

# Bescherming van werkers in de online economie: overzicht van regelgevings- en beleidsontwikkelingen in de EU

Europese Waarnemingspost  
voor risico's Samenvatting

Auteurs: prof. dr. Sacha Garben

Projectbeheer: Katalin Sas (EU-OSHA)

Dit verslag is opgesteld in opdracht van het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk (EU-OSHA). Alle meningen en/of conclusies in dit verslag zijn van de auteurs en komen niet noodzakelijkerwijs overeen met de opvattingen van EU-OSHA.

**Europe Direct helpt u antwoord te vinden op uw vragen over de  
Europese Unie**

**Gratis nummer (\*):**

**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\* ) Sommige providers van mobiele-telefoniediensten geven geen toegang tot 00 800-  
nummers of brengen hier kosten voor in rekening.

Meer informatie over de Europese Unie vindt u op internet via de Europawebsite (<http://europa.eu>).

Bibliografische gegevens zijn te vinden aan het einde van deze publicatie.

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2017

© Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk, 2017

Overneming met bronvermelding is toegestaan.

Vertaling geleverd door het Vertaalbureau (CdT, Luxemburg)

## Samenvatting

Online platforms spelen een cruciale rol in de gedigitaliseerde economie. Deze platforms – dynamische websites in de vorm van digitale openbare pleinen of marktplaatsen – kunnen invloed uitoefenen op verschillende factoren in het economisch proces, zoals de productie, de producten/diensten zelf en de wijze waarop deze worden geleverd/verleend.

Soms blijft dit niet zonder gevolgen voor het werk dat wordt gedaan. Online platforms kunnen met name een rol spelen in

- de organisatie van werk in het ‘productieproces’. Zo kunnen ze voorzien in de methode waarmee projecttaken worden verdeeld tussen werkers die als team binnen een onderneming samenwerken. Ook maken ze het mogelijk de aanbieder van een project en iemand die het (digitale of handmatige) projectwerk wil uitvoeren, bij elkaar te brengen. Soms vormen ze de spil in (de organisatie van) de levering/verlening/verkoop van een product of dienst, bijvoorbeeld door consumenten in staat te stellen via een app op de smartphone een auto met chauffeur te boeken en te betalen.

Dit alles is komen te vallen onder de noemer ‘online werk’: werk dat via, op of op basis van bemiddeling door online platforms wordt verricht en waarbij in een breed scala van sectoren uiteenlopende arbeidsregelingen en -verhoudingen tot stand komen, zoals (vormen van) tijdelijk werk, economisch afhankelijk zelfstandig werk, informeel werk, stukwerk, thuiswerk en online werk. Het eigenlijke werk verschilt per situatie: digitaal of handmatig, in eigen beheer of uitbesteed, voor laag- of hoogopgeleiden, op of buiten de bedrijfslocatie, kleinschalig of grootschalig, voor onbepaalde of bepaalde tijd, enz. Online werk is pas werk als er een beloning tegenover staat. Louter ‘delen’ valt hier dus buiten.

Dit verslag is gewijd aan de potentiële risico's die in verband met online werk zijn vastgesteld op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk (VGW). Er wordt gewezen op de uitdagingen die online werk met zich brengt voor de huidige aanpak van de VGW-regelgeving en er worden voorbeelden gegeven van verschillende benaderingen die op komst en in ontwikkeling zijn om aan deze uitdagingen het hoofd te bieden. Dit verslag spreekt geen oordeel uit over online werk in termen van ‘goed’ of ‘slecht’. Naast de potentiële risico's worden ook potentiële voordelen genoemd, zoals de afname van zwartwerk.

### ▪ **Wettelijke uitdagingen in verband met online werk en de gevolgen ervan voor VGW**

Er zijn aanwijzingen dat sommig online werk ervoor gezorgd heeft dat transacties van de schaduw economie naar de legale sector zijn overgegaan en daardoor in het zicht van de regelgever zijn gekomen. Daar staat tegenover dat de regulering van activiteiten op online platforms over het algemeen geen eenvoudige kwestie is. Dat komt door de dynamiek van de sector, regelmatig gedrag bij veel online platforms en de opvatting die althans onder een deel van de online platforms heerst dat hun activiteiten, omdat ze voortkomen uit een snelle technologische verandering die tot een geheel nieuw bedrijfsmodel heeft geleid, niet op dezelfde manier mogen worden behandeld als andere economische activiteiten. Voor een niet onbelangrijk deel zit de uitdaging hem ook in het feit dat bepaalde aspecten van online werk moeilijk zijn in te passen in bestaande regelgevingscategorieën.

Dit laatste geldt met name voor het arbeidsrecht, en dan niet alleen de specifieke VGW-wetgeving, maar ook wetgeving die gevolgen heeft voor VGW, zoals de wetgeving waarin begrippen als ‘werknemer’, ‘werkgever’ en ‘zelfstandige’ worden bepaald. Online werk kan aanleiding geven tot een reeks bestaande en nieuwe VGW-risico's van zowel lichamelijke als psychosociale aard. Het feit dat online werkers veel overeenkomsten vertonen met tijdelijke werknemers en uitzendkrachten betekent dat ze waarschijnlijk aan dezelfde VGW-risico's zijn blootgesteld. Overigens wijzen onderzoeken steeds opnieuw uit dat het aantal letselgevallen hoger is onder werkers in deze categorieën. Bovendien zijn preventieve VGW-maatregelen vaak uitgebreider en doeltreffender in werkomgevingen met meerdere werknemers. Algemeen wordt aangenomen dat personen die alleen of thuis werken meer aan VGW-risico's zijn blootgesteld. Online werkers zijn doorgaans ook jonger, wat een erkende onafhankelijke risicofactor is voor letsel op het werk, en krijgen vaak minder training in VGW. Daar komt bij dat maatregelen die de onderlinge concurrentie tussen online werkers bevorderen, alsmede

beoordelingssystemen een hoog werktempo zonder pauzes in de hand werken, wat de kans op ongevallen vergroot. Betalingen per opdracht (ontbreken van een vast salaris) voeren de tijdsdruk verder op. Gebrek aan passende training verhoogt het risico op ongevallen, terwijl diverse gangbare kernactiviteiten van online werkers juist al onder riskante beroepen binnen de bouw- en transportsector vallen. Online werken gaat gepaard met risico's zoals permanente blootstelling aan elektromagnetische velden, vermoeidheid van de ogen en problemen met het bewegingsapparaat. Psychosociale risico's zijn onder andere isolement, spanningen, techniekstress, technologieverslaving, informatieoverbelasting, burn-out, stoornissen in lichaamshouding en cyberpesten. Online werken kan het risico van stress vergroten als gevolg van continue evaluatie en prestatiebeoordeling, concurrentiemechanismen bij toewijzing van werk, onzekere betaling en een vervagende grens tussen werk en privé. Ten slotte is werkonzekerheid, waarvan bekend is dat ze bijdraagt tot een slechte algemene gezondheid onder atypische werknemers, een kenmerkend aspect van online werken.

Deze risico's maken het des te belangrijker dat VGW-voorschriften worden toegepast op online werken, maar of dat gaat gebeuren is nog maar zeer de vraag. Er heerst onenigheid over de toepassing van VGW-voorschriften en het arbeidsrecht in het algemeen omdat de betrokkenheid van online platforms bij de organisatie en verrichting van (digitaal en handmatig) werk het vaak moeilijk maakt om de verantwoordelijkheden wat betreft de werkzaamheden op zich te classificeren en reguleren. Het bijna onvermijdelijke driehoeks- (of multilaterale) karakter van de regelingen, de vaak tijdelijke aard ervan, de soms hoge mate van vrijheid die de werker geniet qua werkplek en werktijd, de af en toe informele aard van bepaalde activiteiten (burger-tot-burger) en het ontbreken van een gemeenschappelijke werkplek maken dat het concept van een standaard, permanente arbeidsverhouding werkgever/werknemer moeilijk toepasbaar is. Deze problemen zijn niet echter voorbehouden aan de online economie. De afgelopen decennia hebben een toename te zien gegeven van 'niet-standaardvormen' van werk, zoals occasioneel werk, oproepwerk, uitzendarbeid, informeel werk en economisch afhankelijk zelfstandig werk. Online platforms hebben een groot aantal arbeidsregelingen opgezet die identiek zijn aan, sterk lijken op of een mengeling zijn van deze vormen van atypisch werk, soms met als enig verschil dat van een digitale tool gebruik wordt gemaakt.

De vaak precare positie van online werkers in combinatie met de specifieke kenmerken van online werk vormt vaak een belemmering voor werkers om zich collectief te organiseren en zo op komen voor hun rechten en belangen, en staat de ontwikkeling van een sociale dialoog in de weg. Operationele kenmerken van veel online platforms zijn dat de meeste online werkers elkaar niet kennen, het verloop onder werkers hoog is, vaste arbeidspatronen kunnen ontbreken, de werkers hun activiteiten voor/op/via het online platform mogelijk niet als hun primaire beroepsactiviteit beschouwen en dat de werkers actief zijn in een omgeving waarin ze rechtstreeks met elkaar concurreren als gevolg van individuele beoordelingen en op concurrentie gebaseerde methoden van werktoewijzing. Deze factoren zijn niet bevorderlijk voor de solidariteit en samenwerking die voor de vorming van een vakbond nodig zijn. En als online werkers als 'zelfstandigen' worden aangemerkt, is de vorming van een vakvereniging wettelijk misschien niet eens mogelijk.

#### ▪ **Nationale regelgevings- en beleidsopties in verband met online werken**

In een overzicht van huidige ontwikkelingen in de lidstaten zijn verschillende regelgevings- en beleidsbenaderingen vastgesteld die erop zijn gericht aan de genoemde uitdagingen het hoofd te bieden.

Een eerste benadering bestaat in het 'simpelweg' toepassen van bestaande regelgeving op online werken. Dit zou betekenen dat in veel landen per geval moet worden beslist of de online werker een werknemer of zelfstandige is of, zoals in sommige landen, onder een derde (tussen)categorie valt. Afhankelijk van de (flexibiliteit van) de arbeidsstatustoets vallen veel online werkers dan mogelijk in de categorie werknemer of een tussenliggende categorie, zodat de (meeste) arbeids- en VGW-voorschriften van toepassing zouden zijn – althans in juridische zin. Hiervan lijkt sprake in diverse EU-lidstaten, zoals Ierland, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Voor een doeltreffende benadering is het noodzakelijk dat de bevoegde instanties actief toezien op naleving van de voorschriften (en ook VGW-inspecties verrichten bij de mensen thuis) en dat de werkers toegang hebben tot de rechter, zeker in het licht van het systematische regelmijdende gedrag bij sommige online

platforms. In andere lidstaten echter, zoals België en Denemarken, zou het toepassen van bestaande regelgeving ertoe leiden dat online werkers worden aangemerkt als 'zelfstandigen', een categorie waarop de arbeidswetgeving grotendeels niet toepasbaar is.

Een tweede benadering behelst het nemen van specifieke maatregelen om de groep personen die als 'zelfstandigen' worden aangemerkt te vernauwen. In dat kader heeft het Verenigd Koninkrijk de tussencategorie '(onafhankelijk) werker' toegevoegd en hanteren België en Nederland het concept 'weerlegbaar rechtsvermoeden van arbeidsovereenkomst'. Uit rapporten en analyses inzake de status van online werkers in deze landen blijkt echter dat deze mechanismen geen waterdichte oplossing van de categoriseringsproblemen bieden, en dat uiteindelijk nog steeds per geval (door de rechter) de knoop moet worden doorgehakt, met alle juridische onzekerheden van dien. In geen van de onderzochte landen is een van deze mechanismen al specifiek ingesteld naar aanleiding van of in verband met online werk. Deze benadering kan echter ook op organieke wijze worden ingevoerd, vooral via rechtbanken, omdat zij de toetsen op zelfstandigheid of werknemerschap – die ze vaak zelf hebben ontwikkeld – kunnen afstemmen op de specifieke kenmerken van het online werk. Zo kan de rechter eigendom van de kernactiva van de onderneming (zoals voertuigen in de context van passagiersvervoer) minder zwaar laten wegen en juist meer nadruk leggen op *de facto*-controlemechanismen die platforms hanteren (zoals systemen voor beoordeling en prijsstelling).

Een derde benadering bestaat erin de toepassing van bestaande regelgeving los te koppelen van de arbeidsstatus. Dat schept mogelijkheden om arbeidsregelgeving (bijvoorbeeld inzake minimumloon en sociale zekerheid) en VGW-voorschriften ook voor zelfstandigen te laten gelden. De Britse Health and Safety at Work Act van 1974 biedt een voorbeeld van een dergelijke 'ontkoppeling', waarbij VGW-bepalingen worden uitgebreid naar de bescherming van derden en dus niet meer alleen op werkgevers en hun werknemers van toepassing zijn.

Een vierde benadering ten slotte is het bieden van specifieke bescherming (op VGW- en/of ander arbeidsgebied) aan online werkers, ongeacht hun arbeidsstatus. Deze benadering wordt aangewend in Frankrijk met de wet van 8 augustus 2016 inzake arbeid, het moderniseren van de sociale dialoog en het waarborgen van loopbaantrajecten. Deze wet bepaalt: (i) dat zelfstandigen die in een economisch en technisch afhankelijke relatie tot een online platform staan, in aanmerking komen voor een verzekering bij ongevallen op het werk waarvoor het desbetreffende online platform verantwoordelijk is, (ii) dat deze werkers evenzeer recht hebben op nascholing, hetgeen valt onder de verantwoordelijkheid van het online platform, en dat hun desgevraagd door het online platform een bevestiging wordt verstrekt van de werkervaring die zij bij het platform hebben opgedaan, (iii) dat deze werkers het recht hebben om een vakbond op te richten, lid te worden van een vakbond en hun belangen door een vakbond te laten vertegenwoordigen, en (iv) dat zij het recht hebben collectieve acties te ondernemen ter verdediging van hun belangen.

#### ▪ De EU-benaderingen van online werken

Gezien de transnationale aard van de platformeconomie en de bijbehorende uitdagingen op regelgevingsgebied is het logisch dat ook de EU-instellingen zich in de discussie hebben gemengd.

De Europese Commissie heeft de voorwaarden uiteengezet waaronder voor de toepassing van het EU-arbeidsrecht sprake is van een arbeidsverhouding in de zin van dat arbeidsrecht. Zij is van mening dat de definitie van 'werknemer' van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) zoals toegepast in de context van het vrije verkeer van werknemers eveneens leidend is voor de toepassing van het EU-arbeidsrecht. Volgens deze rechtspraak "wordt de arbeidsverhouding daardoor gekenmerkt, dat iemand gedurende een bepaalde tijd voor een ander onder diens gezag prestaties verricht tegen beloning". Of er al dan niet sprake is van een arbeidsverhouding, moet per geval worden vastgesteld. Daarbij wordt onderzocht of de arbeidsverhouding een realiteit is en wordt cumulatief gekeken naar het bestaan van ondergeschiktheid, de aard van het werk en de aanwezigheid van beloning.

In het kader van de Europese pijler van sociale rechten overweegt de Commissie voorts twee wetgevingsmaatregelen voor te stellen die van invloed kunnen zijn op de sociale en arbeidsrechten van online werkers. Ten eerste kan het initiatief inzake toegang tot sociale zekerheid leiden tot een nieuwe EU-richtlijn die voorziet in (i) gelijke rechten op het gebied van sociale bescherming voor gelijk werk,

ongeacht arbeidsstatus en (ii) overdraagbaarheid van verworven rechten op het gebied van sociale bescherming. Ten tweede kan de richtlijn schriftelijke verklaringen worden herzien ter versterking van de al in die richtlijn vervatte rechten over de informatie waar werknemers aanspraak op kunnen maken in hun arbeidscontract, door de werkingssfeer van deze rechten uit te breiden naar alle werkenden, ongeacht hun arbeidsstatus. Voorts kunnen in de herziene richtlijn voor alle werkenden fundamentele arbeidsnormen worden opgenomen, met name ter bescherming tegen atypische, occasionele vormen van werk, zoals het recht op een maximumduur van een eventueel vastgestelde proeftijd, het recht op referentie-uren waarbinnen werkuren op basis van zeer flexibele contracten kunnen variëren om de werktijd enigszins voorspelbaar te maken, het recht op een contract met een minimumaantal uren dat wordt vastgesteld op basis van het gemiddelde aantal in een voorafgaande periode gewerkte uren voor zeer flexibele contracten, het recht te verzoeken om een nieuwe vorm van werk (en de plicht van de werkgever daarop te antwoorden), het recht op opleiding, het recht op een redelijke opzegtermijn bij ontslag/vroegtijdige contractbeëindiging, het recht op afdoende verhaalsmogelijkheden bij onrechtmatig ontslag of onrechtmatige contractbeëindiging en, ten slotte, het recht op toegang tot doeltreffende en onpartijdige geschillenbeslechting bij ontslag en een onrechtvaardige behandeling.

Het standpunt van het Europees Parlement in algemene zin is dat er voor alle werkers in de deeleconomie, ongeacht hun positie, in billijke arbeidsvoorwaarden en toereikende juridische en sociale bescherming moet worden voorzien. Specifiek met het oog op de Europese pijler van sociale rechten heeft het Parlement de Commissie verzocht de richtlijn schriftelijke verklaringen uit te breiden naar alle vormen van werk. Voorts wordt verzocht dat in deze nieuwe kaderrichtlijn over behoorlijke arbeidsomstandigheden ook de bestaande specifieke minimumnormen worden opgenomen die moeten worden gegarandeerd bij bepaalde specifieke arbeidsbetrekkingen, met name, "voor werk op basis van bemiddeling door digitale platforms en andere vormen van economisch afhankelijke zelfstandige arbeid, een duidelijk onderscheid – voor de toepassing van de EU-wetgeving en onverminderd de nationale wetgeving – van personen die werkelijk zelfstandig zijn en personen met een arbeidsbetrekking, rekening houdend met Aanbeveling 198 van de IAO, die bepaalt dat het volstaat dat aan meerdere indicatoren is voldaan om van een arbeidsbetrekking te spreken; de status en essentiële verantwoordelijkheden van het platform, de cliënt en de persoon die het werk uitvoert, moeten bijgevolg worden verduidelijkt; minimumnormen voor samenwerkingsregels moeten ook worden ingevoerd, met volledige en uitgebreide informatie aan de dienstverlener over zijn of haar rechten en plichten, het bijbehorende socialebeschermingsniveau en de identiteit van de werkgever; werknemers en werkelijk zelfstandige personen die in dienst worden genomen via online platforms, moeten analoge rechten hebben met de rest van de economie en beschermd zijn door participatie in socialezekerheids- en ziekteverzekeringstelsels; de lidstaten moeten zorgen voor goed toezicht op de voorwaarden van de arbeidsbetrekking of het dienstverleningscontract, zodat misbruik van de dominante positie door de eigenaar van het platform wordt voorkomen".

Het Parlement heeft er voorts op gewezen dat het recht op gezonde en veilige werkomstandigheden ook bescherming omvat tegen risico's op het werk evenals beperkingen van de werktijd en bepalingen inzake minimale rustperioden en jaarlijkse vakantie. Het dringt er bij de lidstaten op aan de desbetreffende wetgeving volledig ten uitvoer te leggen, de toepassing van hun nationale wetgeving inzake zelfstandigheid en werknemerschap te baseren op het primaat van de feiten en dienovereenkomstig toe te zien op de naleving ervan, te investeren in arbeidsinspecties en te overwegen het regelgevingskader bij te werken om gelijke tred te houden met technologische ontwikkelingen. Het heeft de Commissie tevens verzocht te onderzoeken in hoeverre de richtlijn betreffende uitzendarbeid van toepassing is op specifieke online platforms, gelet op het feit dat veel bemiddelende online platforms qua structuur vergelijkbaar zijn met uitzendbureaus.

Ten slotte is er een belangrijke zaak aanhangig bij het Hof van Justitie van de EU waarin onderzoek plaatsvindt naar de aard van de activiteiten die platformonderneming Uber verricht. Centraal staat de vraag of de activiteiten van Uber op grond van EU-wetgeving als 'diensten van de informatiemaatschappij' kunnen worden aangemerkt. Zo ja, dan moet er toegang tot de markt worden verleend en moeten beperkingen die aan de bedrijfsvoering worden gesteld, ter kennis van de onderneming zijn gebracht. Dergelijke beperkingen zijn slechts mondjesmaat toegestaan. De activiteiten kunnen ook als 'vervoersdiensten' worden beschouwd, die buiten de werkingssfeer van de toepasselijke EU-voorschriften vallen. In dat geval kunnen de lidstaten voor deze activiteiten in principe

eigen regels vaststellen. De advocaat-generaal, Maciej Szpunar, heeft het HvJ-EU geadviseerd te oordelen dat Uber vervoersdiensten verleent. De conclusie op zich is (net als de zaak) niet direct relevant voor het vraagstuk van de arbeidsstatus. Toch bevat ze een groot aantal interessante vaststellingen op dit punt, met name wat betreft de mate van controle die door het online platform wordt uitgeoefend. De uitspraak van het Hof, waar reikhalzend naar wordt uitgekeken, zal meer duidelijkheid scheppen omtrent deze kwesties, duidelijkheid die verder strekt dan het belang van een van de meest omstreden ondernemingen in de platformeconomie alléén. Maar zelfs deze uitspraak zal niet alle problemen oplossen, en daar komt bij dat de EU en de meeste lidstaten nog maar pas begonnen zijn met de ontwikkeling van specifieke regelgeving en beleidsvormen voor de vele arbeidsvraagstukken in verband met de platformeconomie.

**Het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk (EU-OSHA)**

helpt werkplekken in Europa veiliger, gezonder en productiever te maken. Het Agentschap verricht onderzoek naar veiligheid en gezondheid en ontwikkelt en verspreidt hierover betrouwbare, evenwichtige en onpartijdige informatie. Daarnaast organiseert het Agentschap campagnes om het bewustzijn in heel Europa te verhogen. Het Agentschap is in 1994 door de Europese Unie opgericht en gevestigd in het Spaanse Bilbao. Het brengt niet alleen vertegenwoordigers van de Europese Commissie, regeringen van de lidstaten, werkgevers- en werknemersorganisaties bij elkaar, maar ook vooraanstaande deskundigen uit alle EU-lidstaten en daarbuiten.