

ITEM Grenseffectenrapportage 2022: Dossier 2: Sociale Zekerheid

Citation for published version (APA):

Montebovi, S., & Weerepas, M. J. G. A. M. (2022). *ITEM Grenseffectenrapportage 2022: Dossier 2: Sociale Zekerheid: Grenseffecten van het EU-voorstel voor een richtlijn inzake platformwerkers (ex ante)*. (2022 ed.) ITEM.

Document status and date:

Published: 18/11/2022

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Grenseffectenrapportage 2022

Dossier 2: Grenseffecten van het EU-voorstel voor een richtlijn inzake platformwerkers (ex ante)



Universiteit Maastricht

Grenseffectenrapportage 2022

Dossier 2: Grenseffecten van het EU-voorstel van een richtlijn inzake platformwerkers
(ex ante)

Dr. Saskia Montebovi
Prof. Dr. Marjon Weerepas

Het *Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM* is de spil van wetenschappelijk onderzoek, advisering, kennisuitwisseling en trainingsactiviteiten omtrent grensoverschrijdende samenwerking en mobiliteit.

ITEM is een initiatief van Universiteit Maastricht (UM), het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).



Gemeente Maastricht



Maastricht University



Zuyd
Hogeschool **ZU**
YD

provincie limburg
gesubsidieerd door de Provincie Limburg



Table of Contents

| | |
|---|-----------|
| 1. Introductie | 1 |
| 1.1 Korte schets en inleiding tot het onderwerp | 1 |
| 1.2 Onderzoeksvraag | 3 |
| 1.3 Begrippen | 4 |
| 1.4 Situering Richtlijnvoorstel | 6 |
| 2. Doelstellingen & Methode | 11 |
| 2.1 Effecten Vandaag of in de Toekomst: Ex-ante | 11 |
| 2.2 Afbakening | 12 |
| 2.3 De onderzoeksthema's, Principes, Benchmarks en indicatoren van het Dossier | 13 |
| 2.3.1 De onderzoeksthema's..... | 13 |
| 2.3.2 Dossier PlatformwerkersX: Principes, Benchmarks en Indicatoren voor een positieve situatie in Grensregio's | 14 |
| 3. Evaluatie Thema Europese Integratie | 15 |
| 3.1 Correcte arbeidsstatus | 15 |
| 3.2 Transparantie van platformregels en handhaving | 18 |
| 4. Evaluatie Thema Duurzame ontwikkeling/socio-economische ontwikkeling..... | 19 |
| 4.1 Platformwerkers | 19 |
| 4.2 De platformen en nationale overheden | 20 |
| 4.3 De Benelux Unie | 20 |
| 5. Evaluation Thema Euregionale cohesie | 22 |
| 5.1 Correcte arbeidsstatus | 22 |
| 5.2 Transparantie van platformregels en handhaving | 26 |
| 6. Fiscale analyse van het Richtlijnvoorstel | 27 |
| 6.1 Moeizame kwalificatie arbeidsverhoudingen | 27 |
| 6.2 Kwalificatie socialezekerheidspremies en belastingen..... | 28 |
| 6.3 Mogelijke (fiscale) problemen..... | 30 |
| 7. Conclusies en aanbevelingen uit een Euregionaal perspectief..... | 32 |
| 7.1 Inhoudelijke conclusies | 32 |
| 7.2 Toekomstperspectief | 33 |

The platform economy brings innovation, flexibility, access to the labour market, and it responds to consumer demand. People working through digital labour platforms should benefit from appropriate labour rights and social protection.¹

1. Introductie

1.1 Korte schets en inleiding tot het onderwerp

Op 9 december 2021 presenteerde de Europese Commissie (EC) een voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de Verbetering van de Arbeidsvoorwaarden bij Platformwerk.² Het algemene doel van deze Richtlijn is de arbeidsomstandigheden en de sociale rechten van mensen die via arbeidsplatforms werken, te verbeteren en tegelijkertijd ook de mogelijkheden, de flexibiliteit en innovatie van de platformeconomie te ondersteunen.³

Dit Richtlijnvoorstel volgt onder andere op een resolutie van het Europees Parlement (EP) van september 2021 waarbij het EP de EC uitnodigt om acties te ondernemen inzake platformarbeid en meer bepaald ter bescherming van degenen die werkzaam zijn via platforms en daardoor vaak in een onzekere rechtspositie zitten.⁴

Ook beginsel 5 van de Europese Pijler van Sociale Rechten (2017) beklemtoont dat ‘werknemers ongeacht de aard en de duur van hun arbeidsrelatie recht hebben op een billijke en gelijke behandeling wat betreft arbeidsvoorwaarden, toegang tot sociale bescherming en opleiding’.⁵ Het is vanuit deze Europese Pijler dat er eerdere initiatieven voor aanbevelingen en Richtlijnen zijn genomen.⁶

Het probleem van platformwerk, en de belangrijkste aanleiding voor dit voorstel tot Richtlijn, ligt bij de slechte arbeidsomstandigheden en beperkte toegang tot sociale bescherming voor miljoenen platformwerkers. Van een fatsoenlijke arbeidsrelatie is in veel gevallen geen sprake; essentiële factoren zijn niet of gebrekkig aanwezig.⁷ Ten eerste ontbreekt vaak een fatsoenlijk salaris, aangezien ongeveer 55% van de platformwerkers onder het landelijke minimumloon werkt. Ten tweede is er een disbalans tussen de gewerkte betaalde en onbetaalde uren omdat platformwerkers in verhouding met veel onbetaalde werktijd te maken hebben.⁸ Een derde factor waar het vaak aan schort, is het gebrek aan een verzekering tegen arbeidsongevallen en –ziekten. Ten vierde blijkt dat werkloosheidspremies zelden worden afgedragen door de platforms. Tot slot, tot op heden is een rechterlijke procedure

¹ EC, *Improving working conditions in platform work*, December 2021, 2p.; zie ook <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24991&langId=nl>

² EC, 9 december 2021, COM(2021) 762 final, ‘Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk.’

³ Zie COM(2021) 762 final, Toelichting p.3 en art.1; en ook EC, ‘Vragen en antwoorden: de arbeidsomstandigheden van platformwerkers verbeteren’, 9 december 2021.

⁴ Zie P9_TA(2021)0385: Resolutie van het Europees Parlement van 16 september 2021 over eerlijke arbeidsvoorwaarden, rechten en sociale bescherming voor platformwerkers – nieuwe vormen van werkgelegenheid die gekoppeld zijn aan de digitale ontwikkeling (2019/2186(INI))

⁵ Europese Pijler van Sociale Rechten (Göteborg 2017), beginsel nr.5; https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_nl

⁶ Zie bijvoorbeeld ook: Aanbeveling met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen van 9 november 2019 (2019/C 387/01) en Richtlijn betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie van 20 juni 2019 (2019/1152).

⁷ Zie ook o.a. EC, 9 december 2021, SWD(2021) 397 final, p.7-8.

⁸ EC, ‘Vragen en antwoorden: de arbeidsomstandigheden van platformwerkers verbeteren’, 9 december 2021.

meestal de enige manier om misstanden aan te geven of te wijzigen. Dit alles leidt ertoe dat platformwerkers in grote getale niet kunnen terugvallen op een sociale bescherming die past bij de moderne arbeidsmarkt.

Omdat afdoende Europese wetgeving ontbreekt, de regelingen van de lidstaten soms (sterk) van elkaar verschillen en de kwalificatie in een groot aantal gevallen onterecht doorslaat naar het statuut van zelfstandige komt het (te) vaak voor dat platformwerkers geen of beperkte bescherming hebben met betrekking tot arbeidsrecht en socialezekerheidsrecht.⁹ Die onduidelijkheid weegt vervolgens ook door in hun fiscale positie.¹⁰ Er wordt geschat dat meer dan 90% van de digitale arbeidsplatformen in de EU de mensen die bij hen werken kwalificeert als zelfstandigen.¹¹ Bovendien is platformwerk bij uitstek een vorm van arbeid die grensoverschrijdend kan plaatsvinden, bijvoorbeeld door online werk te doen voor een bedrijf dat in een ander land gevestigd is (online platformwerk) of door tijdelijk in een ander land bijvoorbeeld fietskoerier te worden zonder de eigen officiële woonplaats te verplaatsen (platformwerk op locatie).

Enkele cijfers illustreren de relevantie van dit dossier van de ‘verbetering van sociale rechten van platformwerkers’. Het aantal platformwerkers, werkzaam in de EU, wordt geschat op meer dan 28 miljoen in 2021 en in 2025 zouden dat 43 miljoen platformwerkers kunnen zijn. Van die 28 miljoen platformwerkers werkt de meerderheid, zo’n 22 miljoen, online.¹² Een kleinere groep, zo’n 6 miljoen mensen, werkt op locatie via een platform. Van de huidige 28 miljoen platformwerkers worden 22,5 miljoen geacht correct te zijn gekwalificeerd, als werknemer óf als zelfstandige. Dat betekent echter ook dat 5.5 miljoen mensen riskeren geen correcte arbeidsstatus te hebben.¹³ Naast de aantallen werkenden, zijn ook de financiële belangen groot. De inkomsten uit de platformeconomie zouden namelijk 20 miljard euro bedragen.¹⁴ Vandaar het grote belang om deze grote groep werkenden inzichtelijk te krijgen én voldoende sociale bescherming te bieden. Zie ook Tabel 1.

⁹ EC, 9 december 2021, COM(2021) 762 final, p.1-5.

¹⁰ Hier wordt niet rechtstreeks op gealludeerd in het Richtlijnvoorstel, maar de link tussen arbeidsrecht, socialezekerheidsrecht en fiscaal recht is onlosmakelijk. Wel wordt aangegeven dat wordt gestreefd naar betere handhaving van bestaande arbeids- en fiscale regels. Zie EC, 9 december 2021, COM(2021) 762 final, Toelichting p.14-15.

¹¹ EC, ‘Vragen en antwoorden: de arbeidsomstandigheden van platformwerkers verbeteren’, 9 december 2021.

¹² EC, 9 december 2021, SWD(2021) 396 final, p.8-9.

¹³ EC, 9 december 2021, SWD(2021) 397 final, p.1.

¹⁴ Eures, *EU stelt richtlijn voor om de rechten van platformwerkers te beschermen*, nieuwsartikel 17 maart 2022, zie: https://ec.europa.eu/eures/public/eu-proposes-directive-protect-rights-platform-workers-2022-03-17_nl; EC, 9 december 2021, COM(2021) 762 final: p.1; EC, *Improving working conditions in platform work*, December 2021, 2p.

Tabel 1: Enkele cijfers over platformwerk

| Platformwerk EU | Effecten Richtlijn |
|-------------------------------|------------------------|
| Platformwerkers 2021 | 28 miljoen mensen |
| Platformwerkers 2025 | 43 miljoen mensen |
| Platformeconomie omzet 2020 | 20 miljard euro |
| Herkwalificatie als werknemer | 1.7-4.1 miljoen mensen |
| Bevestiging als zelfstandige | 3.8 miljoen mensen |
| Stijging jaarloon werknemers | 0-1.800 euro/jaar |
| Extra kosten voor platformen | 4,5 miljard euro/jaar |
| Extra inning fisc.&soc.zek.* | 4 miljard euro/jaar |

*Bron: Tabel S.Montebovi, opgemaakt aan de hand van teksten uit EC, 9 december 2021, COM(2021) 762 final, p.1 en p.14-15. * fisc.&soc.zek : fiscale en sociale zekerheidsbijdragen*

De geschatte effecten van dit Richtlijnvoorstel zijn zeer divers, zoals ook blijkt uit de cijfers van Tabel 1. Niet alleen treft het de werkenden (werknemers en zelfstandigen), de platformen en hun klanten maar ook de economie en de uitvoeringsorganen die verantwoordelijk zijn voor de inning van de sociale en fiscale bijdragen. Wie de uitgebreide effectenbeoordeling raadpleegt, leest – in een korte tussenalinea – dat over de cijfers en geschatte effecten veel onduidelijkheid bestaat. Door een gebrek aan accuraat cijfermateriaal en vergelijkbare data, blijkt dit Richtlijnvoorstel daarom uit te gaan van veel aannames en schattingen.¹⁵ In de volgende onderdelen, wordt verder ingegaan op de doelen en verwachte effecten.

1.2 Onderzoeksvraag

Platformarbeid is een onderdeel van onze arbeidsmarkt geworden en neemt ook de komende jaren toe in het aantal werkenden en de omzet. Toch is de wetgeving, op lidstatelijk en Europees niveau, nog onvoldoende afgestemd op de platformeconomie. Dat heeft tot gevolg dat vele platformwerkenden ten onrechte als schijnzelfstandigen worden gekwalificeerd in plaats van als werknemers en dat arbeidsplatforms weinig tot geen bescherming (hoeven te) regelen voor die werkenden. Naast de schijnzelfstandigen en de werkenden in loondienst, opereren uiteraard ook de échte zelfstandige platformwerkers op de arbeidsmarkt. Sommigen van hen hebben een zwakke arbeidsmarktpositie; andere zelfstandige werkenden, daarentegen, hebben vanuit hun expertise of sterke arbeidsmarktpositie meer greep op hun inkomen en bescherming. Die onbalans tussen rechten en plichten van werkenden en platforms, heeft geleid tot dit voorstel tot een Richtlijn om de

¹⁵ EC, 9 december 2021, SWD(2021) 397 final, p.33 en Annex 5.

arbeidsomstandigheden en sociale rechten van platformwerkenden te verbeteren. De centrale vraag voor dit dossier is daarom:

Welke invloed (kunnen) hebben de regels die volgen uit het Richtlijnvoorstel van december 2021 ter verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk in grensoverschrijdende situaties?

1.3 Begrippen

Bij de introductie van dit onderzoeksthema past ook een definiëring van enkele begrippen en een verdere situering van het Richtlijnvoorstel. Laten we beginnen met enkele begrippen (1.3) en later dieper ingaan op het Richtlijnvoorstel (1.4).

Het definiëren van platformarbeid is niet eenvoudig, zo blijkt ook uit een uitgebreide Europese studie uit 2017. Er zijn namelijk meerdere perspectieven mogelijk en ook spelen ervaringen in landen een rol bij de afbakening en omschrijving van het begrip.¹⁶ Zo staat voor sommigen platformarbeid gelijk aan freelance werk; voor anderen moet nog een onderscheid gemaakt worden tussen de kluseconomie (waarbij arbeid in delen/gigs wordt opgesplitst en uitgevoerd) en de deeleconomie (waarbij zaken of diensten worden gedeeld). Nog anderen spreken bijvoorbeeld van Uberisation als synoniem voor de kluseconomie. Kortom, één wettelijke definitie die wereldwijd aanvaard wordt, ontbreekt. Ook in de literatuur is de variatie in definities erg groot.¹⁷ Wel zijn sinds december 2021 in artikel 2 van het Richtlijnvoorstel een aantal definities opgenomen die voor de toepassing van die Richtlijn gelden. Of die definities zo evident en onbetwistbaar zijn, is maar de vraag. De eventuele implementatie van dit Richtlijnvoorstel zal dat verder moeten uitwijzen. Daarom schetsen wij hieronder de begrippen zoals ze zoals ze nu gebruikt worden op de arbeidsmarkt, in de literatuur en het beleid.

Platformarbeid

Platformarbeid is één van de nieuwe vormen van arbeid die op onze arbeidsmarkten aanwezig is en ook blijft toenemen.¹⁸ Afhankelijk van de context en de auteur zijn verschillende omschrijvingen mogelijk. In een onderzoek van Eurofound over platformwerk (2018) wordt via een beknopt overzicht aangegeven welke alternatieve termen in 18 EU-lidstaten worden gebruikt. Zo blijkt bijvoorbeeld dat een meerderheid van de lidstaten de termen ‘sharing economy’, ‘platform economy’ en ‘gig economy’ als inwisselbare termen hanteert, terwijl in andere landen de termen ‘on-demand economy’, ‘crowd employment’ of ‘collaborative economy’ meer voorkomen.¹⁹

De definitie die Eures hanteert, is beknopt en luidt als volgt:²⁰

‘Platformwerk is een nieuwe vorm van het organiseren van betaald werk via digitale werkvormen.’

Arets omschrijft de kluseconomie – voor hem is dat een alternatieve term voor platformarbeid – als volgt:

¹⁶ Zie een Europese studie over de verschillende definities: EP, *The Social Protection of Workers in the Platform Economy*, by C. Forde, M. Stuart, S. Joyce, L. Oliver, D. Valizade, G. Alberti, K. Hardy, V. Trappmann, Ch. Umney & C. Carson, November 2017, p.25-26.

¹⁷ H. Bennaars, ‘De kwalificatie van de platformwerker: de gezagsverhouding naar een nieuw ‘level’?’, in: M.S. Houwerzijl e.a. (red.), *Platformisering, algoritmisering en sociale bescherming*, Deventer: Kluwer 2021, p.36.

¹⁸ Andere vormen van arbeid waarvan een groei verwacht wordt, zijn bijvoorbeeld voucher-based work, job-sharing, employee-sharing, ICT-mobile work. Zie: Eurofound, *New forms of employment: 2020 update*, December 2020.

https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/platform_work_infographic_27042021.pdf

¹⁹ Eurofound, *Employment and working conditions of selected types of platform work*, 2018, p.10.

²⁰ Eures, nieuwsartikel: ‘EU stelt richtlijn voor om de rechten van platformwerkers te beschermen’, 17 maart 2022.

‘Het tijdelijk ter beschikking stellen van skills aan anderen, zijnde een individu of bedrijf, via een digitale laag.’²¹

Eurofound defineert platformarbeid als volgt:²²

‘Platformwerk is een vorm van arbeid waarbij gebruik wordt gemaakt van een onlineplatform om organisaties of individuen in contact te brengen met andere organisaties of individuen om tegen betaling problemen op te lossen of diensten te verlenen.’

De belangrijkste kenmerken van platformarbeid zijn, aldus Eurofound:²³

- Betaald werk wordt geregeld via een onlineplatform;
- Er zijn drie partijen: het onlineplatform, de klant en de platformwerker;
- Doel is specifieke taken uit te voeren of specifieke problemen op te lossen;
- De werkzaamheden worden uitbesteed of onderaanbesteed;
- De werkzaamheden worden opgedeeld in verschillende taken;
- De diensten worden op verzoek verleend (on demand).

Platformarbeid kan online of offline (dit is in persoon, op locatie) gedaan worden. Volgens Eurofound gelden de volgende taken als de meest voorkomende:²⁴

- professional tasks (for example, software development or graphic design)
- transport (for example, person transport or food delivery)
- household tasks (for example, cleaning)
- micro tasks (for example, tagging images on web pages).

Nog een andere omschrijving van platformarbeid volgt uit een rapport van 2020 in opdracht van de EC, uitgevoerd door CEPS, EFTHEIA en HIVA-KU Leuven. Daarin wordt platformwerk als volgt ingekaderd:²⁵

‘Digitalisation can drive down transactions costs, which allows for smaller jobs (units of work) to be intermediated separately. When the intermediation of these paid jobs between the worker and the client is performed by an online platform, it is considered platform work.’

Platformwerker

De *platformwerker*, soms ook platformarbeider of platformwerkende genoemd, is de persoon die via een platform aan het werk is en in ruil daarvoor geld ontvangt. Hij²⁶ is dus één van de drie partijen betrokken bij platformarbeid: het platform, de klant/afnemer/gebruiker en de platformwerker.²⁷ Zij zijn met elkaar verbonden via een algoritme dat het werk (ook wel de klus genoemd) aanbiedt, verdeelt

²¹ M. Arets, *Platformrevolutie. Van Amazon tot Zalando, de impact van platformen op hoe wij werken en leven*, Boom/Management Impact, 2020, p.28-29.

²² Eurofound, 29 June 2018, Platform work, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/platform-work> of https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef18001en.pdf, p.9.

²³ Eurofound, 29 June 2018, Platform work, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/platform-work> of https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef18001en.pdf, p.9.

²⁴ Eurofound, 29 June 2018, Platform work, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/platform-work>

²⁵ EC, *Study to gather evidence on the working conditions of platform workers, Final Report, 13 March 2020, CEPS, EFTHEIA and HIVA-KU Leuven*, p.225.

²⁶ Daar waar hij/hem staat, wordt uiteraard ook zij/haar bedoeld.

²⁷ H. Bennaars, ‘De kwalificatie van de platformwerker: de gezagsverhouding naar een nieuw ‘level’?’, in: M.S. Houwerzijl e.a. (red.), *Platformisering, algoritmisering en sociale bescherming*, Deventer: Kluwer 2021, p.38-39.

en afhandelt en dat kan zowel offline als online. De platformwerker is dus de persoon die het werk/de dienst/het product levert aan een klant of opdrachtgever, met tussenkomst van een platform dat geregisseerd wordt door een algoritme.

Arbeidsplatform

Een *arbeidsplatform* is een business model dat transacties tussen een klant en werkende mogelijk maakt door de inzet van een digitaal proces, het algoritme. De klus die via het platform online wordt aangeboden kan online of op locatie uitgevoerd worden.

Arets noemt platformen tweezijdige marktplaatsen waarbij vraag en aanbod via het platform verlopen. Wat een platform zo uniek maakt, is de rol tussen vraag en aanbod, zonder eigen bezit.²⁸ Hij waarschuwt tegelijkertijd voor het gebrek aan verantwoordelijkheid van de platformen als marktmeester.²⁹

Het is algemeen erkend dat arbeidsplatforms drie functies kunnen kennen. Ten eerste, het platform als een digitaal prikbord (bijv. Werkspot). In die rol spelen weinig tot geen arbeidsrechtelijke aspecten tussen platform en werkende.³⁰ Ten tweede, het platform in de rol van bemiddelaar (bijv. Temper, Charly Cares, Helpling) of ten derde in de rol van werkgever/opdrachtgever (bijv. Deliveroo, Uber, Foodora). Bij deze twee laatste functies spelen uiteraard wel de arbeidsrechtelijke aspecten.

1.4 Situering Richtlijnvoorstel

Is een EU-regeling nodig?

Met de bovenstaande omschrijvingen van de begrippen ‘platformarbeid’, ‘platformwerkende’ en ‘arbeidsplatform’ is de context geschetst van het internationale dossier van platformwerk en de wens tot meer bescherming voor de platformwerkers.

Echter, voorafgaand aan de verdere analyse van dit Richtlijnvoorstel, plaatsen we nog graag deze opmerking: nieuwe regelgeving voor meer bescherming van platformwerkers zou niet nodig moeten zijn indien deze groep werkenden als ‘gewone’ werknemers zouden worden gekwalificeerd en dus onder de bestaande wetgevingen, zowel nationaal als Europees, zouden ressorteren. Zo legt ook Verhulp (professor arbeidsrecht aan Universiteit van Amsterdam) in een korte boodschap uit.³¹ De crux bij platformarbeid ligt inderdaad precies bij de arbeidsstatus van de platformwerkers: zij worden vanuit de platforms vaak ten onrechte als zelfstandigen ingeschakeld en vallen bijgevolg buiten de arbeidsrechtelijke en socialezekerheidsrechtelijke bescherming die wel beschikbaar is voor werknemers.³² Vanuit eenzelfde kritische houding geeft ook Pennings (professor sociaal recht aan

²⁸ M. Arets, *Platformrevolutie. Van Amazon tot Zalando, de impact van platformen op hoe wij werken en leven*, Boom/Management Impact, 2020, p.35 en p.28.

²⁹ M. Arets, *Platformrevolutie. Van Amazon tot Zalando, de impact van platformen op hoe wij werken en leven*, Boom/Management Impact, 2020, p.29.

³⁰ H. Bennaars 2021, p.37.

³¹ Zoek op youtube naar: ‘Evert Verhulp – Reshaping work’ (<https://www.youtube.com/watch?v=IneuLGkWWeg>) – 2021 – Policy challenges in the Platform Economy.

³² Zie ook P. Schoukens, A. Barrio & S. Montebovi, ‘Social protection of non-standard workers: the case of platform work’, in: B. Devolder (ed.), *The Platform Economy. Unravelling the Legal Status of Online Intermediaries*, Cambridge-Antwerp-Chicago: Intersentia, p.227-258.

Universiteit Utrecht) aan dat het echte probleem bij platformwerk misschien niet zozeer ligt bij het niet kunnen regelen op lidstatelijk niveau, maar eerder het niet (voldoende) willen regelen.³³

De Europese Commissie heeft in 2016 in zijn Europese Agenda voor de deeleconomie (European Agenda for the collaborative economy) het concept platformwerk toegelicht.³⁴ De EC benadrukt daar dat 'guidance' voor de lidstaten nodig is, nu een patchwork aan regelingen ontstaat in lidstaten die alle te maken hebben met deze nieuwe vorm van economie. Die deeleconomie krijgt zelfs het etiket 'de nieuwe Europese eenhoorn' (unicorn) toegewezen. Zo verklaart Commissie Vice-President Jyrki Katainen, verantwoordelijk voor Banen, Groei, Investerings en Competitie:³⁵

"A competitive European economy requires innovation, be it in the area of products or services. Europe's next unicorn could stem from the collaborative economy. Our role is to encourage a regulatory environment that allows new business models to develop while protecting consumers and ensuring fair taxation and employment conditions."

In die Europese Agenda voor de deeleconomie (2016) wordt dus toezicht op de ontwikkelingen in de platformeconomie gestimuleerd. Daarbij is enerzijds aandacht voor de mogelijkheden, de innovatie, de economische groei en concurrentie maar anderzijds zijn er ook zorgen over de arbeidsomstandigheden en bescherming van de werkers en de consumenten.³⁶ Die positieve en negatieve aspecten van de platformeconomie zijn later ook overgenomen in de Europese Pijler van sociale rechten (2017) en uiteindelijk ook in dit Richtlijnvoorstel (2021).

Actie op wetgevend vlak door een gemeenschappelijk EU-rechtskader, zoals door dit Richtlijnvoorstel ondersteund, lijkt dus nodig. Verschillende redenen liggen hieraan ten grondslag.

Ten eerste, we mogen ervan uitgaan dat op korte termijn het niet te verwachten is dat in alle EU-lidstaten, op basis van nationale wetgeving, alle platformwerkers die voldoen aan het gezagscriterium ook inderdaad de wettelijke kwalificatie van werknemers krijgen.

En, ten tweede, zelfs als niet iedere platformwerker een werknemer zou zijn, dan nog is het ook niet te verwachten, op korte termijn, dat het wettelijk onderscheid (ook weer op nationaal niveau) tussen werknemer en zelfstandige zo helder is dat het ook steeds leidt tot een onbetwiste kwalificatie van óf werknemer óf zelfstandige.

Ten derde, ook de platformen hebben juridische duidelijkheid nodig bij de uitvoering van hun activiteiten. Ten vierde, door het digitale karakter van platformarbeid vormen grensoverschrijdende aspecten in deze arbeidsrelatie geen belemmering voor de verdeling en uitvoering van arbeid. De EC meent dat het daarom ook niet nodig en nuttig is om te wachten op nationale initiatieven en oplossingen aangezien platforms dan steeds op zoek zullen gaan naar die lidstaten waar de voor hen meest gunstige regelingen gelden.

Bij gebrek aan die heldere, wettelijke kwalificatie wordt de laatste jaren daarom een beroep gedaan op rechterlijk ingrijpen. In veel EU-lidstaten, maar ook in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, worden bij gebrek aan regelgeving of handhaving van de regelgeving, rechterlijke uitspraken gewezen waarbij platformwerkenden vaker het werknemersstatuut dan het

³³ F. Pennings, 'Bescherming van platformwerkers: door Europa of door lidstaten?', *TRA* 2022/19, p.1.

³⁴ EC, Press Release, 'A European agenda for the collaborative economy', Brussels, 2 June 2016, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_2001

³⁵ EC, Press release, 'A European agenda for the collaborative economy', Brussels, 2 June 2016, p.1.

³⁶ Eurofound, Werkgelegenheid en arbeidsomstandigheden van geselecteerde soorten platformwerk, samenvatting, p.1

zelfstandigenstatuut krijgen toegewezen.³⁷ De rechters oordelen dus meestal dat deze werkenden geen onafhankelijke contractanten zijn maar werknemers en de platformen werkgevers in plaats van opdrachtgevers.³⁸ In de EU waren tot eind 2021 meer dan 100 rechterlijke uitspraken en 15 administratieve besluiten genomen over de arbeidssituatie van platformwerkers en veel rechtszaken lopen nog.³⁹

De toename van het aantal rechtszaken over platformwerk blijkt ook uit het rapport *Study to gather evidence on the working conditions of platform workers*, waarin werd vermeld dat in 16 van de 30 gevraagde landen rechtspraak over platformwerk is geweest.⁴⁰ De rechtspraak kan betrekking hebben op de arbeidsstatus en overeenkomstige rechten, mededingingsrecht, licentievereisten, belastingen of gegevensbescherming.⁴¹ De toename van het aantal rechtszaken waarbij platformwerk is betrokken zou een indicatie kunnen zijn dat de huidige regelgeving onvoldoende is toegesneden op dit fenomeen.

Het meest geschikte instrument om vanuit de EU op dit moment platformwerk op Europees niveau te (helpen) reguleren is een Richtlijn, zo besliste de EC.⁴² Dat betekent dat lidstaten, indien het voorstel wordt aangenomen, twee jaar de tijd krijgen voor de omzetting van de Richtlijn in nationale wetgeving waarbij eigen accenten mogelijk zijn in de minimumkaders die de Richtlijn aangeeft.

Karakter van platformwerk?

Dat platformwerk – als ‘nieuwe’ vorm van arbeid – een ander wetgevend kader nodig heeft dan de bestaande regelgeving, is goed verdedigbaar. De huidige wetgeving, zowel nationaal als Europees, is namelijk nog steeds voornamelijk afgestemd op standaard werkenden. Dat zijn werknemers die een fulltime dienstverband voor onbepaalde tijd hebben bij één werkgever.⁴³ Deze standaard arbeidsrelatie geldt nog steeds als maatgevend voor bestaande wetgevende kaders maar past uiteraard niet goed op de situatie van de platformwerker.

Platformwerk dat buiten de kaders van een werkgever-werknemer relatie wordt uitgevoerd – zoals tot nu toe in de meerderheid van de gevallen geldt – wordt daarom als een typisch voorbeeld van niet-standaard werk gezien. De klassieke elementen van een standaard arbeidsrelatie ontbreken namelijk. Zo wordt de werkende bijvoorbeeld niet door een werkgever maar door een algoritme geïnstrueerd, of wordt de beloning niet als een salaris op vaste tijdstippen betaald maar per taak.

Verder geldt dat de relatie tussen de platformwerker en het platform minder vast is dan een standaard arbeidsrelatie, althans dat is wat in een groot aantal gevallen wordt nagestreefd door één partij of soms beide partijen. Dat impliceert in de meeste gevallen een onregelmatig werkpatroon, een combinatie van meerdere opdrachtgevers, een afwisseling tussen korte en lange klussen, vrijheid tot

³⁷ Op internationaal niveau geldt dit zeker voor de platforms Uber en Deliveroo. Landenspecifieke cases voor kleinere platformen of nationaal opererende platformen bevestigen deze trend (bijv. in Nederland voor Helpling).

³⁸ Opgemerkt moet worden dat dit vooral speelt bij platformwerk op locatie (offline).

³⁹ EC, ‘Vragen en antwoorden: de arbeidsomstandigheden van platformwerkers verbeteren’, 9 december 2021; EC, 9 december 2021, SWD(2021) 396 final, p.10.

⁴⁰ Zachary Kilhoffer c.s., *Study to gather evidence on the working conditions of platform workers*, 2020, p. 18

⁴¹ Zachary Kilhoffer c.s., *Study to gather evidence on the working conditions of platform workers*, 2020, p. 100.

⁴² Wij gaan hier verder niet in op de wettelijke basis en subsidiariteitstoets. Zie daarvoor o.a. EC, 9 december 2021, SWD(2021) 396 final, p.16-17.

⁴³ K.V.W. Stone & H. Arthurs, ‘The transformation of employment regimes: a worldwide challenge’, in: K.V.W. Stone and H. Arthurs (eds.), *Rethinking workplace regulation: Beyond the standard contract of employment*, New York: Russell Sage Foundation 2013. Zie ook: EC, *Study to gather evidence on the working conditions of platform workers, Final Report, 13 March 2020, CEPS, EFTHEIA and HIVA-KU Leuven*, p.35.

aanbieden en accepteren (in theorie) en minder rechten en plichten dan in een klassieke standaard arbeidsrelatie waar werkgever en werknemer kunnen rekenen op wederzijdse verbintenissen.

Hier wordt verder niet ingegaan op de vraag in hoeverre platformwerkenden inderdaad ‘nieuwe’ werkenden zijn en/of platformarbeid inderdaad zo sterk verschilt van ‘gewoon’ werk. Men kan hier namelijk met een gemengde blik naar kijken: enerzijds zijn platformwerkenden gewoon werkenden die (nog) niet in het klassieke systeem van werknemer of zelfstandige passen en anderzijds zijn het werkenden op de arbeidsmarkt die meer via een digitale tool werken dan de klassieke werknemer of zelfstandige voor wie decennia geleden de wetgeving is geschreven. Het werk dat in de platformeconomie verzet wordt, is met andere woorden lang niet zo nieuw of anders als het werk in de vorige eeuw. Wat wel anders is, is de wijze waarop het werk verdeeld en uitgevoerd wordt.⁴⁴ Er zit een digitale laag omheen: ‘de ‘online’ mentaliteit en werkwijze worden geprojecteerd op de ‘offline’ wereld.’⁴⁵

Grensoverschrijdende arbeidsmarkt

Wat ook opgemerkt moet worden, is dat platformwerk in een grensoverschrijdende context de complexiteit van de moderne al complexe werksituaties uitvergroot. Niet-standaard werksituaties, zoals *platformwerk*, dagen namelijk het arbeidsrecht, het socialezekerheidsrecht en het fiscale recht al een stuk meer uit dan de standaard werksituaties dat doen. Daar bovenop komt dat *grensoverschrijdend* platformwerk nog moeilijker in te passen is in bestaande wetgevende kaders. Dat is te wijten aan een combinatie van factoren waarvan we hier de belangrijkste opsommen. Niet alleen zijn meerdere partijen (de klant, het platform en de werkende) betrokken; ook het gebruik van digitale technologie en algoritmes én het gebrek aan informatie-uitwisseling tussen landen zijn extra factoren die het wettelijk regelen van grensoverschrijdend platformwerk bemoeilijken. Dat verhoogt het gevaar van fraude, misbruik, zwart werk en gebrekkige rechten.⁴⁶ En uiteraard moet ook rekening worden gehouden met het feit dat platformwerkers tegelijkertijd via meerdere platformen (kunnen) werken maar ook dat platformen in meerdere landen werkzaam zijn. Kortom, grensoverschrijdend platformwerk is een ‘veelkoppig en erg beweeglijk fenomeen’ dat zich in allerlei bochten wringt en moeilijk te doorgronden en te voorspellen is. Grensoverschrijdend platformwerk vraagt dus van de wetgever – zowel nationaal als Europees – om een creatieve, slimme en open blik om een en ander in wetgevende kaders te kneden.

Voor- en nadelen van platformwerk

De voordelen van platformwerk zijn velerlei, zowel voor de werkenden als de platforms: flexibiliteit, makkelijke toegang tot de arbeidsmarkt (ook voor kwetsbare personen, die anders niet zo vlot op de arbeidsmarkt kunnen instromen of deelnemen), innovatie, snelheid bij het samenbrengen van vraag en aanbod, ...

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld de Sociale Economische Raad (SER) in zijn verkenning 20/09; zie ook B. Devolder (ed.), *The Platform Economy. Unravelling the Legal Status of Online Intermediaries*, Cambridge-Antwerp-Chicago: Intersentia,

⁴⁵ M. Arets, *Platformrevolutie. Van Amazon tot Zalando, de impact van platformen op hoe wij werken en leven*, Boom/Management Impact, 2020, p.29.

⁴⁶ EC, *Study to gather evidence on the working conditions of platform workers, Final Report, 13 March 2020, CEPS, EFTHEIA and HIVA-KU Leuven*, p.94.

Naast de voordelen worden ook negatieve effecten en risico's gekoppeld aan platformwerk.⁴⁷ Dat zijn onder andere de onduidelijke status van de werkers, de beperkte bescherming van gezondheid en veiligheid op het werk (bijvoorbeeld op de weg of achter de pc thuis), de lage vergoedingen, het gebrek aan scholing, het ontbreken van collectiviteit onder werkers⁴⁸, het in gevaar zijn van de bestaande rechten en plichten voor arbeids- en socialezekerheidsrecht, enz. Wij richten ons hier vooral op het laatste punt.

Het zijn deze negatieve effecten en uitdagingen die de belangrijkste drijfveren zijn voor actie vanuit Europa. Zo blijkt ook letterlijk uit dit Richtlijnvoorstel van december 2021 en uit de recente rapporten rondom platformwerk. Er blijven namelijk in zowat alle lidstaten en op Europees niveau teveel mankementen bestaan met betrekking tot platformwerk.⁴⁹ Enkele aspecten die zeker nog (beter) geregeld moeten worden, zijn onder andere: de werktijden, de vergoedingen, de vertegenwoordiging, de werkplek, de bepaling van de werkgever en de bepaling van de status van de werkende.⁵⁰ Van de platformen worden dus een aantal acties voor meer bescherming van de werkenden geëist.

Een algemeen doel en drie specifieke doelen

Het **algemene doel** van dit Richtlijnvoorstel – verbetering van de arbeidsomstandigheden en sociale rechten van platformwerkers én tegelijk ondersteuning van de duurzame groei van de digitale arbeidsplatformen in de EU – wordt nagestreefd door **drie specifieke doelen**⁵¹:

- 1) de **correcte arbeidsstatus** van de platformwerker bepalen: is hij/zij werknemer of zelfstandige? Een juiste kwalificatie van de arbeidsrelaties betekent langs de ene kant dat meer werkenden in de EU het statuut van werknemer krijgen en dus ook alle daarbij horende rechten. Langs de andere kant zullen andere werkenden echte zelfstandigen worden doordat sommige platformen hun bedrijfsmodellen aanpassen.⁵² Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat, als het aan de Europese Commissie ligt, door deze Richtlijn de nu zelfstandige chauffeurs, schoonmakers en maaltijdbezorgers binnen de EU zich binnenkort werknemer kunnen noemen, met alle bijbehorende rechten. Kortom, de schijnzelfstandigheid bij digitale platforms wordt aangepakt.
- 2) zorgen voor meer rechten, transparantie en verantwoordingsplicht bij het **algoritmisch beheer**. Dat biedt platformwerkers meer inzicht in de prijsbepaling en in de wijze waarop zij taken al dan niet krijgen toegewezen. En daardoor zijn zij ook in staat om beslissingen rondom hun arbeidsomstandigheden aan te vechten.⁵³

⁴⁷ Zie o.a. EC, 9 december 2021, COM(2021) 762 final. Ook de ILO bevestigt in Working Paper 70 van 21 juni 2022 (A global analysis of worker protest in digital labour platforms) dat de vier belangrijkste redenen van platformwerkers om te protesteren geld, arbeidsstatus, gezondheid en veiligheid zijn. Zie www.ilo.org.

⁴⁸ Zeer recent, op 29 september 2022, heeft de EC echter in een mededeling richtlijnen aangegeven in verband met collectieve overeenkomsten voor solo self-employed persons. Zie EC, 29 september 2022, C(2022) 6846 final.

⁴⁹ Voor meer informatie over de uitdagingen op nationaal en Europees vlak, zie ook het rapport van EC, *Study to gather evidence on the working conditions of platform workers, Final Report, 13 March 2020, CEPS, EFTHEIA and HIVA-KU Leuven*, hoofdstuk 7.

⁵⁰ Zie voor een overzicht van de aspecten, in de verschillende EU-lidstaten, ook het rapport van EC, *Study to gather evidence on the working conditions of platform workers, Final Report, 13 March 2020, CEPS, EFTHEIA and HIVA-KU Leuven*, Hoofdstuk 4 en p.223-224.

⁵¹ Zie voor deze drie specifieke doelstellingen: art.1 & Toelichting p.3-4 van COM(2021) 762 final of ook: EC, SWD(2021) 396 final, p.19 e.v.

⁵² Eures, *EU stelt richtlijn voor om de rechten van platformwerkers te beschermen*, nieuwsartikel 17 maart 2022, zie: https://ec.europa.eu/eures/public/eu-proposes-directive-protect-rights-platform-workers-2022-03-17_nl

⁵³ EC, 'Vragen en antwoorden: de arbeidsomstandigheden van platformwerkers verbeteren', 9 december 2021.

- 3) verbeteren van de **traceerbaarheid en handhaving** van platformwerk, ook in grensoverschrijdende situaties, door aan platformen te vragen om het werk te declareren in het land van uitvoering en ook bepaalde gegevens over de platformwerkers en de arbeidsomstandigheden ter beschikking te stellen van de nationale autoriteiten.⁵⁴

Een vierde, specifieke doel wordt separaat aangehaald. De EC wil namelijk ook de **collectieve onderhandelingen en het sociaal overleg** versterken. De voorgestelde Richtlijn benadrukt daarom ook het belang van goede informatie voor en raadpleging van de werkenden en hun vertegenwoordigers over besluiten van algoritmisch beheer. In het voorstel wordt, vooral in artikel 9, aangegeven dat de sociale dialoog over algoritmisch beheer op die manier moet worden bevorderd.⁵⁵

Alhoewel het voorstel zich met name richt op het arbeidsrecht en sociale rechten, volgt na de evaluaties in paragraaf 3, 4 en 5 een beschouwing over mogelijke fiscale implicaties. Immers het werken via platformen heeft ook gevolgen voor het fiscale rechtsgebied. Het heffen van het inkomen verkregen uit platformwerk kan een mogelijk probleem vormen.⁵⁶

Samengevat, de voorgestelde Richtlijn voor de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk vormt een aanvulling op het EU-acquis en past bij de snel veranderende wereld. De nieuwe uitdagingen die platformwerk brengt voor zowel de werknemers als de zelfstandigen, de klanten, de arbeidsmarkt, de nationale autoriteiten, de grensoverschrijdende relaties en de platformen zelf, hebben geleid tot dit initiatief van de Europese Commissie.

2. Doelstellingen & Methode

2.1 Effecten Vandaag of in de Toekomst: Ex-ante

Deze grenseffectenbeoordeling heeft een ex-ante karakter aangezien de analyse gericht is op het voorstel voor een Europese Richtlijn, van december 2021, voor de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk.

Indien het voorstel inderdaad uitmondt in een Richtlijn, heeft dat invloed op een grote groep werkenden in de EU.⁵⁷ Zoals hierboven vermeld (onder 1.4) worden er naast het algemene doel, ook specifieke doelen nagestreefd.

Als de eerste specifieke doelstelling – de correcte arbeidsstatus – wordt gehaald dan betekent dat voor de **werknemers** naar schatting een her-kwalificatie als werknemer voor tussen de 1,72 miljoen en 4,1 miljoen mensen, waarvan ongeveer 2,35 miljoen mensen op locatie en 1,75 miljoen mensen online.⁵⁸ Daarmee krijgen deze nieuwe werknemers toegang tot het nationale en EU-acquis op het vlak van arbeid. En zij die nu minder dan het minimumloon verdienen, gaan gezamenlijk tot 484 miljoen euro

⁵⁴ EC, 'Vragen en antwoorden: de arbeidsomstandigheden van platformwerkers verbeteren', 9 december 2021; ook EC, SWD(2021) 396 final, p.18.

⁵⁵ Zeer recent, op 29 september 2022, heeft de EC in een mededeling richtlijnen aangegeven in verband met collectieve overeenkomsten voor solo self-employed persons. Zie EC, 29 september 2022, C(2022) 6846 final.

⁵⁶ Bijvoorbeeld in Denemarken is het een uitdaging gebleken om inkomsten verworven uit platformwerk te belasten. Zie Zachary Kilhoffer c.s., Study to gather evidence on the working conditions of platform workers, 2020, p. 67.

⁵⁷ EC, 9 december 2021, COM(2021) 762 final, Toelichting p.14.

⁵⁸ EC, 9 december 2021, COM(2021) 762 final, Toelichting p.14.

per jaar meer verdienen. Dat komt neer op een gemiddelde loonstijging van 121 euro per jaar (variërend van 0 euro tot 1.800 euro per persoon per jaar).

Voor de **zelfstandigen** zou deze Richtlijn leiden tot een bevestiging van de zelfstandige-status voor 3,8 miljoen mensen. Daarmee zouden zij dus meer autonomie en flexibiliteit moeten krijgen en minder afhankelijk zijn van de platforms als ‘werkgever’.

Als ook de tweede specifieke doelstelling – meer billijkheid, transparantie en verantwoordingsplicht bij het algoritmisch management bij de platforms – wordt bereikt, kan dat leiden tot een verbetering van de arbeidsvoorwaarden voor meer dan 28 miljoen mensen, zowel werknemers als zelfstandigen, én tot meer transparantie van het gebruik van artificiële intelligentie op de werkplekken.⁵⁹

De derde specifieke doelstelling – verbetering van transparantie en traceerbaarheid van platformwerk, ook in grensoverschrijdende situaties – zou moeten leiden tot betere handhaving door nationale autoriteiten, van de bestaande regels op vlak van arbeidsrecht, fiscaal recht en sociale zekerheid.

2.2 Afbakening

In dit dossier wordt de term ‘grensgebied’ ruim gehanteerd. Het ‘grensgebied’ wordt niet gekoppeld aan bepaalde Euregio’s of andere grensregio’s maar geldt voor het Nederlandse grondgebied waarmee grensverkeer bestaat of kan bestaan. Het ‘grensgebied’, zoals hier bedoeld, omvat dus het Nederlandse grondgebied waar elke vorm van grensoverschrijdende werkactiviteit binnen Europa voorkomt. Dat betekent dat de term ‘grensgebied’ geldt voor de klassieke grensarbeiders die minimaal wekelijks heen en weer reizen maar ook geldt voor de werkenden die bijvoorbeeld wonen en/of werken in Nederland in combinatie met een (digitale) baan in een andere Europese lidstaat.

De tweede afbakening betreft de groep werkenden die in deze analyse worden bestudeerd: de platformwerkers. Platformwerk is bij uitstek een vorm van werk die niet altijd gebonden is aan fysieke werklocaties. Een deel van de platformwerkers verplaatst zich uiteraard wel om hun werk uit te voeren (bijvoorbeeld de taxichauffeurs, de fietskoeriers, de schoonmakers, en het horecapersoneel wiens werk gekozen of aangewezen wordt via een algoritmische app) en zij hebben daarom wel nog fysieke werkplekken. Voor een ander deel van de platformwerkers is die fysieke verplaatsing naar een werklocatie bij een klant of opdrachtgever niet nodig omdat het werk zich uitsluitend online afspeelt (IT, design, accountancy, click work). Deze twee groepen platformwerkers behoren samen tot de groep werkenden in deze grenseffectenbeoordeling die (in potentie) dus groot is en in Europa nu ongeveer 28 miljoen mensen betreft.

De derde afbakening in dit dossier is het onderzoeksobject, namelijk de gevolgen van deze Richtlijn voor de sociale bescherming en de fiscaliteit van platformwerkers. Daarbij vermelden we dat de fiscale aspecten weliswaar van groot belang zijn voor de platformwerker maar in de Richtlijn slechts summier aan bod komen en daarom in dit dossier ook beperkt besproken worden. De focus ligt op socialezekerheids- en arbeidsrechtelijke aspecten, waarbij we echter ook keuzes moeten maken en daarom verder niet ingaan op hoofdstuk III van de voorgestelde Richtlijn – over het algoritmisch beheer (de tweede specifieke doelstelling, zie 1. Inleiding).

⁵⁹ EC, 9 december 2021, COM(2021) 762 final, Toelichting p.14.

2.3 De onderzoeksthema's, Principes, Benchmarks en indicatoren van het Dossier

2.3.1 De onderzoeksthema's

De ITEM-grenseffectenbeoordelingen worden ingekaderd aan de hand van de volgende drie thema's: Europese integratie, duurzame ontwikkeling/socio-economische ontwikkeling en Euregionale cohesie.

Voor Thema 1, de Europese integratie, worden de grensoverschrijdende effecten bestudeerd voor de werknemers, de zelfstandigen, de digitale arbeidsplatformen, andere bedrijven en de lidstaten. Al deze partijen worden, al dan niet expliciet, benoemd in de Toelichting bij het Richtlijnvoorstel en verdienen dus nader onderzoek. We doen dit aan de hand van de items 'correcte arbeidsstatus' en 'transparantie van platformregels en handhaving'. Dat zijn de eerste en derde specifieke doelstelling.

Ook Thema 2, de duurzame ontwikkeling, wordt door de EC als speerpunt genoemd bij dit Richtlijnvoorstel omdat platformwerk een blijvende werkvorm op de toekomstige arbeidsmarkt én grensoverschrijdend kan zijn omwille van zijn digitale karakter. Dit thema is sterk afhankelijk van kwantitatieve data. In de Toelichting bij het Richtlijnvoorstel en in andere documenten, presenteert de EU wel data, maar geeft daarbij aan dat het om schattingen gaat. Opmerkelijk, maar deels begrijpelijk, is de grote bandbreedte van de schattingen. Zo wordt bijvoorbeeld de totale groep aan platformwerkenden in 2021 geschat op 28 miljoen mensen en in 2025 op 43 miljoen. En het aantal mensen dat door de Richtlijncriteria een her-kwalificatie als werknemer zou moeten krijgen wordt geschat tussen de 1,72 miljoen en 4,1 miljoen.⁶⁰

Thema 3, de Euregionale cohesie, omvat de samenwerking van overheden, burgers en bedrijven vanuit een Euregionaal of Europees perspectief. Interessant om te onderzoeken is of ondernemers en werkenden aan de beide kanten van de grens sterker naar elkaar toegroeien door dit Richtlijnvoorstel of dat het net het tegengesteld effect heeft en platformarbeid minder aantrekkelijk maakt in de grensregio's. Ook hier wordt de analyse gekoppeld aan de items 'correcte arbeidsstatus' en 'transparantie van platformregels en handhaving'. Dat zijn de eerste en derde specifieke doelstelling

⁶⁰ EC, 9 december 2021, COM(2021) 762 final, Toelichting p.1 en p.14.

2.3.2 Dossier Platformwerks: Principes, Benchmarks en Indicatoren voor een positieve situatie in Grensregio's

| Thema | Principes | Benchmark | Indicatoren |
|--|---|--|--|
| Europese Integratie | <ul style="list-style-type: none"> • Welzijn van de EU volkeren <ul style="list-style-type: none"> ○ art.3, lid 1 VEU⁶¹ • Recht op gezonde, veilige en waardige arbeidsomstandigheden <ul style="list-style-type: none"> ○ art.31 Handvest grondrechten EU • Recht van werknemers op informatie en raadpleging <ul style="list-style-type: none"> ○ art. 27 Handvest grondrechten EU • Recht op bescherming van persoonsgegevens <ul style="list-style-type: none"> ○ art.8 Handvest grondrechten EU ○ art.16, lid 2 VWEU • Vrijheid van ondernemerschap <ul style="list-style-type: none"> ○ art.16 Handvest grondrechten EU • Vrije verkeer van diensten art.56 VWEU⁶² • Vrije verkeer van personen <ul style="list-style-type: none"> ○ art.3, lid 2 VEU • Vrije verkeer van werknemers <ul style="list-style-type: none"> ○ art.45, lid 1 VWEU • Alle werknemers recht op billijke en gelijke behandeling voor arbeidsvoorwaarden, sociale bescherming en opleiding <ul style="list-style-type: none"> ○ beginsel 5 Europese Pijler Sociale Rechten • Werknemers en schijnzelfstandigen onder de EU-arbeidswetgeving (EU-acquis voor minimumnormen) <ul style="list-style-type: none"> ○ art.153 VWEU ○ Eur.Hof van Justitie: C-256/01 (Allonby) en C-413/13 (FNV Kiem) | <p>1) <i>Vergelijking van problemen platformwerk in nationale werksituatie met platformwerk in grensoverschrijdende werksituaties</i></p> <p>2) <i>Vergelijking van problemen standaard werkenden (werknemer fulltime) met problemen platformwerkenden</i></p> | <p>1) de platformwerker heeft een juiste kwalificatie van de arbeidsstatus : hij is werknemer of zelfstandige; weet dat ook en krijgt daardoor toegang tot toepasselijke arbeidsrechten en sociale bescherming</p> <p>2) de regels voor geautomatiseerde monitoring en besluitvorming bij platformwerk zijn helder.</p> <p>3) transparantie en traceerbaarheid van ontwikkelingen bij platformwerk, ook in grensoverschrijdende situaties, én handhaving</p> |
| Duurzame ontwikkeling/ Socio-economische ontwikkeling | <ul style="list-style-type: none"> • Duurzame ontwikkeling van Europa & sociale markteconomie met groot concurrentievermogen & gericht op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang | | RL heeft effect op 28 miljoen (2021) en 43 miljoen platformwerkers (2025) |

⁶¹ VEU: Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁶² VWEU: Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

| | | | |
|----------------------------|---|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> ○ art.3, lid 3 VEU ○ art.151 VEU ● Recht op collectieve onderhandelingen <ul style="list-style-type: none"> ○ ILO-verdrag 98, aangevuld met 135 en OESO-Richtlijnen V, art.8 | | |
| Euregionale cohesie | <ul style="list-style-type: none"> ● Economische, sociale en territoriale samenhang, en solidariteit tussen lidstaten <ul style="list-style-type: none"> ○ art.3, lid 3 VEU ● Loyale samenwerking <ul style="list-style-type: none"> ○ art.4, lid 3 VEU ● Vrije verkeer van personen <ul style="list-style-type: none"> ○ art.3, lid 2 VEU en art.45 VWEU ● Interne markt <ul style="list-style-type: none"> ○ art.3, lid3 VEU ● Vrije verkeer van diensten <ul style="list-style-type: none"> ○ art.56 VWEU | ● | Mogelijke gevolgen: <ol style="list-style-type: none"> 1) Door de RL zijn er minder activiteiten in grensgebieden 2) Geen /minder platformbedrijven in de Euregio omdat zij problemen met hun werkers willen vermijden 3) Bepaalde platformbedrijven (of hoofdzetels) verplaatsen hun activiteiten naar andere lidstaat 4) Andere platformbedrijven zijn blij met vertrek van hun concurrenten uit de regio |

3. Evaluatie Thema Europese Integratie

Voor thema 1, de Europese integratie, wordt bestudeerd welke grensoverschrijdende effecten te verwachten zijn van het Richtlijnvoorstel. Dat gebeurt voor de volgende betrokken partijen: de werknemers, de zelfstandigen, de digitale arbeidsplatformen, andere bedrijven en de lidstaten.⁶³ Zoals aangegeven in 2.3.1 doen we de analyse aan de hand van twee items, namelijk de ‘correcte arbeidsstatus’ en de ‘transparantie van platformregels’.

3.1 Correcte arbeidsstatus

Een van de hoofddoelen van het voorstel van Richtlijn is helderheid in het arbeidsstatuut van de platformwerkers, zoals uit artikel 4 blijkt. Dat moet enerzijds schijnzelfstandigheid voorkomen maar anderzijds ook de positie van de echte werknemers (meer bescherming en duidelijkheid) en echte zelfstandigen (meer ondernemerschap en vrijheid) versterken.

Werknemers en zelfstandigen

Het belangrijkste gevolg voor werknemers en zelfstandigen dat door dit Richtlijnvoorstel wordt nagestreefd, is de vaststelling van een duidelijke arbeidsstatus aan de hand van artikel 4.

⁶³ Deze partijen worden genoemd in de Toelichting bij het Richtlijnvoorstel.

Voor de meerderheid van de platformwerkers betekent dat een herkwalificatie van hun status als werknemer, en voor een deel van de platformwerkers betekent dat een bevestiging van hun zelfstandige status (zie 1. en 2.1). Voor beide groepen werkenden is duidelijkheid rondom hun statuut dus de winst.

Graag merken we nog op dat naast deze twee groepen werkenden soms nog een andere groep wordt onderscheiden: namelijk de werkende die zowel kenmerken heeft van een werknemer als van een zelfstandige. Op de nieuwe arbeidsmarkt waar de deeleconomie deel van uitmaakt, is de platformwerker, volgens sommigen, een werkende die past in die derde categorie.⁶⁴ Toch heeft de discussie over een mogelijk derde arbeidsstatuut niet geleid tot een regeling in die zin. Het Richtlijnvoorstel voert dus geen nieuwe categorie in, maar houdt vast aan de twee bestaande statuten van werknemer of zelfstandige zijn.

En precies dat gebrek, tot op heden, aan een duidelijk statuut van óf werknemer-zijn óf zelfstandige-zijn, leidt tot vele vragen over arbeidsvoorwaarden, arbeidstijden, veiligheid en gezondheid, ziekteverlof, werkloosheid, pensioen, ziektekostenverzekering en fiscaliteit.

Artikel 4, lid 1 van het Richtlijnvoorstel luidt als volgt:

‘Er is een wettelijk vermoeden dat de contractuele verhouding tussen een digitaal arbeidsplatform dat *zeggenschap heeft over de uitvoering van werk* in de zin van lid 2 en een persoon die platformwerk verricht via dat platform, een arbeidsverhouding is. Daartoe stellen de lidstaten een kader van maatregelen vast, in overeenstemming met hun nationale wettelijke en gerechtelijke systemen. [...]

Artikel 4, lid 2 bepaalt dat *zeggenschap over de uitvoering van werk* geldt als aan ten minste twee van de daar vermelde vijf criteria is voldaan. Zo ja, dan moet beslist worden dat tussen het platform en de werkende een werknemer-werkgever relatie bestaat. Die vijf elementen die getoetst worden, voor aanvang van de arbeidsrelatie, zijn: het platform bepaalt de vergoeding; verplicht de werkende tot bepaald gedrag en uiterlijk; houdt toezicht op het werk; beperkt de vrijheid om het werk te organiseren/aanvaarden/weigeren; en beperkt de mogelijkheid tot uitbouwen van eigen klantenbestand of te werken voor derden.

Indien alle lidstaten deze criteria moeten aanhouden, zal dat inderdaad de Europese integratie bevorderen. Toch is er ook kritiek op de lijst van de vijf criteria. Zo benadrukt het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) dat deze kwalificatiecriteria ‘geen recht doen aan de dynamische en snelle ontwikkeling van de digitale markt en voortdurend zouden moeten worden bijgewerkt, waardoor ze vaag en dubbelzinnig worden.’⁶⁵ Het EESC vindt dat de in artikel 4 vermelde criteria teveel uitgaan van de mate van zeggenschap van het platform over de werkzaamheden van de platformwerker waardoor de onevenwichtige machtsverhouding onvoldoende wordt bijgestuurd. Verder geeft het EESC in haar advies ook aan dat platforms die criteria te makkelijk kunnen omzeilen door de constant wijzigende omgeving. Daarom adviseert het EESC om slechts één criterium voor het wettelijk vermoeden van een arbeidsverhouding aan te houden, dat platforms dan (uiteraard) kunnen weerleggen op grond van artikel 5.

⁶⁴ Zie o.a. Europees Comité van de Regio's, 'Advies, Platformwerk – lokale en regionale regelgevingskwesties', 4-5 december 2019, SEDEC-VI/051, p.6.

⁶⁵ EESC, Advies bij pakket arbeidsvoorwaarden – platformwerk, SOC/709 bij punt 1.11 en 4.2.

Wij kunnen ons vinden in de kritiek van het EESC op die vijf criteria wat betreft hun betrekkelijkheid en het feit dat de platforms zullen proberen die te omzeilen. De oplossing die het EESC aanbiedt als veel passender, is het wettelijke vermoeden van een arbeidsverhouding voor alle platformwerkers die werken onder de aansturing, controle en/of de organisatie van een digitaal platform dat gebruik maakt van algoritmisch beheer.⁶⁶ En enkel als platforms kunnen aantonen dat ze geen commerciële zeggenschap uitoefenen over de manier waarop de platformwerkers hun arbeid of diensten verrichten, kan dit wettelijk vermoeden worden weerlegd.⁶⁷

Kortgezegd, het wettelijk vermoeden van een arbeidsverhouding op basis van de criteria in artikel 4 biedt op het eerste zicht voordelen voor de Europese integratie omdat in de lidstaten gelijke wettelijke kaders worden geschapen. Dat impliceert meer rechten en sociale bescherming voor een grote groep platformwerkers. Platforms zouden op basis van artikel 4 in de verschillende lidstaten namelijk op dezelfde manier worden beoordeeld wat betreft hun relatie tot hun platformwerkers. De vraag is echter, zoals het EESC aangeeft, of die criteria wel de meeste geschikte zijn, omdat verwacht wordt dat platformen die zullen proberen te omzeilen.

De platformen

Of de Richtlijn ook voor meer Europese integratie zorgt vanuit het perspectief van de platforms, is waarschijnlijk positief te beantwoorden. Platforms zullen namelijk in de lidstaten op ongeveer dezelfde wijze beoordeeld worden – de Richtlijn biedt minimumvoorwaarden die vervolgens op lidstatelijk niveau moeten worden ingevuld en slechts in geringe mate van elkaar kunnen verschillen.

Artikel 1 van het Richtlijnvoorstel bepaalt dat de Richtlijn van toepassing is op de digitale arbeidsplatformen die platformwerk in de EU organiseren, ongeacht hun vestigingsplaats en ongeacht het recht dat anderszins van toepassing is. Het beslissende element voor de territoriale toepassing van de Richtlijn is dus de plaats waar het werk wordt gedaan en niet de vestiging van het platformbedrijf. Dit element, samen met het wettelijk vermoeden van artikel 4, beperkt in zekere mate de vrijheid en flexibiliteit van de platformbedrijven om zich zo te organiseren dat zij in de voor hen meest gunstige lidstaten en omstandigheden functioneren.

Of de Europese integratie inderdaad zo eenvoudig gediend is met dit voorstel, hangt af van de invulling die lidstaten zullen geven aan de Richtlijn en ook van de inventiviteit van de platformbedrijven. Hoe zij zullen reageren eenmaal dit voorstel tot Richtlijn wordt uitgevoerd, is lastig te voorspellen.

Zoals aangegeven in de verschillende documenten bij dit voorstel, is het algemene doel het handhaven en versterken van de interne markt door een gelijk speelveld voor alle actoren te waarborgen.⁶⁸ Met die actoren worden bedoeld: de traditionele ondernemingen en de ondernemingen die in sterke mate werken op basis van algoritmisch beheer (zowel via online als offline werk).

⁶⁶ EESC, Advies bij pakket arbeidsvoorwaarden – platformwerk, SOC/709 bij punt 4.2.5.

⁶⁷ EESC, Advies bij pakket arbeidsvoorwaarden – platformwerk, SOC/709 bij punt 4.2.5.

⁶⁸ Zie o.a. Toelichting bij EC, 9 december 2021, COM(2021) 762 final, p.16-17; EESC, Advies bij pakket arbeidsvoorwaarden – platformwerk, SOC/709 bij punt 1.3 en 1.4; EC, 9 december 2021, SWD(2021) 396 final, p.33-34.

Andere bedrijven

Een belangrijk doel van de Richtlijn is inderdaad ook om de andere bedrijven, de meer ‘traditionele ondernemingen’, op gelijke wijze te behandelen als de digitale ondernemingen.⁶⁹ De traditionele bedrijven, met bedrijfspanden en personeel, hebben tot op heden over het algemeen hogere kosten die de digitale bedrijven juist zoveel mogelijk proberen te vermijden. Bedrijven die mensen in dienst hebben en daarvoor sociale bijdragen betalen, hebben gemiddeld een kostenpost die 24,5% hoger ligt dan bedrijven die enkel met zelfstandigen werken, hetzij in traditionele bedrijven hetzij in platformbedrijven.⁷⁰ De EC wil meer gelijk speelveld creëren tussen alle bedrijven op de Europese markt en wil dat door dit voorstel bereiken. Indien dat lukt, komt dat de Europese integratie en het grensoverschrijdend verkeer zeker ten goede.

De lidstaten

Een correcte arbeidsstatus, op basis van het voorgestelde artikel 4, zal voor lidstaten tot meer inkomsten leiden. Geschat wordt dat de lidstaten jaarlijks vele miljarden euro extra kunnen innen aan belasting- en socialezekerheidsbijdragen.⁷¹ De platformbedrijven zullen namelijk op basis van het wettelijk vermoeden van een arbeidsovereenkomst (artikel 4) in alle lidstaten waar gewerkt wordt, bijdragen moeten afstaan om de sociale bescherming te regelen van de platformwerkers waarover zij zeggenschap hebben. Over het algemeen kan daaruit afgeleid worden dat dit de Europese integratie zal ondersteunen voor die lidstaten die inderdaad te maken hebben met een groeiende digitale arbeidsmarkteconomie.

3.2 Transparantie van platformregels en handhaving

De transparantie inzake platformwerk wordt in artikel 11 en 12 van het voorstel tot Richtlijn geregeld. Artikel 11 richt zich tot digitale arbeidsplatforms die werkgever zijn en legt hen de plicht op om het verrichte werk aan te melden bij de bevoegde arbeids- en socialebeschermingsautoriteiten van de lidstaat waar het platformwerk wordt verricht. Ook moeten de platforms *relevante* gegevens delen met die autoriteiten, overeenkomstig de nationale regels en procedures. Bijzonder in dit artikel is ook de expliciete verwijzing naar de coördinatieverordeningen 883/2004 en 987/2009. Dat versterkt de Europese integratie die gebaseerd is op onder andere het vrije verkeer van personen en ook de basis is van de verordeningen voor de sociale zekerheid. Waar wij echter wel enige vraagtekens bij zetten is het begrip *relevante* gegevens. De platforms zijn verplicht, aldus artikel 11, om de relevante gegevens te delen volgens de nationale regels van de lidstaat waar gewerkt wordt. Dat impliceert dat de verschillen tussen lidstaten er ook toe kunnen leiden dat gegevensuitwisseling tussen lidstaten niet altijd eenvoudig is te realiseren en platforms waarschijnlijk naar de voor hen meest gunstige omgeving zullen (blijven) zoeken. Als daarmee de sociale rechten en sociale bescherming van de platformwerkers geschaad wordt, is ook het doel van de Richtlijn niet gehaald.

Een interessante nieuwigheid die uit het Richtlijnvoorstel volgt, is de verplichting van arbeidsplatformen⁷² om ook andere informatie ter beschikking te stellen aan de lidstaten waar

⁶⁹ Toelichting bij EC, 9 december 2021, COM(2021) 762 final, p.4 en 14.

⁷⁰ EC, 9 december 2021, SWD(2021) 396 final, p.33-34.

⁷¹ Toelichting bij EC, 9 december 2021, COM(2021) 762 final, p.15.

⁷² Zie definitie in artikel 2 van het voorstel tot Richtlijn.

gewerkt wordt, zoals vastgelegd in artikel 12. Lidstaten krijgen zo inzicht in a) het aantal personen dat *regelmatig* platformwerk verricht en hun status (werknemer of niet) en b) de toepasselijke algemene voorwaarden van de door de platform opgestelde contracten.⁷³ Het is ons nog niet duidelijk wat precies met ‘regelmatig’ wordt bedoeld. Omdat sociale zekerheid, en in mindere mate arbeidsrecht, een nationale competentie blijft, is het begrijpelijk dat hier geen Europese exacte norm wordt gesteld van zoveel uren of dagen werk in een bepaalde periode. Het is voor de bescherming van de platformwerkers wel een stap vooruit dat het begrip *regelmatig* een nationale invulling krijgt die past in het nationale stelsel van arbeidsrecht, sociale zekerheid en wellicht fiscaliteit. De verschillen in de lidstaten ten aanzien van ‘regelmatig platformwerk’ zullen dus blijven bestaan, maar de Europese integratie wordt waarschijnlijk wel verbeterd door de openheid van zaken in een aantal relevante gegevens.

De handhaving van de bestaande rechten en plichten op het vlak van de arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid wordt geacht te kunnen gebeuren door de nationale autoriteiten die meer inzicht in gegevens en aantallen werkenden krijgen. Op die manier kunnen de autoriteiten ervoor zorgen dat de arbeidsvoorwaarden worden nageleefd en de socialezekerheidspremies worden afgedragen.⁷⁴ Een gelijkaardige aanpak in de lidstaten bevordert de Europese integratie enerzijds en behoudt anderzijds de nationale competentie en aanpak in de verschillende lidstaten.

4. Evaluatie Thema Duurzame ontwikkeling/socio-economische ontwikkeling

In hoeverre de Richtlijn invloed zou kunnen hebben op de duurzame en socio-economische ontwikkeling binnen de EU, zou vooral vanuit de cijfers en heldere doelstellingen moeten worden beoordeeld. Aangezien de cijfers voor dit voorstel van Richtlijn in sterke mate gebaseerd zijn op schattingen met een grootte bandbreedte (zie 1.1 en 2.3.1), én de doelstellingen inzake duurzaamheid in het voorstel ook globaal zijn omschreven, hebben wij ervoor gekozen dit onderdeel van het dossier beperkt te houden. Bovendien is het gedrag van de platformwerkers én zeker ook de arbeidsplatformen, na de eventuele invoering van dit voorstel, moeilijk te voorspellen.

4.1 Platformwerkers

In de EU wordt het aantal platformwerkers in 2021 geschat op 28 miljoen mensen. Dat is een nog beperkte markt maar wel een markt die in potentie groot is. Ter vergelijking, in de EU wonen ongeveer 450 miljoen mensen en geldt in 2021 een werkgelegenheidspercentage van 73⁷⁵: dat betekent dus ongeveer 328 miljoen werkenden. In 2025 zal het aantal platformwerkers sterk gestegen zijn en zullen naar schatting 43 miljoen platformwerkers in de EU werkzaam zijn, de meerderheid online (en dus onafhankelijk van fysieke locatie) en een minderheid op locatie.⁷⁶ Wat de invloed van deze groep werkenden op de duurzame ontwikkeling in de EU zal zijn, is voor juristen moeilijk te kaderen.

Op het eerste zicht lijkt online arbeid voordelig te zijn voor duurzame, socio-economische ontwikkelingen, onder andere omwille van de laagdrempeligheid van platformwerk en de flexibiliteit

⁷³ EC, 9 december 2021, SWD(2021) 396 final, artikel 12. Deze informatie moet halfjaarlijks (voor kmo's jaarlijks) worden geactualiseerd.

⁷⁴ EC, 9 december 2021, SWD(2021) 396 final, Toelichting p.4-5 en artikel 11-12.

⁷⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_-_annual_statistics

⁷⁶ EC, 9 december 2021, SWD(2021) 396 final, p.8-9; EC, 9 december 2021, COM(2021) 762 final, p.6-7.

die het vaak lijkt te hebben. Het zou dus kunnen leiden tot meer werkgelegenheid en sociale vooruitgang voor een grote groep mensen. Maar er zijn meer factoren die een rol spelen: wat is precies die duurzame ontwikkeling die in rapporten en beleidsstukken wordt benadrukt, en wie heeft inzicht in de werkwijze van de platformwerkers? De variatie binnen die groep is namelijk erg groot en gaat van eenmalige, kleine opdrachten via side jobs tot banen die voor het hoofdinkomen zorgen. Dus als mensen inderdaad voornamelijk online zouden werken, kan dat een positieve bijdrage leveren aan de duurzame ontwikkeling binnen de EU, maar als platformwerkers vaak banen lijken te combineren en/of moeten reizen of erg flexibel zijn in tijd en ruimte en bijvoorbeeld ook veel onbetaalde werktijd moeten incalculeren, zijn de consequenties voor de duurzame ontwikkeling vanuit het perspectief van de werkenden veel moeilijker in te schatten.

4.2 De platformen en nationale overheden

Voor de markt zijn de financiële belangen van de platformeconomie groot. De inkomsten uit de platformeconomie zouden namelijk 20 miljard euro bedragen.⁷⁷ Door dit Richtlijnvoorstel wordt geschat dat lidstaten jaarlijks 4 miljard euro extra aan belasting- en socialezekerheidsbijdragen kunnen innen.⁷⁸ Daarentegen kan het de digitale arbeidsplatformen tot 4,5 miljard euro per jaar kosten.⁷⁹

Kortom, hoe deze mogelijke geldstromen maar ook de arbeidsrechtelijke en fiscale aspecten effect hebben op duurzame ontwikkelingen binnen lidstaten en de EU, als gevolg van de Richtlijn, blijft lastig te bepalen.

4.3 De Benelux Unie

Wel heeft de Benelux Unie in haar Gemeenschappelijk Werkprogramma 2021-2024 aangegeven extra aandacht te willen geven aan een ‘competitieve en duurzame Benelux.’ De Benelux Unie verklaart onder andere⁸⁰:

‘De Benelux Unie zet zich de komende jaren in om nieuwe vormen van arbeid en organisatie van werk op grensoverschrijdend niveau te verkennen, zoals telewerk en grensoverschrijdende co-working. Daartoe ijvert de Benelux Unie voor de ontwikkeling van een grenzeloze, eerlijke arbeidsmarkt, de wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties en de implementatie van de aanbevelingen van de studie ‘Benelux Retail 2025’.

Ook elders in haar Werkprogramma legt de Benelux Unie de link met duurzaamheid bij de inzet van mensen en middelen. Zie bijvoorbeeld⁸¹:

‘De Benelux Unie heeft niet alleen de ambitie om een ‘slimme en leerrijke regio’ te zijn, maar behoort vandaag reeds tot de absolute koplopers in Europa op het vlak van digitale infrastructuur en scholing. Zo schakelden de Benelux-landen tijdens de COVID-19-crisis snel naar digitaal werken. In een wereld die steeds meer met elkaar verbonden is, staat of valt het

⁷⁷ Eures, *EU stelt richtlijn voor om de rechten van platformwerkers te beschermen*, nieuwsartikel 17 maart 2022, zie: https://ec.europa.eu/eures/public/eu-proposes-directive-protect-rights-platform-workers-2022-03-17_nl; EC, 9 december 2021, COM(2021) 762 final: p.1; EC, *Improving working conditions in platform work*, December 2021, 2p. Voor meer cijfers zie ook EC, 9 december 2021, SWD(2021) 396 final, p.15-16.

⁷⁸ EC, 9 december 2021, COM(2021) 762 final, p.15.

⁷⁹ EC, 9 december 2021, COM(2021) 762 final, p.15.

⁸⁰ <https://www.benelux.int/nl/gemeenschappelijk-werkprogramma-2021-2024/competitieve-en-duurzaam/>

⁸¹ <https://www.benelux.int/nl/gemeenschappelijk-werkprogramma-2021-2024/een-digitaal-benelux>

succes van de Benelux Unie binnen de Europese Unie en ten opzichte van de rest van de wereld met de uitbouw van een groene netwerkeconomie en de volledige benutting van de infrastructuur en het menselijke potentieel van de Benelux Unie.'

Wellicht dat deze samenwerking op kleinschaliger niveau, binnen de Benelux, een mooie graadmeter kan zijn voor de duurzame en socio-economische samenwerking binnen de EU en het streven naar meer werkgelegenheid die eerlijk en transparant beloond wordt.

5. Evaluation Thema Euregionale cohesie

Of de voorgestelde Richtlijn effecten heeft op de Euregionale cohesie is moeilijk kort en krachtig te beantwoorden. De variatie in het platformwerk speelt daarbij uiteraard een rol. Zo varieert platformwerk voor de werkende ondermeer qua financieel belang (veel inkomsten uit platformwerk of niet), qua tijdsbesteding (het aandeel in de werkgebonden tijd), maar ook qua fysieke aanwezigheid op een werkplek (online of offline/op locatie). Gezien de meerdere variabelen bij platformwerk, richten wij ons hier enkel op de werkplek van de platformwerkers.

Platformwerk dat online gebeurt, is per definitie niet gebonden aan een fysieke werklocatie van een werkgever of een regio. We gaan daarbij uit van geen of weinig invloed op de Euregionale cohesie, tenzij men de 'digitale verbondenheid met de andere kant van de Euregio' daarin zou betrekken. Platformwerk dat op locatie gebeurt, daarentegen, wordt beïnvloed door landsgrenzen. In het geval van platformwerk op locatie, speelt de Euregionale cohesie daarom wel een rol, zeker met de huidige coördinatieregels voor sociale zekerheid en de fiscale regels. We werken dit in 5.1 en 5.2 verder uit aan de hand van twee doelstellingen van deze Richtlijn.

5.1 Correcte arbeidsstatus

Een van de hoofddoelen van het voorstel van Richtlijn is helderheid in het arbeidsstatuut van de platformwerkers, zoals artikel 4 aangeeft. Dat moet enerzijds schijnzelfstandigheid voorkomen maar anderzijds ook de positie van de echte werknemers (meer bescherming en duidelijkheid) en echte zelfstandigen (meer ondernemerschap en vrijheid) versterken. En ook voor de arbeidsplatforms brengt artikel 4 meer duidelijkheid en rechtszekerheid omtrent de arbeidsrelatie met hun platformwerkers, uiteraard gaat dit soms ook gepaard met meer kosten.

Gevolgen van het rechtsvermoeden

Nadat de correcte arbeidsstatus is bepaald, aan de hand van de criteria uit artikel 4, zullen de platformwerkers en de arbeidsplatforms hun relatie kunnen omschrijven als zijnde een werknemer-werkgeverrelatie of niet. Het wettelijk vermoeden van een arbeidsovereenkomst brengt met andere woorden wel duidelijkheid over de arbeidsrelatie die ook over de grenzen heen zo geïnterpreteerd zou moeten worden. Werken in de Euregio zou vanuit dat perspectief dus wel baat kunnen hebben bij de vaststelling van de arbeidsstatus aan de hand van artikel 4.

Echter, we willen ook wijzen op het territoriale effect, zoals ook in de effectbeoordeling van het voorstel terug te vinden is.⁸² Vanuit het territoriale perspectief wordt het eventuele positieve effect van de correcte arbeidsstatus toch anders omdat platformen zich vestigen waar voldoende klandizie zit. De lidstaten waar platformwerk meer voorkomt, vooral in het Westen en Zuiden, zullen meer gevolgen ondervinden van de Richtlijn dan andere lidstaten. En bovendien spelen binnen die lidstaten ook de regio's een rol. De reden is dat platforms zich zullen moeten conformeren aan de extra kosten (sociale bescherming) en administratie voor hun werknemers en daarom hun ondernemingsactiviteiten zo optimaal mogelijk inrichten. De jaarlijkse kosten voor de platforms, ten

⁸² EC, 9 december 2021, SWD(2021) 396 final, p.33.

gevolge van de herkwalificatie van de werkenden, worden geschat op 1,87 tot 4,46 miljard euro.⁸³ Platforms zullen zodoende kleine afzetgebieden mijden en zich richten op de grotere steden.

Waar tot op heden de platforms zich vestigen in de voor hen meest gunstige lidstaten en tegen de meest gunstige arbeidsvoorwaarden (lees met de laagste kosten voor hun werkers), zullen na de mogelijke invoering van de Richtlijn andere regels gelden. Zoals artikel 1 van het voorstel van Richtlijn bepaalt, is niet langer de vestiging van het platform belangrijk voor het toepasselijke (sociaal en fiscaal) recht, maar is deze Richtlijn van toepassing op alle platforms die hun werk in de EU organiseren. Als bovendien in alle lidstaten het rechtsvermoeden van een arbeidsverhouding geldt, indien voldaan is aan de voorwaarden van artikel 4, dan hebben arbeidsplatforms minder manoeuvreerruimte om de voor hen ideale omstandigheden te creëren ten koste van de bescherming van de platformwerkers. De kaders waarbinnen de platforms opereren in de verschillende lidstaten zullen dan namelijk steeds meer op elkaar lijken. Op basis van artikel 4 komt er voor werknemers bij platforms meer bescherming, wordt schijnzelfstandigheid voorkomen en kunnen zelfstandige platformwerkers terugvallen op hun ondernemingszin en autonomie.

Ook het Europees Comité van de Regio's (COR) vindt dat de sociale gevolgen van de digitale arbeidsmarkt op Europees niveau moeten worden aangepakt. Dat zal niet verbazen. Dit orgaan pleit voor een algemeen kader voor de sociale bescherming en de sociale rechten van alle werkenden om zo het gelijk speelveld voor alle ondernemingen te creëren.⁸⁴ De arbeidsstatus moet bovendien bepaald worden aan de hand van de feiten en niet aan de hand van de kwalificatie van de partijen; om zwartwerk te voorkomen.⁸⁵ Naast een Europese aanpak, zo benadrukt het COR, is ook de regionale en lokale dimensie belangrijk. Het zijn de regionale en lokale overheden waarvan oplossingen worden gevraagd. Enkele concrete maatregelen die het COR voorstelt zijn: positieve discriminatie van maatschappelijk verantwoorde platforms bij de aanbestedingen van die overheden; vermelden van sociale criteria over de arbeidsomstandigheden; ontwikkeling van arbeidsovereenkomsten, door de lokale en regionale overheden, die als voorbeeld kunnen dienen voor andere lokale werkgevers.⁸⁶ Deze elementen staan niet uitdrukkelijk in het voorstel tot Richtlijn maar kunnen in de uitwerking ervan wel een rol gaan spelen. Hier ligt dan een rol van de Euregio's in samenwerking met het COR.

Er wordt geschat dat steden met maximaal 100.000 inwoners negatieve gevolgen zullen ondervinden omdat de platforms – we hebben het hier over op-locatie-platformwerk – deze gebieden zullen verlaten ten faveure van grootsteden. Offline platforms blijken nu voor slechts 3% in de kleinere steden (met maximaal 100.000 inwoners) diensten aan te bieden. Dat staat in schril contrast met hun aanwezigheid in 39% van de steden met meer dan 1 miljoen inwoners. De aantrekkingskracht van grote steden voor platformwerk op locatie blijkt ook uit de beschikbaarheid van platformwerkers: 28% van hen bevindt zich in de steden met maximaal 100.000 inwoners, tegenover 72% van de werkers in grotere steden.⁸⁷

⁸³ EC, 9 december 2021, SWD(2021) 396 final, p.79. Nogmaals merken wij op dat de bandbreedte van de schattingen erg groot is.

⁸⁴ Europees Comité van de Regio's, 'Advies, Platformwerk – lokale en regionale regelgevingskwesaties', 4-5 december 2019, SEDEC-VI/051, p.4.

⁸⁵ Europees Comité van de Regio's, 'Advies, Platformwerk – lokale en regionale regelgevingskwesaties', 4-5 december 2019, SEDEC-VI/051, p.8.

⁸⁶ Europees Comité van de Regio's, 'Advies, Platformwerk – lokale en regionale regelgevingskwesaties', 4-5 december 2019, SEDEC-VI/051, p.9.

⁸⁷ EC, 9 december 2021, SWD(2021) 396 final, p.33.

Dat betekent, bijgevolg, dat in grensregio's waar grote steden van meer dan 100.000 inwoners ontbreken, de platforms ten gevolge van deze Richtlijn zich ook niet zullen blijven vestigen omdat ze door toenemende kosten zich liever richten op grotere afzetgebieden. Euregio's die dus geen grote steden omvatten, zullen daarom de platforms die op locatie diensten aanbieden, zien vertrekken.

Aanknopingspunt: plaats waar gewerkt wordt

Wat het Richtlijnvoorstel en het coördinatierect voor sociale zekerheid gemeen hebben, is dat voor de toepassing van beide instrumenten het beslissende element voor de territoriale toepasselijkheid de plaats van arbeid is. Met andere woorden, het is de plaats waar het platformwerk wordt verricht die relevant is en niet de plaats waar het arbeidsplatform is gevestigd of waar de dienst wordt aangeboden of geleverd.⁸⁸

Indien arbeidsplatforms ook actief zijn in de grensregio's en daar werk aanbieden, kunnen platformwerkers aan beide kanten van de grens gelijkaardig werk doen (bijvoorbeeld maaltijden rondbrengen). Het is niet de aard van het werk – rondrijden met een maaltijd – die invloed heeft op het al dan niet verzekerd zijn voor sociale zekerheid (via de coördinatieverordeningen 883/2004 & 987/2009) of op de arbeidsrechtsrechtelijke bescherming of de fiscale positie; maar wel het grondgebied waar gewerkt worden. Maaltijdbezorgers die in de regio Maastricht wonen en daar werken, kunnen zonder veel moeite ook hun diensten leveren aan de andere kant van de Maas, in België. Voor het arbeidsrecht geldt dat de regels van de nationale lidstaat, en ook het EU-acquis op dat vlak gelden. Dat zij op grond van de socialezekerheidsverordeningen dan eventueel in België worden verzekerd als ze meer dan 25% van hun werktijd⁸⁹ in België maaltijden rondbrengen, is juridisch inderdaad correct op grond van de huidige regels maar past niet in een vlotte Euregionale samenwerking.

Zoals bekend zijn in grensoverschrijdende werksituaties artikel 11 en artikel 13 van de coördinatieverordening 883/2004 leidend en bepalen de toepasselijke wetgeving. De rigiditeit van deze regels staat al enige tijd ter discussie. De fysieke werklocatie is namelijk nog steeds doorslaggevend bij het bepalen van het werkland (artikel 11) of voornaamste werkland (artikel 13); terwijl de uitvoering van werkzaamheden voor een platform, hetzij online hetzij offline, maar evengoed ook voor traditionele bedrijven in feite niet worden gehinderd door een landsgrens.⁹⁰ De huidige regels die de werkzaamheden echter beoordelen houden wel rekening met landsgrenzen. Door de digitale arbeidswereld en telewerk, blijken deze regels van sociale zekerheid en fiscaliteit daarom eerder belemmerend te werken dan dat ze grenswerk stimuleren of ondersteunen.

De tijdelijke ontheffing van de werking van die coördinatieregels tijdens de covid-pandemie, was in die zin een zeer praktische en snelle reactie van de overheden om tegemoet te komen aan de reële wereld van werk zoals die toen plaatsvond. De Euregio – waar werkenden voor wonen en werken vaak dagelijks de grens overgaan – heeft tijdens die tijdelijke ontheffing van de coördinatieregels een boost gekregen nadat eerst letterlijk tegen de landsgrenzen aan werd gebotst (grenzen waren gesloten en mochten alleen met werkspaspoorten overgestoken worden). Op dit moment, najaar 2022, wordt nog

⁸⁸ Zie artikel 1 van het Richtlijnvoorstel COM(2021) 762 final.

⁸⁹ Zie artikel 13 EG-Verordening 883/2004 i.c.m. artikel 14, lid 8 van EG-Verordening 987/2009.

⁹⁰ Zie voor het toepasselijk sociaal recht ook M. Houwerzijl, 'Arbeid en arbeidsrecht in de digitale platformsamenleving: transnationale dimensies en dilemma's', *TRA* 2017/59.

steeds onderhandeld over de toekomstige toepassing van de regels, voor sociale zekerheid en fiscaliteit, bij telewerk in de grensregio's.

In sommige situaties kan een beroep worden gedaan op een artikel 16-overeenkomst.⁹¹ In zulke gevallen kunnen lidstaten afspreken om af te wijken van de hoofdregels van artikel 11 en 13 van coördinatieverordening 883/2004 en dan, in het belang van de werkende, afspreken welk nationale socialezekerheidsrecht van toepassing is. Deze artikel 16-optie kan Euregionaal wel positief uitwerken omwille van de contacten en afspraken die de betrokken nationale overheden met elkaar moeten maken en daarbij ook handelen in het belang van de werkende en afgestemd op de mogelijkheden in die grensregio.

Benelux-Unie

Het voorstel tot Richtlijn voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk heeft geen aparte bepalingen voor grensoverschrijdend werken maar verwijst er af en toe naar.⁹²

Het is daarom interessant om het Europese perspectief te verkleinen tot een andere vorm van Euregionale samenwerking, namelijk de Benelux-Unie. Dit samenwerkingsverband tussen België, Nederland en Luxemburg beoogt welvaart en welzijn van de burgers van deze drie landen te bevorderen.⁹³ Het Gemeenschappelijk Werkprogramma 2021-2024 meldt dat⁹⁴:

‘De grenzen mogen geen administratieve, juridische of fiscale barrières zijn om kennis en kunde op de arbeidsmarkt binnen de Benelux Unie uit te wisselen.’

‘De recente crisis vergt bovendien een nieuwe kijk op grensoverschrijdend thuiswerken en op de fiscale implicaties hiervan. Binnen de Europese Unie willen we dat mensen kunnen studeren, wonen, winkelen, werken en met pensioen gaan in elk willekeurig EU-land ...’

‘Verder wil de Benelux Unie gevolg geven aan de wens van de Europese Commissie om belemmeringen op de interne markt weg te nemen aan de hand van kleinschalige projecten.’

Verder noemt de Benelux Unie zich ‘bondgenoot van regionale samenwerking naar Europese integratie’ en verklaart:

‘Om haar rol als laboratorium voor Europa op een concrete manier te kunnen invullen, is het belangrijk dat de Benelux Unie zich goed informeert over de initiatieven op Europees niveau.’⁹⁵

Dit sluit ook aan bij de kwalificatie die de Benelux Unie zich geeft als a ‘smart Benelux that connects citizens and businesses.’ Daarbij spreekt de Benelux Unie van een ‘EU role model for promoting the digital single market’ en ‘Ensuring cross-border access to digital goods and services’ en ‘Creating a favourable environment for companies to develop digital services.’⁹⁶

Ook meldt de Benelux:

⁹¹ Artikel 16 van EG-Verordening 883/2004.

⁹² Zie bijvoorbeeld: overwegingen 9 en 41 en artikel 1 van het voorstel tot Richtlijn.

⁹³ www.benelux.int/nl/. Dit samenwerkingsverband dateert van 1944. Recentelijk wordt ook aansluiting gezocht met bepaalde regio's uit Frankrijk en Duitsland.

⁹⁴ <https://www.benelux.int/nl/gemeenschappelijk-werkprogramma-2021-2024/competitieve-en-duurzaam>

⁹⁵ <https://www.benelux.int/nl/gemeenschappelijk-werkprogramma-2021-2024/een-open-benelux>

⁹⁶ https://www.benelux.int/files/7816/1493/8537/GWP_onepager_EN.pdf

‘De Benelux Unie is een bruggenbouwer tussen de grensregio’s, andere internationale organisaties en de Europese Unie. In de loop der jaren is de Benelux Unie uitgegroeid tot een kenniscentrum voor grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking en heeft zij tal van geografische en thematische partnerschappen opgezet.’

In haar huidige Werkprogramma verwijst de Benelux Unie nog niet naar de effecten van het Richtlijnvoorstel. Maar uit de ambitie en plannen kan wel worden afgeleid dat digitaal werk in de grensregio’s ook aandacht krijgt.

5.2 Transparantie van platformregels en handhaving

Maatregelen die te maken hebben met de derde specifieke doelstelling – namelijk de transparantie, traceerbaarheid van platformregels en de handhaving van de toepasselijke regels (uit de Richtlijn en nationale wetgeving) – moeten de platformeconomie aanmoedigen. Dat is de insteek van het voorstel. De kwaliteit van de diensten aan klanten wordt geacht toe te nemen en daarmee ook de welvaart en het geloof in de nieuwe economische wereld van de platforms. Dat heeft op zijn beurt ook een positief effect op het vertrouwen dat de platforms krijgen van overheidsdiensten, platformwerkers en klanten.⁹⁷

Een platformeconomie die transparant georganiseerd is en waarop overheden zicht hebben, komt de hele arbeidsmarkt en samenleving ten goede. Als op basis van de Richtlijn de organisatie van platformwerk inderdaad transparant en traceerbaar is én handhaving een reële optie is, zal dat het werk in de Euregio ook aanmoedigen omdat de ene lidstaat niet erg anders omgaat met die regels en handhaving dan de andere lidstaat. Dat verkleint het risico op misbruik alsook scheve competitie tussen, langs de ene kant, platforms die met schijnzelfstandigen werken én langs de andere kant, platforms die met werknemers werken en de traditionele bedrijven die (nog) niet online werken.

In overweging 9 van het Richtlijnvoorstel wordt gealludeerd op een aantal onduidelijkheden in grensoverschrijdende situaties. Als platformen in verschillende lidstaten of over de grenzen werken, is vaak niet duidelijk waar en door wie het platformwerk wordt verricht. En nationale autoriteiten kunnen de regels van arbeidsrecht en sociale bescherming moeilijk handhaven omdat zij niet makkelijk toegang hebben tot gegevens over de digitale arbeidsplatformen (aantal werkenden, arbeidsstatus en arbeidsvoorwaarden).⁹⁸ Ook het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) laat zich kritisch uit over dit punt en wil een platformregister in elke lidstaat.⁹⁹

Indien inderdaad in de verschillende lidstaten de regels rondom platformwerk helder zijn en gelijklozend worden toegepast, is platformwerk over de grens – in Euregio’s – ook beter haalbaar en traceerbaar dan momenteel het geval is.

⁹⁷ EC, 9 december 2021, SWD(2021) 396 final, p.39-40.

⁹⁸ Zie overweging 9 in EC, 9 december 2021, COM(2021) 762 final.

⁹⁹ EESC, Advies bij pakket arbeidsvoorwaarden – platformwerk, SOC/709 bij punt 3.2.

6. Fiscale analyse van het Richtlijnvoorstel

6.1 Moeizame kwalificatie arbeidsverhoudingen

In deze paragraaf gaan we apart in op de mogelijke fiscale gevolgen van het Richtlijnvoorstel. In het voorstel is weinig tot geen aandacht voor de fiscale aspecten van platformwerk en lijkt een strikte scheiding tussen sociale zekerheid en fiscaliteit te worden gemaakt waarna het voorstel vooral ingaat op de sociale bescherming via arbeidsrecht en sociale zekerheid. Toch willen wij het fiscale aspect van platformwerk ook betrekken in ons dossier omdat het feit dat een betaling als premie of als belasting moet worden gezien vaak historisch is bepaald.¹⁰⁰

Zoals eerder vermeld, is een van de doelstellingen van het voorstel ervoor te zorgen dat mensen die via een platform werken een correcte arbeidsstatus krijgen. Deze doelstelling kan worden bereikt door een alomvattend kader vast stellen ter voorkoming van een verkeerde kwalificatie van de werkzaamheden. Dit zal voor de betrokkenen leiden tot meer zekerheid. Hierdoor zullen volgens het voorstel uiteindelijk de inkomsten van de lidstaten stijgen in de vorm van hogere belastingen en socialezekerheidsbijdragen.¹⁰¹ Hoe die stijging precies zal plaatsvinden wordt echter niet nader uitgelegd.

Wat betreft de nieuwe arbeidsvormen worstelen de Nederlandse beleidsmakers al enige tijd met de regelgeving hieromtrent. Een kort overzicht volgt. Nadat op 1 mei 2016 het systeem van de Verklaring arbeidsrelatie (VAR)¹⁰² is vervangen door de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (Wet DBA)¹⁰³ is het eigenlijk niet rustig geweest op het gebied van de kwalificatie van arbeidsvormen. De Wet DBA ligt al sinds de invoering onder vuur, bracht geen voldoende duidelijkheid en gezocht wordt naar nieuwe middelen om de arbeidsvormen op juiste wijze te kwalificeren. Het kabinet-Rutte III wilde schijnzelfstandigheid en oneigenlijke concurrentie voorkomen.¹⁰⁴ In het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV wordt een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen voorgestaan die zodanig moet worden vormgegeven dat oneerlijke concurrentie en te grote inkomensrisico's voor individuen worden voorkomen.¹⁰⁵ Het kabinet-Rutte IV beoogt schijnzelfstandigheid tegen te gaan door betere publiekrechtelijke handhaving in het geval dat sprake is van een vermoeden van werknemerschap. Hoe dat plaats zou moeten vinden, moet nog duidelijk worden.¹⁰⁶ Zie voor een voorbeeld van hoe met een veranderde arbeidsmarkt moet worden omgegaan de Brief Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 22 juni 2018, nr. 2018-0000108371, V-N 2018/41.4 inzake het platformwerk, waarbij werknemers via een internetplatform aan opdrachten komen.¹⁰⁷

¹⁰⁰ H. Vording, In: B. Peeters (ed.), *The Concept of Tax*, EATLTP Congress, Naples 2005, p. 46-47.

¹⁰¹ Zie Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk, COM(2021) 762 final.

¹⁰² Er waren vier VAR's: VAR-dga, VAR-loon, VAR-winst uit onderneming, en VAR-resultaat uit overige werkzaamheden.

¹⁰³ Stb. 2016, 45.

¹⁰⁴ Het oordeel of sprake is van een dienstbetrekking is volgens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uiteindelijk voorbehouden aan de rechter. Zie Brief Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 11 juli 2018, nr. 2018-0000111821 V-N 2018/41.6.

¹⁰⁵ 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', V-N 2021/55.3.

¹⁰⁶ 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', V-N 2021/55.3.

¹⁰⁷ Brief Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 8 juli 2020, nr. 2020-0000063216, V-N 2020/35.10.

En zie bijv. Hof Den Haag 2 februari 2021, nr. BK-20/0067, ECLI:NL:GHDHA:2021:156, V-N 2021/20.25.10 waarin werd geoordeeld dat een Uber-chauffeur resultaat uit overige werkzaamheden in plaats van winst uit onderneming geniet.

Tot 1 januari 2025 geldt ten aanzien van de Wet DBA een handhavingsmoratorium in het bestrijden van schijnzelfstandigheid.¹⁰⁸ Uitgezonderd zijn de zgn. kwaadwillenden; bij deze groep wordt handhaving niet uitgesteld. Een kwaadwillende is iemand die opzettelijk een situatie van evidente schijnzelfstandigheid laat ontstaan of voortbestaan terwijl er feitelijk sprake is van een dienstbetrekking.¹⁰⁹ Er zijn voor het nemen van maatregelen inzake het werken met en als zelfstandige(n) meer toekomstbestendig te laten zijn drie lijnen die het kabinet volgt, te weten:

1. de inzet op een gelijk spelveld voor contractvormen wat betreft, arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit;
 2. meer duidelijkheid over de vraag wanneer als werknemer dan wel als zelfstandige buiten dienstbetrekking wordt gewerkt en het ondersteunen van werkenden om de rechtspositie op te eisen; en
 3. het verbeteren van toezicht en handhaving op schijnzelfstandigheid.¹¹⁰
- Met andere woorden, er zal nog nadere regelgeving volgen waarbij het platformwerk aan de orde zal komen.

6.2 Kwalificatie socialezekerheidspremies en belastingen

In deze paragraaf geven we aan hoe de financiering van sociale zekerheid door belastingheffing tot aparte problemen kan leiden.

Het voorkomen van dubbele belasting kent een andere dynamiek dan het voorkomen van dubbele of geen verzekeringsplicht. Het voorkomen van dubbele belasting geschiedt door middel van belastingverdragen, terwijl de verzekeringsplicht ofwel de premieplicht in Europees verband wordt vormgegeven door Verordening (EG) nr. 883/2004. Het is daarom van belang hoe een betaling wordt gekwalificeerd, als belasting of als premie.¹¹¹

De sociale zekerheid kan echter op verschillende wijzen worden gefinancierd, bijvoorbeeld door sociale zekerheidspremies of door middel van belastingen.¹¹² Wij gaan nu verder in op deze tweede manier van financieren.

Financiering van de sociale zekerheid door belastingheffing geldt met name voor de Scandinavische landen. In Denemarken en Zweden wordt een groot deel van de sociale zekerheid door de opbrengst van belastingen gefinancierd. Een probleem ontstaat in het geval dat het recht om belasting te heffen is toegewezen aan Denemarken of Zweden, en de verzekeringsplicht aan een andere staat dan Denemarken of Zweden. Hierdoor ontstaat voor de grenswerker het gevoel dat hij twee keer socialezekerheidspremies betalen. In het verleden heeft de EC over een aantal specifieke heffingen vragen gesteld aan Denemarken en Zweden. In het geval van Denemarken betrof het de zogenoemde arbeidsmarktbijslag (8%). Een van de vragen van de EC was dat in het geval dat de bijslag als een belasting moet worden beschouwd, waarom dan niet de inkomstenbelasting is verhoogd?

¹⁰⁸ Brief Staatssecretaris van Financiën van 24 juni 2022, 2022-0000177660, V-N 2022/34.7

¹⁰⁹ Zie Brief van 8 december 2016, nr. 2016-0000222061, V-N 2016/66.18.

¹¹⁰ Brief Staatssecretaris van Financiën van 24 juni 2022, nr. 2022-0000177660, V-N 2022/34.7. Overigens wordt in deze brief verwezen naar het richtlijnvoorstel.

¹¹¹ Zie bijv. het arrest Derouin, HvJ EU 3 april 2008, nr. C-103/06, Jur. 2008, p. I-01853 waarin aan de orde kwam hoe bepaalde bijdragen aan het Franse socialezekerheidssysteem moesten worden gekwalificeerd.

¹¹² Grenswerkers in Europa, een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, nr. 157, Kluwer Deventer 2017, par. 1.4.

Denemarken antwoordde dat een algemene inkomstenbelastingverhoging negatieve effecten op met name lage inkomens en op de arbeidsmarkt zou hebben. Socialezekerheidsuitkeringen worden vastgesteld op bedragen die niet zijn onderworpen aan de arbeidsmarktbijdrage. De heffing moet als belasting en niet als socialezekerheidspremie worden gezien.¹¹³

De verschillende wijzen van financiering leiden volgens Verschuieren tot onbegrip, ontevredenheid en frustraties bij de grenswerker. Voor de grenswerker is een directe band tussen het betalen van premies en het recht op sociaalzekerheidsprestatie belangrijk. Voor het versterken van die band zouden oplossingen moeten worden gezocht.¹¹⁴ Door Verschuieren worden de volgende mogelijkheden genoemd: een mogelijke aanpassing van de verordening, een betere afstemming van de conflictregels inzake sociale zekerheid en belastingen, en ad hoc oplossingen, zoals artikel 17 Verordening (EG) nr. 1408/71.¹¹⁵ Een andere mogelijke oplossing zou kunnen zijn dat lidstaten die de sociale zekerheid door middel van belastingen financieren moeten bepalen welk gedeelte van de sociale zekerheid is gefinancierd door de belastingen en daarvoor een tegemoetkoming in de belastingen geven.¹¹⁶

Ook in het rapport *Social Security and Tax Law in Cross-Border Cases* wordt aandacht besteed aan het probleem van het financieren van sociale zekerheid door middel van belastingen. Aanbeveling 4 van dit rapport betreft het nader definiëren van socialezekerheidsbijdragen en hun beoordelingsgrondslag. De voordelen hiervan zijn dat een dergelijke poging de grenzen van socialezekerheidsbijdragen en uitkeringen zou kunnen verduidelijken krachtens Verordening (EG) nr. 883/2004 en het verduidelijken van verschillende benaderingen in de lidstaten afhankelijk van de nationale belastingstelsels. Dit zou kunnen helpen ervoor te zorgen dat alle heffingen, die bedoeld zijn om de sociale zekerheid direct of indirect te financieren, worden gecoördineerd in het kader van Verordening (EG) nr. 883/2004. Dit zou ook eraan kunnen bijdragen dat belastingvoordelen, die gekoppeld zijn aan een van de risico's die onder die verordening vallen (bijvoorbeeld bedoeld om gezinnen te ontlasten), allemaal worden gecoördineerd onder Verordening (EG) nr. 883/2004 om te komen tot een gesynchroniseerde coördinatie voor vergelijkbare voordelen.

Een nadeel is dat het moeilijk kan zijn om een definitie uit te werken, die duidelijk, abstract genoeg is en tegelijkertijd de jurisprudentie van het HvJ-EU weerspiegelt. Sommige lidstaten zijn misschien terughoudend om een dergelijke definitie te aanvaarden, uit angst dat dit het toepassingsgebied van de Verordening (EG) nr. 883/2004 zou verruimen vergeleken met de huidige situatie.¹¹⁷ Het kan zijn dat, hoewel de definities abstract genoeg zijn, ze mogelijk niet alle problemen behandelen die voortvloeien uit nieuwe regelingen of uitkeringen in de lidstaten. Er kunnen ook andere problemen ontstaan omdat tot nu toe een andere aanpak door de lidstaten is toegepast. Een voorbeeld is dat belastingvoordelen alleen worden behandeld onder het dubbelbelastingverdrag, hoewel ze waren gekoppeld aan een sociaal risico.¹¹⁸

¹¹³ Memorandum, File No 2012-339-0029, 16 May 2012.

¹¹⁴ H. Verschuieren, *Financing Social Security and Regulation (EEC) 1408/71*, *European Journal of Social Security* 2001, p. 7-24.

¹¹⁵ Thans: artikel 16 Verordening nr. 883/2004. H. Verschuieren, *Financing Social Security and Regulation (EEC) 1408/71*, *European Journal of Social Security* 2001, p. 7-24. Verordening nr. 1408/71 wordt genoemd, maar naar onze mening kan het gestelde ook voor Verordening nr. 883/2004 worden gebruikt.

¹¹⁶ Denemarken heeft in het verleden eenmalig een verrekening toegestaan. Dit is gebaseerd op een brief van Ministry Health Prevention d.d. 17 juni 2008.

¹¹⁷ Dit was het geval met de nieuwe definitie van 'uitkeringen bij langdurige zorg' in het kader van de op handen zijnde hervorming van Verordeningen (EG) nr. 883/2004 en 987/2009. B. Spiegel (ed.), *Report Social Security and Tax Law in Cross-Border Cases*, *MoveS* 2022, p. 74.

¹¹⁸ B. Spiegel (ed.), *Report Social Security and Tax Law in Cross-Border Cases*, *MoveS* 2022, p. 73-74.

Bij de gevolgen van het voorstel tot een richtlijn dient rekening te worden gehouden met het feit dat de sociale zekerheid via de belastingen kan zijn gefinancierd. De grenseffecten die het voorstel met zich kan brengen voor grensoverschrijdende werkzaamheden dienen in ogenschouw te worden genomen.

6.3 Mogelijke (fiscale) problemen

Uit de toelichting van het voorstel tot een richtlijn blijkt dat digitale arbeidsplatformen vaak in één land gevestigd zijn en mensen in dienst hebben die in andere landen wonen. De instanties weten vaak niet welke digitale arbeidsplatformen in hun land actief zijn, hoeveel mensen via deze platformen werken en welke arbeidsstatus zij hebben.¹¹⁹ De maatregelen worden gericht op het aanpakken van de grensoverschrijdende uitdagingen van platformwerk. Hierbij wordt gesteld dat die maatregelen over met name het gebrek aan gegevens om een betere handhaving van de regels mogelijk te maken het best op EU-niveau kunnen worden genomen.

Indien de transparantie en traceerbaarheid van platformwerk worden verbeterd, ook in grensoverschrijdende situaties, zou dat ten goede komen aan een betere handhaving van de bestaande arbeids- en fiscale regels en een betere inning van belastingen en socialezekerheidsbijdragen. Jaarlijks zouden de lidstaten 4 miljard euro extra aan belasting- en socialebeschermingsbijdragen kunnen innen, aldus het voorstel.¹²⁰

Een nadere toelichting over hoe het een en ander zou moeten worden uitgewerkt valt echter niet in de toelichting van het voorstel te lezen.

Naast de in paragraaf 6.2 beschreven problematiek die de financiering van sociale zekerheid door middel van belastingheffing met zich brengt, zijn mogelijke problemen die wellicht kunnen optreden met betrekking tot de fiscaliteit onder andere de volgende:

a. Inhoudingsplicht

In het hiernavolgende gaan we ervan uit dat de werkzaamheden van de persoon die arbeid verricht voor een platform als die van een werknemer kunnen worden gekwalificeerd. In het geval dat sprake is van een werknemer kan sprake zijn van het mogelijk inhouden van loonbelasting. Normaal gesproken is de werkgever inhoudingsplichtig voor de loonbelasting. Wat betreft de Nederlandse regelgeving inzake inhoudingsplicht kan een onderscheid worden gemaakt tussen in Nederland en in het buitenland wonende of gevestigde inhoudingsplichtigen (werkgevers). De in Nederland woonachtige of gevestigde werkgevers zijn ingevolge art. 6, lid 1, Wet LB 1964 inhoudingsplichtig voor in Nederland werkzame werknemers.

Digitale arbeidsplatformen kunnen echter ook in het buitenland gevestigd. Voor de inhoudingsplicht van in het buitenland gevestigde of woonachtige werkgevers geldt dat zij in Nederland slechts inhoudingsplichtig, zijn in het geval zij:

- a. een vaste inrichting of vaste vertegenwoordiger hebben in Nederland; of

¹¹⁹ 59% van alle mensen die via platformen in de EU werken, hebben te maken met klanten in een ander land. Zie Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk, COM(2021) 762 final.

¹²⁰ 59% van alle mensen die via platformen in de EU werken, hebben te maken met klanten in een ander land. Zie Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk, COM(2021) 762 final.

b. zij zich hebben gemeld bij de Belastingdienst, de loonadministratie van de betrokken werknemer(s) doen en het loon van de werknemer is onderworpen aan de inkomstenbelasting.¹²¹

Daarnaast is het nog mogelijk dat er een fictieve vaste inrichting is in het geval buitenlandse werkgevers arbeidskrachten ter beschikking stellen in Nederland.¹²² Een probleem met deze mogelijkheid is dat deze in het geval sprake is van een belastingverdrag pas effectief is indien Nederland het heffingsrecht heeft. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn indien de buitenlandse werknemers meer dan 183 dagen in Nederland werkzaam zijn.¹²³ Indien geen belastingverdrag van toepassing is, kan de bepaling zonder meer worden ingeroepen. Een inhoudingsplicht in Nederland is ook van belang voor een mogelijke aansprakelijkstelling van de (Nederlandse) inlener van de arbeidskrachten.¹²⁴ Het laatste zou dan een mogelijke zekerheid geven voor de Nederlandse belastingdienst om de verschuldigde loonbelasting te kunnen innen.

Hier is nog belangrijk te vermelden dat recent bij de Tweede Kamer een wetvoorstel Wet implementatie EU-richtlijn gegevensuitwisseling digitale platformeconomie (DAC7)¹²⁵ is ingediend. Ingevolge dit wetsvoorstel dienen digitale platforms vanaf 1 januari 2023 jaarlijks informatie aan de Belastingdienst te leveren. De informatie betreft het geld dat verkopers via de platforms verdienen. Onder verkoper kan hier worden verstaan: 'een gebruiker van een platform, hetzij een natuurlijke persoon, hetzij een entiteit, die op enig ogenblik tijdens de rapportageperiode op het platform is geregistreerd en een relevante activiteit verricht'.¹²⁶ Het gaat hierbij bijvoorbeeld om een verhuurder van een onroerende zaak of de verrichter van een persoonlijke dienst. Onder een relevante activiteit wordt niet verstaan de activiteit die door een verkoper wordt verricht 'in de hoedanigheid van werknemer van de platformexploitant of van werknemer van een met de platformexploitant verbonden entiteit'.¹²⁷ Onder werknemer wordt een werknemer in de zin van de Wet LB 1964 verstaan. De tegenprestatie valt dan al onder de loonbelasting.¹²⁸ Over werknemers hoeft niet te worden gerapporteerd.¹²⁹

Er vindt daarnaast een automatische uitwisseling plaats met belastingdiensten van andere Europese lidstaten.¹³⁰

Het wetsvoorstel is gebaseerd op Richtlijn 2011/16/EU.¹³¹ Deze richtlijn bevat voorschriften betreffende de administratieve samenwerking tussen de EU-lidstaten ten behoeve van de handhaving van de nationale wetgeving van de EU-lidstaten met betrekking tot (bepaalde) belastingen. Het gaat hierbij 'om elke vorm van belasting die door of namens een EU-lidstaat, met inbegrip van de lokale

¹²¹ Art. 6, lid 2, Wet LB 1964.

¹²² Art. 6, lid 3, onderdeel c, Wet LB 1964.

¹²³ Zie art. 15, lid 2, OESO-Modelverdrag.

¹²⁴ Zie art. 34 Invorderingswet. Zie ook Besluit van 12 januari 2010, nr. DGB2010/267M, Stcrt. 2010, 788, inzake het materieel werkgeverschap, onder punt 7.

¹²⁵ Wijziging van de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2021/514 van de Raad van 22 maart 2021 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen, PbEU 2021, L 104.

¹²⁶ Kamerstukken II 2021/22, 30 063, nr. 3, p. 29.

¹²⁷ Kamerstukken II 2021/22, 30 063, nr. 3, p. 31.

¹²⁸ Kamerstukken II 2021/22, 30 063, nr. 3, p. 31.

¹²⁹ Kamerstukken II 2021/22, 30 063, nr. 6.

¹³⁰ Kamerstukken II 2021/2022, 36 063, nr. 3.

¹³¹ Richtlijn (EU) 2021/514 van de Raad van 22 maart 2021 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen, PbEU 2021, L 104.

overheden, wordt geheven, met uitzondering van btw, douanerechten, accijnzen, verplichte socialezekerheidsbijdragen en leges'.¹³² Sociale zekerheidspremies zijn dus uitgesloten.¹³³

Gezien de eerder beschreven mogelijke wijze van financiering van sociale zekerheid door middel van belastingen is het aan te raden dat de beleidsmakers van beide rechtsgebieden nauwer zouden samenwerken.

b. Tax compliance

Een internationale organisatie/onderneming en de daarbij behorende medewerkers hebben te maken met vele regels van verschillende landen en dienen in overeenstemming met die regels te handelen. Het is zaak dat deze regels transparant zijn. Het doel is dat de belastingheffing op een juiste wijze plaatsvindt. Dit element is van belang voor de effectiviteit van de regelgeving. De vraag is in hoeverre dit is gewaarborgd voor de betrokken platformmedewerker omdat de regels nog niet uitgekristalliseerd zijn en uniformiteit nog niet gegarandeerd is.

7. Conclusies en aanbevelingen uit een Euregionaal perspectief

7.1 Inhoudelijke conclusies

Het werken via digitale arbeidsplatforms biedt miljoenen mensen de mogelijkheid om flexibel te werken, vaak tijds- en plaatsafhankelijk. Maar platformwerk kent ook uitdagingen en risico's. Zo zijn er vraagstukken omtrent het arbeidsstatuut (de kwalificatie van de arbeidsrelatie), arbeidsvoorwaarden, sociale zekerheid, fiscale regels, veiligheid en welzijn op het werk enz.

Meer dan 90% van de digitale arbeidsplatforms in de EU merkt zijn werkenden als zelfstandigen aan. De verklaring van die kwalificatie ligt in de flexibiliteit, lage kosten, groot concurrentievermogen en minimale verplichtingen die door de platforms worden nagestreefd. Daardoor onderscheiden ze zich van de traditionele ondernemingen en creëren ze een ongelijk speelveld. Naar schatting riskeren 5,5 miljoen van de huidige 28 miljoen platformwerkers in de EU verkeerd te zijn gekwalificeerd. Zij zijn dus ten onrechte als werknemer of als zelfstandige aangemerkt. In de meeste gevallen treft een verkeerde kwalificatie werkenden die als zelfstandigen worden aangemerkt maar dat in feite niet zijn. Als schijnzelfstandigen genieten zij bijgevolg, langs de ene kant, *niet* de rechten en bescherming die nationale en Europese wetgeving biedt aan werknemers; en langs de andere kant *missen* zij de autonomie en sterke arbeidsmarktpositie van veel echte zelfstandigen.¹³⁴ Omdat nationale wetgevingen weinig tot geen kaders bieden voor platformwerk, worden vragen of conflicten rondom de kwalificatie vaak aan de rechter voorgelegd.¹³⁵ In de hele EU zijn meer dan 100 rechterlijke uitspraken en 15 administratieve besluiten geweest. Hierbij oordeelden de rechters meestal dat de platformwerkers moeten worden gekwalificeerd als werknemer en de arbeidsplatforms als werkgevers.¹³⁶

¹³² Kamerstukken II 2021/2022, 36 063, nr. 3, p. 6.

¹³³ Inzake sociale zekerheid kan wat betreft de gegevensuitwisseling worden verwezen naar art. 72 jo. art. 78-79 Verordening nr. 883/2004. Zie ook Hoofdstuk II Verordening (EG) nr. 987/2009.

¹³⁴ EC, 9 december 2021, SWD(2021) 397 final.

¹³⁵ In de effectenbeoordeling (Impact Assessment Report) van EC, 9 december 2021, SWD(2021) 396 final

¹³⁶ EC, 9 december 2021, SWD(2021) 396 final, Annex 10 biedt een overzicht van de beslissingen van de nationale rechters of administratieve organen over het arbeidsstatuut. Annex 9 biedt een overzicht van de initiatieven op nationaal niveau met betrekking tot platformwerk.

De EC heeft daarom in december 2021 het initiatief genomen tot een voorstel voor een Richtlijn met als algemene doelstelling de verbetering van de arbeidsvoorwaarden van platformwerkers en daarnaast ook de voorwaarden voor duurzame groei van digitale arbeidsplatformen te ondersteunen.¹³⁷ Dit voorstel voor een Richtlijn is sterk gericht op de helderheid van het arbeidsstatuut, op de transparantie van algoritmisch beheer en op het bewustzijn van de toepasselijke regels rondom platformwerk en de handhaving ervan.

In dit dossier hebben wij onze analyse vooral gericht op de sociale bescherming door *arbeidsrecht* en *sociale zekerheid*, aan de hand van de doelstellingen ‘correcte arbeidsstatus’ en ‘transparante platformregels’. Op de *fiscale* aspecten van de arbeidsrelatie bij platformwerk gaat het Richtlijnvoorstel (bijna) niet in. Toch hebben wij ook aandacht besteed aan de mogelijke fiscale gevolgen van dit Richtlijnvoorstel. De eenvoudige maar terechte verantwoording daarvoor is dat iedere arbeidsrelatie zowel arbeidsrechtelijke, socialezekerheidsrechtelijke als fiscale kenmerken heeft. Het fiscale onderdeel hebben we daarom apart meegenomen in dit dossier en los van de drie Thema’s van Europese integratie, duurzame ontwikkeling en Euregionale cohesie besproken.

Als algemene conclusie stellen we dat we merken dat alle lidstaten worstelen met de wetgevende aspecten rondom platformwerk en dat de rechters dat manco invullen door de platformwerkers vaak als werknemers te bestempelen die meer bescherming en sociale rechten verdienen dan hen door de digitale arbeidsplatforms wordt geboden. Deze Richtlijn wil zowel de platformwerkers als de platformen meer zekerheid bieden en betreft daarbij ook de nationale autoriteiten. Toch roept de Richtlijn nog veel vragen op. Bepaalde begrippen zijn niet duidelijk; bepaalde keuzes (zoals de vijf criteria voor het wettelijk vermoeden van een arbeidsverhouding) passen niet bij de dynamische en snelle ontwikkeling van de digitale arbeidsmarkt; en het is niet in te schatten hoe de lidstaten omgaan met de vrijheid die de implementatie van de Richtlijn nog biedt.¹³⁸

7.2 Toekomstperspectief

Naast de onzekere uitwerking en interpretatie van bepaalde begrippen en processen blijkt dit voorstel bovendien gebaseerd te zijn op ruime en onzekere schattingen over de aantallen werkenden, grootte en aantallen platforms alsook de financieel-economische waarde van platformwerk en de invloed op de arbeidsmarkt. De Europese Commissie maakt in de effectenbeoordeling, in één enkele zin halverwege het rapport, inderdaad een groot voorbehoud bij haar analyse omwille van de onzekerheid en de veronderstellingen waarop de verwachtingen en voorspellingen in de effectenbeoordeling zijn gebaseerd.¹³⁹

De echte effecten van dit Richtlijnvoorstel zijn daarom moeilijk te voorspellen. We zullen moeten afwachten of en hoe het voorstel tot Richtlijn wordt aangenomen en wat de vervolgacties van de lidstaten zijn.

¹³⁷ EC, 9 december 2021, COM(2021) 762 final.

¹³⁸ Over sancties vermeldt het Richtlijnvoorstel niets.

¹³⁹ Zie EC, 9 december 2021, SWD(2021) 396 final, p.33 en Annex 5.1.

Onze aanbevelingen, aan de Europese wetgever, vanuit het perspectief van de sociale bescherming, met focus op de 'correcte arbeidsstatus' en 'transparante platformregels' zijn:

1. Houd rekening met de sterke dynamiek van de digitale arbeidsmarkt en
2. Betrek daarbij zowel de digitale arbeidsplatforms als de traditionele bedrijven
3. Zorg dat het wettelijk rechtsvermoeden een werkbaar concept blijft, dat zowel voor de platformwerker, het platform als de nationale autoriteiten zekerheid biedt
4. Houd rekening met de wetgevende initiatieven op lidstatelijk niveau
5. Open houding naar fundamentele hervormingen die passen bij de moderne arbeidsmarkt, zoals scholing, veiligheid, transparantie, basiszekerheid enz.
6. Zorg voor een basisbescherming voor alle werkenden

Onze aanbeveling, aan de Europese wetgever, vanuit fiscaal perspectief luidt als volgt:

7. Let bij het voorstel van de richtlijn ook op fiscale gevolgen. Met name in grensoverschrijdende situaties kan de financiering van sociale zekerheid door belastingen gevolgen hebben. De fiscale aspecten zouden bij het voorstel moeten worden meegenomen. Dit zal de effectiviteit van het Richtlijnvoorstel ten goede komen.

Ter afsluiting van dit dossier en na vele rapporten en initiatieven te hebben gelezen, spreken we de hoop uit dat het regelen van een wetgevend kader voor platformwerk nu misschien een goede gelegenheid is om fiscale en socialezekerheidsrechtelijke aspecten wél samen te behandelen. De tijd zal het leren.