

Naar een eenduidig Europees kader om platformwerkers in preciaire werkomstandigheden te beschermen

G.L.H. van Rosmalen*

Dit artikel analyseert het arrest van de Hoge Raad in de *Deliveroo*-zaak en de implicaties ervan voor de Europese regulering van platformwerk. Het onderstreept de behoefte aan een eenduidig kader op Europees niveau om sociale bescherming en rechten voor platformwerkers te waarborgen. Het bespreekt de uiteenlopende benaderingen van verschillende lidstaten en de huidige inzet van de Europese instellingen om tot een richtlijn te komen. Er wordt geconcludeerd dat een effectieve regulering essentieel is voor zowel platformwerkers als voor de sociale dimensie van de Europese Unie.

HR 24 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:443.

Inleiding

Op 24 maart 2023 gaf de Hoge Raad na een lange juridische strijd zijn oordeel over de arbeidsovereenkomst van de fietsers van Deliveroo.¹ Het digitale platform kreeg na de rechtbank² en het gerechtshof³ voor een derde keer ongelijk: de maaltijdbezorgers zijn geen zzp'ers, maar werknemers.⁴ Er werd vol verwachting uitgekeken naar het oordeel van onze hoogste rechter. Wat zouden de gevolgen zijn voor andere digitale platforms die verwikkeld zijn in rechtszaken waar dezelfde kwestie speelt?

* Mr. G.L.H. (Gabriël) van Rosmalen is promovendus Mededingingsrecht & Politieke Filosofie, Universiteit Utrecht. Deze publicatie is deel van het project PlatWork-R (NWA.1389.20.005) dat is gefinancierd is door het NWO.

1 HR 24 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:443.

2 Rb. Amsterdam 15 januari 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:210.

3 Hof Amsterdam 16 februari 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:392.

4 In dit artikel worden de termen zzp'er, zelfstandige en (platform)werkers inwisselbaar gebruikt voor een individu dat werkt voor een digitaal werkplatform, maar niet (zoals een werknemer) in een arbeidsovereenkomst met het platform.

Het langverwachte arrest gaf echter geen eenduidig antwoord op deze algemenere vraag. De uitspraak bleef zo dicht bij de specifieke omstandigheden en feiten van Deliveroo dat met dit arrest geen sprake was van algemene rechtsontwikkeling met algemenere, mogelijk ingrijpende, gevolgen voor de platformeconomie. De reden hiervoor: de Hoge Raad zag dat er op EU-niveau wordt gewerkt aan een oplossing en stelde zich zodoende terughoudend op. In december 2021 publiceerde de Europese Commissie een voorstel voor een richtlijn om de arbeidsvoorwaarden van platformwerkers te verbeteren.⁵ Ruim anderhalf jaar later zijn de onderhandelingen nog bezig tussen de Commissie, de Raad van de EU (hierna: de Raad) en het Europees Parlement.

In dit artikel bespreek ik hoe het arrest van de Hoge Raad toont dat het aan de Europese Unie is om op te treden tegen de ontwrichting die wordt veroorzaakt door digitale werkplatforms als Uber en Deliveroo. Als de Europese Unie niet slaagt in het beschermen van platformwerkers zal de verzwakking van sociale rechten zich verder verspreiden. Dit is niet alleen nadelig voor de arbeidsomstandigheden van platformwerkers, maar ook voor de sociale component van de Europese Unie (EU). Eerst bespreek ik het arrest van de Hoge Raad en de relevante ontwikkelingen van de Nederlandse wetgever ten aanzien van de platformeconomie. Daarna ga ik in op de verschillende wijzen waarop Europese lidstaten de afgelopen jaren hebben geprobeerd problemen van de platformeconomie aan te pakken. Dit laat zien dat een eenduidige Europese aanpak ontbreekt. Vervolgens sta ik stil bij de huidige Europese inzet om tot een richtlijn te komen waarin de arbeidsstatus van platformwerkers wordt beschermd. De inzet van de verschillende instellingen (Europees Parlement, Europese Commissie en de Raad) loopt uiteen ten aanzien van deze aanpak. Tot slot ga ik in op de balans tussen de economische com-

5 COM/2021/762 final, Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk.

ponent en de sociale component binnen de Europese Unie.

Nederland: arrest van de Hoge Raad en politieke aandacht

In de snel gedigitaliseerde samenleving zijn sommige groepen platformwerkers tussen wal en schip geraakt. Een grote meerderheid van de platforms neemt werkers namelijk niet in dienst, waardoor een deel van deze zzp'ers het risico loopt om in zorgwekkende werk-omstandigheden terecht te komen.⁶ Regelingen als loon bij ziekte, betaalde vakantiedagen en bijvoorbeeld het opbouwen van pensioen gelden niet voor hen. Mede om deze redenen zijn er in Nederland meerdere rechtszaken (onder leiding van vakbond FNV) gestart tegen digitale werkplatforms zoals Uber,⁷ Helpling⁸ en dus Deliveroo. Tegelijkertijd is de bescherming van platformwerkers binnen een snel veranderende arbeidsmarkt een politiek thema geworden.⁹

In de rechtszaken, inclusief de *Deliveroo*-zaak, eisen de werkers een traditionele werknemersstatus en dus recht op arbeidsrechtelijke sociale voorzieningen. De verwachtingen rondom de zaak tegen Deliveroo waren hooggespannen, omdat het de eerste zaak was waar de Hoge Raad zich buigt over dit onderwerp. Er was de verwachting dat de Hoge Raad zou beslissen dat het karakter van het werk doorslaggevend is bij de vraag of iemand als werknemer wordt beschouwd. Zo adviseerde advocaat-generaal De Bock in haar conclusie voorafgaand aan het arrest dat het primair gaat om de vraag 'of het werk organisatorisch is ingebed in de onderneming (...), waarbij van belang is of het werk een wezenlijk onderdeel van de bedrijfsvoering (...) vormt'. Zou dat het geval zijn, dan zou de bezorger 'in dienst van' Deliveroo werken.¹⁰ Als de Hoge Raad de advocaat-generaal had gevolgd, dan zou dat een aanzienlijke verschuiving zijn geweest.¹¹ Het zou betekenen dat iedereen die werk verricht dat binnen een organisatie normaal gesproken

door werknemers wordt gedaan, niet langer als zelfstandige zou worden beschouwd.

De uitspraak van de Hoge Raad biedt echter weinig aanknopingspunten voor de andere aangespannen rechtszaken: of er sprake is van een arbeidsovereenkomst hangt, zo stelt de Hoge Raad, namelijk af van 'alle omstandigheden van het geval in onderling verband bezien'.¹² De organisatorische inbedding van het werk is slechts een van deze te wegen omstandigheden.¹³ De Hoge Raad stelt zich hiermee terughoudend op en beperkt zich met deze uitspraak enkel tot de specifieke omstandigheden van het geval Deliveroo. Van belang is echter de politieke context: de Hoge Raad benadrukt geen aanleiding te zien voor 'rechtsontwikkeling' door middel van nadere algemene regels of uitgangspunten omdat de bescherming van platformwerkers de aandacht heeft van de Nederlandse en Europese wetgever.¹⁴ Daarmee legt de Hoge Raad de bal terug bij de politiek. Het is aan de wetgever om regels te stellen voor de arbeidsverhouding tussen werkers en digitale werkplatforms. In Nederland staan de preciaire werk-omstandigheden van platformwerkers op de agenda van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). In december 2022 stuurde de minister (samen met de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst) een voortgangsbrief naar de Tweede Kamer waarin onder andere wordt vermeld dat het kabinet inzet op meer duidelijkheid over de vraag wanneer gewerkt wordt als werknemer dan wel als zelfstandige.¹⁵ Deze inzet is echter afhankelijk van het Europeesrechtelijke juridische kader. Het is immers van belang dat het Nederlandse werknemersbegrip zo veel mogelijk aansluit op het Europese kader.¹⁶ Dit Europese kader is (zoals ik hierna bespreek) echter nog volop in ontwikkeling. Om hier zo snel mogelijk duidelijkheid over te krijgen, heeft de minister van SZW in oktober 2022 met zeven andere Europese collega's een brief ondertekend om aan te dringen op Europese regels om schijnzelfstandigheid bij platformwerk tegen te gaan.¹⁷ Het doel van deze acht lidstaten is het onderstrepen van de urgentie om snel tot een goede en effectieve aanpak te komen.

De uitspraak van de Hoge Raad en de inzet vanuit de minister van SZW laten zien dat een heldere Europese aanpak nodig is voor een probleem waar meerdere lidstaten mee kampen. Het feit dat eenduidige regelgeving vooralsnog uitblijft, zorgt ervoor dat platformwerkers niet weten waar ze recht op hebben en digitale werk-

6 Europese Commissie, Directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie, *Digital labour platforms in the EU: mapping and business models: final report*, Publications Office, 2021, p. 30. Van de 28,3 miljoen platformwerkers in de Europese Unie werkt 7% (2 miljoen mensen) in dienstverband en 93% (26,3 miljoen mensen) als zelfstandige.

7 Rb. Amsterdam 13 september 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:5029. De rechtbank besluit dat de overeenkomsten tussen Uber en de chauffeurs gekwalificeerd moeten worden als een arbeidsovereenkomst. Het hoger beroep loopt nog.

8 Hof Amsterdam 21 september 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:2741. Het gerechtshof Amsterdam besluit dat Helpling de schoonmakers die bij huishoudens werken via het online platform de status hebben van uitzendkracht. In januari 2023 is Helpling failliet gegaan.

9 Eindverslag van de bevindingen van het kennisprogramma 'Veranderende arbeidsmarkt' van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 18 januari 2022.

10 Concl. A-G R. de Bock, ECLI:NL:PHR:2022:578, bij HR 24 maart 2023, punt 12.3.

11 J. van Slooten, annotatie bij HR 24 maart 2023, ECLI:NL:HR:2022:578, *NJB* 2023/890, punt 3.1.

12 HR 24 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:443, r.o. 3.2.5.

13 De Hoge Raad introduceert in r.o. 3.2.5 een tiental gezichtspunten die 'onder meer' van belang zijn bij de vraag of iets aangemerkt kan worden als arbeidsovereenkomst.

14 HR 24 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:443, r.o. 3.2.6.

15 Voortgangsbrief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst van 16 december, 2022-0000292130, p. 7-10.

16 Voortgangsbrief, p. 12.

17 Ondertekening Europese brief voor effectieve aanpak schijnzelfstandigheid bij platformwerk van 17 oktober 2022, 2022-0000213533. Deze brief is ondertekend door Nederland, België, Luxemburg, Malta, Portugal, Italië, Slovenië en Spanje.

platforms niet verplicht worden om werkers te beschermen.

Lidstaten hanteren uiteenlopende oplossingen

Op dit moment zijn er in de Europese Unie 28 miljoen mensen die werken via een digitaal werkplatform en dit aantal groeit hard: in 2025 zijn het er naar schatting 43 miljoen.¹⁸ De Europese Commissie vermoedt dat er nu ruim 5 miljoen platformwerkers zijn die ten onrechte niet in dienst zijn van het platform.¹⁹ Deze groep zou dus eigenlijk recht hebben op een arbeidsovereenkomst met alle sociale voorzieningen die daarbij horen. Elke lidstaat probeert op eigen wijze dit probleem aan te pakken. In veel gevallen lopen rechtszaken voor op de toepassingen van de wet.

De afgelopen jaren zijn nationale rechters in toenemende mate gaan erkennen dat er, bij bepaalde soorten platforms, sprake is van een relatie van afhankelijkheid tussen de platforms en de platformwerkers, en dat om die reden sprake kan zijn van een arbeidsrelatie.²⁰ De Nederlandse zaken tegen Deliveroo, Helpling en Uber zijn voorbeelden van hoe de rechtsgang kan leiden tot betere werkomstandigheden voor de specifieke platformwerkers die de zaak aanspannen. Een eenduidige Europese aanpak is er niet, omdat de rechters in de verschillende lidstaten komen tot eigen criteria, beoordelingskaders of toetsen.²¹

Ook de wetgevers in verschillende lidstaten hanteren uiteenlopende benaderingen ten aanzien van platformwerk. Zo werd in Spanje (een land dat vooroploopt als het aankomt op de bescherming van platformwerkers) in 2021 een specifieke presumptie van werknemersstatus ingevoerd voor bezorgkoeriers waardoor deze groep onder de wettelijke arbeidsbescherming valt.²² Italië daarentegen heeft verschillende oplossingen geïntroduceerd als 'quasiondergeschikt' en 'economisch afhankelijke zelfstandigheid' om zo een categorie toe te voegen aan het binaire onderscheid tussen werknemer en zelfstandige. In Frankrijk is een speciaal regime geïntroduceerd specifiek voor platformwerkers. Een werker valt dus niet onder het traditionele arbeidsrecht, maar platforms moeten voldoen aan een reeks verplichtingen met betrekking tot verzekeringen en opleiding voor 'afhankelijke' zelfstandige platformwerkers. Deze voorbeelden laten de diversiteit zien van beleidsopties die door wetgevers zijn geïmplementeerd om de juridische classifi-

catie en bescherming van platformwerkers aan te pakken.

Tot op heden heeft het Hof van Justitie geen uitspraak gedaan over de classificatie van platformwerkers. Het *FNV/Kiem*-arrest uit 2017 werpt wel licht op de vraag hoe we collectieve overeenkomsten gesloten door vakbonden voor ondergeschikte werknemers moeten interpreteren, als deze ook bepalingen bevatten over minimumarbeidskosten die van toepassing zijn op zelfstandige werkers.²³ Een van de vragen die dan speelt, is of deze overeenkomsten namens zelfstandige werkers strijdig zijn met het kartelverbod. Immers: is de zelfstandige werker niet eigenlijk een 'onderneming' onder het mededingingsrecht waardoor collectieve overeenkomsten de concurrentie verstoren? Het Hof van Justitie besloot dat de zelfstandige werkers in casu 'schijnzelfstandigen' waren, dat wil zeggen dienstverleners in een situatie vergelijkbaar met die van werknemers.²⁴ Voor de toepassing van EU-recht (bijvoorbeeld de mogelijkheid tot gezamenlijk onderhandelen) moet het begrip 'werknemer' worden gedefinieerd aan de hand van objectieve criteria die de arbeidsrelatie kenmerken.²⁵ De uitspraak van het Hof van Justitie ging daarmee ook (net als de nationale rechtszaken) over de kwalificatie van een werknemer, maar heeft geen gevolgen voor nationaal arbeidsrecht.²⁶ De benadering die het Hof van Justitie neemt in *FNV/Kiem* heeft kritiek ontvangen, omdat er geen duidelijk kader uit naar voren komt voor de toets of zelfstandige werknemers 'schijnzelfstandigen' zijn.²⁷ Doordat de verschillende lidstaten met verschillende oplossingen komen, heeft de huidige gang van zaken niet geleid tot de gewenste bescherming voor platformwerkers. Zoals eerder bleek uit de brief vanuit de Nederlandse minister van SZW en haar zeven collega's, is het daarom van belang dat de EU de platformeconomie met effectieve oplossingen harmoniseert en de rechtsonzekerheid minimaliseert.

Stappen op weg naar een EU-toetsingskader

In december 2021 lanceerde de Europese Commissie een reeks maatregelen genaamd het 'EU Platform Work Package' (PFW) om de arbeidsomstandigheden van platformwerkers te verbeteren. Met deze nieuwe regels hoopt de Commissie ervoor te zorgen dat mensen die via digitale arbeidsplatforms werken, kunnen genieten van de arbeidsrechten en sociale voorzieningen waar ze

18 Impact assessment Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion van 9 december 2021, SWD(2021)396.

19 Impact assessment.

20 C. Hiebl, 'Case Law on the Classification of Platform Workers: Cross-European Comparative Analysis and Tentative Conclusions', *Comparative Labour Law & Policy Journal* 2022, nr. 42.2.

21 Hiebl 2022, p. 61.

22 A. Aloisi, 'Platform work in Europe: Lessons learned, legal developments and challenges ahead', *European Labour Law Journal* 2022, nr. 1.

23 HvJ 4 december 2014, C-413/13, ECLI:EU:C:2014:2411 (*FNV/Kiem*).

24 *FNV/Kiem*, punt 31.

25 *FNV/Kiem*, punt 34.

26 *FNV/Kiem*, punt 35. Dat betekent dat de classificatie van een zelfstandig persoon volgens nationaal recht er niet aan in de weg staat dat deze persoon wordt geclassificeerd als een werknemer in de zin van EU-recht.

27 N. Countouris, V. de Stefano & I. Lianos, 'The EU, Competition Law and Workers Rights', in: S. Paul, S. McCrystal & E. McGaughey (red.), *The Cambridge Handbook of Labor in Competition Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2022.

recht op hebben. Het PFW maakt onderdeel uit van het European Pillar of Social Rights Action Plan: een initiatief van de Europese Commissie dat tot doel heeft de sociale rechten van Europese burgers te versterken en te beschermen.²⁸ Het PFW opent met een communicatie-onderdeel waarin de EU-benadering ten aanzien van platformwerk wordt uiteengezet en waarin acties worden opgesomd die de lidstaten, sociale partners en andere relevante actoren op nationaal niveau dienen te nemen.²⁹ Ten tweede bevat het pakket ontwerp-richtsnoeren die de toepassing van het EU-mededingingsrecht op collectieve overeenkomsten van zzp'ers verduidelijken.³⁰ Deze richtsnoeren borduren voort op de hiervoor kort besproken *FNV/Kiem*-zaak. De kern van de richtsnoeren is dat elke zzp'er die is aangesloten bij een digitaal werkplatform met andere zzp'ers collectieve arbeidsovereenkomsten mag sluiten zonder te vrezen voor het kartelverbod vanuit het mededingingsrecht. Ten derde bevat het PFW een richtlijnvoorstel ter verbetering van de arbeidsomstandigheden in platformwerk.³¹ In dit artikel bespreek ik het richtlijnvoorstel.

In het richtlijnvoorstel zijn maatregelen opgenomen om de arbeidsstatus van mensen die via digitale arbeidsplatforms werken correct te bepalen: de contractuele relatie tussen een digitaal werkplatform en een werker wordt 'vermoed' een arbeidsrelatie te zijn wanneer het platform 'zeggenschap [heeft] over de uitvoering van werk'.³² Een belangrijk doel van de Commissie is immers om schijnzelfstandigheid aan te pakken: platformwerkers moeten de wettelijke arbeidsstatus hebben die overeenstemt met hun feitelijke arbeidsregeling.³³ Het voorstel van de Commissie bevat een kader dat de hierboven beschreven onduidelijkheid en rechtsonzekerheid omtrent de platformwerkstatus zou moeten verminderen. Daarnaast bevat het richtlijnvoorstel enkele andere belangrijke aspecten, zoals rechten van werknemers ten aanzien van algoritmisch management; daarop gaat dit artikel niet verder in.³⁴

Het introduceren van een wettelijk vermoeden versterkt dus de positie van de platformwerker binnen de ongelijke machtsverhouding met het digitale platform door het omkeren van de bewijslast: het is aan het platform om aan te tonen dat er geen sprake is van een werkverhouding.³⁵ Daarmee is het een reactie op de situatie waarbij de verantwoordelijkheid voor het correct classificeren bij de werkers zelf werd gelegd, die via rechtszaken, zoals hierboven besproken, de digitale platforms aan hun verantwoordelijkheden als werkgever herinnerden. Dit betekende echter een behoorlijke inspanning voor de platformwerkers – vaak werkers in zwakke posities, zoals laagbetaalde werkers, jonge werkers of mensen met een migratieachtergrond – zowel wat betreft tijd als financiën.

Het wettelijk vermoeden wordt geactiveerd als er sprake is van 'zeggenschap over de uitvoering van werk'. Dit is het geval zodra er aan twee van de volgende criteria is voldaan:

- a. Het niveau van de vergoeding voor het werk wordt daadwerkelijk bepaald of er worden bovengrenzen vastgesteld.
- b. De persoon die platformwerk verricht, wordt verplicht specifieke bindende regels in acht te nemen met betrekking tot het uiterlijk, het gedrag ten aanzien van de afnemer van de dienst of de uitvoering van het werk.
- c. Er wordt toezicht gehouden op de uitvoering van het werk, of de kwaliteit van de resultaten van het werk wordt geverifieerd, ook met behulp van elektronische middelen.
- d. De vrijheid om het werk te organiseren wordt daadwerkelijk beperkt – onder meer door sancties – met name de vrijheid om zelf de arbeidstijd of perioden van afwezigheid te kiezen, om taken te aanvaarden of te weigeren of om gebruik te maken van onderaannemers of vervangers in te schakelen.
- e. De mogelijkheid om een klantenbestand op te bouwen of werk voor derden uit te voeren, wordt daadwerkelijk beperkt.

Deze criteria resoneren inhoudelijk met het tiental gezichtspunten dat de Hoge Raad introduceert (zie voetnoot 13), maar anders dan de Hoge Raad beoogt de Europese Commissie met dit richtlijnvoorstel tot een concreet en eenduidig kader te komen. De Hoge Raad merkt op dat 'alle omstandigheden van het geval in onderling verband bezien' moeten worden, terwijl de Europese Commissie aangeeft dat het hoofdcriterium 'zeggenschap over de uitvoering van werk' is. Het kader van de Europese Commissie (waarbij twee criteria de doorslag geven in tegenstelling tot alle omstandigheden van het geval) geeft een nieuwe invulling aan de vraag welke verhouding binnen platformeconomie gekwalificeerd dient te worden als een arbeidsovereenkomst.

28 COM/2016/0127 final, Communicatie van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees economisch en sociaal comité en het comité van de regio's waarin een raadpleging over een European pillar of social rights wordt gelanceerd.

29 COM/2021/761 final, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

30 COM/2021/8838 final, ontwerp-richtsnoeren betreffende de toepassing van het EU-mededingingsrecht op collectieve overeenkomsten met betrekking tot de arbeidsomstandigheden van solozelfstandigen.

31 COM/2021/762 final, Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk.

32 COM/2021/762 final, Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk, art. 4.

33 De voorgestelde richtlijn is gebaseerd op art. 153 lid 1 onder b Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), dat de EU machtigt het optreden van de lidstaten om de arbeidsvoorwaarden te verbeteren, te ondersteunen en aan te vullen.

34 Het richtlijnvoorstel beoogt de transparantie in het gebruik van algoritmen door digitale arbeidsplatforms te vergroten en heeft als doel dat er meer menselijke controle komt op de naleving van arbeidsvoorwaarden. Platformwerkers krijgen eveneens het recht om geautomatiseerde beslissingen aan te vechten.

35 COM/2021/762 final, Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk, art. 5.

De publicatie van het pakket van de Europese Commissie is de start van een lang en intens wetgevingsproces gebleken waarvan de uitkomst nog altijd niet helder is. Na hevige onderhandelingen heeft het Europees Parlement in februari 2023 zijn positie ingenomen over het richtlijnvoorstel.³⁶ In juni 2023 bereikten de EU-ministers in de Raad overeenstemming over het akkoord.³⁷ Op 11 juli 2023 heeft de eerste interinstitutionele bijeenkomst (triloog) plaatsgevonden om te onderzoeken of de drie Europese instellingen tot overeenstemming kunnen komen. Gezien de hevigheid van het debat afgelopen maanden en de sterk uiteenlopende posities van de drie instellingen is nog niet duidelijk welke vorm de uiteindelijke richtlijn zal krijgen. Het belangrijkste twistpunt is het wettelijk vermoeden en de criteria die daarbij al dan niet zullen worden gehanteerd.

Het Europees Parlement wenst de positie van de platformwerker zo veel mogelijk te versterken en heeft de voorgestelde richtlijn zo aangepast dat de contractuele relatie tussen een digitaal werkplatform en een platformwerker in beginsel wettelijk wordt vermoed een arbeidsrelatie te zijn.³⁸ Het vermoeden wordt dus aangenomen en hangt, in tegenstelling tot het voorstel van de Commissie, niet af van het voldoen aan een aantal criteria. Het is mogelijk voor het platform om dit vermoeden te weerleggen voordat er een besluit is genomen met betrekking tot de herclassificatie van de platformwerker. Hiertoe dient het platform te bewijzen dat de platformwerker daadwerkelijk zelfstandig is door middel van het vervullen van twee criteria: (1) de platformwerker is vrij van controle en aanwijzingen met betrekking tot de uitvoering van het werk,³⁹ en (2) de platformwerker is meestal zelfstandig actief in een vergelijkbare bedrijfsactiviteit.⁴⁰

In tegenstelling tot het Europees Parlement laat het voorstel vanuit de Raad juist meer ruimte voor digitale platforms om werkers als zzp'ers te kwalificeren. De Raad hanteert ongeveer dezelfde criteria als de Commissie,⁴¹ maar een belangrijk verschil is dat er moet

worden voldaan aan *drie* criteria (in plaats van twee, zoals de Commissie voorstelde) voor er sprake is van een arbeidsovereenkomst. Dat betekent dat er meer ruimte is voor het digitale werkplatform om het vermoeden te weerleggen. 'Met als doel het wetgevingsproces op koers te houden' liet Nederland in reactie op dit voorstel van de Raad in een gezamenlijke verklaring met zeven andere lidstaten weten in te stemmen met het 'minder ambitieuze en effectieve' voorstel van de Raad. Daarbij merken deze lidstaten op dat er nog wel 'een gedeeld verlangen [bestaat] om de tekst te verbeteren'.⁴²

De balans tussen de economische en sociale component van de Europese Unie

Uit het bovenstaande volgt een gemengd beeld. Enerzijds is het ontegenzeggelijk waar dat er veel aandacht uitgaat naar verbetering van de arbeidspositie van – met name precare – platformwerkers; anderzijds blijkt het lastig te komen tot een daadwerkelijke verheldering van de status van platformwerkers die leidt tot rechtszekerheid en sociale bescherming van deze groep werkenden. Een helder Europees kader is echter nodig om de positie van platformwerkers in de hele Europese Unie te beschermen. Dat kader moet vorm krijgen in een zeer snel gedigitaliseerde economie waarin spanning lijkt te zitten tussen de snelle economische ontwikkelingen in innovatieve nieuwe platformdiensten en een hoogwaardige sociale bescherming voor werkenden en burgers in de Europese Unie.

Die spanning is te verklaren aangezien binnen de Europese integratie de focus lange tijd heeft gelegen op het creëren van een interne markt. Het EU-beleid richtte zich zodoende in grote lijnen op het wegnemen van handelsbelemmeringen, zoals het verminderen van tariefbarrières en het bevorderen van vrij verkeer van personen, goederen, kapitaal en diensten. In 1939 publiceerde Friedrich Hayek een artikel getiteld 'The Economic Conditions of Interstate Federalism', waarin hij zijn gedachten over de kwestie van Europese integratie uitdrukte.⁴³ Hij pleitte voor een economisch verenigde Europese Unie op basis van een klassiek liberale rationale: Hayek verwachtte namelijk op dat moment dat een multinationaal karakter van een interstatelijke federatie

vrijheid, inclusief via sancties, om het eigen werk te organiseren door de discretie te beperken bij het accepteren of weigeren van taken; (db) Het digitale platform beperkt de vrijheid, inclusief via sancties, om het eigen werk te organiseren door de discretie te beperken bij het gebruik van onderaannemers of vervangers; (e) Het digitale platform beperkt de mogelijkheid om een klantenbestand op te bouwen of werk uit te voeren voor derden.

42 COD/2021/0414, Joint Statement by Belgium, Luxembourg, Malta, the Netherlands, Portugal, Romania, Slovenia and Spain.

43 F. Hayek, 'The Economic Conditions of Interstate Federalism', *New Commonwealth Quarterly* 1939, nr. 2, p. 131-149.

36 COM/2021/762 final, Ontwerp wetgevingsresolutie van het Europees Parlement over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter verbetering van de arbeidsomstandigheden bij platformwerk.

37 COD/2021/0414, Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk.

38 COM/2021/762 final, Ontwerp wetgevingsresolutie van het Europees Parlement over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter verbetering van de arbeidsomstandigheden bij platformwerk, amendement 84.

39 De criteria die de Europese Commissie heeft genoemd worden in overweging genomen om dit criterium te toetsen.

40 COM/2021/762 final, Ontwerp wetgevingsresolutie van het Europees Parlement over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter verbetering van de arbeidsomstandigheden bij platformwerk, amendementen 101-111.

41 COD/2021/0414, Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk, art. 4 lid 1. Dit artikel laat zien dat sub d en sub c uit het oorspronkelijke voorstel van de Commissie zijn opgesplitst in: (d) Het digitale platform beperkt de vrijheid, inclusief via sancties, om het eigen werk te organiseren door de discretie te beperken bij het kiezen van werktijden of periodes van afwezigheid; (da) Het digitale platform beperkt de

feitelijk marktliberalisme zou stimuleren.⁴⁴ In zijn artikel ‘The Double Asymmetry of European Integration’ analyseert Fritz Scharpf de Europese integratiegeschiedenis en concludeert dat Hayeks voorspelling in feite is uitgekomen.⁴⁵ Dit heeft echter, stelt Scharpf, iets langer geduurd dan oorspronkelijk verwacht. Hayeks veronderstelling dat politieke integratie eerst zou plaatsvinden en dat een interne gemeenschappelijke markt daarna zou volgen, heeft eigenlijk in omgekeerde volgorde plaatsgevonden.

Zodoende behield elke lidstaat de controle over de beslissing wanneer de handel geliberaliseerd zou worden. Elke regering kon er daarom zeker van zijn dat geen wetgeving bestaande economische grenzen zou kunnen opheffen zonder nationale instemming. Scharpf geeft aan dat deze voorwaarde ervoor zorgde dat elke staat de juiste balans kon vinden tussen economische liberalisering enerzijds en een focus op hun nationaal begrensde welvaartsbeleid anderzijds. In de voorloper van de Europese Unie (de Europese Economische Gemeenschap) zou de economische integratie dus eigenlijk ingebed blijven binnen de politieke grenzen van elke lidstaat.⁴⁶ Hierdoor konden markten enkel binnen politiek vastgestelde grenzen groeien, zodat de voorwaarden voor sociale cohesie en stabiliteit op nationaal niveau niet zouden worden ondermijnd. Dit evenwicht tussen markt en sociale stabiliteit op nationaal niveau veranderde echter naarmate het integratieproces langer duurde. Scharpf betoogt dat de EU in de loop van de tijd zeer succesvol is geweest in haar programma van negatieve integratie via wetgeving (wat heeft geleid tot liberalisering van de interne markt), maar veel minder goed uitgerust is om maatregelen van positieve integratie, zoals gemeenschappelijk sociaal beleid, aan te nemen. Vooral sinds het begin van de jaren tachtig versnelde en intensiverde de economische integratie, wat heeft geleid tot de opkomst van een liberale markteconomie op Europese schaal. Hierdoor koppelde de economische component op Europese schaal zich los van de sociale component op nationaal niveau.

Het ontstaan van een markteconomie op Europese schaal betekende dat het sociale aspect van het Europese beleid dus aanvankelijk minder aandacht kreeg.⁴⁷ De afgelopen jaren heeft de EU geleidelijk stappen gezet om sociale rechtvaardigheid, sociale inclusie en arbeids-

rechten te bevorderen.⁴⁸ In december 2009 werd het Verdrag van Lissabon van kracht met daarbij een aangepaste variant van artikel 3 Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) waarin het streven is opgenomen naar: ‘een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang’.⁴⁹ Toenmalig Eurocommissaris Interne Markt Mario Monti adresseerde de spanning tussen marktintegratie en sociale doelstellingen:

‘Als de markt en de sociale componenten niet tot een passende verzoening komen, zal er iets moeten wijken. Na de crisis, met een afnemende belangstelling voor de markt en toenemende bezorgdheid over ongelijkheid, is het allerminst duidelijk dat het de markt (...) is die de overhand zal krijgen’.⁵⁰

De ontwikkeling van de sociale component van de Europese Unie is inmiddels in concreet beleid waar te nemen. Dit is het geval in algemene zin. Denk bijvoorbeeld aan het Coronaherstelfonds of de vorig jaar aangenomen wetgeving over de verhoging van het Europese minimuminkomen. Maar dit geldt ook met name in de context van de digitale economie. In de politieke agenda die huidig Commissievoorzitter Von der Leyen presenteerde aan het begin van haar termijn benadrukte ze dat ‘digitale transformatie snelle veranderingen met zich meebrengt die van invloed zijn op onze arbeidsmarkten’ en verbond zij zich ertoe ‘te kijken naar manieren om de arbeidsomstandigheden van platformwerkers te verbeteren’.⁵¹ Het in dit artikel besproken richtlijnvoorstel geeft invulling aan deze toezegging en ondersteunt de uitvoering van het Actieplan van de Europese Pijler van Sociale Rechten.⁵²

Deze ontwikkeling is zinvol voor de legitimiteit van de Europese Unie en laat zien dat het niet enkel aan de lidstaten is om sociaal beleid te garanderen. Met de veranderingen die de digitale transitie teweegbrengt, is het nodig om de snelle economische ontwikkelingen in evenwicht te houden met de sociale dimensie die bescherming biedt aan burgers en werkers binnen de digitale economie. De regulering van de platformeconomie biedt zodoende de mogelijkheid om verder concrete vorm te geven aan de sociale dimensie van de Europese Unie, waarin sociale bescherming en welvaart hand in hand gaan met economische groei. De EU toont daarmee aan dat de interne markt vergezeld gaat met een minimum aan rechten voor wie daarbinnen werkt. Het is een kans om het sociaal beleid te versterken en ervoor te zorgen dat werkers in de platformeconomie dezelfde

44 Hayek onderbouwt zijn these door de voorspelling dat een dergelijke federatie ‘de vrije beweging van mensen en kapitaal tussen de staten van de federatie’ zou toestaan. Om ‘arbeid en kapitaal niet elders heen te drijven’, verwachtte hij dat lidstaten allerlei vormen van belasting zouden mijden.

45 F. Scharpf, ‘The double asymmetry of European integration: Or: why the EU cannot be a social market economy’, *Socio-economic review* 2010, nr. 2.

46 ‘Embedded liberalism’ verwijst naar een economisch en politiek concept dat is ontwikkeld door John Ruggie. Dit concept beschrijft een balans tussen economische liberalisering en maatschappelijke cohesie, waarbij marktmechanismen binnen grenzen worden gehouden om sociale stabiliteit te behouden. Ruggie benadrukte dat markttuitbreiding moet plaatsvinden binnen politiek bepaalde grenzen om sociale harmonie te waarborgen.

47 A. Andry, *Social Europe, the Road not Taken*, Oxford: Oxford University Press 2023.

48 J. Mulder, ‘(Re) Conceptualising a Social Market Economy for the EU Internal Market’, *Utrecht Law Review* 2019, nr. 2.

49 Art. 3 lid 2 VEU.

50 COM/2010/608 final, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s.

51 U. von der Leyen, ‘A Union that Strives for More. My Agenda for Europe’, *Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024* 2019.

52 P. Schoukens, A. Barrio Fernandez & S. Montebovi, ‘The EU social pillar: An answer to the challenge of the social protection of platform workers’, *European Journal of Social Security* 2018, nr. 3.

rechten en bescherming genieten als werknemers in traditionele sectoren. Als het de EU niet lukt om gezamenlijk tot een effectief en ambitieus voorstel te komen waarbij de sociale en economische componenten van de digitale transitie in evenwicht zijn, zal de verzwakking van sociale rechten zich verder verspreiden. Dat zal betekenen dat ook de sociale dimensie van de Europese Unie tekortschiet.

Conclusie

Het arrest van de Hoge Raad tussen Deliveroo en FNV en de inzet van de minister van SZW laten zien dat een heldere Europese aanpak nodig is om de platformeconomie te reguleren. De afgelopen jaren zijn de verschillende lidstaten met verschillende oplossingen gekomen. Hierdoor heeft de gang van zaken tot dusver niet geleid tot de gewenste bescherming van platformwerkers. In 2021 is de Europese Commissie met een voorstel gekomen met als doel de arbeidsstatus van platformwerkers correct te kwalificeren volgens hun feitelijke arbeidsomstandigheden. Hierna volgden het Europees Parlement en de Raad met hun respectievelijke posities. De inzet van de verschillende Europese instellingen loopt echter uiteen. Daaruit blijkt dat er enerzijds aandacht is om op Europees niveau de rechtszekerheid en sociale bescherming te verbeteren van deze groep werkenden. Anderzijds blijkt het lastig om te komen tot een daadwerkelijke verheldering van de rechtspositie van de groep werkenden. De EU dient dus snel te voorzien in sociale vooruitgang ten behoeve van platformwerkers, maar ook ten behoeve van de sociale dimensie binnen de Unie. De EU heeft lange tijd binnen het integratieproces de focus gehad op marktliberalisering als voorwaarde van welvaart waardoor de sociale component van beleid weinig aandacht kreeg. De EU heeft echter stappen gezet om sociale rechtvaardigheid en arbeidsrechten te bevorderen. Het is nu essentieel om de regulering van de platformeconomie aan te grijpen als een kans om sociale bescherming en welvaart te versterken en ervoor te zorgen dat platformwerkers dezelfde rechten en bescherming hebben als werknemers in traditionele sectoren. Als de EU er niet in slaagt om een effectief en ambitieus voorstel te realiseren, zal niet alleen de verzwakking van sociale rechten zich verspreiden, maar zal ook de sociale dimensie van de Europese Unie tekortschieten.