

Grenseffectenrapportage 2018

Dossier 5: De Sociale Zekerheid van de Niet- Standaard Werkende: een Nationale en Europese Uitdaging



Universiteit Maastricht

Grenseffectenrapportage 2018

Dossier 5: De Sociale Zekerheid van de Niet-Standaard Werkende: een Nationale en Europese uitdaging

mr. dr. Saskia Montebovi

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).



Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Doelstellingen & Methode	4
2.1 Effecten Vandaag of in de Toekomst: Ex-post.....	4
2.2 Afbakening	5
2.3 De Onderzoeksthema's, Principes, Benchmarks en Indicatoren van het Dossier	6
2.3.1 De Onderzoeksthema's.....	6
2.3.2 Dossier Sociale Zekerheid: Principes, Benchmarks en Indicatoren voor een Positieve Situatie in Grensregio's:	7
3. Evaluatie Thema Europese Integratie.....	9
4. Evaluatie Thema Duurzame ontwikkeling/socio-economische ontwikkeling	12
5. Evaluatie Thema Euregionale cohesie	13
6. Conclusies en aanbevelingen uit een Euregionaal perspectief	15
6.1 Inhoudelijke conclusies	15
6.2 Toekomstperspectief	16

5. De Sociale Zekerheid van de Niet-Standaard Werkende: een Nationale en Europese Uitdaging

Toegang bieden tot sociale bescherming is van cruciaal belang voor de economische en sociale veiligheid van de beroepsbevolking en voor goed functionerende arbeidsmarkten die werkgelegenheid en duurzame groei creëren. Toch hebben steeds meer mensen vanwege de aard van hun arbeidsrelatie of van hun werk als zelfstandige onvoldoende toegang tot sociale bescherming.¹

1. Inleiding

Nu steeds meer werkenden, zowel in Nederland als in andere lidstaten, niet meer als een standaard werknemer² kunnen worden beschouwd, is het nuttig om de blik te richten op de socialezekerheidsbescherming van deze groeiende groep niet-standaard werkenden. Wie zijn het? Welke bescherming hebben ze en welke bescherming missen ze? En hoe vergaat het deze werkenden als ze in een grensoverschrijdende werksituatie terecht komen? Bovendien is het verstandig om ook de platformwerker bij dit dossier te betrekken aangezien hij een bijzondere niet-standaard werkende is.

Bij de start van dit dossier past een definiëring van een aantal begrippen alsook een beschrijving van de achtergrond van dit onderzoeksthema. De *niet-standaard werkende* is de werkende die niet (meer) gebonden is door een standaard arbeidsrelatie. De standaard arbeidsrelatie wordt nog steeds als maatgevend beschouwd in zowel het arbeids- als het socialezekerheidsrecht en gaat uit van een fulltime dienstverband voor onbepaalde tijd bij één werkgever.³ Steeds meer werkenden hebben echter een parttime baan of een fulltime tijdelijke baan of combineren meerdere parttime banen. Anderen hebben oproepcontracten al dan niet in combinatie met een kleine baan als zelfstandige.⁴ Kortom, de variatie onder werkenden is groot en groeit. De wetgeving die de arbeidsrechtelijke en socialezekerheidsrechtelijke bescherming voor deze werkenden zou moeten regelen, ontbreekt nog of loopt niet synchroon met de praktijk.

Er wordt zowel op nationaal als Europees niveau hard gewerkt om ook deze categorie ‘nieuwe’ werkenden – die trouwens lang niet altijd zo ‘nieuw’ blijkt te zijn⁵ – de gepaste bescherming te bieden.

¹ Europese Commissie: Voorstel voor een Aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 13 maart 2018, COM(2018) 132 final, p.1.

² De term ‘werknemer’ is bewust gekozen en onderscheidt zich van de niet-standaard ‘werkende’ die verder in dit dossier centraal staat.

³ 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 Europese Commissie: Voorstel voor een Aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 13 maart 2018, COM(2018) 132 final, p.1.

⁴ Voor Nederland: zie CBS zoek op Arbeidsdeelname, kerncijfers www.cbs.nl; voor Europa zie Europese Commissie, Voorstel voor een Aanbeveling, COM(2018) 132 final, p.3.

⁵ Zie R. Knecht, ‘De werknemerachtige vanuit historisch perspectief’, in: J.H. Bennaars, J.M. van Slooten, E. Verhulp, M. Westerveld (red.), *De werknemerachtige in het sociaal recht. Een verkenning*. Deventer: Wolters Kluwer 2018, p.9 e.v.; Zie ook S. Montebovi, A. Barrio en P. Schoukens, ‘De sociale zekerheid en de niet-standaard arbeidsrelaties: ontwikkelingen in Europa en Nederland’, Tijdschrift Recht en Arbeid (TRA), 2017/10, p.15.

Hamvraag daarbij is: wat is gepaste bescherming en wie bepaalt dat aan de hand waarvan? Is dat de overheid of zijn dat de werkenden zelf? En kan deze grote groep niet-standaard werkenden onder één noemer geplaatst worden? In Nederland heeft minister Koolmees van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beloofd tegen 2020 met een oplossing te komen voor de soms diffuse scheiding tussen werknemer en zelfstandige zodat ook schijnzelfstandigheid en misbruik van de wetgeving kan worden gebannen. Ook vanuit Europa is er oog voor de soms penibele situatie van de niet-standaard werkende en is actie zichtbaar via verschillende initiatieven. Deze initiatieven hebben echter geen dwingend karakter.⁶

In dit dossier gebruik ik de begrippen *niet-standaard werkende of atypische werkende*. Beide begrippen dekken hier dezelfde lading en zijn verwisselbaar. In de literatuur – zowel nationaal als internationaal – komen beide begrippen voor. Men spreekt ook daar van de ‘non-standard worker’ of de ‘atypical worker’.

De *platformwerker* of *platformarbeider* is een bijzondere variant van de niet-standaard werkende. Hiermee wordt bedoeld dat het werk/het product/de dienst via een platform door een opdrachtgever/cliënt wordt aangeboden en dat de werkende/geïnteresseerde dit werk offline of online uitvoert. Het *platform* is met andere woorden de link tussen vraag en aanbod van werk of diensten en heeft in potentie een enorm bereik. Soms heeft het platform de rol van een digitaal prikbord (bijv. Werkspot) en soms de rol van bemiddelaar (bijv. Foodora, Deliveroo). De grote voordelen van deze vorm van werkverdeling zijn 1) de flexibiliteit voor zowel de platformwerker als de aanbieder, 2) de lage kosten voor het platform en de aanbieders, 3) de lage prijs voor de gebruiker door de sterke prijsconcurrentie, en 4) de snelheid waarmee opdrachten kunnen worden uitgezet en uitgevoerd.⁷ Er zijn echter ook nadelen aan de platformeconomie. Zo is er onder meer 1) de ‘race to the bottom’ waardoor de prijs van het geleverde product of de geleverde dienst vaak minimaal is, net zoals de sociale bescherming van de platformwerker, 2) de vluchtigheid en anonimiteit van de werkrelatie (kan soms ook een voordeel zijn), 3) de onduidelijke juridische status van de werkende.⁸ De ene keer lijkt zijn positie meer op die van een werknemer, de andere keer die van een freelancer of zelfstandige zonder personeel (zzp-er) en soms een combinatie van beide statuten en tot slot 4) de afhankelijkheid van reviews en ratings van klanten en de interpretatie ervan door de platforms zonder weerwoord van de platformwerker. Kortom, het werken via platforms neemt een hoge vlucht, maar het juridische raamwerk blijft achter.

De inhoud van platformwerk varieert sterk. Het kan daarbij gaan om fysieke opdrachten (offline opdrachten) zoals door de taxichauffeurs van Uber of de deelnemers van Werkspot.nl; maar het kan ook gaan om online opdrachten zoals het vertalen van teksten, het sorteren van foto's, het bewerken van

⁶ Zie o.a. Europese Pijler van Sociale Rechten, Europese Agenda voor de deeleconomie, Commissie werkprogramma 2018, Witboek over de toekomst van Europa, Voorstel voor Aanbeveling sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, Voorstel voor Richtlijn transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de EU.

⁷ Zie ook Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Een Europese agenda voor de deeleconomie*, COM(2016) 356 final, p.2. De Europese Commissie spreekt niet over 'voordelen' en 'nadelen' maar over 'nieuwe mogelijkheden' en 'vragen'.

⁸ K. Frenken, 'Hoe kan de onduidelijke status van platformwerkers verhelderd worden?', [Me Justice](#), 13 november 2017.

bepaalde informatiebestanden enz. via een platform (vb. Amazon Mechanical Turk, Clickworker) waarop taken worden aangeboden die snel, goedkoop, wereldwijd en on-demand kunnen worden opgepakt.

Deze ‘werkrelatie’ wijkt duidelijk af van de standaard arbeidsrelatie. Van een platformwerker wordt immers verwacht *géén* fulltime dienstverband voor onbepaalde tijd bij één werkgever te vervullen. Dat zit in de natuur van deze rechtsfiguur. Wat daarentegen ontbreekt is een duidelijke inkadering van rechten en plichten voor de takken van arbeidsrecht en socialezekerheidsrecht. Het is precies daarom dat platforms – maar ook de werkenden zelf – veelvuldig gebruik maken van allerlei constructies die voor één of voor beide partijen voorlopig als erg aantrekkelijk worden gekwalificeerd. Dit leidt, naast vrijheid en economisch gewin, ook tot wantoestanden, rechtsonzekerheid, rechtsongelijkheid, gebrekkige rechtsbescherming enz.⁹

Het debat rondom de socialezekerheidspositie van de niet-standaard werkenden is volop bezig en een concrete oplossing ligt nog niet in het verschiet. Meerdere factoren spelen daarbij een rol en beïnvloeden de zoektocht naar een bevredigende oplossing. Het is namelijk niet mogelijk om enkel vanuit de bestaande socialezekerheidsregelingen naar antwoorden te zoeken op de vraag waar iemand verzekerd is en waarvoor precies. Ook fiscale en arbeidsrechtelijke aspecten zijn van groot belang. Enkele vragen die men zich kan stellen en die de overheid uiteraard ook bezighouden, zijn bijvoorbeeld: in welk land worden de socialezekerheidspremies betaald als werkplekken en – tijden van één persoon haast continu wisselen of elkaar overlappen of, erger nog, niet doorzichtig zijn? Hoe om te gaan met drempels binnen de fiscaliteit of sociale zekerheid waaronder men géén premies hoeft te betalen en ook niet verzekerd is, of met drempels waaronder men inderdaad géén premies hoeft te betalen maar juist wel verzekerd is? Denk hierbij aan het ingezetenenstelsel zoals we dat in Nederland kennen voor de ouderdomspensioenen en de zorgverzekering. Stel dat iemand drie kleine parttimebanen combineert, al dan niet via platformarbeid, en daarbij telkens onder de verzekeringsdrempel blijft. Deze persoon verdient misschien wel genoeg om momenteel van te leven maar niet om van te sparen voor later of voor perioden van onheil zoals ziekte of te weinig werk. Als deze persoon wel in Nederland woont, kan hij wel waarschijnlijk terugvallen op zorgregelingen en later op zijn AOW-pensioen. De vraag is echter ook hoe die uitkeringen gefinancierd kunnen blijven als er geen of nauwelijks bijdragen worden betaald. Een ander voorbeeld is dat van iemand die verschillende statuten combineert en dat ook in verschillende landen: een ambtenaar voor één dag in Nederland, een zelfstandige voor anderhalve dag in Duitsland en een oproepcontract in België. De huidige regels van de sociale zekerheid, zowel nationaal als Europees, volstaan niet meer om de positie van deze hybride werknemer goed te bepalen.

Een gebrek aan een coherent socialezekerheidssysteem, nationaal en Europees, voor de niet-standaard werkende is een bedreiging voor de sociale zekerheid. Niet alleen de werkende maar ook de opdrachtgever en de staat worden geconfronteerd met de onzekerheid en het juridische vacuüm gekoppeld aan die niet-standaard werkenden.

⁹ Denk hierbij aan de situatie van werkenden bij Deliveroo, Uber, Helpling enz.

Als de praktijk en de wet niet (meer) in lijn zijn met elkaar, leidt dat vaak tot knelpunten. Die knelpunten kunnen onderscheiden worden in verschillende categorieën met ieder een eigen aanpak.¹⁰ Ook bij dit thema van de sociale zekerheid voor de niet-standaard werkenden blijkt dat zolang dit niet effectief en efficiënt geregeld is, betrokkenen daar zelf op creatieve wijze mee omgaan. Dat gebeurt vaker in het voordeel van de opdrachtgevers c.q. werkgevers dan van de werkenden. Maar uiteindelijk zijn zowel de niet-standaard werkenden als hun opdrachtgevers c.q. werkgevers gediend met een duidelijk juridisch kader. Dat bevordert een eerlijke arbeidsmarkt, het vrije verkeer van personen, een sterkere Europese sociale inclusie en een fatsoenlijke socialezekerheidsbescherming voor alle werkenden.

In het wijzigingsvoorstel, van december 2016, voor de coördinatieverordeningen 883/2004 en 987/2009 heeft de Europese Commissie aangegeven enerzijds simpele, eerlijke, efficiënte en duidelijke regels te willen creëren en anderzijds de financiële en administratieve lasten tussen lidstaten beter te willen verdelen.¹¹ Merkwaardig genoeg wordt in dat wijzigingsvoorstel nergens gewag gemaakt van dit knellende thema van de sociale zekerheid voor de nieuwe werkenden. De politieke wil en noodzaak zijn blijkbaar nog niet voldoende aanwezig om via de coördinatieverordeningen dit thema beter te regelen op dwingende wijze. Wel zijn recentelijk vanuit Europa signalen afgegeven over dit prangende onderwerp van de gebrekkige sociale verzekering voor werkenden, op nationaal en grensoverschrijdend vlak.¹²

2. Doelstellingen & Methode

2.1 Effecten Vandaag of in de Toekomst: Ex-post

Deze grenseffectenbeoordeling zal een ex-post karakter hebben aangezien nieuwe wetgeving ontbreekt en dus op basis van de bestaande wetgeving een analyse wordt gemaakt van de socialezekerheidspositie van de niet-standaard werkenden. In zowel de huidige Nederlandse regelingen als de Europese coördinatie-regels zijn de laatste jaren nog geen concrete nieuwe stappen gezet die de atypische werkenden meer duidelijkheid kunnen geven over hun positie qua sociale zekerheid, nu en in de toekomst. Het thema staat wel hoog op de agenda maar is complex en daardoor niet eenvoudig te regelen.¹³ Wel heeft Mw. Thyssen, Eurocommissaris voor Werkgelegenheid, Sociale Zaken, Vaardigheden en Arbeidsmobiliteit aangegeven dat alle werkenden toegang tot sociale bescherming verdienen.¹⁴ En ook in Nederland reflecteren vele experts over de aanpak en uitwerking van wetgeving.¹⁵

¹⁰ Zie voor vijf categorieën knelpunten in het grensoverschrijdende verkeer: S. Montebovi, *Activering en privatisering in de Nederlandse ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregeling in grensoverschrijdende situaties*, Apeldoorn/Antwerpen: Maklu-Uitgevers 2016, p.400-401.

¹¹ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad, 13 december 2016, COM(2016) 815 final, p.2-4; zie ook ITEM Grenseffectenrapportage 2017, dossier 3: Sociale Zekerheid.

¹² Zie ook de inleidende alinea's.

¹³ K. Frenken, 'Hoe kan de onduidelijke status van platformwerkers verhelderd worden?', [Me Justice](#), 13 november 2017; en zie de Inleiding van dit rapport.

¹⁴ Europese Commissie, persbericht 21 december 2017, bij voorstel voor die Richtlijn, COM(2017) 797 final.

¹⁵ Zie o.a. de position papers geschreven voor het Rondetafelgesprek 'Werk in de platformeconomie' van de Vaste Commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer, Den Haag, 16 november 2017.

In Nederland kent men sommige vormen van atypisch werk al decennialang, denk daarbij aan de parttime contracten, de uitzendcontracten, de tijdelijke contracten enz. Wat echter nieuw is, zijn de platformwerkers en de sterk mobiele werknemers. Voor hen blijkt de huidige wetgeving gebrekkig of afwezig. In de hiernavolgende beoordeling richt ik me voornamelijk op deze twee groepen werkenden, omdat voor de parttimers en tijdelijke contractanten de huidige Nederlandse wetgeving zeker voldoet zolang er één werkgever is (en dus niet meerdere) en men niet of niet te vaak grensoverschrijdend werkt.

2.2 Afbakening

In dit dossier wordt de term ‘grensgebied’ ruim gehanteerd. Het gaat niet alleen om een bepaalde grensregio binnen een bepaalde lidstaat, bijvoorbeeld het Nederlandse grensgebied met de Vlaamse provincies, de provincie Luik of Duitsland, maar om elk deel van Nederland waarmee grensverkeer mogelijk is. Het ‘grensgebied’, zoals hier bedoeld, is dus niet gekoppeld aan bepaalde Euregio’s of andere definities van een grensgebied, maar omvat het grondgebied waar elke vorm van grensoverschrijdende werkactiviteit binnen Europa voorkomt en wordt bestudeerd vanuit Nederlands perspectief. Dat betekent dat de term grensgebied geldt voor de klassieke grensarbeiders die dagelijks heen en weer reizen maar ook geldt voor de werkenden die bijvoorbeeld werken in Nederland in combinatie met een (digitale) baan in een andere verder gelegen Europese lidstaat.

De tweede afbakening betreft de groep werkenden waarop deze studie is gericht. Waar in een vorige grenseffectenrapportage de arbeidsmobiliteit werd besproken aan de hand van het percentage EU-burgers dat als werknemer of als zelfstandige daadwerkelijk de grens overgaat, heeft die arbeidsmobiliteit in dit rapport een ander karakter.¹⁶ Fysieke verplaatsing naar een andere lidstaat is namelijk lang niet altijd meer nodig voor de nieuwe vormen van werk. Voor degenen die hun werk enkel of in ieder geval voor het grootste deel verrichten via digitale werkrelaties is de fysieke arbeidsmobiliteit beperkt. Vanaf hun werkplek, thuis of op een zelf gekozen locatie, kunnen deze nieuwe werkenden – de digitale werkenden – werken tegen betaling en ook als werkenden gekwalificeerd worden. De groep werkenden die in dit rapport geïdentificeerd zijn, is dus (in potentie) groot.

Naast de platformwerkers worden in dit dossier ook andere niet-standaard werkenden bestudeerd (zie Inleiding). Deze groep is erg gevarieerd en moeilijk onder één noemer te plaatsen. Het zijn bijvoorbeeld personen die achtereenvolgens tijdelijke banen hebben, of meerdere parttimebanen combineren of personen die verschillende statuten combineren (ambtenaar, werknemer, zelfstandige). Maar er zijn ook personen die oproepcontracten combineren met een baan als freelancer, of personen die bij één bedrijf in lidstaat X werken maar ook thuis in lidstaat Y voor diezelfde werkgever mogen werken. Deze vorm van telewerk neemt toe, maar is juridisch een merkwaardige rechtsfiguur.

De derde afbakening in dit rapport is het onderzoeksobject, namelijk de toepasselijke socialezekerheidswetgeving bij atypische of niet-standaard grensoverschrijdende werksituaties. De

¹⁶ ITEM Grenseffectenrapportage 2017, dossier 3: Sociale Zekerheid.

specifieke knelpunten en (voorgenomen) maatregelen op arbeidsrechtelijk of fiscaalrechtelijk vlak blijven buiten beschouwing.

2.3 De Onderzoeksthema's, Principes, Benchmarks en Indicatoren van het Dossier

2.3.1 De Onderzoeksthema's

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

Thema 2, de duurzame ontwikkeling, is sterk afhankelijk van kwantitatieve data. Voor het onderzoeksobject in dit dossier is echter moeilijk aan te geven om hoeveel mensen het gaat in welke hoedanigheid en voor welke omvang van de economie.¹⁷ Het is momenteel niet duidelijk, en zal wellicht ook niet goed meetbaar zijn in de toekomst, hoeveel mensen in een niet-standaard werkrelatie werken en zeker niet hoeveel via een digitale werkrelatie werken. Wel geeft de Europese Commissie in een mededeling over 'een Europese agenda voor de deeleconomie' aan: de 'deeleconomie is klein, maar groeit snel en verwerft in een aantal sectoren een belangrijk marktaandeel.'¹⁸ Volgens de Europese Commissie was in 2015 ongeveer 28 miljard euro gemoeid met de bruto-inkomsten van deelplatforms en hun aanbieders. In de toekomst zou de bijdrage aan de Europese economie tussen de 160 en 572 miljard euro kunnen zijn, aldus de Europese Commissie in diezelfde mededeling. De bedragen en de timing blijven nogal vaag en ruim maar feit is wel dat de deeleconomie zijn deel in de samenleving en de economie heeft opgeëist.

Voor thema 1, de Europese integratie, wordt bestudeerd wat de grensoverschrijdende effecten zijn, voor burgers en ondernemingen, van de bestaande (gebrekkige) wetgeving in het kader van de Europese vrijheden, het Europees burgerschap en non-discriminatie. Omdat deze rapportage de toepasselijke wetgeving van de niet-standaard werkenden wil verduidelijken, ligt de focus op de discriminatie of barrières die deze werkenden al dan niet ervaren ten opzichte van de werkenden die wonen en werken binnen één lidstaat. Ook kan vanuit het perspectief van de werkgevers/opdrachtgevers worden onderzocht of zij voor de niet-standaard werkenden tegen drempels aanlopen en of zij daarom misschien meer genegen zijn zich te beperken tot een nationale werksituatie. Verder moet ermee rekening worden gehouden dat het bij platformarbeiders niet altijd duidelijk is waar ze zich fysiek bevinden. Uiteraard is het zo dat bij offline opdrachten (de taxirit, de voedselbezorging) in een bepaalde plaats in een bepaalde lidstaat wordt gewerkt. Maar als deze niet-standaard diensten gecombineerd worden met ander werk in een andere lidstaat, wordt de situatie toch weer troebel en moeilijk te peilen.

Voor thema 3, de Euregionale cohesie, wordt gekeken naar de samenwerking van overheden, burgers en ondernemers vanuit een Euregionaal perspectief. Onderzocht kan worden of bijvoorbeeld

¹⁷ Vgl. met de Inleiding.

¹⁸ Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Een Europese agenda voor de deeleconomie*, COM(2016) 356 final.

ondernemers aan beide kanten van de grens kunnen samenwerken in hun belang maar ook in het belang van de werkenden tot wie zij zich richten. Omwille van het gekozen studieonderwerp zal er ook enige overlap zijn met thema 1.

2.3.2 Dossier Sociale Zekerheid: Principes, Benchmarks en Indicatoren voor een Positieve Situatie in Grensregio's:

Thema	Principes	Benchmark	Indicatoren
Europese integratie	<p>Vrije verkeer van personen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art.45 VWEU¹⁹ - Art.48 VWEU - Overwegingen 1, 17 en 18, 29 Verordening (EG) 883/2004²⁰ - Overwegingen 6, 8, 9 en 22 Verordening (EG) 987/2009²¹ <p>Artikelen 11 en 13 Verordening (EG) 883/2004: toepasselijke wetgeving</p> <ul style="list-style-type: none"> - Artikelen 6, 14 en 16 Verordening (EG) 987/2009 <p>Gelijke behandeling</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art.18 en 19 VWEU - Overwegingen 5 en 8 Verordening (EG) 883/2004 - Artikelen 4 en 7 Verordening (EG) 883/2004 <p>Waarborging adequate sociale bescherming en bestrijding sociale uitsluiting</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art.9 VWEU - Art.352 VWEU (om 	<p>1) <i>Vergelijking van de niet-standaard werkenden met de standaard werkenden in een <u>nationale werksituatie</u>: de standaard werknemer en de standaard zelfstandige vallen in een niet-grensoverschrijdende werksituatie onder de nationale socialezekerheidswetgeving van die werkstaat en de uitkomst is (meestal) helder.</i></p> <p>2) <i>Vergelijking van de niet-standaard werkenden in een nationale werksituatie met de niet-standaard werkenden in een <u>grensoverschrijdende werksituatie</u>: de niet-standaard werknemer en de niet-standaard zelfstandige worden in grensoverschrijdende werksituaties door de coördinatieverordeningen onder de socialezekerheidswetgeving van de werkstaat geplaatst. Maar welke staat is dat in atypische</i></p>	<p>1) In een <u>nationale werksituatie</u> wordt de <u>standaard</u> werknemer of zelfstandige in één van de bestaande pijlers van het nationale socialezekerheidsstelsel ondergebracht: werknemerstelsel, zelfstandigenstelsel of mogelijk een ander stelsel (denk aan de tussencategorie van worker in de UK of de Arbeitnehmerähnliche in Duitsland). Maar voor de <u>niet-standaard</u> werkende (vb de platformwerker of de schijnzelfstandige) is niet altijd helder tot welke pijler ze behoren. Is de bezorger van Deliveroo of Foodora of de Uber-taxichauffeur een werknemer of zelfstandige of heeft hij een ander statuut?</p> <p>2) In een <u>grensoverschrijdende werksituatie</u> wordt de niet-standaard werkende volgens de bestaande Europese wetgeving nog steeds beoordeeld naar het werklandprincipe (art.11 en</p>

¹⁹ VWEU: Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

²⁰ Verordening (EG) 883/2004, ook wel de basisverordening genoemd.

²¹ Verordening (EG) 987/2009, ook wel de toepassingsverordening genoemd.

	<p>sociale bescherming van zelfstandigen te regelen)</p> <p>Europees burgerschap</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art.20 VWEU 	<p>werksituaties? En waarom moet soms toch de woonstaat primeren als de voornaamste link toch het werkland is (bijv. bij telewerk)? Bij nationale werksituaties is onafhankelijk van het aantal gewerkte uren thuis altijd de nationale wetgeving van toepassing.</p>	<p>art.13 883/2004), ook bij vaak wisselende banen, bij telewerk, bij gecombineerde statuten (ambtenaar, zelfstandige, werknemer) en soms naar het woonlandprincipe (art.13 883/2004), ook als de binding met het werkland groter is dan met het woonland.</p>
<p>Duurzame ontwikkeling/ socio-economische ontwikkeling</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Art.3, lid 3 VEU²² - Art.151 VEU - Protocol nr.28 bij VEU en VWEU 	nvt	nvt
<p>Euregionale cohesie</p>	<p>Economische, sociale en territoriale samenhang</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art.174 VWEU <p>Loyale samenwerking</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art.4 VEU <p>Nauwere samenwerking tussen lidstaten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art.20 VEU - Overwegingen 2,8 en 9 Verordening (EG) 987/2009 - Hoofdstuk II Verordening (EG) 987/2009 <p>Europa 2020-strategie</p> <p>Focus van de Europese Commissie op sociale cohesie</p> <p>Europese Commissie, Mededeling: Groei en cohesie stimuleren in de grensregio's van de EU, COM(2017) 534 final/2</p>	<p>1) <i>Vergelijking van de niet-standaard werkenden met de standaard werkenden in een <u>nationale werksituatie</u></i></p> <p>2) <i>Vergelijking van de niet-standaard werkenden in een nationale werksituatie met de niet-standaard werkenden in een <u>grensoverschrijdende werksituatie</u>.</i></p>	<p>1) Bedrijven wijken uit of overwegen uitwijking naar niet-EU-grondgebied waar de starre aanwijsregels van verordening (EG) 883/2004 niet gelden.</p> <p>2) Werkgevers mijden grensoverschrijdende werksituaties aangezien deze complicerend uitvallen.</p> <p>3) Werknemers worden geconfronteerd met discriminatie op grond van woonplaats omdat het deels werken in de woonstaat de aanwijzing van de toepasselijke wetgeving kan beïnvloeden. Zeker voor grensarbeiders en hun werkgevers (dus voor de grensregio's) is dat een issue.</p>

²² VEU: Verdrag betreffende de Europese Unie.

3. Evaluatie Thema Europese Integratie

De positie van zowel de niet-standaard werkende in het algemeen als de platformwerker in het bijzonder worden door nationale en Europese regels, of het gebrek daaraan, bepaald. Waar voorheen een standaard arbeidsrelatie zich vaak beperkte tot één werkplek kon ook makkelijker de socialezekerheidspositie worden vastgesteld: óf aan de hand van de nationale wetgeving óf aan de hand van de Europese coördinatieverordeningen waar het werklandbeginsel nog steeds leidend is.

Maar omdat niet-standaard werkenden, waaronder de platformwerkers, zich uiteraard niet meer beperken tot werk binnen de landsgrenzen, is een grensoverschrijdende blik meer dan ooit nodig. Een parttimer die bijvoorbeeld tijdelijk ook een andere baan in een buurland kan of moet oppakken, is geen uitzondering meer. Ook worden (jonge) mensen aangetrokken door de digitale nomadencultuur waarbij ze tijdelijk – soms jaren – rondtrekken en werken op verschillende plaatsen ter wereld, vanaf hun laptop.²³ Deze mensen voelen zich vaak niet meer gebonden aan een land of nationaliteit en verplaatsen zich makkelijk binnen Europa en daarbuiten. De Europese coördinatieverordeningen (EG) 883/2004 en 987/2009 kunnen deze nieuwe werkenden niet meer beschermen aan de hand van de bestaande, relatief rigide regels. Werk- en arbeidsrelaties zijn (te) complex geworden en de socialezekerheidsbescherming heeft daaronder te leiden.

De effecten op de grensregio zijn aanzienlijk maar moeilijk inzichtelijk te maken. Reden hiervoor is dat het niet-standaard werk erg gevarieerd is in omvang en aantallen betrokkenen. In Nederland kent men al sinds decennia een groot aantal parttimers en is ook de groep zzp'ers sterk toegenomen. Beide groepen werkenden zijn niet-standaard werkenden omdat ze niet gebonden zijn door een fulltime, onbepaalde tijd arbeidsovereenkomst bij één werkgever. Naast deze atypische werkenden, zijn er ook de online en offline werkenden, de vele oproepcontracten, de nul-urencontracten, de korte tijdelijke arbeidsovereenkomsten enz. Met andere woorden, de mobiliteit en variëteit onder de werkenden is groot en maakt het moeilijk om ze in cijfers per categorie uit te drukken. Bovendien zijn sommige banen erg tijdelijk of zo beperkt in omvang of opbrengsten dat het maar de vraag is of ze in de statistieken opgenomen worden. Daarenboven is bij platformwerk – dat soms gaat over opdrachten van een kwartier of uur – per definitie weinig transparantie over de opbrengsten en de afdrachten.

Elke werkende die de grens fysiek of digitaal oversteekt, kan te maken krijgen met een ander nationaal socialezekerheidsstelsel. Dat is vastgelegd in de coördinatieverordeningen (EG) 883/2004 en 987/2009. De huidige regels gaan echter nog steeds uit van de fysieke aanwezigheid op een werkplek. Zowel het nationaal recht als de Europese coördinatieverordeningen baseren zich op een fysieke verplaatsing en aanwezigheid bij de bepaling van het toepasselijke socialezekerheidsrecht.

De huidige Nederlandse socialezekerheidswetgeving, arbeidswetgeving en fiscale wetgeving kampen met kwalificatieproblemen en handhavingkwesties. Vooral schijnzelfstandigheid – dat overigens geen juridische term is – en de niet-standaard werksituaties hinderen een vlotte arbeidsmarkt met

²³ Trouw, 'Digitale nomaden: overal thuis', 31 maart 2018.

transparantie over de sociale bescherming. De juridische kwalificatie is in de eerste plaats onduidelijk voor de werkende zelf: is hij nu werknemer of zelfstandige? En wat betekent dat voor zijn socialezekerheidsbescherming? Daarnaast is het voor de opdrachtgevers vaak ook niet helder hoe zij de niet-standaard werkenden moeten classificeren en welke stappen zij moeten of mogen nemen inzake de socialezekerheidsbescherming: gaat het om een werknemer of een zelfstandige? En welke verplichtingen gelden voor de opdrachtgever richting de werkenden? Op de derde plaats is het ook voor de overheid niet transparant wie in welk statuut op de arbeidsmarkt opereert. Zijn de platformwerkers werknemers of zelfstandigen? En zijn de vele tijdelijke contractanten wel voldoende beschermd tegen sociale risico's?

Ook de Nederlandse overheid is zich bewust van de prangende vraagstukken rondom niet-standaard werksituaties. Dat blijkt onder andere uit het Regeerakkoord²⁴ en de opdracht die minister Koolmees van Sociale Zaken gaf aan de Tweedekamercommissie Sociale Zaken voor een hoorzitting/rondetafelgesprek op 16 november 2017 met de titel 'werk in de platformeconomie'.²⁵

Vanuit Europa worden de laatste jaren voorstellen en plannen aangedragen die benadrukken hoe belangrijk de ontwikkelingen op de (Europese) arbeidsmarkt zijn en hoe misbruik, onderdrukking of uitsluiting van sociale bescherming moeten worden bestreden. Een van de recente voorstellen is bijvoorbeeld het voorstel tot Aanbeveling voor sociale bescherming voor alle werkenden.²⁶ Dit Europees initiatief is gebaseerd op beginsel 12 van de Europese Pijler van Sociale Rechten²⁷ en beoogt daarom adequate sociale bescherming te bieden aan werkenden, ongeacht de aard en de duur van de arbeidsrelatie. Dit is dus zeker gericht tot de atypische werkenden en de zelfstandigen.

Daarnaast lanceerde de Europese Commissie een voorstel voor een Richtlijn betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de EU.²⁸ Mevrouw Thyssen, Eurocommissaris voor Werkgelegenheid, Sociale Zaken, Vaardigheden en Arbeidsmobiliteit, meldde daarover: 'Met dit voorstel ondernemen we actie om de transparantie en de voorspelbaarheid van de arbeidsvoorwaarden te verbeteren. De wereld van het werk verandert snel en het aantal atypische banen en contracten neemt toe. Dit betekent dat steeds meer mensen het risico lopen hun fundamentele rechten niet te kunnen uitoefenen, te beginnen met het recht om kennis te nemen van de voorwaarden waaronder zij werken. Meer transparantie en voorspelbaarheid komt zowel werknemers als bedrijven ten goede.'²⁹

Echter, de voorstellen of mededelingen die de Europese Commissie doet omtrent betere sociale bescherming of transparante arbeidsvoorwaarden hebben geen wetgevend en dwingend karakter. De coördinatieverordeningen (EG) 883/2004 en 987/2009 hebben dat wel, maar zwijgen – helaas – over de

²⁴ Regeerakkoord 2017-2021, 10 oktober 2017, *Vertrouwen in de toekomst*, p.22-26.

²⁵ Rondetafelgesprek 'Werk in de platformeconomie', 16 november 2017, Tweede Kamer. Zie ook www.tweedekamer.nl.

²⁶ Europese Commissie, 13 maart 2018, Voorstel voor een Aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, COM(2018) 132 final.

²⁷ Europese Pijler van Sociale Rechten, COM(2017) 251.

²⁸ Europese Commissie, 21 december 2017, Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie, COM(2017) 797 final.

²⁹ Europese Commissie, persbericht 21 december 2017, bij voorstel voor die Richtlijn, COM(2017) 797 final.

atypische werkenden. Nog steeds gaan de socialezekerheidsverordeningen uit van het werklandbeginsel als hoofdregel en nog steeds is het moeilijk om de huidige aanwijsregels van de Verordeningen toe te passen op de atypische werkenden. Kortom, voor bepaalde categorieën werkenden bieden de bestaande wetgevende kaders geen, gebrekkige of wisselende bescherming. Denk hierbij aan de hybride werkenden (zij die soms onder het ene, soms onder het andere statuut ressorteren en soms onder meerdere statuten tegelijk: werknemer, zelfstandige, ambtenaar), de economisch afhankelijke zelfstandige (die in feite slechts één of twee opdrachtgevers heeft en dus daarom tegen het werknemersstatuut aanleunt), de tijdelijke contractanten die al dan niet vrijwillig afwisselend korte tijdelijke werkrelaties aangaan en tussendoor soms in een juridisch vacuüm zitten, maar denk ook aan zij die afwisselend in woon- en werkland werken.

Het mogelijke grensoverschrijdende karakter van telewerk wordt noch in de Nederlandse noch in de Europese wetgeving goed uitgekristalliseerd. Dat belast niet enkel de rechtszekerheid voor werkgever en werknemer maar ook het vrije verkeer van personen. Het is immers voor zowel de werkgever als de werknemer als de overheid (belastingdienst, socialezekerheidsinstanties) makkelijker, duidelijker en efficiënter om een nationale werksituatie na te streven. Dan geldt in ieder geval, zonder discussie, de nationale wetgeving en hoeft men geen rekening te houden met wijzigende toepasselijke socialezekerheidswetgeving omdat de werknemer misschien net 'te veel' aan de andere kant van de grens werkt en daardoor het Europese recht in werking treedt.

In de Verordeningen is uitdrukkelijk bepaald dat de toepasselijke socialezekerheidswetgeving niet kan worden gekozen door betrokkenen (werkgever, werknemer, zelfstandige, ambtenaar, instanties, ...) maar dat de wetgeving aangewezen wordt door de conflictregels van Titel II van de basisverordening (de exclusieve werking van de aanwijsregels). Voor standaard werkenden is dit vaak ook inderdaad de meest gepaste oplossing. In de lidstaat waar gewerkt wordt of waar het meest gewerkt wordt, ligt bijna altijd het aanknopingspunt voor de toe te passen wetgeving.³⁰

En ook werkgevers en werknemers kunnen zich (meestal) in standaard werksituaties vinden in deze regels. Maar soms voldoen de regels niet (meer). En niet-standaard werksituaties komen steeds vaker voor.³¹ Soms past het werklandprincipe hier prima bij maar soms dwingt een concrete situatie tot afwijking van het werklandbeginsel en komen werkgever en werknemer in de knel met de toepassing van het woonlandbeginsel dat dan verplicht toegepast moet worden. Zeker in het geval van telewerk of thuiswerk in een andere lidstaat zijn de knelpunten duidelijk. Bij thema 3 wordt telewerk als knelpunt ook aangeduid. Hier, bij thema 1 van de Europese Integratie, past het echter ook.

In geval van telewerk waarbij de werknemer ook thuis (in een andere lidstaat) mag en kan werken, willen zowel werkgever als werknemer vaak gewoon het werklandprincipe van artikel 13 Verordening (EG) 883/2004 toegepast zien gelet op hun verbondenheid met het werkland én de voorkeur voor een duidelijke, transparante rechtssituatie. Dus de hoofdlocatie van het bedrijf wordt dan gezien als het

³⁰ Uitzonderingen op deze regel zijn bijvoorbeeld mogelijk bij ambtenaren, militairen, niet-actieven, ...

³¹ Voor voorbeelden zie de Inleiding.

aanknopingspunt voor het werklandbeginsel. Maar bij een correcte toepassing van de huidige Europese regelgeving (Verordeningen (EG) 883/2004 en 987/2009) wordt gekeken naar de hoeveelheid substantiële activiteiten in het woonland. Het criterium van artikel 13, lid 1 en 2 van de basisverordening en van artikel 8 toepassingsverordening wordt gewogen aan de hand van de fysieke aanwezigheid bij de uitvoering van (substantiële) werkzaamheden. Met andere woorden, als een bedrijf zijn werknemers – in het kader van moderne bedrijfsvoering en rekening houdend met de balans werk/privé – toelaat om ook thuis te werken, kan de toepasselijke wetgeving van werkland X overslaan naar werk-woonland Y. Essentieel is momenteel (nog) dat zowel werkgever als werknemer beiden goed op de hoogte zijn van het maximaal aantal ‘mogelijke thuiswerkuren’. Want door net boven dat aantal uren te werken, wijzigt het werklandprincipe naar het woonlandprincipe. Dat betekent dat werknemers die bijvoorbeeld 1 van de 3 of 2 van de 5 dagen thuiswerken, niet langer sociaal verzekerd zijn volgens de wetgeving waar de ‘hoofdwerkplaats’ is of waar de werkgever gevestigd is, maar dat de toepasselijke socialezekerheidswetgeving de wetgeving uit het woonland wordt/is. Zeker voor bedrijven waar (veel) grensarbeiders werken, is dit een issue. In die zin worden sommige bedrijven zwaarder belast met deze anomalie. Dat zijn namelijk de bedrijven in de grensregio’s of bedrijven (niet in de grensregio) waar grensarbeiders werken.

4. Evaluatie Thema Duurzame ontwikkeling/socio-economische ontwikkeling

Voor de evaluatie van de duurzame en de socio-economische ontwikkeling zijn cijfers nodig die aangeven hoeveel werkenden wel of niet onder de toepassing van de coördinatieverordeningen vallen. In feite gaat het dus om het verzamelen van cijfers omtrent alle grensoverschrijdende arbeid door atypische werkenden. Gezien de heterogeniteit van de groep niet-standaard werkenden is het bovendien schier onmogelijk zinnige vergelijkingen te maken met de standaard werkenden of enige algemene conclusies te trekken. Verder vertoont de prevalentie van ‘atypische arbeidsvormen’ en ‘arbeid als zelfstandige’ grote verschillen tussen lidstaten, regio’s, sectoren en ook binnen generaties.³²

Wel geeft de Europese Commissie enige duiding in het aandeel van alle werkenden op de arbeidsmarkt. De cijfers dateren van 2016: 14% van de werkenden in de EU zijn zelfstandigen; 8% zijn voltijdse tijdelijke werknemers, 4% deeltijdse tijdelijke werknemers, 13% deeltijdse werknemers in vaste dienst en 60% zijn werknemers met een voltijds contract voor onbepaalde tijd.³³

De standaard werkrelatie – d.w.z. een voltijdse arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd – is zodoende nog steeds verreweg de meest voorkomende arbeidsrelatie binnen de Europese lidstaten. Maar men kan niet heen om de stijging van de nieuwe arbeidsvormen en arbeidsovereenkomsten zoals oproepwerk, deeltijdwerk onregelmatig werk, werk op basis van vouchers, platformwerk, werk als

³² Europese Commissie, Voorstel voor een Aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 13 maart 2018, COM(2018) 132 final, p.3-4.

³³ Europese Commissie, Voorstel voor een Aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 13 maart 2018, COM(2018) 132 final, p.3.

(schijn)zelfstandige enz.³⁴ Die evolutie in de laatste twintig jaar zal op termijn de sociale en economische duurzaamheid, de financiële betaalbaarheid dus ook, van onze socialezekerheidsstelsels beïnvloeden en bedreigen.³⁵

Of de atypische werkrelaties de duurzame economische ontwikkeling van de grensregio's belemmeren of juist bevorderen, kan op dit moment niet gestaafd worden aan de hand van cijfers. Vraag is of dat in de toekomst wel meetbaar zal zijn, omdat de groep niet-standaard werkenden zo divers is en ook soms niet zichtbaar in de statistieken. Zeker voor korte banen (de klusseneconomie neemt toe) of combinatiebanen zullen de cijfers niet altijd overeenkomen met de realiteit.

Voor de duurzame ontwikkeling in de grensregio's bieden de coördinatieverordeningen voor de sociale zekerheid (EG) 883/2004 en 987/2009 geen directe ondersteuning. De socialezekerheidswetgeving blijft namelijk een nationale bevoegdheid en verantwoordelijkheid en zal in grensoverschrijdende situaties enkel aangestuurd worden door de aanwijsregels van de Verordeningen.

5. Evaluatie Thema Euregionale cohesie

Voor de Euregio's gelden geen andere coördinatieregels dan voor de andere gebieden van de EU. Met andere woorden, van zodra er zich een grensoverschrijdende werksituatie voordoet – dus ongeacht de regio of betrokken lidstaten – gelden de aanwijsregels van de Verordeningen inzake sociale zekerheid. Wat dat grensoverschrijdende element precies is en waar het zich precies voordoet is van geen belang. Het kan dus zijn dat werk- en woonland verschillen, maar er kunnen ook twee werklanden zijn of misschien zelfs meerdere werklanden met één of meerdere werkgevers. Kortom, de variatie is mogelijk ook hier erg groot (vgl. de variatie onder de groep van de niet-standaard werkenden).

Op grond van artikel 11 en artikel 13 van de basisverordening wordt bepaald welke nationale socialezekerheidswetgeving van toepassing is in die bepaalde grensoverschrijdende situatie die voorligt. In die zin is de Euregionale cohesie niet direct beïnvloedbaar vanuit de (aanwijsregels van de) Verordeningen. Wat wel mogelijk is, is dat lidstaten nauw samenwerken en misschien een bilaterale of multilaterale overeenkomst sluiten als aanvulling op de huidige Verordeningen. Uiteraard wordt het onderliggende principe van het vrije verkeer van personen hierbij gerespecteerd en zijn belemmeringen daarvan uitgesloten. De extra samenwerking die lidstaten op die wijze onderling zoeken en afspreken kan dus niets wijzigen aan de bestaande coördinatieprincipes zoals de export van uitkeringen, de samentelling van tijdvakken, de opheffing van de woonplaatsis, de mogelijkheid tot grensoverschrijdende zorg.

³⁴ Europese Commissie, Voorstel voor een Aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 13 maart 2018, COM(2018) 132 final, p.2.

³⁵ Zie ook Europese Commissie, Voorstel voor een Aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 13 maart 2018, COM(2018) 132 final, p.1-2.

Maar ook het zeer relevante principe van de ‘vaststelling van de toepasselijke wetgeving’ is niet onderhandelbaar. Dat houdt in dat ook in grensoverschrijdende situaties waar de aangewezen socialezekerheidswetgeving niet de meest logische of meest praktische is, de betrokken partijen die wetgeving toch zullen moeten toepassen. De enige manier om aan de aangewezen wetgeving te ontsnappen is de feitelijke situatie zó creëren dat de aanwijsregels tot een andere toepasselijke socialezekerheidswetgeving komen.³⁶ Concrete voorbeelden kunnen dit verduidelijken.

Een eerste voorbeeld is dat van een groot bedrijf, in de Nederlandse grensregio, dat ook werknemers uit België en Duitsland op de loonlijst heeft staan. Dit bedrijf werkt graag met verschillende nationaliteiten gezien het internationale karakter van het bedrijf en de talenkennis van de werknemers. Het pijnpunt voor dit bedrijf ligt niet bij de werknemers of bij de Nederlandse wetgeving maar bij de Europese regelgeving. Het is namelijk op grond van de grensoverschrijdende situatie dat de Verordeningen (EG) 883/2004 en 987/2009 van toepassing zijn op de vele werknemers die buiten Nederland wonen. Meer bepaald zullen artikel 11 en artikel 13 van de basisverordening dan worden ingezet om de toepasselijke socialezekerheidswetgeving te bepalen. Als er slechts één werkland is, Nederland in dit geval, is er geen probleem en geldt voor deze werksituatie de Nederlandse sociale zekerheid (artikel 11 basisverordening). Als de werknemer ook thuis mag/kan/moet werken, zijn er dus twee werklanden: Nederland en het woonland België of Duitsland of ander woonland uiteraard. In dat geval moet artikel 13 basisverordening worden ingeroepen. Dat artikel verplicht werknemers en werkgevers te kijken naar de hoeveelheid werk in het woonland. Is dat substantieel, dan verplaatst de toepasselijke wetgeving zich van het werkland Nederland naar het andere werkland (en ook woonland) België of Duitsland. Wat substantieel is, is vastgelegd in de Verordeningen (zie artikel 13 basisverordening en artikel 14, lid 8 toepassingsverordening). Kort gezegd komt het erop neer dat als iemand 25% of meer van zijn werkzaamheden (uitgedrukt in tijd of bezoldiging) in het woonland verricht, de socialezekerheidswetgeving dan niet langer de Nederlandse maar de Belgische of Duitse wetgeving wordt. Voor de werkgever en werknemer is het thuiswerken dus niet zonder gevolgen. De fysieke werkplek blijft echter volgens de verordening nog steeds doorslaggevend ook al is de werknemer continu met de werkgever verbonden via het digitale werk.

Een ander punt dat bij deze casus speelt is dat de werkgever zijn hele werknemerscontingent administratief op dezelfde wijze wil behandelen en volgens dezelfde socialezekerheidswetgeving verzekeren. Dit wenst hij niet alleen vanuit administratief gemak maar zeker ook vanuit de gelijkebehandelingsgedachte. Alle werknemers die hetzelfde werk doen, wil hij op dezelfde wijze bejegenen. Wat de zaak gecompliceerd maakt, is dat hij daarenboven wil en sinds kort ook moet tegemoetkomen aan de wens én de wet van meer flexibel werken.³⁷ Een werknemer die vraagt om meer te mogen thuiswerken moet daar onder bepaalde voorwaarden de kans voor krijgen (zie de Wet flexibel werken). Aan die thuiswerkoptie wil deze werkgever sowieso meewerken gezien de aard van het werk (telewerk) dat ook toestaat. Echter, de werkgever streeft tegelijkertijd naar de gelijke behandeling

³⁶ Volledigheidshalve meld ik dat ook een artikel 16-procedure (zie art.16 van EG-Verordening 883/2004) soms kan ingezet worden om een afwijking van de aangewezen wetgeving mogelijk te maken. Dit middel is echter voorbehouden aan uitzonderingssituaties waar ik nu niet verder op inga.

³⁷ Wet flexibel werken, oorspronkelijk in Stb. 2000, 114 (zoals gewijzigd en van toepassing sinds 2016).

van alle werknemers en de toepassing van de Nederlandse socialezekerheidswetgeving. In feite komt dat neer op het vermijden van te veel thuiswerk en zijn werknemers verplicht om toch persoonlijk in Nederland werk te komen verrichten omdat, zoals eerder vermeld, die fysieke aanwezigheid nog steeds de basis is in de huidige verordeningsregels. De spagaat waarin deze werkgever zich bevindt is niet bevorderlijk voor de Europese integratie en de Euregionale cohesie.³⁸

Een tweede voorbeeld is dat van de werkende die twee of drie parttime banen combineert bijvoorbeeld één als oproepkracht en één als kleine zelfstandige en één als platformwerker. Dit soort situaties of varianten daarvan zullen steeds vaker voorkomen en moeten dan ook niet uit het oog verloren worden bij de bespreking van socialezekerheidsvraagstukken. Afhankelijk van de wetgeving in de lidstaten leidt 'marginaal' werk bijvoorbeeld wel of niet tot verzekeringstijdvakken. Met 'marginaal' werk wordt hier bedoeld dat het werk slechts voor een klein aantal uren per week/maand wordt verricht of dat er slechts een beperkt bedrag aan loon of inkomsten is. Bij personen in 'marginale' banen kan volgens het geldende nationale recht dus bepaald zijn dat zij geen of weinig socialezekerheidsrechten opbouwen.³⁹ Voor personen die gedurende lange tijd 'marginale' banen vervullen, is er dus een beperkte of geen socialezekerheidsopbouw omdat zij onder de 'grens' blijven die recht geeft op een 'normale' socialezekerheidspositie. Voor hen die dit soort banen ook combineren met andere korte of kleine banen in andere lidstaten, kan de opbouw van de socialezekerheidstijdvakken in het geding zijn. Het is namelijk niet duidelijk en niet zeker óf, waar en welke socialezekerheidsrechten worden opgebouwd en vastgelegd.

6. Conclusies en aanbevelingen uit een Euregionaal perspectief

6.1 Inhoudelijke conclusies

De huidige regels, zowel nationaal als Europees, zijn (nog) niet afgestemd op de nieuwe soort werkrelaties die meer en meer zichtbaar zijn op de arbeidsmarkt. Zo is in Nederland de discussie volop gaande over de kwalificatie van de platformwerkers. Zijn ze werknemers of zelfstandigen? En is dat misschien ook nog afhankelijk van het soort platform? Ook andere niet-standaard werkrelaties zoals oproepcontracten, nul-urencontracten en tijdelijke contracten nemen toe in aantal en wijken af van de 'standaard' socialezekerheidsopbouw die aan 'normale' arbeidsrelaties is gekoppeld. Misbruik of slim gebruik van de bestaande regels en het vacuüm leiden tot ongewenste situaties van schijnzelfstandigheid maar ook van gebrekkige sociale bescherming voor steeds meer mensen. Zowel jong als oud, werknemer als zelfstandige, kunnen met wisselende banen en werkrelaties te maken krijgen. Soms is een tijdelijke baan een mooie overbrugging naar een andere, meer continue werkrelatie; en soms is een klus als freelancer een bewuste keuze. Maar omdat de socialezekerheidspositie van steeds meer niet-standaard werkenden onzeker, onduidelijk en niet zelf gekozen is, mag wel geconcludeerd worden dat de huidige nationale wetgeving aangescherpt of aangepast moet worden.

³⁸ Zie voor het toepasselijk sociaal recht ook M. Houwerzijl, 'Arbeid en arbeidsrecht in de digitale platformsamenleving: transnationale dimensies en dilemma's', *TRA* 2017/59.

³⁹ Arrest Franzen, HvJ EU 23 april 2015, ECLI:EU:C:2015:261.

Ook de huidige Europese regels schieten tekort om grensoverschrijdende situaties van niet-standaard werkenden op te kunnen vangen. De regels uit de Verordeningen (EG) 883/2004 en 987/2009 zijn nog steeds afgestemd op de werksituaties van decennia geleden. Uitgangspunt is een langdurige relatie met een werkgever of een werksituatie van een zelfstandige die een duidelijk en redelijk omvattend patroon van werkzaamheden heeft. Maar een blik op de huidige arbeidsmarkt leert ons dat de realiteit niet meer overeenkomt met de papieren werkelijkheid. De coördinatieverordeningen verdienen een make-over. Die lijkt voorlopig nog niet gepland aangezien de wijzigingsvoorstellen die in 2017 en 2018 besproken worden stil zijn met betrekking tot nieuwe aanwijfsregels voor niet-standaard werksituaties. De huidige regels zijn rigide en niet gericht op de toenemende sterke arbeidsmobiliteit. Voor hen die kiezen voor (of soms gedwongen worden tot) een combinatie van banen en dus tot niet-standaard werkrelaties, blijkt het nationale en Europese recht (nog) niet geschikt.

De klusseneconomie die meer en meer in zwang komt, draagt in ieder geval niet bij aan de rechtszekerheid en duidelijkheid en vaak ook niet aan een fatsoenlijke rechtspositie van de niet-standaard werkende, zeker niet in een grensoverschrijdende werkrelatie.

6.2 Toekomstperspectief

Deze Grenseffectenrapportage wijst op de knelpunten die de niet-standaard werkenden ervaren bij grensoverschrijdende arbeid. Dit kan zowel zijn door de fysieke verplaatsing tussen meerdere lidstaten of door de online werkzaamheden van de werkenden (platformarbeid of telewerk). Cijfers over de precieze omvang ontbreken, maar beletten niet om een beeld te geven van de knellende en ontbrekende regels. Voor de toekomst is het van belang de verschillende initiatieven op nationaal en Europees vlak te blijven volgen en te evalueren. Rapportages zoals deze kunnen wellicht een bijdrage leveren aan de discussie en de ontwikkeling van betere juridische kaders omtrent de sociale zekerheid van de niet-standaard werkenden.



Gemeente Maastricht



Maastricht University



EUREGIO



neimed

Zuyd
Hogeschool



provincie limburg

gesubsidieerd door de Provincie Limburg



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).

Institute for Transnational and Euregional
cross border cooperation and Mobility / ITEM

Postadres:

Postbus 616, 6200 MD Maastricht

Bezoekersadres:

Bouillonstraat 1-3, 6211 LH Maastricht

Avenue Céramique 50, 6221 KV Maastricht

T: 0031 (0) 43 388 32 33

E: item@maastrichtuniversity.nl

www.twitter.com/ITEM_UM



www.maastrichtuniversity.nl/item