

NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

Ingediend via www.internetconsultatie.nl

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
t.a.v. mevrouw mr. M.L.J. Paul

Den Haag, 13 oktober 2025

dossiernummer: 207034

uw kenmerk: n.v.t.

telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 35

e-mail: secretariaat@advocatenorde.nl

Betreft: Besluit verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties

Geachte minister,

Op 13 september 2025 is de internetconsultatie 'Besluit verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties' gepubliceerd. De NOvA heeft zijn adviescommissie arbeidsrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,



mw. mr. S.F.M. ten Berge
plaatsvervangend algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie arbeidsrecht

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Van:	adviescommissie arbeidsrecht
Datum:	13 oktober 2025
Betreft:	Besluit verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties

SAMENVATTING

De wetgevingsadviescommissie arbeidsrecht (de “commissie”) heeft kennisgenomen van het concept Besluit verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties. De commissie begrijpt de wens het in de rechtspraak ontwikkelde toetsingskader te codificeren in een wettelijk toetsingskader en staat daar positief tegenover. Toch plaatst de commissie kritische opmerkingen bij het geformuleerde wettelijk toetsingskader en de praktische toepassing daarvan. Onduidelijk is bovendien op welke wijze dit wettelijk toetsingskader bij zal dragen aan de geformuleerde doelen en of dit kader de rechtszekerheid ten goede zal komen.

Advies

De commissie adviseert:

- toe te lichten hoe het wettelijk toetsingskader bijdraagt aan de geformuleerde doelstellingen;
- nader toe te lichten hoe het wettelijk toetsingskader zich verhoudt tot het in de rechtspraak ontwikkelde toetsingskader;
- te verduidelijken hoe het wettelijk toetsingskader moet worden toegepast;
- te verduidelijken wanneer het ventiel kan worden toegepast;
- aandacht te hebben voor de gevolgen van de wet Vbar en het daarop gebaseerde Besluit wanneer een arbeidsrelatie met terugwerkende kracht als arbeidsovereenkomst wordt gekwalificeerd.

CONSULTATIEREACTIE

De (nog niet aangenomen) wet Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (de 'wet Vbar') introduceert een toetsingskader op basis waarvan kan worden beoordeeld of sprake is van “werken in dienst van” een werkgever. Dit toetsingskader bestaat uit twee elementen: (i) er moet sprake zijn van arbeid verricht onder werkinhoudelijke of organisatorische sturing van de werkgever (sturing) en (ii) er moet geen sprake zijn van het verrichten van arbeid voor eigen rekening en risico van de werknemer, of van arbeid die in mindere mate wordt verricht voor eigen rekening en risico dan dat sprake is van sturing. Het besluit verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties (het 'Besluit') geeft nadere invulling aan deze twee elementen door de indicaties die kleuring geven aan deze elementen wettelijk te verankeren.

De commissie heeft 3 november 2023 geadviseerd over het wetsvoorstel Vbar en daarin de volgende kernpunten voorgelegd:

- Hoewel de regering heeft aangegeven dat betrokkenen vanaf publicatie in het staatsblad zes maanden de tijd hebben zich voor te bereiden op de invloed die deze verduidelijking eventueel heeft op de (beoordeling van) arbeidsrelatie, voorziet de commissie een toename van procedures en mogelijk grote financiële gevolgen ten gevolge van het ontstaan van aanspraken over het verleden. De commissie beveelt de regering aan met overgangsrecht de terugwerkende kracht te mitigeren.

- De introductie van het rechtsvermoeden van artikel 610aa houdt een inhoudelijke wijziging in. Dat rechtvaardigt de vraag of het opnemen van overgangsrecht wenselijk is, bijvoorbeeld dat het artikel alleen van toepassing is op overeenkomsten aangegaan na inwerkingtreding van het artikel.

De commissie verzoekt de regering dit advies te lezen tegen de achtergrond van haar advies van 3 november 2023.

1. Doel van het Besluit

Toegelicht wordt dat door een wettelijk toetsingskader aan te reiken en te verduidelijken wanneer sprake is van werknemerschap en wanneer van werk dat door een zelfstandige kan worden verricht, schijnzelfstandigheid wordt tegengegaan, handhaving daarop beter hanteerbaar wordt én meer grip wordt geboden aan diegenen die als of met zelfstandige(n) willen werken.

De commissie staat positief tegenover de wens het huidige in de rechtspraak ontwikkelde toetsingskader verder te concretiseren in een wettelijk toetsingskader, maar merkt op dat onduidelijk blijft hoe het wettelijk toetsingskader zal bijdragen aan de geformuleerde doelstellingen. Bij toepassing van het wettelijk toetsingskader zoals dat thans voorligt, blijft er ruimte voor interpretatieverschillen en conflicten, net als dat nu het geval is bij toepassing van het in de jurisprudentie ontwikkelde toetsingskader.

2. Verhouding tussen wettelijk en in de rechtspraak ontwikkeld toetsingskader

Het is de commissie niet duidelijk hoe het wettelijk toetsingskader zich verhoudt tot het huidige in de rechtspraak ontwikkelde toetsingskader. De NvT benadrukt dat sprake is van een verduidelijking op basis van jurisprudentie en dat het bestaande toetsingskader niet verandert¹. In dat kader wordt veelvuldig verwezen naar de uitspraken van de Hoge Raad inzake Deliveroo² en Uber³. In het Deliveroo-arrest is beslist dat de vraag of een overeenkomst kwalificeert als een arbeidsovereenkomst, afhangt "van alle omstandigheden van het geval in onderling verband bezien" (r.o. 3.2.5). De Hoge Raad heeft daarnaast gezichtspunten geformuleerd die relevant kunnen zijn bij de beoordeling van de arbeidsrelatie. In de beantwoording van de prejudiciële vragen inzake Uber heeft de Hoge Raad overwogen dat het externe ondernemerschap op dezelfde wijze meetelt als de overige gezichtspunten uit het Deliveroo-arrest. Opvallend is dat de uitspraak van de Hoge Raad inzake Helpling⁴ niet tot uitdrukking komt in de NvT, terwijl deze uitspraak voor kwalificatie van platformwerk wel heel relevant is. De commissie verwijst bovendien naar het advies van de Raad van State⁵ dat codificatie van jurisprudentie gepaard moet gaan met een zorgvuldige en navolgbare selectie en beveelt aan dit vergaand te verduidelijken.

Ook de NvT benadrukt dat het belangrijk is dat "dat alle relevante feiten en omstandigheden in aanmerking kunnen worden genomen bij de beoordeling van een arbeidsrelatie"⁶. Toch wordt het wettelijk toetsingskader beperkt tot tien indicaties. Dat het de bedoeling is van het kabinet om het huidige toetsingskader te beperken, volgt ook uit het woord 'slechts' dat is opgenomen in artikel 1

¹ NvT p.33

² HR 24 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:443

³ HR 21 februari 2025, ECLI:NL:HR:2025:319 (Uber)

⁴ Hoge Raad 11 april 2025, ECLI:NL:HR:2025:543, Helpling

⁵ Afdeling advisering RvS (2024, 7 november). Advies over het wetsvoorstel Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties, noot 20-21 (W12.24.00156/III).

⁶ NvT p.14

en 2 van het Besluit, alsmede uit de opmerkingen in de NvT dat de indicaties limitatief zijn⁷. Het wettelijk toetsingskader lijkt dus wel degelijk een afwijking te vormen van het huidige toetsingskader waarin alle omstandigheden dienen te worden meegewogen. De commissie adviseert de verhouding tussen het huidige in de rechtspraak ontwikkelde toetsingskader en het wettelijk toetsingskader te verduidelijken. Het wettelijk toetsingskader kan niet tegelijkertijd hetzelfde zijn als het huidige toetsingskader en afwijken.

In de NvT komt tot uitdrukking⁸ dat het belangrijk is dat de indicaties voldoende helder en afgebakend zijn om de gewenste duidelijkheid en sturing te geven. Ter verduidelijking van de indicaties wordt herhaaldelijk verwezen naar (lagere) rechtspraak. Deze rechtspraak is echter sterk casuïstisch en gebaseerd op een holistische weging van alle omstandigheden. Het is de commissie niet duidelijk hoe dit zich verhoudt tot de limitatief opgesomde indicaties in het wettelijk toetsingskader. Deze onduidelijke verwijzingen komen de rechtszekerheid, waar behoefte aan is, niet ten goede en zullen vermoedelijk leiden tot onnodige procedures.

3. Toepassing wettelijk toetsingskader

Onderscheid uitleg- en kwalificatiefase

Uit de NvT volgt dat dat de wet Vbar uitsluitend het element 'werken in dienst van' verduidelijkt, zoals dat een rol speelt in de kwalificatiefase. De uitlegfase en de overige elementen van de beoordeling of sprake is van een arbeidsovereenkomst ('loon' en 'arbeid') worden niet geraakt door de wet Vbar. De in het Deliveroo-arrest geformuleerde gezichtspunten: "de wijze waarop de beloning wordt bepaald en waarop deze wordt uitgekeerd" en "de hoogte van de beloning" komen dan ook niet terug in het wettelijk toetsingskader. Doordat de Wet Vbar dus alleen het element 'in dienst van' (gezag); verduidelijkt, betekent dit dat de andere elementen van de arbeidsovereenkomst ('loon', 'arbeid', en ook het element 'persoonlijk'), daarnaast nog worden getoetst. De adviescommissie vindt dit complex. Het systeem komt de gezochte duidelijkheid niet ten goede.

Het in het Deliveroo-arrest geformuleerde vijfde gezichtspunt luidt: "de wijze waarop de contractuele regeling van de verhouding van partijen is tot stand gekomen" en ziet volgens de toelichting op de uitlegfase en niet op de kwalificatiefase⁹. Toegelicht wordt dat dit gezichtspunt om deze reden niet tot uitdrukking komt in het wettelijk toetsingskader. Tegelijkertijd wordt opgemerkt¹⁰ dat de bepalende rol van de werkgevende in de totstandkomingsfase van de overeenkomst aanwijzing is dat er sprake is van een zekere mate van ondergeschiktheid van de werkende. Het in het Deliveroo-arrest geformuleerde vijfde gezichtspunt lijkt op deze wijze toch een rol te kunnen spelen in de kwalificatiefase. De commissie adviseert dit te verduidelijken.

Gebruik van het woord 'of'

Artikel 1 en 2 van het besluit bevatten ieder vijf indicaties voor het bestaan van respectievelijk werknemerschap en zelfstandigheid. Aan het eind van het voorlaatste onderdeel (d.) van beide artikelen is het woord 'of' opgenomen. Dit impliceert dat aan slechts één van de vijf indicaties moet worden voldaan om te concluderen dat sprake is van sturing dan wel werken voor eigen rekening en risico en dus niet hoeft te worden gekeken naar de andere indicaties. De artikelsgewijze

⁷ NvT p. 14

⁸ NvT p.14

⁹ NvT p 9-11

¹⁰ NvT p. 7

toelichting van de NvT benoemt echter¹¹ dat met het gebruik van het woord 'of' "het alternatieve karakter tot uitdrukking is gebracht, waardoor niet aan alle vijf de indicaties voldaan hoeft te worden om te spreken van de werkinhoudelijke of organisatorische sturing. De aanwezigheid van slechts enkele indicaties kan al leiden tot de conclusie dat sprake is van werkinhoudelijke of organisatorische sturing". Deze toelichting maakt duidelijk dat niet per definitie sprake is van sturing dan wel werken voor eigen rekening en risico indien aan slechts één van de vijf indicaties is voldaan. Dit wordt ook ondersteund door paragraaf 1.5 van de NvT. Hierin wordt kort gezegd toegelicht dat het gewicht dat aan de onderliggende indicaties toekomt mede afhangt van de mate waarin de indicaties daadwerkelijk betekenis hebben voor de arbeidsrelatie en – in het geval van extern ondernemerschap - voor de partijen die de arbeidsrelatie zijn aangegaan. Ook volgt uit deze paragraaf dat alle feiten en omstandigheden, althans minimaal 8 of 9 van de indicaties indien deze hoofdzakelijk in één richting wijzen, moeten worden meegewogen bij de beoordeling. De voorgaande toelichting in de NvT op het gebruik van het woord 'of' lijkt tegenstrijdig met het vornoemde gangbare gebruik van dat woord, en dit leidt mogelijk tot verwarring.

Gelet op het doel duidelijkheid te geven aan alle betrokken partijen, zou een duidelijke tekst van de artikelen van het Besluit voor de hand liggen. Daarom wordt geadviseerd de tekst (bij voorkeur de aanhef) van beide artikelen zodanig aan te passen dat hieruit blijkt dat:

- de indicaties in onderlinge samenhang moeten worden gezien;
- het voldoen aan één indicatie op zich niet leidt tot het aannemen van sturing dan wel werken voor eigen rekening en risico; en
- niet aan alle vijf de indicaties voldaan hoeft te worden om te spreken van sturing dan wel werken voor eigen rekening en risico.

4. Het ventiel: onvoorziene omstandigheden

In artikel 3 van het Besluit wordt een 'ventiel' gecreëerd om onvoorziene omstandigheden die buiten de indicaties vallen bij een beoordeling te (kunnen) betrekken. Het gaat aldus de NvT om indicaties waar op dit moment nog niet aan gedacht kan worden. De NvT benoemt dat dit ventiel ook van belang is om aan te kunnen sluiten bij (toekomstige ontwikkelingen in) de Europese jurisprudentie over het werknemersbegrip¹². De geplaatste haken vallen hier op. De commissie adviseert te verduidelijken dat het ventiel enkel is bedoeld voor onvoorziene omstandigheden en niet voor bestaande Europese jurisprudentie over het werknemersbegrip. Bestaande Europese jurisprudentie kan immers niet een onvoorziene omstandigheid zijn.

5. Verwerking persoonsgegevens

In de NvT staat dat werkverschaffers het extern ondernemerschap van de werkende in kaart moeten brengen en dit in de loon- dan wel personeelsadministratie moeten opnemen¹³. Op deze manier zou het op een later moment nog herleidbaar moeten zijn op basis van welke gegevens is geconcludeerd dat sprake is van extern ondernemerschap. Dit leidt naar verwachting tot verwerking van persoonsgegevens van de werkende. Geadviseerd wordt in de NvT op te nemen dat er sprake is van een gerechtvaardigd belang voor de verwerking van persoonsgegevens.

6. Verhouding instructiebevoegdheid en aanwijzingsbevoegdheid

De NvT stelt dat bij de beoordeling of voldaan wordt aan de indicatie die is opgenomen in artikel 1 onder a van het Besluit, onderscheid moet worden gemaakt tussen de situatie dat de

¹¹ NvT p.35

¹² NvT p. 14-15

¹³ NvT p. 29

werkverschaffer een instructiebevoegdheid conform artikel 7:660 BW of een aanwijzingsbevoegdheid conform artikel 7:402 BW heeft¹⁴. In dat kader zou ook relevant zijn in hoeverre de werkende gehouden is deze op te volgen. Dit zou kunnen worden gezien als cirkelredenerie: als een instructiebevoegdheid bestaat, is dat een indicatie dat sprake is van een arbeidsovereenkomst, in welk geval de werkende is gehouden de instructies op te volgen.

7. Overgangsrecht

In de onderliggende wet Vbar en het voorliggende Besluit ontbreekt overgangsrecht. Volgens de NvT is er sprake van een verduidelijking van bestaande jurisprudentie, waardoor het toetsingskader ongewijzigd zou blijven. Daarbij wordt benadrukt dat het besluit geen materiële wijzigingen meebrengt ten opzichte van de bestaande situatie, zoals ook bij de wet Vbar is gesteld. De stelling dat slechts sprake is van codificatie en verduidelijking van rechtspraak overtuigt echter niet, gelet op de beperkte jurisprudentie waarnaar in het besluit wordt verwezen (zie paragraaf 2).

Voor loonheffingen geldt een beperking tot 1 januari 2025, maar een vergelijkbare beperking ontbreekt voor pensioenpremies. Daarbij blijft het uitgangspunt gelden: *“geen premie, wel recht.”*

De commissie onderschrijft dat een generieke uitsluiting van schijnzelfstandigen van pensioenrechten om uiteenlopende juridische en praktische redenen onwenselijk is. Zonder nadere maatregelen zijn de financiële gevolgen voor pensioenfondsen echter niet te overzien. De Raad van State heeft eerder geadviseerd in de toelichting nader in te gaan op mogelijkheden om deze risico's te beperken en, indien nodig, het wetsvoorstel aan te vullen met overgangsmaatregelen. Het voorliggende besluit bood daarvoor een uitgelezen kans, maar die is niet benut.

De minister heeft in een brief van juli 2025¹⁵ wel handvatten geschetst met betrekking tot de reikwijdte van het beginsel *“geen premie, wel recht”* in relatie tot schijnzelfstandigheid. Daarbij is aangegeven dat het denkbaar is dat dit beginsel niet onverkort geldt wanneer de schijnzelfstandige er zelf voor heeft gekozen om, in weerwil van het arbeidsrecht, als zelfstandige te werken. De commissie merkt echter op dat onduidelijk blijft hoe een dergelijke passage uit de Vbar-context relevant kan zijn voor de uitleg van de reeds bestaande Pensioenwet.

De commissie handhaaft daarom de eerder geuite zorgen over de gevolgen van het wetsvoorstel en het daarop gebaseerde besluit wanneer een arbeidsrelatie met terugwerkende kracht als arbeidsovereenkomst wordt gekwalificeerd.

¹⁴ NvT p. 18

¹⁵ Brief van minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer van 9 juli 2025 (Schijnzelfstandigen en Pensioenopbouw), Tweede Kamer 2024-2025, 32043, nummer 688.