

Vergaderjaar 2020–2021

21 501-31

Raad voor de Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken

AE

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2020

Bijgaand ontvangt u het verslag van de informele videovergadering van de Raad WSBVC van 3 december 2020. In dit verslag wordt de Kamer ook geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot het vinden van Europees rechtelijke ruimte voor een minimumtarief voor zelfstandigen conform het oorspronkelijke voorstel van de «ALT-maatregel» uit het regeerakkoord, toezegging aan lid van Weyenberg tijdens het AO WSBVC van 1 december jl.

In opvolging van de afspraak in het Algemeen Overleg op 12 februari 2013 inzake informatievoorziening over Europese besluitvorming (Kamerstukken II, 2012–2013, 22 112, nr 1581) treft u tevens bijgaand het antwoord van het kabinet op de Consultatie van de Europese Commissie over het actieplan voor de implementatie van de sociale pijler¹. Dit antwoord is digitaal verstuurd aan de Europese Commissie.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

¹ Ter inzage gelegd bij de Directie Inhoud.

Beleidsdebat over eerlijke arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming in de platformeconomie

Het eerste beleidsdebat van de Raad WSBVC op 3 december ging over de platformeconomie. De Europese Commissie heeft aangegeven dat het in 2021 met een voorstel zal komen om de arbeidsomstandigheden van platformwerkers te verbeteren. Bijna alle lidstaten benoemden de voordelen van platformwerk, maar waren het ook eens over de grootste uitdagingen. Als één van de voornaamste uitdagingen werd genoemd dat platformwerkers veelal als zelfstandigen worden aangemerkt terwijl ze in de praktijk grote gelijkenissen vertonen met werknemers, maar de bescherming van werknemers moeten missen. Waar sommige lidstaten pleitten voor een specifieke categorie van werknemers voor platformwerkers, gaven andere lidstaten juist aan geen voorstander te zijn van een dergelijke specifieke categorie. Een tweede uitdaging die door veel lidstaten werd genoemd is het gebrek aan de mogelijkheden tot collectief onderhandelen door platformwerkers. Dit zorgt voor een structureel zwakkere positie van platformwerkers ten opzichte van de platforms zelf. Tot slot werd het gebruik van algoritmen door platforms als een grote uitdaging gezien. Het gebruik van algoritmen kan werknemers aan geautomatiseerde beslissingen onderwerpen, die gezien kunnen worden als het uitoefenen van gezag. Veel lidstaten riepen op tot meer transparantie bij het gebruik van deze algoritmen.

Het merendeel van de lidstaten gaf aan voorstander te zijn van Europees (wetgevend) optreden op dit thema, onder andere om een gelijk speelveld te creëren en grensoverschrijdende problematiek op te pakken. Een deel van de lidstaten gaf aan dat er geen pasklare oplossingen bestaan en dat de verschillen tussen de lidstaten ook vragen om een verschillende aanpak. Veel lidstaten benadrukten de belangrijke rol van sociale partners.

Ook Nederland heeft het belang van toegang tot sociale bescherming, van sociale dialoog en collectief onderhandelen en transparantie in algoritmisch management benadrukt. Ten aanzien van een EU initiatief op dit gebied heeft Nederland, in lijn met de brief over de toekomst van de sociale dimensie van de EU², aangegeven dat de bestaande competentieverdeling gerespecteerd dient te worden, dat wetgeving niet altijd de eerste optie zou moeten zijn en dat doel-regelgeving de voorkeur heeft boven middel-regelgeving. Daarnaast heeft Nederland het belang van een integrale aanpak benadrukt.

Beleidsdebat over de implementatie van de gendergelijkheidsstrategie 2020–2025 om gelijke arbeidsmarktparticipatie van mannen en vrouwen te bereiken

Het tweede beleidsdebat ging over de implementatie van de gendergelijkheidsstrategie 2020–2025. Deze strategie van de Commissie roept op tot een Europa waar vrouwen en mannen, meisjes en jongens gelijk worden behandeld en gelijke rechten genieten. Veel lidstaten gaven aan de strategie te verwelkomen. Een aantal lidstaten benadrukte hierbij het belang van diversiteit en LGBTIQ-rechten. In dit verband werd ook de LGBTIQ-gelijkheidsstrategie 2020–2025 van de Commissie verwelkomd door deze lidstaten. Er is echter ook een kleine groep lidstaten die moeite heeft met de terminologie «gendergelijkheid» en opriep tot het respecteren van nationale omstandigheden en tradities in deze lidstaten.

² Kamerstukken 2018–2019, 21 501–31, nr. 527.

Nederland heeft in haar interventie aangegeven dat het niet acceptabel is dat sommige lidstaten maatregelen nemen die de kernwaarden van de EU op dit punt ondermijnen en heeft lidstaten opgeroepen hier gezamenlijk nee tegen te zeggen.

Daarnaast ging het beleidsdebat over maatregelen om gelijke arbeidsmarktparticipatie van mannen en vrouwen te bevorderen. Veel lidstaten benadrukten hierbij onder andere het belang van een gelijkere verdeling van onbetaalde zorgtaken tussen vrouwen en mannen en het bestrijden van stereotypen.

Informatiepunten

Het Duitse voorzitterschap heeft onder de informatiepunten kort de stand van zaken geschetst over het voorstel voor een Europees raamwerk voor minimumlonen. Diverse lidstaten grepen dit aan om kort in te gaan op dit voorstel. Nederland heeft hierbij aangegeven dat het liever een raadsaanbeveling had gezien dan een richtlijn en dat het blij is met het feit dat de Juridische Dienst van de Raad heeft toegezegd met een opinie over het voorstel te komen.

Stand van zaken Europeesrechtelijke ruimte voor een minimumtarief voor zelfstandigen

Ik maak van de gelegenheid gebruik om een toezegging die tijdens het AO WSBVC van 1 december jl. aan lid van Weyenberg (D66) is gedaan gestand te doen. Gevraagd werd om een korte stand van zaken met betrekking tot het vinden van Europeesrechtelijke ruimte voor een minimumtarief voor zelfstandigen conform het oorspronkelijke voorstel van de «ALT-maatregel» uit het regeerakkoord.

In het regeerakkoord was afgesproken dat er een nieuwe zzp-wetgeving zou komen die «echte» zelfstandigen de zekerheid moest bieden dat er geen sprake is van een dienstbetrekking en anderzijds schijnzelfstandigheid moest voorkomen. Handhaafbaarheid en beperkte effecten op de administratieve lasten waren daarbij randvoorwaarden.

Voor de onderkant van de arbeidsmarkt werd daarvoor een arbeidsovereenkomst bij laag tarief voorgesteld. Doel van deze oorspronkelijke ALT-regeling was personen, waarvan niet duidelijk is of zij werknemers zijn, te beschermen. Dit door te bepalen dat in alle gevallen waarin een persoon betaalde werkzaamheden verricht beneden een bepaald uurtarief (€ 15-€ 18), deze persoon automatisch de status van werknemer zou krijgen. Er zou dan van rechtswege een arbeidsovereenkomst tot stand komen, met alle daaraan verbonden gevolgen (sociale zekerheid, fiscaal, arbeidsrechtelijk).

Bij het voorbereiden van de ALT-maatregel moest beargumenteerd worden dat een dergelijke fundamentele ingreep in de arbeidsverhoudingen juridisch (en dus ook de Europeesrechtelijk) houdbaar was. Daarnaast moest, gezien de randvoorwaarden, de regeling praktisch uitvoerbaar en doeltreffend zijn, in die zin dat daarmee betrokkenen sociale bescherming en zekerheid geboden zou worden.

Het kabinet heeft al vroeg in het wetgevingstraject onderzocht hoe de ALT-maatregel zich zou verhouden tot het EU-recht. Daarbij is al snel twijfel gerezen over de juridische houdbaarheid van deze maatregel. Om dit verder ter onderzoeken heeft het kabinet informele ambtelijke gesprekken geïnitieerd met de Europese Commissie. Ook zijn er informele gesprekken geweest met de Landsadvocaat en «ambtelijk» Raad van

State. Zoals ook is meegedeeld in de tweede voortgangsbrief³ is het kabinet naar aanleiding daarvan zelf tot de conclusie gekomen dat het risico substantieel is dat de ALT-maatregel strijdig is met EU-recht. Met name de omzetting van de overeenkomst van de zelfstandige naar een arbeidsovereenkomst levert spanning op, omdat dit zeer waarschijnlijk inbreuk maakt op de vrijheid van vestiging (art. 49) en de vrijheid van dienstverrichting (art. 56) van zelfstandigen in het EU-Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Uit bovenstaande gesprekken bleek echter dat het idee van een minimum-uurtarief als criterium voor bescherming van laagbetaalde werkenden op zich niet volledig werd afgewezen. Daarom is besloten om alternatieve routes te verkennen, die juridisch minder problemen zouden oproepen. Dit heeft geleid tot een tweede versie van het plan, het minimumtarief. Het minimumtarief houdt in, dat zelfstandigen niet minder dan een bepaald tarief (€ 16 per uur) betaald mogen krijgen, zodat zij voldoende verdienen om zelf te voorzien in een minimumbestaansniveau en sociale zekerheid. Ook deze variant sloot goed aan bij de doelen uit het regeerakkoord om kwetsbare zelfstandigen te beschermen en concurrentie op arbeidsvoorwaarden te voorkomen, doordat het niet langer mogelijk zou zijn om zelfstandigen tegen een te laag tarief in te huren.

De uitwerking van deze tweede variant legde echter steeds meer problemen op het gebied van uitvoerbaarheid en doeltreffendheid bloot. Uiteindelijk was voor het kabinet geen andere conclusie mogelijk dan dat het werken met een minimumuurtarief, binnen welk juridisch kader dan ook, praktisch onmogelijk was. Deze constatering wordt onderschreven door alle in het kader van het conceptwetvoorstel voor een minimumtarief voor zelfstandigen geraadpleegde instanties. Zowel uit de internetconsultatie bij het conceptwetsvoorstel voor een minimumtarief voor zelfstandigen als vanuit de Commissie Regulering van Werk, het Adviescollege Toetsing Regeldruk, de Stichting van de Arbeid, de belastingdienst en UWV bleken grote twijfels te bestaan over de praktische haalbaarheid, handhaafbaarheid en effectiviteit van het voorstel.

De kern van alle bezwaren was de onmogelijkheid om het minimumuurtarief op een goede manier te berekenen, te administreren en te controleren. Zoals aangegeven in de vijfde voortgangsbrief⁴ werd breed gedeeld dat de voorgestelde maatregelen grote administratieve lasten met zich mee zouden brengen, voor veel onduidelijkheid zouden zorgen, geen draagvlak zouden hebben en niet uitvoerbaar en handhaafbaar zouden zijn voor de uitvoerende instanties. Vrijwel alle aspecten van het minimumuurtarief bleken dermate gecompliceerd dat introductie daarvan zou leiden tot zeer zware (en nauwelijks controleerbare) administratieve verplichtingen. Daarbij komt dat het systeem gehandhaafd zou moeten worden met administratieve en strafrechtelijke sancties. Er zou, kortom, een systeem worden opgebouwd, dat vrijwel zeker aanleiding zou geven tot tal van uitvoeringstechnische en juridische complicaties, zonder dat zekerheid zou kunnen worden verschaft over de centrale vraag wie nu als zelfstandige of als werknemer moest worden beschouwd.

Om die reden achtte het kabinet dan ook niet zinvol om de verder juridische mogelijkheden van de ALT-variant en het minimumtarief te onderzoeken. Zelfs als er meer juridische ruimte zou bestaan, dan nog roept het werken met een minimumuurtarief voor het hele land zoveel praktische bezwaren op, dat deze weg om de bescherming van preciaire werkenden te bereiken, niet begaanbaar is.

³ Tweede voortgangsbrief van 26 november 2018 (Kamerstuk 31 311, nr. 212)

⁴ Vijfde voortgangsbrief van 15 juni 2020 (Kamerstuk 31 311, nr. 235)