betreft dat ik de Tweede Kamer zou informeren over de doorwerking van het weerlegbaar rechtsvermoeden uit het richtlijnvoorstel in het nationale arbeidsrecht. In dit verslag ga ik op beide toezeggingen in.

Het Europees Parlement (EP) heeft op 2 februari jl. in plenaire zitting het standpunt bepaald waarmee het de onderhandelingen in de trilog zal ingaan.⁴ Deze onderhandelingen kunnen pas starten als er in de Raad een algemene oriëntatie is bereikt. Mijn prioriteit ligt dan ook bij het bereiken van een algemene oriëntatie in de Raad. Zoals ik aangaf in het Commissiedebat vraagt dit flexibiliteit van alle lidstaten, zowel van lidstaten die bedenkingen hebben bij het Commissievoorstel, maar ook van Nederland en de ons gelijkgezinde lidstaten. Nederland kijkt in dat kader ook actief met gelijkgestemde lidstaten naar alternatieve formuleringen, o.a. ten aanzien van het rechtsvermoeden, om tot een gekwalificeerde meerderheid in de Raad te komen.

Mijn appreciatie van de positie van het EP betreft een eerste beeld op de belangrijkste elementen van het richtlijnvoorstel. De positie van het EP vraagt op punten nog om verduidelijking. Naar verwachting zal het EP bij de start van de trilog zijn positie nader toelichten. Daarvoor is het eerst nodig dat een akkoord binnen de Raad wordt bereikt. Conform de informatieafspraken met uw Kamer zal ik uw Kamer blijven informeren over de voortgang van de onderhandelingen in de

² Kamerstukken II, 2022/23, 36045, nr. 149.

³ Kamerstukken II, 2021/22, 29427, nr. 123.

⁴ Vindplaats: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0301_NL.html#_section1

Raad en vervolgens de eindonderhandelingen tussen de Raad, het EP en de Europese Commissie (trilogen) en mijn inzet daarbij.

Positie van het Europees Parlement

Ik zal hieronder ingaan op de belangrijkste elementen van het richtlijnvoorstel, namelijk 1) het weerlegbaar rechtsvermoeden en 2) algoritmisch management, inclusief dataportabiliteit. Tot slot zal ik onder 3) ingaan op een aantal overige punten.

1. Weerlegbaar rechtsvermoeden

Het EP-standpunt gaat uit van een rechtsvermoeden van werkgeverschap voor het platform. Dit wil zeggen dat het platform wordt vermoed werkgever te zijn, tenzij aangetoond wordt dat iemand als zelfstandige werkt. Hierin verschilt het EP-standpunt van het oorspronkelijke Commissievoorstel (hierna: Commissievoorstel), waarin een platform pas wordt vermoed werkgever te zijn wanneer er aan enkele – op de aanwezigheid van gezag wijzende – criteria is voldaan. Het EP-standpunt bepaalt verder dat het rechtsvermoeden kan worden ingeroepen door de werkende of de bevoegde autoriteiten die de naleving of handhaving van de toepasselijke wetgeving controleren (waaronder UWV en de Belastingdienst). Wanneer het platform in een dergelijke situatie aanvoert dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst, is het aan het platform om aan te tonen dat de werkende géén werknemer is.

Daartoe moet op basis van de volgende twee criteria aangetoond worden dat de werkende daadwerkelijk werkt als zelfstandige:

- a) De contractuele relatie tussen de werkende en het platform is geen arbeidsrelatie en de werkende staat niet onder controle of gezag van het platform, en,
- b) De werkende is gewoonlijk werkzaam als zelfstandige op hetzelfde terrein als het werk dat hij voor het platform verricht.

Vervolgens bevat het EP-standpunt acht criteria waarmee kan worden vastgesteld of iemand onder controle of gezag staat van het platform. Deze criteria lijken deels geïnspireerd op de criteria uit het Commissievoorstel, maar hebben dus een andere werking – ze zijn bedoeld om aan te tonen dat de werkende géén werknemer is. Het standpunt van het EP, dat nog wel verdere verduidelijking vergt, verschilt hierin van het oorspronkelijke Commissievoorstel. In het Commissievoorstel dient immers te worden aangetoond dat er geen arbeidsovereenkomst is in de zin van het nationale (Nederlandse) arbeidsrecht, waarbij, volgens het voorstel, rekening dient te worden gehouden met de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Appreciatie

Mevrouw Palland (CDA) vroeg tijdens het Commissiedebat of de vormgeving die het EP geeft aan het weerlegbaar rechtsvermoeden in de praktijk werkbaar is. Ik heb nog verschillende vragen bij het weerlegbaar rechtsvermoeden zoals nu voorgesteld door het EP en een voorkeur voor het rechtsvermoeden zoals voorgesteld door de Commissie.

Met het rechtsvermoeden zoals voorgesteld door het EP is de kans namelijk groter dat echte zelfstandigen ten onrechte als werknemer worden gekwalificeerd. Platforms worden immers vermoed werkgever te zijn, zonder dat er voldaan dient te zijn aan aanvullende criteria die wijzen op gezag, zoals in het Commissievoorstel het geval is. Het standpunt van het EP is daarmee minder evenwichtig dan het Commissievoorstel. Uit het standpunt van het EP blijkt bovendien niet aan hoeveel criteria moet zijn voldaan en of alle criteria even zwaar wegen. Op deze punten van het richtlijnvoorstel geeft het Commissievoorstel meer richting.

2. Algoritmisch beheer

In het operationele gedeelte van het oorspronkelijke Commissievoorstel ontbraken definities voor automatische monitoring- en besluitvormingssystemen. In de positie van het EP zijn definities opgenomen van automatische monitoring en geautomatiseerde besluitvormingssystemen. Het EP verstaat onder automatische monitoring: 'alle geautomatiseerde systemen die worden gebruikt voor of ondersteuning bieden bij het monitoren, begeleiden of evalueren van de werkkuitvoering'. Daarnaast zijn geautomatiseerde besluitvormingssystemen gedefinieerd als: 'alle

geautomatiseerde systemen die worden gebruikt om beslissingen te nemen of de besluitvorming te ondersteunen’.

De door het EP voorgestelde amendementen over algoritmisch beheer zien met name op het versterken van de positie van platformwerkers als het gaat om automatische monitoring en besluitvorming. Deze wijzigingen hebben als doel te waarborgen dat in sommige gevallen geen sprake kan zijn van automatische besluitvorming (denk aan besluiten met impact op het contract van de platformwerker), en ook dat er meer transparantie is over de systemen voor automatische monitoring en besluitvorming. Denk hierbij aan bepalingen die meer informatie over de systemen zelf eisen, maar ook eisen stellen aan de manier waarop informatie aan of uitleg over genomen besluiten over de platformwerker moet worden gegeven. Daarnaast is de eis van menselijke tussenkomst bij de toepassing van automatische monitoring en besluitvorming versterkt. Daarmee wordt beoogd de risico's van de inzet van dergelijke systemen te mitigeren, met specifieke aandacht voor het risico op discriminatie.

Appreciatie

Ik acht het in beginsel positief dat het EP definities voorstelt voor automatische monitoring- en besluitvormingssystemen. Deze definities lijken echter een bredere reikwijdte te hebben dan de definities die tot nu toe in de Raad worden gehanteerd. In algemene zin wordt met de amendementen die het EP voor algoritmisch beheer voorstelt de positie van platformwerkers versterkt. Mogelijk leidt dit tot extra lasten voor platformbedrijven en toezichthouders.

Dataportabiliteit

In het standpunt van het EP is een bepaling over dataportabiliteit opgenomen. Personen die werk verrichten via een digitaal platform, krijgen het recht op gegevensportabiliteit overeenkomstig Verordening (EU) 2016/679⁵. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat digitale arbeidsplatformen, platformwerkers voorzien van een interface en instrumenten waarmee de (kosteloze) overdraagbaarheid van gegevens wordt vergemakkelijkt, ook voor wat betreft reputatiegegevens, het recht op de rectificatie en het wissen van gegevens en het recht om te worden vergeten, overeenkomstig Verordening (EU) 2016/679. Platformwerkers hebben het recht om de overdracht van deze gegevens te weigeren.

Appreciatie

Tijdens de onderhandelingen in de Raadswerkgroep heeft Nederland op het punt van dataportabiliteit een amendement voorgesteld op het richtlijnvoorstel. Dat amendement kreeg geen steun van andere lidstaten. Dat het EP een bepaling over dataportabiliteit heeft opgenomen acht ik in beginsel dan ook positief. Een complex praktisch punt is echter de standaardisatie van alle data, zodat deze voor meerdere platforms uniform wordt. Hoewel ik in beginsel positief sta tegen het opnemen van een artikel over dataportabiliteit, moet het voor digitale arbeidsplatformen wel mogelijk zijn om uitvoering te geven aan de overdracht van gegevens zoals door het EP voorgesteld. Bovendien moet er voldoende tijd voor platforms zijn om zich hierop voor te kunnen bereiden, mocht dataportabiliteit daadwerkelijk onderdeel worden van de richtlijn.

3. Overige punten

Het EP stelt een definitie van vertegenwoordigers van platformwerkers voor. In beginsel acht ik dat positief, waarbij het mijn inziens wel in de rede ligt om aan te sluiten bij eerdere definities, zoals bijvoorbeeld opgenomen in de Richtlijn toereikende minimumlonen⁶. Volgens de door het EP voorgestelde definitie kunnen ook andere personen die zijn gekozen of aangewezen door werkenden voor een platform als vertegenwoordiger worden aangemerkt. Met deze open formulering wordt geen onderscheid gemaakt tussen enerzijds vertegenwoordigers die werkenden kunnen vertegenwoordigen ten aanzien van hun arbeidsvoorwaarden (denk aan sociale partners en pensioenfondsen) en andere vertegenwoordigers (bijvoorbeeld in het kader van het te voeren juridische procedure). Ik hecht eraan dat dit onderscheid duidelijk is.

⁵ Dit betreft de algemene verordening gegevensbescherming.

⁶ RICHTLIJN (EU) 2022/2041 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 19 oktober 2022 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie.

Conclusie

Ik vind het van belang dat er in de uiteindelijke tekst van de richtlijn sprake is van een goede balans tussen de duurzame ontwikkeling van platformbedrijven en de bescherming van werknemers. Die balans wordt in het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie beter gewaarborgd dan in het standpunt van het EP. Tegelijkertijd bevat het voorstel van het EP ook interessante elementen.

De doorwerking van het weerlegbaar rechtsvermoeden in het nationale arbeidsrecht

Hieronder ga ik, in aansluiting op het BNC-fiche en de voortgangsrapportages over dit richtlijnvoorstel, in op de werking van het weerlegbaar rechtsvermoeden, zoals voorgesteld in het oorspronkelijke Commissievoorstel.

Daarbij wordt uitgegaan van de situatie dat de persoon die platformwerk verricht het rechtsvermoeden inroept, en dat het platform dit vermoeden vervolgens weerlegt. Hierop zijn variaties mogelijk. Zo kunnen ook de bevoegde autoriteiten die de naleving of handhaving van de toepasselijke wetgeving controleren (waaronder UWV en de Belastingdienst), zich op het vermoeden beroepen. In dit geval moeten de lidstaten een kader van maatregelen vaststellen, in overeenstemming met hun nationale wettelijke en gerechtelijke systemen. Het rechtsvermoeden geldt in alle relevante administratieve en gerechtelijke procedures.

De werking van het rechtsvermoeden is samen te vatten in drie stappen.

Stap 1: Zowel het platformbedrijf als de werkende moeten vallen onder reikwijdte van het richtlijnvoorstel

Het rechtsvermoeden kan alleen worden ingeroepen voor zover er aan een aantal voorwaarden is voldaan. Zo moet er o.a. sprake zijn van een persoon die platformwerk verricht of een platformwerker die werkt voor een in het richtlijnvoorstel nader gedefinieerd 'digitaal arbeidsplatform'.⁷ Als hiervan geen sprake is, kan het weerlegbaar rechtsvermoeden niet worden ingeroepen.

Stap 2: Toetsing aan criteria

Is aan stap 1 voldaan, dan is er volgens het voorstel van de Europese Commissie sprake van een vermoeden van een arbeidsovereenkomst, wanneer er ten minste aan twee uit de vijf in het richtlijnvoorstel voorgestelde criteria is voldaan. Deze criteria wijzen op het bestaan van leiding en zeggenschap door het platform (oftewel een gezagsverhouding), en zijn met name ontleend aan de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Concreet gaat het om de volgende criteria:

- a) het niveau van de vergoeding wordt daadwerkelijk bepaald of er worden bovengrenzen vastgesteld;
- b) de persoon die platformwerk verricht, wordt verplicht specifieke bindende regels in acht te nemen met betrekking tot het uiterlijk, het gedrag ten aanzien van de afnemer van de dienst of de uitvoering van het werk;
- c) er wordt toezicht gehouden op de uitvoering van het werk of de kwaliteit van de resultaten van het werk wordt geverifieerd, ook met behulp van elektronische middelen;
- d) de vrijheid om het werk te organiseren wordt daadwerkelijk beperkt — onder meer door sancties —, met name de vrijheid om zelf de arbeidstijd of perioden van afwezigheid te

⁷ 'Digitaal arbeidsplatform': een natuurlijke persoon of rechtspersoon die een commerciële dienst verleent die aan alle volgende vereisten voldoet:

- a) de dienst wordt, ten minste gedeeltelijk, op afstand geleverd via elektronische middelen, zoals een website of een mobiele applicatie;
- b) hij wordt verstrekt op verzoek van een afnemer van de dienst, en
- c) hij omvat, als noodzakelijk en essentieel onderdeel, de organisatie van het werk dat door personen wordt verricht, ongeacht of dat werk online of op een bepaalde locatie wordt verricht

kiezen, om taken te aanvaarden of te weigeren of om gebruik te maken van onderaannemers of vervangers in te schakelen;

- e) de mogelijkheid om een klantenbestand op te bouwen of werk voor derden uit te voeren, wordt daadwerkelijk beperkt.

De vijf criteria hebben hetzelfde gewicht.

De platformwerker zal minimaal twee van de vijf criteria voldoende aannemelijk moeten maken om zich succesvol te kunnen beroepen op het rechtsvermoeden. Dit kan in een procedure bij de rechter, maar ook direct in de relatie tot het platform gebeuren. Is slechts één of geen van de vijf criteria aannemelijk gemaakt, dan slaagt een beroep op het rechtsvermoeden niet.

Stap 3 weerlegging van het rechtsvermoeden

Heeft de persoon die platformwerk verricht twee van de vijf criteria aannemelijk gemaakt, dan bestaat de mogelijkheid om dit vermoeden voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst te weerleggen in een gerechtelijke en/of administratieve procedure.

Als het platform aanvoert dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst, dan moet het platform dit aantonen (de bewijslast rust op het platform). Wanneer de platformwerker het rechtsvermoeden wil weerleggen, dient het platform deze persoon hierin behulpzaam te zijn, onder meer door relevante informatie over de arbeidsverhouding te verstrekken.

De rechter zal dan toetsen of de arbeidsverhouding tussen de betrokken partijen inderdaad geen arbeidsovereenkomst is in de zin van het Nederlandse arbeidsrecht, waarbij rekening dient te worden gehouden met de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

De richtlijn zal in de Nederlandse wetgeving dienen te worden geïmplementeerd. Het nationale arbeidsrecht hoeft echter niet gewijzigd te worden ten aanzien van de definitie van een arbeidsovereenkomst. Het oorspronkelijke richtlijnvoorstel wijst voor de definitie van de arbeidsovereenkomst nadrukkelijk naar nationaal recht.