

Voorstel van de leden Aartsen, Vijlbrief, Van Dijk en Flach houdende regels in verband met het introduceren van een toetsingskader voor het werken als zelfstandige (Zelfstandigenwet)

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. AANLEIDING EN ANALYSE

2. DOELEN VAN DE WET

2.1 Maatschappelijk probleem

2.1.1 De samenleving en de arbeidsmarkt zijn veranderd

2.1.2 Nederland kent, in tegenstelling tot andere landen, geen duidelijk wettelijk kader over hoe een werkrelatie te kwalificeren, dit zorgt al jaren voor rechtsonzekerheid bij zelfstandigen, opdrachtgevers en handhavende instanties

2.1.3 Huidige situatie zorgt voor rechtsonzekerheid bij zelfstandigen en opdrachtgevers, waardoor zelfstandigen onterecht en onnodig opdrachten verliezen door opdrachtgevers die het risico niet aandurven.

2.1.4 Door een gebrek aan een wettelijk kader ontstaat er een ongelijk speelveld op de arbeidsmarkt en is de sociale bescherming onvoldoende geregeld.

2.2 Doelstellingen van het voorstel

2.2.1 Het bieden van rechtszekerheid voor zelfstandigen en opdrachtgevers

2.2.2 Wetgeving beter laten aansluiten bij de moderne arbeidsmarkt en erkenning van de behoefte aan autonomie van een grote groep zelfstandigen.

2.2.3. Creëren van een gelijk speelveld op de arbeidsmarkt en de sociale bescherming van zelfstandigen verbeteren

2.3 Schetsen van nut en noodzaak tot overheidsinterventie d.m.v. wetgeving

2.3.1 Artikel 19 van de Grondwet

2.3.2 Jurisprudentie

2.3.3 Pogingen uit het verleden zonder aanpassing wettelijk kader

2.3.4 Aanbeveling nr. 198 van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO)

2.4 Beleidsanalyse achter gekozen inhoud en opzet van het voorstel

2.4.1 Inspiratie uit de Belgische Arbeidsrelatiewet

2.4.2 Keuze voor een wettelijke kwalificatie in plaats van jurisprudentie

2.4.3 Keuze voor een zelfstandigentoets

2.4.4 Keuze voor een werkrelatietoets

2.4.5 Keuze voor sectorale rechtsvermoeden

2.4.6 Keuze voor een derdenverklaring

3. HOOFDLIJNEN VAN HET VOORSTEL

3.1 Zelfstandigentoets

3.2 Werkrelatietoets

3.3 Sectoraal rechtsvermoeden

3.4 Commissie Beoordeling Toetsingskader Zelfstandigenwet

4. UITVOERINGS- EN HANDHAVINGSASPECTEN

5. VERHOUDING TOT BESTAANDE EN KOMENDE WET- EN REGELGEVING

5.1 Verhouding tot conceptwetsvoorstel Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (Vbar)

5.2 Verhouding tot conceptwetsvoorstel Basisverzekering Arbeidsongeschiktheid Zelfstandigen (BAZ)

6. VERHOUDING TOT BESTAANDE EN KOMENDE EUROPESE EN INTERNATIONALE AFSPRAKEN

6.1 Verhouding tot Europees recht

6.2 Verhouding tot landspecifieke aanbevelingen Europees semester

6.3 Verhouding tot Europees Herstel- en Veerkracht Plan

4.1H1 - Verlaging van de zelfstandigenaftrek

4.1H2 - Arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen (aov zzp)

4.1H4 - Aanpak schijnzelfstandigheid

7. VERHOUDING TOT HET SER MLT ADVIES

8. ADVISERING EN CONSULTATIE

9. INWERKINGTREDING

1. Aanleiding en analyse

Wanneer mag een persoon als zelfstandige werkzaamheden uitvoeren voor een zakelijke opdrachtgever? Dat is een vraag die op dit moment onrust en onzekerheid oplevert bij zelfstandigen, opdrachtgevers en handhavende instanties.¹ Dit wetsvoorstel heeft tot doel om een duidelijk wettelijk kader te introduceren dat de kwalificatie van een werkrelatie tussen een zakelijke opdrachtgever en een zelfstandige regelt. Hiermee wordt er rechtszekerheid geboden aan zelfstandigen en opdrachtgevers. De wetgeving wordt aangepast aan de moderne arbeidsmarkt en erkent de behoefte van veel zelfstandigen aan autonomie en vrijheid.

Daarnaast wordt er met dit wetsvoorstel een gelijk spelveld op de arbeidsmarkt gecreëerd en de sociale bescherming van zelfstandigen verbeterd. Het Centraal Planbureau heeft in 2020 aangetoond dat zelfstandigen fiscaal gunstiger worden behandeld dan werknemers, wat leidt tot verstoringen in concurrentie en arbeidsrelaties.² Ook de SER pleit voor een eerlijker spelveld om verdringing van werknemers te voorkomen.³ De OESO benadrukte al in 2019 dat de flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt gepaard is gegaan met een groeiende ongelijkheid in bescherming en zekerheid.⁴

De positie van de zelfstandige in de maatschappij wordt met dit wetsvoorstel versterkt zonder de positie van de werknemer te verzwakken. Een duidelijke definitie met wettelijke criteria van wie als zelfstandige mag werken zorgt er bovendien voor dat schijnzelfstandigheid in al haar verschijningsvormen beperkt wordt. Een wettelijk toetsingskader zorgt voor meer duidelijkheid dan de huidige holistische en casuïstische benadering, die in de praktijk leidt tot rechtsonzekerheid voor zowel zelfstandigen als opdrachtgevers. De Algemene Rekenkamer heeft in 2019 geconcludeerd dat de Belastingdienst onvoldoende duidelijkheid en handhaafbaarheid kan bieden bij het beoordelen van arbeidsrelaties zonder heldere wettelijke criteria.⁵ Ook de SER pleitte in zijn middellangetermijnadvies (MLT) van 2021 voor wettelijke normering om schijnzelfstandigheid te beperken en rechtszekerheid te vergroten.⁶ De staatssecretaris van Financiën onderstreepte dit in zijn Kamerbrief van april 2023 over de Wet DBA (Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties) en het toezicht daarop.⁷ Een wettelijk toetsingskader maakt het identificeren van schijnzelfstandigheid en het handhaven hierop eenvoudiger.

Veruit de meeste werkenden werken op basis van een arbeidsovereenkomst en willen dat ook zo blijven doen. Veruit de meeste werkgevers willen betrokken medewerkers aan zich binden op basis van een arbeidsovereenkomst. Het stelsel van cao's, sociaal overleg en pensioenregelingen zijn belangrijk verworvenheden.

¹ ['Helpt werkgevers stopt of vermindert inhuur zzpers](#) AAVN februari 2025; / ['Aanpak schijnzelfstandigheid schiet zijn doel ver voorbij'](#) Vereniging Zelfstandigen Nederland maart 2025

² <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-Gelijke-fiscale-behandeling-van-zelfstandigen-en-werknemers.pdf>

³ <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2021/zekerheid-voor-mensen.pdf>

⁴ <https://www.oecd.org/netherlands/employment-outlook-netherlands-2019-en.pdf>

⁵ <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/05/22/handhaving-arbeidsrelaties-door-de-belastingdienst>

⁶ <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2021/zekerheid-voor-mensen.pdf>

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/04/03/kamerbrief-over-voortgang-wet-dba-en-verduidelijking-arbeidsrelaties>

Als zelfstandige werken is niettemin populair geworden en heeft een eigen positie op de arbeidsmarkt gekregen. Het wordt tijd dat de wetgeving op deze ontwikkeling wordt aangepast.

Al meerdere decennia is er politieke discussie over de vraag of en wanneer iemand als een zelfstandige werkzaamheden mag verrichten. Het is de wetgever tot op heden niet gelukt een goed werkend antwoord te geven op deze vraag.

Het is de rechtspraak geweest die met jurisprudentie het wetgevende gat in de kwalificatie van arbeidsrelaties heeft proberen op te vullen. De Hoge Raad oordeelde in het Dijkhoff/SGBO-arrest al dat niet de benaming van het contract, maar de feitelijke uitvoering bepalend is.⁸ In de Deliveroo-uitspraak werd dit standpunt herbevestigd, waarbij de rechter concludeerde dat ondanks vrijheid in uitvoering, er toch sprake kon zijn van een arbeidsovereenkomst.⁹ In de recente Uber-zaak benadrukte de Hoge Raad nogmaals dat een wettelijke normering wenselijk is, juist vanwege de terugkerende rechtsonzekerheid.¹⁰ Dit alles bij elkaar heeft gezorgd voor veel rechtsonzekerheid bij zelfstandigen, opdrachtgevers en handhavende instanties. Het is de wetgevende macht niet gelukt om de afgelopen jaren tot een eenduidige oplossing te komen voor dit probleem.

De politieke discussie over zelfstandigen is jarenlang gekenmerkt door polarisatie. Bij de ene kant van het politieke spectrum is er weerstand tegen het aanpassen van het arbeidsrecht om zelfstandigen daar een goede plek in te geven, terwijl de andere kant te weinig oog heeft gehad voor het ongelijke speelveld op de arbeidsmarkt en de oneigenlijke financiële prikkels die schijnzelfstandigheid hebben aangejaagd. Het Instituut Gak signaleerde dat deze tegenstellingen lange tijd hebben bijgedragen aan een wetgevingsimpasse rond de arbeidsrelatie van zelfstandigen.¹¹ Tot op de dag van vandaag is het de politiek niet gelukt om deze impasse te doorbreken.

Dit wetsvoorstel wil graag die brug slaan en brengt vrijheid en verantwoordelijkheid met elkaar in balans. De initiatiefnemers hopen hiermee de politieke impasse te doorbreken en als medewetgever hun verantwoordelijkheid te nemen. Het streven van dit wetsvoorstel is niet meer of minder zelfstandigen maar juist meer duidelijkheid bieden aan hen die ook daadwerkelijk zelfstandigen zijn en willen zijn. Met dit wetsvoorstel willen de initiatiefnemers weer duidelijkheid en betere rechtszekerheid bieden aan zelfstandigen en opdrachtgevers, de wetgeving beter aan laten sluiten bij de moderne arbeidsmarkt en de behoefte aan autonomie van zelfstandigen erkennen.

Dit wetsvoorstel bouwt voort op de filosofie van het SER-MLT-advies¹², het daaruit voortgekomen arbeidsmarktpakket van het vorige en huidige kabinet en het advies van de Stichting van de Arbeid over een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen¹³. in lijn met de filosofie die ook in het SER-advies staat, zijn de uitgangspunten van dit wetsvoorstel:

- Geen oneigenlijke financiële prikkels voor het worden van zelfstandigen.

⁸ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:HR:1997:ZC2495>

⁹ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:HR:2020:1746>

¹⁰ HR 24 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:443, r.o. 3.2.6.

¹¹ <https://www.instituutgak.nl/uploads/media/635d6a89c1314/De-impasse-doorbroken.pdf>

¹² Advies over sociaal-economisch beleid 2021-2025 'Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving'; Sociaal-Economische Raad (2021)

- Aanpak van misstanden versterken; via het rechtsvermoeden van werknemerschap onder een bepaald tarief (zoals in de conceptwet Vbar) maar ook sectorale rechtsvermoedens.
- Een wettelijke basis voor zelfstandig werken naar Belgisch model, dat meer duidelijkheid vooraf biedt.
- De verantwoordelijkheid om een eigen voorziening voor pensioen en arbeidsongeschiktheid te treffen. Op termijn kan de Basisverzekering Arbeidsongeschiktheid Zelfstandigen (BAZ) een invulling geven aan deze vereiste.

Deze wet leidt niet tot meer of minder zelfstandig werkenden. Geen van beide is een doel van deze wet. De wet zal wel leiden tot een betere bescherming van zelfstandigen en een gelijk spelveld op de arbeidsmarkt. We tasten daarmee het werken met een arbeidsovereenkomst niet aan.

De SER stelt dat hij "het gebruik van schijnconstructies [wil] tegengaan en tegelijkertijd de positie van echte zelfstandigen [wil] verbeteren." Dit initiatiefwetsvoorstel is een alternatief voor de uitbreiding van het oorspronkelijke voorstel van de SER voor een rechtsvermoeden met een wettelijke verduidelijking van de arbeidsrelatie (het VBA-onderdeel van het wetsvoorstel Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden, oftewel de conceptwet Vbar). De initiatiefnemers zijn voorstander van het civiele rechtsvermoeden uit de conceptwet Vbar en sluiten zich daar bij aan.

2. Doelen van de wet

Deze wet heeft drie doelen:

1. Het bieden van rechtszekerheid voor zelfstandigen en opdrachtgevers.
2. Wetgeving beter laten aansluiten bij de moderne arbeidsmarkt en erkenning van de behoefte aan autonomie van een grote groep zelfstandigen.
3. Creëren van een gelijk speelveld op de arbeidsmarkt en de sociale bescherming van zelfstandigen verbeteren.

Het antwoord op de ogenschijnlijke simpele vraag “wanneer mag ik als zelfstandige werken?” is iets wat niet specifiek in de Nederlandse wet is geregeld, in tegenstelling tot in andere Europese landen. In de Nederlandse wet staat slechts een definitie van de opdrachtovereenkomst¹⁴ en een definitie van een arbeidsovereenkomst.¹⁵ Bij die laatste wordt de overeenkomst dwingend juridisch gereguleerd door het arbeidsrecht. Voor de wijze waarop men een werkrelatie tussen partijen moet kwalificeren, de vraag of de werkrelatie een arbeidsovereenkomst is of een opdrachtovereenkomst, is geen voldoende duidelijk wettelijk kader. Dit in tegenstelling tot in onze Europese buurlanden. Voor de juiste kwalificatie van een werkrelatie zijn zelfstandigen, opdrachtgevers en handhavende instanties afhankelijk van jurisprudentie die zich heeft gevormd over de jaren.

Het ontbreken van een duidelijk wettelijk toetsingskader voor de vraag wanneer je als zelfstandige mag werken, heeft geleid tot maatschappelijke en juridische problemen. Zowel zzp'ers als opdrachtgevers verkeren al jaren in rechtsonzekerheid over de status van hun samenwerking. Perioden van onrust en onzekerheid onder zelfstandigen en opdrachtgevers wisselden elkaar af. Wetenschappelijke instellingen zoals de WRR constateren dat dit vooral zelfstandigen met een zwakkere marktpositie kwetsbaar maakt.¹⁶ Evaluaties van eerdere wetgeving, zoals de Wet DBA, laten zien dat de onduidelijkheid leidde tot het stopzetten van opdrachten en terughoudendheid bij samenwerking.¹⁷ De handhaving van de huidige regels is door de Belastingdienst al jaren opgeschort vanwege maatschappelijke onrust.¹⁸

De overheid worstelt al jaren met deze kwestie. Nieuwe wetgevingsinitiatieven, een handhavingsmoratorium, modelovereenkomsten, webmodules, overheidscampagnes: de politiek probeert al jaren dit probleem het hoofd te bieden zonder dat zij fundamenteel durft te kiezen voor duidelijke wettelijke criteria wanneer een zelfstandige mag werken buiten dienstbetrekking. De initiatiefnemers zijn ervan overtuigd dat het wettelijk vastleggen van wettelijke criteria het verschil tussen werknemers en zelfstandigen kan verduidelijken, en het antwoord kan bieden op de maatschappelijke vraag: *“Onder welke voorwaarden mag een persoon als zelfstandige werkzaamheden uitvoeren voor een zakelijke opdrachtgever?”*

¹⁴ Artikel 7:400 BW: De overeenkomst van opdracht is de overeenkomst waarbij de ene partij, de opdrachtnemer, zich jegens de andere partij, de opdrachtgever, verbindt anders dan op grond van een arbeidsovereenkomst werkzaamheden te verrichten die in iets anders bestaan dan het tot stand brengen van een werk van stoffelijke aard, het bewaren van zaken, het uitgeven van werken of het vervoeren of doen vervoeren van personen of zaken.

¹⁵ Artikel 7:610 BW: De arbeidsovereenkomst is de overeenkomst waarbij de ene partij, de werknemer, zich verbindt in dienst van de andere partij, de werkgever, tegen loon gedurende zekere tijd arbeid te verrichten. Artikel 7:610 is van dwingend recht. Een ‘derde smaak’ is het aannemen van werk dat volgt uit artikel 7:750 BW.

¹⁶ <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2020/01/15/het-betere-werk>

¹⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/11/15/eindrapport-evaluatie-wet-dba>

¹⁸ <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2022/10/05/handhaving-schijnzelfstandigheid>

Met dit wetsvoorstel introduceren de initiatiefnemers:

- Een helder wettelijk toetsingskader met duidelijke criteria om te bepalen wanneer een zelfstandige werkzaamheden mag verrichten voor een (zakelijke) opdrachtgever buiten dienstbetrekking. Dit gebeurt door in het Burgerlijk Wetboek duidelijke criteria op te nemen wanneer er in ieder geval geen sprake is van werken in dienst van een werkgever.
- Een zelfstandigentoets met vijf concrete criteria om vast stellen dat iemand een zelfstandige is. Uit de toets moet blijken dat de persoon in kwestie werkt voor eigen risico en rekening, een deugdelijke administratie voert en zich in het economische verkeer gedraagt als zelfstandig ondernemer. Ook stelt deze zelfstandigentoets voorwaarden ten aanzien van voorzieningen tegen het risico van arbeidsongeschiktheid en inkomensverlies bij pensionering.
- Een werkrelatietoets met vier criteria om vast te stellen dat de samenwerking geen elementen van een dienstbetrekking bevat
- De mogelijkheid om, indien nodig, een sectoraal rechtsvermoeden te introduceren voor sectoren met een verhoogd risico op schijnzelfstandigheid.
- Een Commissie Beoordeling Toetsingskader Zelfstandigenwet die adviezen en beoordelingen kan geven aan partijen over de kwalificatie van de werkrelatie en de begrippen in het toetsingskader. Deze uitspraken zijn bindend voor de voor de handhavende instanties. Dit biedt meer rechtszekerheid aan marktpartijen.

Hiermee worden de drie doelen bereikt: zelfstandigen en opdrachtgevers krijgen meer duidelijkheid en rechtszekerheid, de wetgeving wordt gemoderniseerd en aangepast aan de behoefte van de huidige tijd, er wordt een gelijk spelveld tussen zelfstandig werkenden en werknemers gecreëerd en de sociale bescherming van zelfstandigen wordt vergroot. Ook misbruik wordt door deze wet bestreden.

2.1 Maatschappelijk probleem

De noodzaak voor een duidelijke kwalificatie van de werkrelatie is groot. Aan de hand van vier ontwikkelingen tonen de initiatiefnemers aan hoe deze noodzaak is ontstaan.

2.1.1 De samenleving en de arbeidsmarkt zijn veranderd

Deze ontwikkelingen hebben gezorgd voor een forse groei van zelfstandigen terwijl de wetgeving daar niet op is aangepast.

De arbeidsmarkt in Nederland heeft in de afgelopen eeuw ingrijpende veranderingen doorgemaakt. Arbeid, loon en gezag waren in het verleden heldere (dwingende) concepten voor alle vormen van werk. In de moderne tijd is er echter een steeds grotere groep mensen die behoefte heeft aan autonomie en zelfstandigheid. Zij wensen autonomie over hun werkende leven en willen graag werken als zelfstandige door middel van een opdrachtovereenkomst. Dankzij bijvoorbeeld technologische vooruitgang en ICT kunnen steeds meer mensen tijden en plaatsafhankelijk werken, wat productie goedkoper kan maken.

Deze behoefte botst de laatste jaren steeds meer op het dwingende karakter van het arbeidsrecht. Omdat de Nederlandse wet geen voldoende duidelijk wettelijk kader voor de kwalificatie van een zelfstandige werkrelatie kent, heeft dit

afgelopen jaren tot veel problemen geleid. Deze initiatiefwet beoogt een betere juridische grondslag te bieden die recht doet aan de realiteit van de moderne arbeidsmarkt en aan de behoefte van een groeiende groep mensen om autonoom en zelfstandig te werken voor een zakelijke opdrachtgever.

Hoewel de groep zelfstandigen sterk is gegroeid, geldt voor het overgrote deel van de werkenden nog steeds een duidelijke voorkeur voor werknemerschap onder een werkgever. Veel ondernemingen streven ernaar om mensen duurzaam aan zich te binden, omdat dit stabiliteit biedt en investeringen in personeel beter renderen.¹⁹ De initiatiefnemers erkennen dat werkgeverschap aantrekkelijk moet blijven, evenals het werknemerschap. Daarom is het versterken van de positie van zelfstandigen slechts één kant van het verhaal. Zoals ook is geadviseerd door de SER is het even belangrijk om te kijken naar onwenselijke vormen van flexibele arbeid. Dit wetsvoorstel streeft ernaar om deze balans te herstellen door een duidelijker onderscheid te maken tussen werknemers, zelfstandigen en ongewenste (al dan niet gedwongen) vormen van zelfstandigheid.

2.1.1.1 Verandering arbeidsmarkt sinds 1907

Het arbeidsrecht in Nederland stamt uit 1907. De Wet op de Arbeidsovereenkomst had als primair doel om kwetsbare werknemers – destijds ‘personae miserabiles’ genoemd – te beschermen tegen de uitwassen van het werkgeverschap in een tijd van industrialisering. Sindsdien is de aard van arbeid veranderd. De strikte scheiding tussen werkgevers en werknemers vervaagt, terwijl de groep zelfstandigen die hun diensten aanbieden aan zakelijke opdrachtgevers is gegroeid. De initiatiefnemers onderschrijven dat de relatie werknemer-werkgever belangrijk is, en de meeste werkenden zo werken en dit willen blijven doen. De initiatiefnemers benadrukken dan ook dat deze initiatiefwet niets verandert aan de relatie werknemer-werkgever of aan de bescherming die uit gaat van het arbeidsrecht en de arbeidsovereenkomst. Dat arbeidsrecht zorgt al voor meer dan een eeuw voor rechtszekerheid voor de meerderheid van de werkenden. Deze initiatiefwet beoogt echter om naast deze vorm van arbeidsrelatie ook de ontwikkeling van een groeiende groep zelfstandigen te erkennen en hen een zelfde rechtszekerheid te bieden.

De structuur van de arbeidsmarkt is in de afgelopen eeuw ingrijpend gewijzigd. Begin 20ste eeuw bestond de Nederlandse beroepsbevolking grotendeels uit werknemers in loondienst, waarbij zelfstandigen (met en zonder personeel) veelal werkten in traditionele beroepen zoals landbouw, ambachten en detailhandel. De daling van het aandeel zelfstandigen begon al rond 1900 en zette door tot in de jaren 80 van de vorige eeuw. Waar in 1900 nog circa 26,4% van de werkenden zelfstandig was, daalde dit percentage tot 15,8% in 1960.²⁰

Opkomst van de zelfstandig werkenden

Vanaf de jaren 80 vond een ommekeer plaats. De Nederlandse economie veranderde door de globalisering en technologische vooruitgang. Ook was er sprake van een hyperspecialisatie van individuele werkenden bijvoorbeeld in de dienstensector. De opkomst van informatietechnologie en communicatiemiddelen maakte het mogelijk om op zelfstandige basis te werken zonder de infrastructuur

¹⁹ WRR: Arbeidsrelaties in beweging. Een overzicht van de literatuur naar de inzet van de factor arbeid p. 27-28.

²⁰ S. Wennekers en M. Folkeringa, *The Development of the Self-Employment Rate in the Netherlands 1899-1997*, Scales Paper (2002), 3-16.

van een groot bedrijf. Dit zorgde voor een kentering in de werkgelegenheidsstructuur: steeds meer mensen verkozen zelfstandig ondernemerschap boven loondienst. Deze verschuiving heeft voordelen gebracht, zoals flexibiliteit en autonomie voor werkenden, maar heeft ook geleid tot nadelige effecten.²¹ Ten tijde van de recente economische crisis in de jaren 10 van de 21^{ste} eeuw zijn er in bepaalde sectoren werknemers gedwongen om te werken als zzp'er. In sectoren zoals de zorg en het onderwijs was de groei van het aantal zelfstandigen vaak meer een reactie op knellende arbeidsvoorwaarden en beperkte loopbaanperspectieven, wat een vicieuze cirkel creëert van personeelstekorten en hogere werkdruk. De SER benadrukt in zijn middellangetermijnadvies dat zelfstandigheid voor velen aantrekkelijk is, mits dit hand in hand gaat met voldoende rechtszekerheid en sociale bescherming.²²

Veranderende drijfveren

Een belangrijke drijfveer voor veel zelfstandigen is de behoefte aan autonomie in hun werk. Het WRR-rapport "Het betere werk" benadrukt dat dit verlangen naar autonomie niet slechts een individuele voorkeur is, maar een bredere maatschappelijke trend die onder andere voortkomt uit de manier waarop werk is georganiseerd. Er zijn werknemers die de traditionele arbeidsorganisaties als beknellend, bureaucratisch en hiërarchisch ervaren, wat leidt tot een afnemende arbeidstevredenheid. Dit verklaart mede de groei van het aantal zelfstandigen: zij zoeken bewust naar meer zeggenschap over hun werk en willen zelf bepalen hoe, wanneer en voor wie ze werken. De WRR stelt dat deze verschuiving naar autonomie niet alleen een symptoom is van individualisering, maar ook een reactie op een arbeidsmarkt die onvoldoende aansluit bij de wensen en verwachtingen van moderne werkenden. Steeds meer werkende Nederlanders willen meer regie over hoe zij hun (werkende) leven inrichten. Ook om werk slim te combineren met zorg voor kinderen, mantelzorg en vrijwilligerswerk. Door zelfstandigen die diensten verlenen aan zakelijke opdrachtgevers meer vrijheid te bieden en hen te erkennen als volwaardige deelnemers op de arbeidsmarkt, kan de wetgeving beter inspelen op deze maatschappelijke verandering en bijdragen aan een duurzaam en toekomstbestendig arbeidsmarktmodel waarbij ook de keerzijde van zelfstandigheid kan worden beperkt en sociale bescherming breder kan worden georganiseerd.

Arbeidsrecht en een veranderende arbeidsmarkt

Het arbeidsrecht is sinds 1907 gebaseerd op een duidelijk onderscheid tussen werkgevers en werknemers, waarbij de werknemer beschermd wordt binnen een loondienstverband. De wetgeving die ziet op de keuze voor en de kwalificatie van een werkrelatie is echter nooit veranderd, ondanks de enorme maatschappelijke verschuiving. Werkend Nederland ziet er simpelweg anders uit dan de periode waarin de wetgeving is gemaakt. Van 'personae miserabiles' is vaak allang geen sprake meer. Door aanhoudende arbeidsmarktkrapte is de onderhandelingspositie van werkenden verbeterd. Volgens het CBS en UWV is de spanning op de arbeidsmarkt sinds 2021 structureel hoog, met gemiddeld meer dan 100 vacatures per 100 werklozen.²³ Onderzoek van TNO, SCP en Intelligence Group laat zien dat steeds meer werkenden bewust kiezen welke opdrachten of banen zij accepteren,

²¹ C. Hartog en S. Wennekers, De twee gezichten van de ondernemerschapsrevolutie en hun betekenis voor Nederland, Rapport M200914 (Zoetermeer: EIM, 2009).

²² <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2021/zekerheid-voor-mensen.pdf>

²³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/04/vacatures-blijven-op-hoog-niveau-in-kwartaal-4-2023>

en vaker onderhandelen over loon, werktijden en voorwaarden.²⁴ Deze trend geldt zowel voor werknemers als zelfstandigen. Vooral zelfstandigen ervaren volgens diverse onderzoeken een toename in autonomie en zeggenschap over hun werkrelatie.²⁵ Deze maatschappelijke ontwikkeling bevestigt de noodzaak om de zelfstandige positie ook juridisch te verduidelijken. De wetgever heeft tot op heden onvoldoende de positie van zelfstandigen op de arbeidsmarkt geregeld en gereguleerd, met de huidige problemen tot gevolg.

Technologische ontwikkelingen, digitalisering, globalisering maar vooral de brede maatschappelijke behoefte aan autonomie hebben gezorgd voor nieuwe werkvormen zoals zzp, waarbij “werk” niet altijd in een arbeidsovereenkomst past. De groei van het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp’ers) laat zien dat het traditionele onderscheid niet meer in alle gevallen toepasbaar is. Bovendien hebben deze ontwikkelingen ervoor gezorgd dat de behoefte aan tijdelijk specialistisch werk door snelle marktontwikkelingen nodig is en dat zich dat lastig laat verenigen met een vaste arbeidsovereenkomst. Denk aan de IT-specialist die maar een paar maanden nodig is bij een onderneming voor een project, of aan vormen van “piek, ziek en uniek”. Digitalisering en automatisering hebben er daarnaast toe geleid dat werk eenvoudiger op afstand kan worden uitgevoerd, wat de drempel voor zelfstandigheid verlaagt. Ook kan werk gemakkelijker worden opgesplitst in taken en opdrachten, die los van elkaar kunnen worden uitgevoerd. Tegelijkertijd kan zelfzelfstandig werken ook belangrijk zijn om grip te krijgen op het eigen werk en de privésituatie, bijvoorbeeld om arbeid en (mantel)zorg te combineren of voor maatschappelijke participatie, zoals vrijwilligerswerk. De opkomst van het internet heeft ook een nieuwe vorm van acquisitie van zelfstandig werk gecreëerd waarbij zelfstandigen veel makkelijker dan voorheen in contact kunnen komen met diverse zakelijke opdrachtgevers. Het is makkelijker dan ooit om te bepalen waar, voor wie en hoeveel je werkt.

2.1.1.2 Drijfveren zzp’ers

Veel mensen hebben behoefte aan autonomie over hun werkende leven en kiezen voor het zelfstandig ondernemerschap zonder personeel. Te vaak wordt aangenomen dat dit vooral een geldkwestie is. De zzp-constructie zou door fiscale voordelen veel geld opleveren, waardoor mensen het risico van het ondernemerschap aanvaardden. Het tegendeel blijkt waar. Verreweg het overgrote deel van het aantal zzp’ers is dit vanwege de behoefte aan autonomie. De fiscale voordelen zoals de zelfstandigenaftrek zijn de afgelopen jaren fors afgebouwd. Deze afbouw zet voort tot en met 2027.

Uit onderzoek²⁶ van het CBS blijken de volgende vijf drijfveren het belangrijkste te zijn bij de keuze voor zelfstandigheid:

- ‘Ik wilde zelf bepalen hoeveel en wanneer ik werk’
- ‘Mijn beroep wordt meestal als zelfstandige uitgevoerd’
- ‘Ik heb altijd al als zelfstandige willen werken’
- ‘Ik wilde niet (meer) voor een baas werken’
- ‘Ik zocht een nieuwe uitdaging’.

²⁴ <https://www.monitorarbeid.tno.nl/nea>

²⁵ <https://intelligence-group.nl/kennisbank>

²⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp/wat-zijn-redenen-om-zzp-er-te-worden->

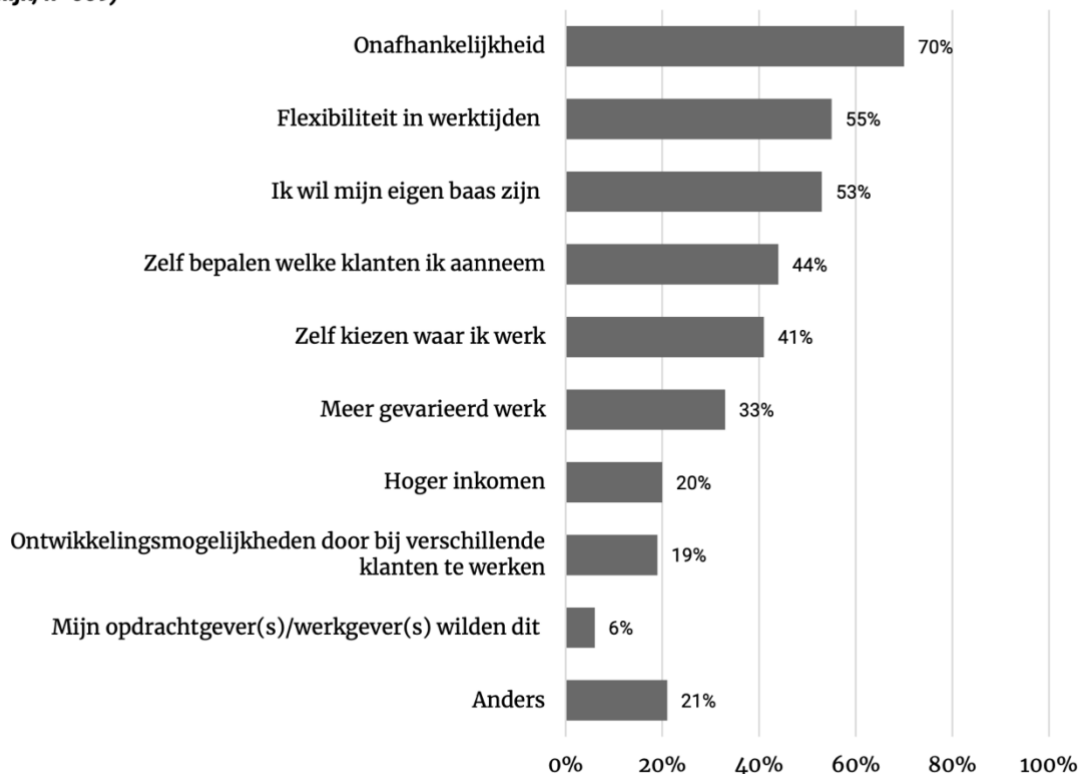
Verdiensten spelen ook een rol, maar deze reden komt pas op plek zeven, aldus het CBS. Er is hier dus meer gaande dan slechts een fiscale prikkel die mensen voor zichzelf laat beginnen.

Uit het rapport 'Grip op het zzp-dossier. Feiten en cijfers over zelfstandigen.', dat zich ook baseert op cijfers van het CBS en TNO blijkt dat autonomie de belangrijkste reden blijft waarom mensen kiezen voor het zzp-schap. Bijna 47% van de zelfstandigen gaf aan dat regie over de eigen werkdag de doorslaggevende factor was om als ondernemer aan de slag te gaan, een percentage dat gestaag is gestegen sinds 2015 (toen 35%). Ook het vermijden van een traditionele werkgever speelt een rol: in 2023 zei 32% van de zzp'ers dat zij niet (meer) voor een baas wilden werken, wat een toename is vergeleken met eerdere jaren. Dit bevestigt het beeld dat zelfstandigheid vaak een bewuste keuze is, gedreven door de wens naar flexibiliteit en zeggenschap over het eigen werk.²⁷ Daarnaast stelt het rapport dat 'gedwongen zzp-schap' nauwelijks voorkomt. Slechts 2,7% van de ondervraagde zzp'ers gaf aan dat hun werkgever hen min of meer dwong om als zelfstandige te werken, wat betekent dat het overgrote deel om andere redenen kiest voor het zzp-schap.

Hetzelfde beeld blijkt uit het meest recente onderzoek uit november 2024, gedaan door Ipsos I&O in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Maar liefst 70% van de ondervraagde zzp'ers geeft 'onafhankelijkheid' aan als belangrijkste reden om te werken als zzp'er. Op plek twee, drie, vier en vijf komen drijfveren als 'flexibele werktijden', 'eigen baas willen zijn', 'zelf bepalen welke klanten ik aanneem' en 'zelf kiezen waar ik werk'. Allemaal belangrijke kenmerken van zelfstandigheid in de geldende jurisprudentie.

²⁷ <https://www.zipconomy.nl/whitepaper/grip-op-het-zzp-dossier-feiten-en-inzichten-over-zelfstandigen-zonder-personeel-in-2023/>

Figuur 2.1 Wat waren voor u de belangrijkste redenen om als zzp'er te gaan werken? (meerdere antwoorden mogelijk, n=669)



De belangrijkste afweging bij het kiezen tussen een baan in loondienst en werken als zzp'er is dus de afweging tussen zekerheid en vrijheid. Werknemers genieten doorgaans van meer financiële zekerheid, met een vast maandsalaris, bescherming bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, en aanvullende arbeidsvoorwaarden. Daartegenover staat dat zij te maken hebben met een gezagsverhouding: de werkgever bepaalt hoe en wanneer het werk wordt uitgevoerd en eist verantwoording. Zzp'ers hebben minder inkomenszekerheid, maar profiteren juist van grote vrijheid in het bepalen van hun werkzaamheden, werktijden en locaties.²⁸ De krappe arbeidsmarkt verstevigt echter de onderhandelingspositie van zelfstandigen, waardoor zij niet per definitie een kwetsbare positie innemen.

Dr. Sjanne Marie van den Groenendaal (Tilburg University) heeft in 2021 promotieonderzoek gedaan naar de verschillende startmotieven van zelfstandig ondernemers. Dit gaat overigens over een bredere groep dan de zelfstandigen die een werkrelatie met een zakelijk opdrachtgever hebben. In haar onderzoek probeert ze antwoord te krijgen op de volgende vraag: wat drijft mensen om zelfstandig ondernemer te worden? Uiteindelijk heeft zij zeven typen zzp'ers geïdentificeerd. Dit zijn de volgende 7:

- Autonomen, (30%): Mensen die zelf willen bepalen hoeveel en wanneer ze werken.
- Beroepsmatige zzp'ers, (17%): Beroepsuitoefenaars met een vak dat meestal op zzp-basis wordt uitgeoefend.

²⁸ Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 2017 (33) 3

- Uitdagingzoekers, (14%): Types die op zoek zijn geweest naar een uitdaging en altijd al als zelfstandige hebben willen werken.
- Vluchters, (13%): Personeel dat niet meer voor een baas wil werken of wegvlucht van een bepaalde werksfeer.
- Familiebedrijf-zzp'ers, (11%): Zelfstandige ondernemers die een familiebedrijf overnamen.
- Rasondernemers, (8%): Ondernemers die altijd al als zelfstandige hebben willen werken.
- Gedwongen zzp'ers, (7%): Mensen die vanwege ontslag of gebrek aan een baan als zzp'er zijn begonnen.

Ook in het promotieonderzoek van Van den Groenendaal wordt aangetoond dat intrinsieke motivatie en autonomie de belangrijkste startmotieven zijn om te kiezen voor het zelfstandig ondernemerschap. Ook uit dit promotieonderzoek blijkt dat gedwongen zzp'ers de kleinste groep vormen.²⁹

SEO Economisch Onderzoek deed in 2023, in opdracht van HeadFirst Group, onderzoek naar de economische en maatschappelijke waarde van zelfstandig professionals. Daarbij is ook gevraagd naar de startmotieven van zelfstandige professionals. In de enquête noemen zzp'ers het vaakst als belangrijke reden dat ze zelf kunnen bepalen hoeveel en wanneer ze werken (57%, zie Tabel 2.1). Daarnaast worden het méér kunnen verdienen als zelfstandige (40%) en het niet meer voor een baas willen werken (33%) relatief vaak genoemd als belangrijke redenen. "Altijd al als zelfstandige hebben willen werken" (31%), "werk en privé beter kunnen combineren" (24%) en "een nieuwe uitdaging" (21%) zijn ook veelgenoemde motieven onder zzp'ers. Dat hun beroep meestal als zelfstandige wordt uitgevoerd, dat er geen goede werksfeer in de vorige baan was, een ontslag of geen contractverlenging als werknemer en het niet kunnen vinden van een geschikte baan als werknemer spelen naar eigen zeggen veel minder vaak of geen rol (5% tot 8%). Dit geldt ook voor het gedwongen overstappen van werknemer naar zelfstandige en het instappen in een familiebedrijf (tot 2%).

²⁹ <https://goudenschil.nl/startmotieven-van-zzpers/#:~:text=Push%20startmotieven%20zijn%20negatieve%20redenen,vaak%20over%20deze%20negatieve%20startmotieven.>

Tabel 2.1 Autonomie is voor zelfstandig professionals de belangrijkste reden om als zelfstandig professional te werken

Belangrijkste redenen	Zelfstandig professionals (enquête)	Zzp-eigen arbeid (ZEA, 2023)
Ik wilde zelf bepalen hoeveel en wanneer ik werk	57%	47%
Ik kon meer verdienen als zelfstandige	40%	29%
Ik wilde niet meer voor een baas werken	33%	32%
Ik heb altijd al als zelfstandige willen werken	31%	30%
Ik wilde werk en privé beter kunnen combineren	24%	26%
Ik zocht een nieuwe uitdaging	21%	31%
Mijn beroep wordt meestal als zelfstandige uitgevoerd	8%	
In mijn vorige baan was de werksfeer niet goed	6%	
Ik ben ontslagen of mijn vorige contract is niet verlengd	5%	
Ik kon geen geschikte baan vinden als werknemer (in loondienst)	5%	
Mijn werkgever wilde dat ik als zelfstandige ging werken	2%	
Ik ben ingestapt in het familiebedrijf	0%	
Aantal respondenten	1.245	4.346

Bron: Eigen enquête en ZEA (2023), bewerkingen SEO Economisch Onderzoek (2023)

Volgens het IBO Zelfstandigen zonder personeel 2015 worden bij onderzoek naar de drijfveren van zzp'ers vaak twee aspecten onderscheiden: de aanleiding en het motief. De aanleiding is de situatie die leidt tot het besluit om zelfstandige te worden, zoals afstuderen of baanverlies. Dit kan zowel positief (bijvoorbeeld een goed idee voor een onderneming) als negatief (bijvoorbeeld ontslag) zijn. Ongeveer 75% van de zzp'ers start vanuit een positieve aanleiding, terwijl 10% juist door negatieve omstandigheden zzp'er wordt.

Als belangrijkste reden om zelfstandige te worden, noemen zzp'ers vaak vrijheid en onafhankelijkheid. Dit varieert van professionele autonomie tot onvrede over werkdruk, zoals bij zzp'ers in de zorg. Financiële overwegingen spelen meestal een ondergeschikte rol, hoewel fiscale voordelen voor 16% een factor waren, vooral bij lagere inkomens. Deze fiscale voordelen zoals de zelfstandige aftrek zijn de afgelopen jaren fors afgebouwd. Deze afbouw loopt nog door tot 2027.

Daarnaast tonen studies aan dat de meeste zzp'ers tevreden zijn met hun zelfstandige bestaan, vooral vanwege de vrijheid die het biedt. De opkomst van zzp'ers wordt niet verklaard door een toename van individualisering, aangezien landen met een hoge mate van individualisering niet per se meer zzp'ers hebben.

Schijnzelfstandigheid

Ondanks al het bovenstaande is er zeker een groep zzp'ers die niet (volledig) uit eigen beweging voor de zelfstandige arbeidsrelatie heeft gekozen. De cijfers laten dit ook zien; daar kan niemand omheen. De initiatiefnemers erkennen dit probleem. Daarom maakt deze wet een onderscheid tussen zelfstandigen die bewust voor autonomie kiezen en werkenden die (min of meer) gedwongen worden om als zelfstandige aan de slag te gaan. Door heldere criteria in te voeren voor de werkrelatie is er meer duidelijkheid over onwenselijke situaties en kunnen deze effectiever worden aangepakt, terwijl tegelijkertijd ruimte en extra rechtszekerheid ontstaat voor echte zelfstandigen. Ook steunen de initiatiefnemers

het rechtsvermoeden van werknemerschap bij het uurtarief zoals opgesteld in de conceptwet Vbar. Deze aanpak zorgt ervoor dat de relatie werknemer-werkgeverschap aantrekkelijk blijft en dat de keuze voor zelfstandigheid een bewuste en volwaardige keuze kan zijn.

2.1.1.3 Het aantal zzp'ers is de afgelopen jaren gegroeid

De afgelopen decennia heeft Nederland een groei van zzp'ers doorgemaakt. Waar het aantal zelfstandigen in de jaren 80 en 90 nog beperkt was tot specifieke sectoren zoals de bouw en creatieve industrie, is het zelfstandig ondernemerschap zonder personeel inmiddels in vrijwel alle sectoren terug te vinden. In het eerste kwartaal van 2022 telde Nederland 1.120.000 zzp'ers, een stijging van 70 % ten opzichte van 1988, toen de Belastingdienst de term voor het eerst introduceerde. Inmiddels hebben we het over 1,8 miljoen zzp'ers. Voor 1,2 miljoen van hen is het een fulltime bezigheid. Zo'n 610.000 van hen werken als "zzp'er eigen arbeid" voor zakelijke opdrachtgevers.³⁰ Over deze laatste groep gaat dit wetsvoorstel.

In recentere tijden, sinds 2013, is het aantal zzp'ers gegroeid van 911.000 tot de ongeveer 1,2 miljoen die er nu zijn. Dit lijkt veel, maar het beeld van een enorme groei in de jaren 10 en 20 moet genuanceerd worden. Door de aantrekkende economie is de hele arbeidsmarkt in deze tijd immers in beweging gekomen. Wie breder kijkt ziet in deze periode een toename van *alle* werkenden, zowel met een (vaste of flexibele) arbeidsovereenkomst als zzp'ers.

Het is om die reden vooral interessant om te kijken naar waar de groei zit binnen de zzp-populatie. Het aantal zzp'ers dat eigen arbeid aanbiedt groeit harder dan zzp'ers die bijvoorbeeld producten verkopen. In 2013 bood 68% van zzp'ers eigen arbeid aan. In 2023 lag dit percentage op 84%. De groei zit dus voornamelijk in deze groep, waar ook de discussie rondom de kwalificatievraag speelt.³¹ Dit is ook de doelgroep waar weinig (financieel) startkapitaal voor nodig is: met eigen kennis, expertise en menselijk kapitaal komt een startende zelfstandige al een heel eind.

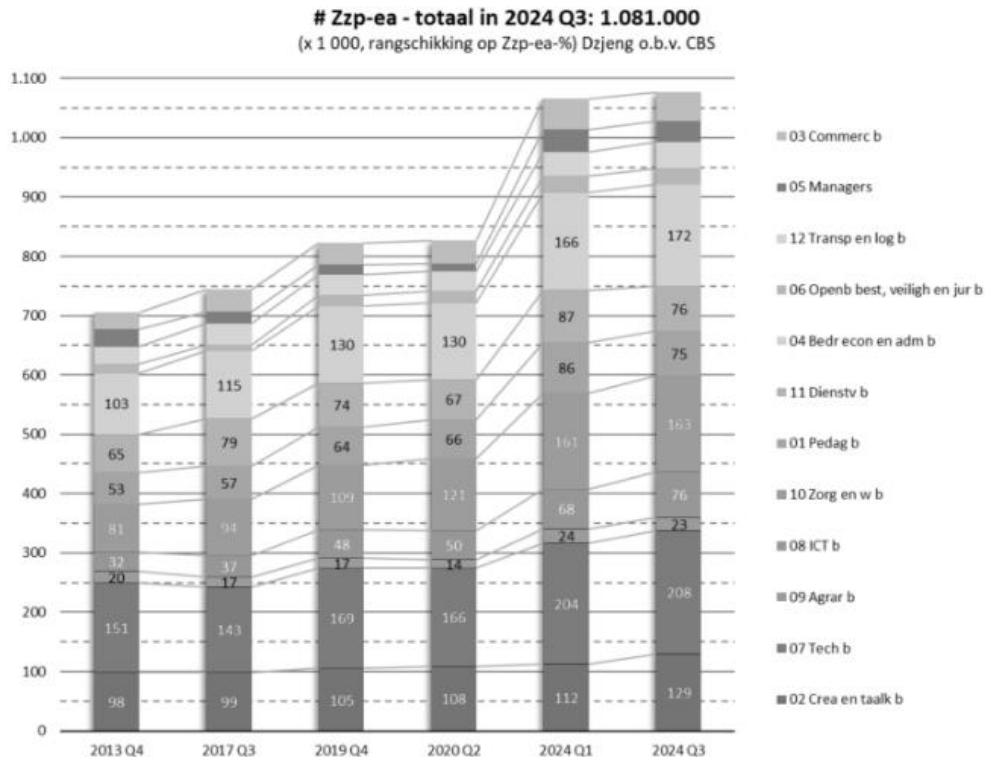
Ook als percentage van de totale beroepsbevolking zien we een stijging van zelfstandigen. In het vierde kwartaal van 2024 waren er 1.091 miljoen zzp'ers eigen arbeid op een totaal van 9.809 miljoen werkenden (de totale beroepsbevolking). Dit is ongeveer 11% van de totale beroepsbevolking. In 2013 lag dit percentage op 8,2%. Er is dus recentelijk sprake van een groei, maar geen explosieve groei, aangezien de totale beroepsbevolking ook groeit (en het aantal werkenden met een vaste arbeidsovereenkomst).

Interessant is ook om te kijken naar in welke beroepsgroepen die 1.091 miljoen zzp'ers eigen arbeid werkzaam zijn. Dan vinden we die vooral terug in de technische beroepen, economisch-administratief, zorg en creatief-taalkundige beroepen³².

³⁰ <https://headfirst.group/rapport/grip-op-het-zzp-dossier/>

³¹ <https://www.zipconomy.nl/whitepaper/grip-op-het-zzp-dossier-feiten-en-inzichten-over-zelfstandigen-zonder-personeel-in-2023/>

³² Tabel is afkomstig van Wim Davidse en gebaseerd op derde kwartaal van 2024.



2.1.2 Nederland kent, in tegenstelling tot andere landen, geen duidelijk wettelijk kader over hoe een werkrelatie te kwalificeren, dit zorgt al jaren voor rechtsonzekerheid bij zelfstandigen, opdrachtgevers en handhavende instanties

2.1.2.1 Gebrek aan juridische status en wettelijk kader zorgt voor problemen

Op de arbeidsmarkt zijn zowel werknemers als zelfstandigen actief. Er bestaan verschillende overeenkomsten op basis waarvan arbeid kan worden verricht. Anno 2025 is de arbeidsovereenkomst nog steeds de meest voorkomende vorm: ruim 5,5 miljoen werkenden hebben een vaste arbeidsovereenkomst.³³ Dit aantal blijft groeien en lag vijf jaar geleden, in het vierde kwartaal van 2020, nog op ruim 5,1 miljoen. Daarbij moet niet vergeten worden dat veel flexcontracten ingevuld worden door bijbanen van jongeren, of contracten zijn met een goed perspectief op een vast contract. De arbeidsovereenkomst heeft een duidelijke wettelijke afbakening binnen het arbeidsrecht. Artikel 7:610 van het Burgerlijk Wetboek (BW) stelt dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst als er arbeid wordt verricht, loon wordt betaald en gezag wordt uitgeoefend. Wanneer aan deze criteria wordt voldaan, is er per definitie sprake van werknemerschap. Het is dwingendrechtelijk van karakter.

Voor zzp'ers ontbreekt echter deze rechtszekerheid. Als een rechter of de Belastingdienst besluit dat er sprake is van 'gezag' vallen zij onmiddellijk onder de arbeidsovereenkomst. De Algemene Rekenkamer heeft in 2019 geconcludeerd dat de Belastingdienst onvoldoende duidelijkheid en handhaafbaarheid kan bieden bij het beoordelen van arbeidsrelaties zonder heldere wettelijke criteria.³⁴ Ook de SER

³³ [Verhouding vast-flex-zelfstandig - Flexbarometer](#)

³⁴ <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/05/22/handhaving-arbeidsrelaties-door-de-belastingdienst>

pleitte in zijn middellangetermijnadvies van 2021 voor wettelijke normering om schijnzelfstandigheid te beperken en rechtszekerheid te vergroten.³⁵ De staatssecretaris van Financiën onderstreepte dit in zijn Kamerbrief van april 2023 over de Wet DBA en het toezicht daarop.³⁶

De opkomst van de zzp'er ging gepaard met discussies over schijnzelfstandigheid en belastingvoordelen. Begin jaren 2000 vond er een koerswijziging plaats waarin het belang van zzp'ers als ondernemers werd erkend. Om meer duidelijkheid te bieden over de arbeidsrelatie tussen opdrachtnemers (zoals zzp'ers) en opdrachtgevers werd de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) ontwikkeld en in 2005 ingevoerd. De VAR heeft tot 1 mei 2016 dienstgedaan en werd afgeschaft door de wet DBA. Deze wet poogde met modelovereenkomsten de positie van zelfstandigen te regelen. De invoering van deze wet in 2016 veroorzaakte echter zoveel chaos en paniek dat er werd besloten tot een handhavingsmoratorium wat bijna 10 jaar heeft geduurd. Sindsdien is er sprake van voortdurend politieke en maatschappelijke discussie over de positie van zzp'ers zonder dat de wetgever tot wetgeving is gekomen. De rechtelijke macht heeft met jurisprudentie gepoogd dit gat van de wetgever op te vullen en om zo veel als mogelijk handvatten te bieden voor de kwalificatievraag. Ondanks deze jurisprudentie is er in de praktijk niet meer duidelijkheid of rechtszekerheid bij zelfstandigen en opdrachtgevers. Vanuit partijen uit de zelfstandigenpraktijk is in de jaren van het handhavingsmoratorium herhaaldelijk tevergeefs gevraagd om alternatieve wetgeving, zoals de Ondernemersverklaring.³⁷

Het gebrek aan erkenning voor zelfstandigen is niet langer houdbaar. Op dit moment werken honderdduizenden mensen fulltime als zzp'er, zonder een duidelijke wettelijke basis. Zij zijn afhankelijk van wisselend beleid, jurisprudentie en handavingspraktijken. Artikel 7:610 BW maakt het in de praktijk lastig om rechtszekerheid te krijgen voor het sluiten van een overeenkomst van opdracht. De Hoge Raad heeft op 6 november 2020 bovendien bepaald dat de bedoeling van partijen hierbij niet relevant is in de kwalificatiefase.³⁸ Dit kan ertoe leiden dat een zelfstandige tegen zijn eigen wens in als werknemer wordt aangemerkt. Deze wet zal dit repareren en de bedoeling van de partijen terugbrengen als een van de onderdelen van de kwalificatie van de werkrelatie. Deze benadering is bevestigd in het Deliveroo-arrest van 2023, waarin de feitelijke uitvoering van het werk centraal werd gesteld.³⁹ Hierdoor is de juridische status van een werkrelatie vaak pas achteraf vast te stellen, wat leidt tot grote onzekerheid voor zelfstandigen en opdrachtgevers. Dit wetsvoorstel herstelt dat door de bedoeling van partijen wél een rol te geven in de kwalificatie. Daarnaast biedt het wetsvoorstel vooraf toetsbare criteria, en een commissie die vooraf bindend advies kan geven. Zo wordt de rechtszekerheid bevorderd.

Het wetsvoorstel introduceert een belangrijke correctie op de huidige rechtspraktijk door de bedoeling van partijen opnieuw relevant – maar niet doorslaggevend – te maken bij de kwalificatie van de werkrelatie. De Hoge Raad heeft in 2020 en 2023 geoordeeld dat de intentie van partijen bij het sluiten van een overeenkomst geen rol speelt bij het vaststellen of sprake is van een

³⁵ <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2021/zekerheid-voor-mensen.pdf>

³⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/04/03/kamerbrief-over-voortgang-wet-dba-en-verduidelijking-arbeidsrelaties>

³⁷ <https://www.rtl.nl/geld-en-werk/artikel/1591/de-ondernemersverklaring-de-oplossing-voor-zzpers>

³⁸ ECLI:NL:HR:2020:1746

³⁹ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:HR:2023:443>

arbeidsovereenkomst.⁴⁰⁴¹ Deze benadering heeft geleid tot situaties waarin bewuste, vrijwillige samenwerkingen toch hergekwalificeerd worden, met grote gevolgen voor zelfstandigen én opdrachtgevers. Het wetsvoorstel herstelt het evenwicht tussen contractvrijheid en rechtsbescherming door de bedoeling van partijen weer als toetsingsfactor toe te voegen, mits deze is gebaseerd op transparante en toetsbare criteria en deze ook een reflectie is van de feitelijke uitvoering van de overeenkomst. Zo wordt de rechtszekerheid vergroot en worden bewuste keuzes voor zelfstandig ondernemerschap beter beschermd.

De Wet op de Arbeidsovereenkomst, die in 1907 werd ingevoerd als onderdeel van het Burgerlijk Wetboek, had tot doel om bescherming en zekerheid te bieden aan werknemers. Deze wet ging uit van ongelijkheidscompensatie, vanwege de economische afhankelijkheid en juridische ondergeschiktheid van de werknemer ten opzichte van de werkgever. De regeling is dwingendrechtelijk van aard, wat betekent dat partijen niet de vrijheid hebben om hiervan af te wijken ten nadele van de werknemer.

Zelfstandigen hebben een aparte positie in het contractrecht: of iemand als zelfstandige geldt, is enkel vast te stellen als er géén sprake is van een arbeidsovereenkomst. Deze afwezigheid van een gelijkwaardige en heldere juridische status past niet bij de diversiteit onder zzp'ers. Zelfstandigen variëren sterk in uurtarief, duur van opdrachten en het type diensten of producten dat zij aanbieden. Hierdoor is een 'grijs gebied' ontstaan tussen werknemers en zelfstandigen. Dit maakt de noodzaak van een duidelijke kwalificatie door middel van een wettelijk kader groot.

Zowel zelfstandigen als opdrachtgevers hebben behoefte aan duidelijkheid vooraf over de aard van de werkrelatie. Dit voorkomt naheffingen en boetes en biedt duidelijkheid over de vraag of de werkende onder de werknemersverzekeringen of pensioenplicht valt. De huidige juridische toets op de aard van een werkrelatie is holistisch van aard en leidt tot structurele rechtsonzekerheid. Sinds het arrest Groen/Schoevers uit 1997 beoordeelt de rechter of sprake is van een arbeidsovereenkomst op basis van alle relevante omstandigheden, inclusief de feitelijke uitvoering van het werk.⁴² Deze benadering is herbevestigd in recente uitspraken zoals *X/Gemeente Amsterdam* en *Deliveroo*.⁴³⁴⁴ Omdat er geen vooraf vaststaande criteria zijn, kunnen zelfstandigen en opdrachtgevers pas achteraf met zekerheid vaststellen of hun overeenkomst geldig is als opdracht of als arbeid. Volgens de WRR en de Algemene Rekenkamer leidt dit tot onzekerheid, terughoudendheid in samenwerking en handhavingsproblemen.⁴⁵⁴⁶ Dit wetsvoorstel biedt daar een oplossing voor: het introduceert toetsbare, objectieve criteria die vooraf meer duidelijkheid bieden over de aard van de werkrelatie.

De feitelijke uitvoering van het werk staat centraal bij het beoordelen van de arbeidsrelatie. Alle omstandigheden dienen te worden meegewogen, waarbij geen enkele omstandigheid op zichzelf doorslaggevend is. Hierdoor is het moeilijk om vooraf voldoende zekerheid te bieden over de aard van de arbeidsrelatie. De open

⁴⁰ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:HR:2020:1746>

⁴¹ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:HR:2023:443>

⁴² HR 14 november 1997, ECLI:NL:HR:1997:AB7600 (Groen/Schoevers)

⁴³ HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1746

⁴⁴ HR 24 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:443

⁴⁵ <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2020/01/15/het-betere-werk>

⁴⁶ <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2022/10/05/handhaving-schijnzelfstandigheid>

normen van het arbeidsrecht, de holistische toetsing en de veelvuldige jurisprudentie maken het ingewikkeld om te bepalen of er sprake is van een arbeidsovereenkomst. Een nieuwe gerechtelijke uitspraak of handavingsstrategie van de Belastingdienst kan bovendien de situatie opnieuw veranderen.

Het huidige wettelijke kader sluit daardoor onvoldoende aan bij de diversiteit en dynamiek van de moderne arbeidsmarkt. Dit vraagt om een duidelijk wettelijk kader om de kwalificatie werken in een arbeidsovereenkomst of werken als zelfstandige te bepalen zodat beide groepen de rechtszekerheid en sociale bescherming krijgen die ze nodig hebben.

In tegenstelling tot Nederland hanteren veel van onze Europese buurlanden wél wettelijke criteria voor de kwalificatie van een arbeidsrelatie. Zo bevat het Duitse Burgerlijk Wetboek sinds 2017 een expliciete wettelijke bepaling in §611a BGB, waarin onder meer wordt gekeken naar persoonlijke afhankelijkheid, gezag en organisatorische inbedding bij het vaststellen van een arbeidsovereenkomst.⁴⁷ In België is sinds de programmawet van 2006 een wettelijk kader ingevoerd om het onderscheid tussen werknemer en zelfstandige duidelijker te maken, met algemene en sectorspecifieke criteria. Hierover verderop meer. Daarnaast kunnen partijen hier vooraf een bindend advies vragen aan een onafhankelijke commissie.⁴⁸ Ook in Frankrijk is sprake van een wettelijke toets op basis van loon, arbeid en gezag in het Code du travail.⁴⁹ Luxemburg tenslotte hanteert criteria zoals ondergeschiktheid, loonbetaling en verplichting tot werk, waarbij bij twijfel de arbeidsinspectie (ITM) adviseert.⁵⁰

2.1.2.2 Ook de Hoge Raad wijst meermaals op het gebrek aan een wettelijk kader vanuit de wetgever

De Hoge Raad stelt dat de vraag of een arbeidsrelatie als arbeidsovereenkomst moet worden gekwalificeerd, in de eerste plaats een zaak van de wetgever is. Het huidige artikel 7:610 BW biedt een open norm, die in de loop der tijd door de rechter is ingevuld op basis van maatschappelijke ontwikkelingen.

De Hoge Raad merkte op dat de wetgever tot nu toe geen ingrijpende wijzigingen heeft aangebracht in deze systematiek, ondanks de veranderende arbeidsmarkt en de opkomst van platformwerk. Hierdoor blijft de rechter gebonden om op basis van bestaande wetgeving en jurisprudentie te beoordelen of er sprake is van een arbeidsovereenkomst. De Hoge Raad verwees hierbij impliciet naar het beleid en wetgevingsinitiatieven die in ontwikkeling zijn, zoals de modernisering van arbeidswetgeving rondom platformwerk en schijnzelfstandigheid.

2.1.3 Huidige situatie zorgt voor rechtsonzekerheid bij zelfstandigen en opdrachtgevers, waardoor zelfstandigen onterecht en onnodig opdrachten verliezen door opdrachtgevers die het risico niet aandurven.

De huidige situatie rondom zelfstandigen in Nederland leidt tot aanzienlijke (ervaren) rechtsonzekerheid bij zowel zelfstandigen als hun opdrachtgevers. Met opdrachtgevers worden met name zakelijke opdrachtgevers bedoeld. Voor particuliere opdrachtgevers is er immers meestal geen sprake van een arbeidsrelatie.

⁴⁷ https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/___611a.html

⁴⁸ <https://werk.belgie.be/nl/themas/arbeidsverhoudingen/statuten-van-werkenden/werknemer-of-zelfstandige>

⁴⁹ <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006072050/>

⁵⁰ <https://guichet.public.lu/en/entreprises/ressources-humaines/contrat-travail/distinction-salarie-independant.html>

De rechtsonzekerheid komt voort uit het feit dat er geen duidelijk wettelijk kader bestaat voor de kwalificatie van een arbeidsrelatie. Duidelijkheid aan de voorkant, cruciaal voor rechtszekerheid, ontbreekt veelal. Een interdepartementale stuurgroep van ambtenaren van het ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid, het ministerie van Financiën, het ministerie van Veiligheid & Justitie en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat constateerde dit al in 2017.⁵¹ Sindsdien is het er niet beter op geworden. De Belastingdienst erkent zelf ook dat door het ontbreken van een eenduidig toetsingskader het kwalificeren van een arbeidsrelatie complex is, met rechtsonzekerheid tot gevolg.⁵²

Hierdoor nemen veel opdrachtgevers het zekere voor het onzekere: ze werken niet meer met zelfstandigen en sluiten, onnodig, zelfstandigen categorisch uit voor werkzaamheden. Dit is een grote bedreiging voor de bestaanszekerheid van veel zelfstandigen. In de huidige situatie is er sprake van een 'grijs gebied' op de arbeidsmarkt. In dit grijze gebied bevinden zich schijnzelfstandigen die bescherming verdienen, maar ook echte zelfstandigen die door rechtsonzekerheid hun opdrachten zien verdwijnen.

2.1.3.1 Wegvallen opdrachten door rechtsonzekerheid opdrachtgevers: inkomensverlies en maatschappelijke gevolgen

Het grijze gebied tussen werknemerschap en zelfstandigheid wordt nu ingevuld door jurisprudentie met holistisch te wegen gezichtspunten. Elke casus waarin gewerkt wordt met zelfstandigen moet dus individueel gewogen worden. Er zijn miljoenen casus per jaar te bedenken waar deze weging gemaakt moet worden.

Al eerder concludeerde de regering in het conceptwetsvoorstel Vbar dat 'de contradicties die in jurisprudentie wijzen op de afwezigheid van een arbeidsovereenkomst, niet eenduidig zijn vastgelegd en ook in jurisprudentie wisselend terugkomen.' Opdrachtgevers en zelfstandigen moeten bij het aangaan van hun werkrelatie elke keer dus een unieke puzzel zien te leggen, waarvan de Belastingdienst en *in ultimo* de rechter achteraf kunnen oordelen dat de puzzelstukjes verkeerd liggen. Dat de Belastingdienst als handhavende instantie van het publieke fiscaal recht de privaatrechtelijke arbeidsrelatie moet kwalificeren is een weeffout in ons stelsel.

De WRR stelde in 2020 dat het bestaande arbeidsrecht niet voldoende aansluit op de versnipperde moderne arbeidsmarkt, en pleitte voor een duidelijker en eerlijker systeem.⁵³ Ook de SER onderstreepte de noodzaak van wettelijke criteria om rechtszekerheid te vergroten.⁵⁴ Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek van TNO dat zelfstandigen vooral hechten aan autonomie, en dat die behoefte binnen wetgeving erkend moet worden.⁵⁵ De Kamerbrief van 3 april 2023 bevestigt de beleidsinzet op modernisering en het dichten van juridische grijze gebieden.⁵⁶

⁵¹https://www.eerstekamer.nl/overig/20170522/onderzoek_varianten_kwalificatie/document?utm_source=chatgpt.com

⁵² https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/handhavingsplan-arbeidsrelaties-lh0021z41fd.pdf?utm_source=chatgpt.com

⁵³ <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2020/01/15/het-betere-werk>

⁵⁴ <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2021/zekerheid-voor-mensen.pdf>

⁵⁵ <https://www.monitorarbeid.tno.nl/publicaties/arbeidsmarkt-in-kaart-zelfstandigen>

⁵⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/04/03/kamerbrief-werken-met-en-als-zelfstandigen>

Deze rechtsonzekerheid leidt tot risicomijdend gedrag bij opdrachtgevers: zij verstrekken minder of geen opdrachten meer aan zelfstandigen. Dit raakt de bestaanszekerheid van zelfstandigen en leidt tot een beperking van het economisch verkeer. Sommige ondernemers, organisaties en overheden kiezen er door de rechtsonzekerheid zelfs voor om helemaal geen zelfstandigen meer in te huren, uit angst voor naheffingen of boetes. Dit is een onwenselijke ontwikkeling. Economische kansen worden niet verzilverd als werkrelaties niet plaats vinden door onzekerheid. Minder economisch verkeer betekent ook minder belastinginkomsten waar we onze publieke voorzieningen van betalen. De huidige zelfstandigenimpasse haalt de energie en dynamiek uit onze economie en belemmert ondernemerschap.

Op dit moment missen zowel zelfstandigen als opdrachtgevers voldoende duidelijkheid vooraf over de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Dit kwam nogmaals naar voren in de monitor schijnzelfstandigheid van Ipsos I&O. Het belangrijkste gemis bij zowel zelfstandigen als opdrachtgevers is duidelijkheid.⁵⁷

Werkgevers en zzp'ers kregen de mogelijkheid om aan te geven welke informatie nog gemist werd. De meest voorkomende thema's die gemist werden zijn:

- 1 **Duidelijkheid en concreetheid:** veel respondenten geven aan dat de informatie te vaag, onduidelijk of niet concreet genoeg is.
- 2 **Specifieke criteria en definities:** er is een sterke behoefte aan duidelijke, meetbare criteria voor het bepalen van schijnzelfstandigheid.
- 3 **Praktische toepassing:** respondenten missen informatie over hoe de regels in de praktijk toegepast zullen worden, vooral in specifieke situaties of sectoren.
- 4 **Handhaving en controle:** er is onduidelijkheid over hoe de nieuwe regels gehandhaafd zullen worden.
- 5 **Juridische zekerheid:** meer zekerheid over hun juridische positie.

Beide groepen hebben behoefte aan concretere informatie over de invulling van de nieuwe regels in hun specifieke situatie. Ook leeft de vrees dat de maatregelen te generiek zijn en negatieve effecten zullen hebben op bonafide zelfstandigen en flexibiliteit van de arbeidsmarkt. Aanpakken van uitwassen lijkt de voorkeur te hebben.

Er hangt voor opdrachtgevers veel af van deze (on)duidelijkheid. Er is druk op de kwalificatievraag, omdat het arbeidsrecht doorwerkt in het socialezekerheidsrecht (wel of niet betalen van premies) en de fiscaliteit (wel of geen recht op fiscale aftrekposten). Door deze onduidelijkheid vooraf en het feit dat beide partijen risico's dragen, wordt er risico's gehandeld door voornamelijk opdrachtgevers. Dit leidt nu al tot een verlies van opdrachten voor échte zzp'ers en zo dus ook een verlies aan inkomsten.⁵⁸ Ondernemingen zullen door onzekere wetgeving bovendien investeringen uitstellen of schrappen. Dit kan voor alle partijen op de arbeidsmarkt en de economie als geheel schadelijk zijn.

De huidige rechtsonzekerheid leidt niet alleen tot economische schade, maar veroorzaakt ook maatschappelijke problemen. Zelfstandigen worden geconfronteerd met een juridisch grijs gebied waarin zij voorlopig belastingtechnisch als ondernemers worden behandeld, maar tegelijkertijd risico

⁵⁷ <https://open.overheid.nl/documenten/054920f9-e73a-4348-986b-217f348fecb9/file>

⁵⁸ <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-economie/is-de-onrust-onder-zzp-ers-terecht-en-nog-zes-vragen-over-de-controle-op-schijnzelfstandigheid~b6e59986/>

lopen om met terugwerkende kracht als werknemer te worden gekwalificeerd. Dit gebrek aan duidelijkheid belemmert zelfstandigen in het plannen van hun toekomst. Een kwalificatie achteraf als werknemer zorgt voor minder opdrachten en minder inkomsten per opdracht. Met deze onzekerheid in het achterhoofd is het niet mogelijk om te sparen voor de toekomst, iets achter te laten voor je kinderen of een huis te kopen.

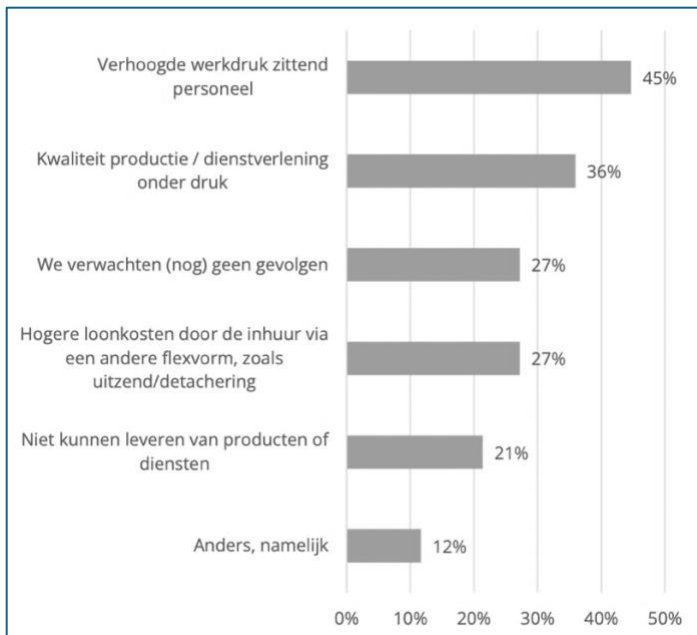
Uit onderzoeken, zoals de monitor schijnzelfstandigheid van Ipsos I&O, blijkt dat een substantieel deel van de zelfstandigen zich onzeker voelt over hun juridische status. Deze onzekerheid zorgt ervoor dat zelfstandigen risico's vermijden en terughoudend zijn met het aangaan van nieuwe opdrachten of investeringen. Hierdoor wordt niet alleen de groei van hun ondernemingen belemmerd, maar kan dit ook leiden tot stress en onzekerheid over hun inkomen en rechtspositie.

Bovendien leiden de administratieve lasten en de onzekerheid die de kwalificatievraag nu in de praktijk oplevert volgens de regering in de conceptwet VBAR tot verminderd werkgeluk onder zelfstandigen: *"Ten behoeve van een optimale werking van de contractvorming helpt het wanneer onduidelijkheid en onzekerheid over het type contract dat wordt gesloten, zoveel mogelijk op voorhand kenbaar te laten zijn."* Het bieden van wettelijke criteria zal deze onzekerheid zoveel mogelijk wegnemen.

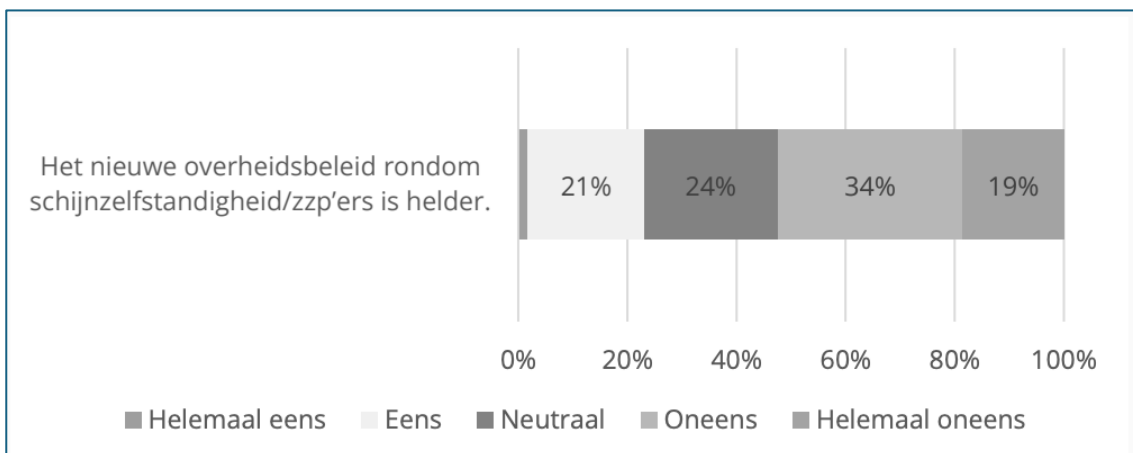
De Nederlandse economie is inmiddels voor een deel afhankelijk van zelfstandigen. In sectoren als de zorg, bouw, IT en consultancy zijn zzp'ers onmisbaar. Maar ook in branches met grote pieken en onvoorspelbaarheid zijn zzp'ers nodig. Denk aan beveiligers bij festivals en invallers in welke sector dan ook. Opdrachtgevers doen graag een beroep op zzp'ers, en zelfstandigen werken ook graag in autonomie.

Sinds de aankondiging van het opheffen van het handhavingsmoratorium per 1 januari 2025 zien we de eerste effecten van deze rechtsonzekerheid en risicoavers gedrag bij opdrachtgevers. Uit onderzoek van de AWVN blijkt dat de helft van de werkgevers dit jaar minder of helemaal geen zzp'ers meer inhuurt.⁵⁹ Ook zijn er bij 45 procent van de werkgevers zorgen over de meer werkdruk onder het eigen personeel door verminderde inzet van zelfstandigen. Ruim een derde van de werkgevers maakt zich zorgen over de kwaliteit van hun productie of dienstverlening, nu zij minder of geen zzp'ers inhuren. En zelfs een vijfde verwacht dat zij op termijn bepaalde producten of diensten niet meer kunnen leveren door de onzekerheid rondom het inhuren van zelfstandigen.

⁵⁹ <https://www.awvn.nl/platformeconomie-zzpers/nieuws/helpt-werkgevers-stopt-of-vermindert-inhuur-zzpers/#:~:text=De%20helft%20van%20de%20werkgevers,ers%20in%20loondienst%20te%20nemen.>



Een meerderheid van 53% van de werkgevers geeft aan dat het overheidsbeleid rondom schijnzelfstandigheid niet helder is (53%). Slechts een kwart geeft aan dat de het overheidsbeleid rondom schijnzelfstandigheid helder is (23%).⁶⁰



Onder zelfstandigen is hetzelfde beeld zichtbaar. Ruim 43 procent van de zelfstandig ondernemers ervaart onzekerheid over hun toekomst als gevolg van het huidige beleid rondom (schijn)zelfstandigheid. Dat blijkt uit achterbanraadplegingen van leden van Vereniging Zelfstandigen Nederland. In totaal namen hier 3960 zelfstandigen aan deel, verdeeld over diverse sectoren. 73% van de ondervraagden merkt ander gedrag vanuit de opdrachtgevers dan voorheen. Het merendeel van de respondenten (56%) werkt langer dan tien jaar als zzp'er; 5% is minder dan twee jaar geleden het eigen bedrijf gestart. 53% van de respondenten geeft aan er het komend jaar qua inkomsten op achteruit te gaan. 8% daarvan verwacht zelfs (bijna) alle inkomsten te verliezen.⁶¹

⁶⁰ Ledenonderzoek AWWN: Impact opheffen handavingsmoratorium op inzet zzp – 13/02/25

⁶¹ <https://www.zelfstandigenederland.nl/persbericht-vzn-aanpak-schijnzelfstandigheid-schiet-zijn-doel-ver-voorbij/>

Maatschappelijke gevolgen

Niet alleen voor individuele zzp'ers heeft onzekerheid grote gevolgen. De maatschappelijke problemen door de rechtsonzekerheid worden al snel zichtbaar. In de zorg leidt het niet meer inhuren van zzp'ers ertoe dat operaties niet doorgaan en wachtlijsten langer worden. In de regio's Den Haag en Leiden moeten ziekenhuizen de zorg hierdoor afschalen. Zij willen geen zzp'ers meer inroosteren omdat de Belastingdienst sinds januari controleert op schijnzelfstandigheid.⁶² Ook bij particuliere instellingen die volwassenenonderwijs aanbieden in het kader van Leven Lang Leren – een belangrijk doel – dreigt een leegloop van docenten die volgens de Belastingdienst niet meer als zzp'er mogen lesgeven.⁶³ Deze docenten willen alleen als freelancers lesgeven, en anders niet.

Dergelijke onderzoeken en signalen vormen een goede indicatie van wat er zich momenteel afspeelt in diverse sectoren. De noodzaak voor rechtszekerheid voor zelfstandigen, opdrachtgevers en handhavende instanties is groot. Initiatiefnemers zijn er van overtuigd dat door een duidelijker wettelijk toetsingskader te introduceren meer rechtszekerheid geboden kan worden.

2.1.4 Door een gebrek aan een wettelijk kader ontstaat er een ongelijk speelveld op de arbeidsmarkt en is de sociale bescherming onvoldoende geregeld.

Het ontbreken van een duidelijke wettelijke positie van zelfstandigen heeft geleid tot een ongelijk speelveld tussen zelfstandigen en werknemers. Waar werknemers verplicht verzekerd zijn tegen arbeidsongeschiktheid en vaak verplicht pensioen opbouwen via hun werkgever, moeten zelfstandigen dit zelf regelen. Ook op fiscaal gebied bestaan er aanzienlijke verschillen, die leiden tot een gevoel van oneerlijke concurrentie. Dit zet druk op de kwalificatie van de werkrelatie: zowel de opdrachtgever als de werkende ervaren financiële consequenties op basis van hun werkrelatie.

De Raad van State waarschuwde in zijn advies van 16 juni 2023 over de conceptwet Vbar dat de toename van zelfstandigen zonder verzekering tegen arbeidsongeschiktheid en zonder pensioenvoorziening de solidariteit en houdbaarheid van het sociale stelsel onder druk zet. De Raad stelt dat het verschil in behandeling tussen werknemers en zelfstandigen op termijn kan leiden tot scheefgroei op de arbeidsmarkt.⁶⁴

De Europese Commissie uitte in de Country Specific Recommendations (CSR) voor Nederland in zowel 2018 als 2019 haar zorgen over de beperkte sociale bescherming van zelfstandigen. Ze riep Nederland expliciet op om zelfstandigen beter te betrekken bij het socialezekerheidsstelsel om de houdbaarheid ervan te waarborgen.⁶⁵⁶⁶

Dit hoofdstuk belicht de belangrijkste knelpunten die de noodzaak van een gezonde vorm van regulering onderstrepen. Enerzijds wordt toegelicht hoe de versoering van fiscale faciliteiten voor zelfstandigen het fiscale speelveld tussen

⁶² <https://fd.nl/economie/1549497/ziekenhuizen-minder-operaties-door-verlies-flexkrachten>

⁶³ <https://fd.nl/samenleving/1547267/zzp-handhaving-hakt-erin-voor-honderden-private-opleiders>

⁶⁴ <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@133018/w04-23-0057-i/>

⁶⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018SC210>

⁶⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019SC1005>

werknemers en zelfstandigen fors gelijk heeft getrokken. Hiermee is voor een belangrijk deel tegemoetgekomen aan de wens van de Raad van State en de Europese Commissie. Anderzijds worden voorstellen gedaan om het gelijke speelveld en de positie van zelfstandig werkenden te verbeteren.

2.1.4.1 Zelfstandigenaftrek

Fiscale faciliteiten voor zelfstandigen zoals de zelfstandigenaftrek zijn oorspronkelijk expliciet bedoeld om ondernemerschap aan te moedigen en de portemonnee van de kleine ondernemer te beschermen. Impliciet was sprake van een compensatie voor het ontbreken van sociale zekerheden. Zij moeten zelfstandigen ondersteunen die zelf voorzieningen treffen voor bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid en pensioen.

De zelfstandigenaftrek is de afgelopen jaren fors afgebouwd. In de afgelopen jaren heeft deze aftrekpost verschillende wijzigingen ondergaan, voornamelijk gericht op het verkleinen van de fiscale verschillen tussen zelfstandigen en werknemers en het wegnemen van financiële prikkels voor het werken als zelfstandige.

Ontwikkeling van de zelfstandigenaftrek (2010-2025):

- 2010-2019: In deze periode waren geen significante beleidswijzigingen en werd het bedrag jaarlijks geïndexeerd om gelijke tred te houden met de inflatie. In 2012 ging het om €7.280ⁱ
- 2020: € 7.030. Dit is het begin van een stapsgewijze afbouw van de aftrek.
- 2021: € 6.670
- 2022: € 6.310
- 2023: € 5.950
- 2024: € 3.750
- 2025: € 2.470

De huidige plannen voorzien in een verdere afbouw van de zelfstandigenaftrek tot € 900 in 2027.

Uit onderzoek van SEO Economisch Onderzoek blijkt dat slechts tussen de 2% en 8% van de zzp'ers zou stoppen als de fiscale voordelen worden afgeschaft. Uit het SEO-onderzoek blijkt verder dat zelfstandigen met een jaarinkomen tot €30.000 het meest geneigd zijn te stoppen als de fiscale faciliteiten verdwijnen.

Door de forse wijzigingen in de fiscaliteit wordt het speelveld tussen werknemers en zelfstandigen meer gelijk. Dit zorgt voor minder druk en spanning op het kwalificatievraagstuk en hier kan in de ogen van de initiatiefnemers dus meer gekeken worden naar de eigen keuze van een persoon aangezien deze minder financieel gestuurd wordt richting het werken als werknemer of werken als zelfstandige. Ook draagt deze beleidswijziging bij aan het tegengaan van schijnzelfstandigheid omdat het minder aantrekkelijk wordt.

2.1.4.2 Voorziening tegen het risico van inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid

Op dit moment is er geen wettelijke verplichting voor zelfstandigen om een voorziening te treffen tegen het risico van inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid. Historisch gezien voorzien zelfstandigen zelf in een adequate voorziening tegen het verlies van inkomen in het geval van arbeidsongeschiktheid. Denk hierbij aan zelfstandigen met een eigen winkel of onderneming met personeel. Zij hebben vaak voldoende mogelijkheden om het inkomensverlies op te vangen wanneer men zelf arbeidsongeschikt raakt. Men kan werken met een bedrijfsleider, een andere functie binnen de eigen onderneming vervullen, de zaak verkopen of verhuren.

Onderdeel van het sociale zekerheidsstelsel, opgebouwd na de Tweede Wereldoorlog was de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet. Deze bood een minimuminkomen bij arbeidsongeschiktheid, ongeacht werkrelatie of inkomen. Dus ook voor zelfstandigen. Deze wet is in 1995 afgeschaft en vervangen door onder meer de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen, die in 2004 is afgeschaft.

Door de stijging van het aantal zelfstandigen die met eigen arbeid werken voor (zakelijke) opdrachtgevers is ook de discussie over een verplichte arbeidsongeschiktheidsvoorziening voor zelfstandigen toegenomen. Zelfstandigen lopen financiële risico's bij ziekte als zij geen adequate voorziening hebben getroffen. Dit omdat zij niet verplicht verzekerd zijn tegen arbeidsongeschiktheid en geen werknemerspremies afdragen, zoals werknemers dat wel doen.

In het Pensioenakkoord van 2019 was opgenomen dat er een wettelijke verzekeringsplicht voor zelfstandigen zou komen tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico. Het doel van deze verzekeringsplicht is om naast de bestaande werknemersverzekering ook andere werkenden te beschermen tegen de gevolgen van arbeidsongeschiktheid en te borgen dat iedereen zich kan verzekeren. Sociale partners werd gevraagd met een advies te komen in samenspraak met organisaties van zelfstandigen. De Stichting van de Arbeid heeft in maart 2020 een advies uitgebracht voor een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen: "Keuze voor zekerheid: Zelfstandigen standaard verzekerd tegen langdurig inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid".⁶⁷

Veel zelfstandigen treffen zelf een voorziening tegen het risico van inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid. In het jaar 2023 trof 65 procent van de zzp'ers een financiële voorziening tegen het risico op arbeidsongeschiktheid. In 2019 was dat percentage nog maar 59%.⁶⁸ Vaak bestaat deze voorziening uit spaargeld of beleggingen (37%). Het aandeel dat zich via een arbeidsongeschiktheidsverzekering tegen dit risico zegt in te dekken is sinds 2019 vrijwel gelijk gebleven (21%).

⁶⁷ <https://www.stvda.nl/nl/publicaties/aov-zelfstandigen-voorstel>

⁶⁸ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/28/meer-zelfstandig-ondernemers-met-arbeidsongeschiktheidsvoorziening>

De initiatiefnemers willen, gelet op het gelijke speelveld en het versterken van de positie van zelfstandigen, dat een 'adequate voorziening' voorwaardelijk wordt in de criteria van de zelfstandigentoets.

Het kabinet werkt momenteel aan de conceptwet Basisverzekering Arbeidsongeschiktheid Zelfstandigen (BAZ). Dit wetsvoorstel is de uitwerking van het Stichtingsadvies uit 2020 stelt een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle zelfstandigen voor met een opt-out voor gevallen van gelijke dekking. De inwerkingtreding is voorzien niet vóór 2030.

In het voorliggende initiatiefwetsvoorstel Zelfstandigenwet wordt er een adequate voorziening voor het risico van inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid als voorwaarde gesteld om als zelfstandige te werken voor een zakelijke opdrachtgever. Hierbij staat de keuzevrijheid van de zelfstandige om invulling te geven aan deze adequate voorziening voorop. Bij de invulling van deze voorziening staat keuzevrijheid centraal, zolang deze voorziening adequaat is. Denk hierbij aan private verzekeringen of een aantoonbaar eigen vermogen als financieel vangnet. Zelfstandigen kunnen deze voorziening zelf vorm geven.

In de ogen van de initiatiefnemers zijn de Zelfstandigenwet en de BAZ niet contrair aan elkaar maar liggen zij in elkaars verlengde. Mocht de wetgever de conceptwet BAZ aanvaarden, is dat een verdere invulling van deze adequate voorziening zoals vormgegeven in voorliggend initiatiefwetsvoorstel. Beide wetten kunnen en zullen dus mogelijk naast elkaar bestaan. En gelet op de voorziene inwerkingtreding van de BAZ kan het voorliggende wetsvoorstel zelfs al een eerste stap zijn naar een verplichting om te voorzien in dekking van het arbeidsongeschiktheidsrisico. Hiermee kan Nederland ook een financiële korting voorkomen voor het niet halen van mijlpalen binnen het Herstel en Veerkrachtplan. De BAZ zal te zijner tijd als de invulling van dit onderdeel van de zelfstandigentoets gelden.

2.1.4.3 Oudedagsvoorziening

Een vergelijkbare discussie over het gelijke speelveld, oneerlijke concurrentie en sociale bescherming zien we bij de oudedagsvoorziening.

In 2018 en 2019 vroegen de Europese Commissie en de Europese Raad al aandacht voor het onvoldoende opbouwen door zzp'ers voor de oudedagsvoorziening, bovenop de eerste pijler. *"Zelfstandigen zijn vaker onderverzekerd tegen arbeidsongeschiktheid en werkloosheid en bouwen vaker te weinig op voor hun oude dag."*⁶⁹

Net als werknemers ontvangen zelfstandigen een AOW-uitkering als basispensioen (eerste pijler) In tegenstelling tot een groot deel van de werknemers is er echter geen verplichte pensioenafdracht aan een collectieve pensioenregeling (tweede pijler). Zelfstandigen hebben dus vaak geen toegang tot collectieve pensioenregelingen en zijn aangewezen op individuele pensioenproducten (derde pijler) of een andere vorm van eigen vermogen, zoals de eigen woning (vierde pijler). 85% van de zelfstandigen zegt een voorziening getroffen te hebben voor pensioen.⁷⁰ Denk bijvoorbeeld aan spaargeld, beleggingen, een pensioenfonds uit een verleden als werknemer of overwaarde op de eigen woning. Hoewel er formeel

⁶⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0418>

⁷⁰ Zelfstandigen Enquête Arbeid (ZEA) 2023

geen pensioenplicht voor werknemers bestaat, zijn veel sectoren via de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000 (Wet Bpf 2000) gebonden aan verplichte pensioenopbouw via bedrijfstakpensioenfonds. ⁷¹

Hoewel er geen algemene pensioenplicht bestaat voor werknemers gaat de wetgever er in haar beleid wel van uit dat mensen bovenop de eerste pijler basispensioen een voorziening treffen voor de oudedag. De Wet Toekomst Pensioenen biedt onder andere zelfstandigen meer ruimte om fiscaal voordelig pensioen op te bouwen. De derde pijler wordt fors verruimd door gelijktrekken met de ruimte in de tweede pijler. De fiscale jaarruimte voor de aftrek van lijfrentepremies is per 1 januari 2023 verhoogd naar 30% van het inkomen om te sparen voor pensioen. ⁷²

Een pensioenvoorziening als voorwaarde voor het werken als zelfstandige draagt bij aan een gelijk spelveld, het tegengaan van oneerlijke concurrentie en een betere sociale bescherming van zelfstandigen. Daarom willen de initiatiefnemers dat zelfstandigen een adequate pensioenvoorziening treffen. Bij de invulling van deze voorziening staat keuzevrijheid centraal. Hierbij valt te denken aan pensioensparen, een storting in een pensioenfonds, een individuele lijfrente, een (vastgoed)beleggingsportefeuille of een andere vorm van pensioenvoorziening.

2.2 Doelstellingen van het voorstel

De kern van dit wetsvoorstel is de introductie van een wettelijk kader om antwoord te geven op de vraag “wanneer mag een persoon als zelfstandige werkzaamheden uitvoeren voor een (zakelijke) opdrachtgever?”.

De centrale vraag in dit toetsingskader is onder welke voorwaarden een persoon als zelfstandige kwalificeert en werkzaamheden mag verrichten voor een opdrachtgever buiten dienstbetrekking. De afgelopen jaren heeft de wetgever verzuimd om duidelijke antwoorden te geven op deze vraag en heeft zij deze vraag overgelaten aan de rechterlijke macht. Dit wetsvoorstel beoogt door middel van een duidelijk wettelijk kader antwoord te geven op de vraag er geen sprake is van het werken in dienst van een werkgever waardoor een persoon als zelfstandige kan werken. Duidelijkheid bieden wanneer dit mogelijk is staat centraal hierbij.

Deze wet heeft drie doelen:

1. Het bieden van rechtszekerheid voor zelfstandigen en opdrachtgevers
2. Wetgeving beter laten aansluiten bij de moderne arbeidsmarkt en erkenning van de behoefte aan autonomie van een grote groep zelfstandigen.
3. Creëren van een gelijk spelveld op de arbeidsmarkt en de sociale bescherming van zelfstandigen verbeteren

Daarbij hebben de initiatiefnemers nadrukkelijk niet de doelstelling van meer of minder zelfstandig werkenden en zeker ook niet om het bereik en de inhoud van de arbeidsovereenkomst te wijzigen. Het gaat puur om het geven van rechtszekerheid en duidelijkheid aan een grote groep zelfstandigen die op zoek zijn naar erkenning van hun positie op de arbeidsmarkt. Tegenover deze duidelijkheid staan voorwaarden die de sociale bescherming van zelfstandigen en

⁷¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0010321/>

⁷² Daarbij is tegelijkertijd de Fiscale Oudedagsreserve (FOR) afgeschaft.

het gelijke speelveld op de arbeidsmarkt moeten waarborgen.

2.2.1 Het bieden van rechtszekerheid voor zelfstandigen en opdrachtgevers

Dit wetsvoorstel heeft tot doel om zowel zelfstandigen als opdrachtgevers rechtszekerheid te bieden over de vraag of zij werkzaamheden kunnen (laten) verrichten buiten dienstbetrekking. Dit wetsvoorstel regelt duidelijke criteria wanneer er in ieder geval geen sprake is van werken onder gezag. Dit geeft zelfstandigen en opdrachtgevers duidelijkheid en rechtszekerheid. Deze rechtszekerheid moet zo veel als mogelijk vooraf worden geboden door duidelijke wettelijke criteria en de introductie van een Commissie Beoordeling Toetsingskader Zelfstandigenwet.

2.2.2 Wetgeving beter laten aansluiten bij de moderne arbeidsmarkt en erkenning van de behoefte aan autonomie van een grote groep zelfstandigen.

Dit wetsvoorstel heeft tot doel om de wetgeving beter te laten aansluiten bij de moderne arbeidsmarkt, waar een grote groep mensen momenteel werkt als zelfstandigen zonder dat dit wettelijk goed geregeld is. Daarnaast is er sprake van een grote behoefte van autonomie bij deze groep. Dit wordt ook opgemerkt door de Raad van State in het advies over de conceptwet Vbar: *“Een belangrijke drijfveer (van zelfstandigen, red.) is ook het bereiken van meer autonomie in het werk, zoals zeggenschap over werktijden. Dit raakt aan de vraag of in de huidige praktijk van de arbeidsovereenkomst voldoende ruimte wordt geboden voor flexibiliteit.”* Door de wil der partijen op te nemen als een van de gelijkwaardige criteria wordt deze behoefte aan autonomie erkent in de criteria.

2.2.3. Creëren van een gelijk speelveld op de arbeidsmarkt en de sociale bescherming van zelfstandigen verbeteren

Dit wetsvoorstel heeft tot doel om toe te werken naar een gelijk speelveld op de arbeidsmarkt tussen werknemers en zelfstandigen. Naast het reeds ingezette beleid rondom de fiscaliteit zal ook de voorwaardelijke voorzieningen voor risico op inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid en voor pensionering bijdragen aan het gelijke speelveld. Dit draagt bovendien bij aan een betere sociale bescherming van zelfstandigen zonder dat daarbij een beroep moet worden gedaan op collectieve voorzieningen.

2.3 Schetsen van nut en noodzaak tot overheidsinterventie d.m.v. wetgeving

De initiatiefnemers zien in nationale wetgeving, internationale verdragen en jurisprudentie voldoende aanleiding en oproepen om het kwalificatievraagstuk van de arbeidsrelatie wettelijk vast te leggen. We zien een grote behoefte om de wetgeving beter aan te laten sluiten bij de huidige arbeidsmarkt. Een substantiële groep zelfstandigen heeft aantoonbaar behoefte aan erkenning van hun autonome manier van werken. In dit hoofdstuk tonen de initiatiefnemers dat deze erkenning wettelijk vastleggen een basis vindt in hoger recht en jurisprudentie. Aanvullend wordt aangetoond dat een fundamentele versteviging van zzp'ers op de arbeidsmarkt, inclusief het creëren van een gelijk speelveld en sociale voorzieningen, alleen door middel van wetgeving bereikt kan worden.

2.3.1 Artikel 19 van de Grondwet

Artikel 19 van de Grondwet (GW) geeft de wetgever onder meer het doel om regels op te stellen omtrent de rechtspositie van hen die arbeid verrichten (werkenden) en omtrent de bescherming en medezeggenschap van werkenden. Artikel 19 staat sinds 1983 in de Grondwet. Uit de parlementaire wetsgeschiedenis blijkt dat de Tweede Kamer de regering ertoe heeft bewogen om expliciet het begrip 'hen die arbeid verrichten' te hanteren, in plaats van slechts 'werknemers'.⁷³ Dit houdt in dat zelfstandig werkenden ook onder de reikwijdte van artikel 19 GW vallen.

Zoals Houwerzijl en Zekić stellen in hun bijdrage aan de bundel "De toekomst van werk" (WRR, 2020), biedt artikel 19 GW – met name het gebruik van de term 'hen die arbeid verrichten' – een juridische basis voor het verbeteren van de rechtspositie van zelfstandigen, in het bijzonder kwetsbare groepen.⁷⁴⁷⁵

Het derde lid van artikel 19 gebiedt de erkenning van 'het recht van iedere Nederlander op vrije keuze van arbeid'. De strekking van deze bepaling omvat dus elke Nederlander, ongeacht de status (kwalificatie) van de arbeidsrelatie.⁷⁶ De initiatiefnemers lezen hierin dat de wetgever de grondwettelijke aanmoediging heeft om de vrije arbeidskeuze te verstevigen. Dit moet niet alleen door de arbeidsrelatie van werknemerschap, maar ook de relatie opdrachtgever-zelfstandige wettelijk te verankeren en te voorzien van een heldere kwalificatie.

De initiatiefnemers voelen zich gesterkt door artikel 19 GW om duidelijke regels op te stellen omtrent de rechtspositie van zzp'ers. Het bieden van criteria om de werkrelatie duidelijk mee te kwalificeren, naast het behoud van de kwalificatie voor een arbeidsovereenkomst, is dus een invulling van artikel 19 GW.

2.3.2 Jurisprudentie

Bij een aantal bepalende arresten verwijst de Hoge Raad zij expliciet naar de rol van de wetgever als het gaat om het maken van nadere algemene regels die zien op de kwalificatie van een werkrelatie en het beantwoorden van de vraag of er wel of geen betekenis toegekend dient te worden aan het zijn van ondernemers bij deze kwalificatie.

In de Deliveroo-zaak schrijft het Gerechtshof het volgende over het feit dat er op dit moment geen civiele wetgeving is die invulling geeft aan het wel of niet zijn van ondernemer in een kwalificatie-kwestie:

"Op dit moment kent de civiele wetgeving geen betekenis toe aan het wel of niet zijn van ondernemer voor de vraag of een overeenkomst moet worden aangemerkt als arbeidsovereenkomst of niet. (rov. 3.9.12)"

⁷³ Kamerstukken II 1976/77, 13873, nr. 7, p. 11 e.v.; nr. 8.

⁷⁴ <https://www.wrr.nl/publicaties/verkenningen/2020/01/28/voor-de-zekerheid>

⁷⁵ Houwerzijl, M., & Zekić, N. (2021). Artikel 19 Werkgelegenheid en arbeidskeuze. In E. M. H. Hirsch Ballin, E. J. Janse de Jonge, & G.-J. Leenknecht (Eds.), Uitleg van de Grondwet (pp. 391-406). (Commentaar & context). Boom juridisch

⁷⁶ Houwerzijl, M., & Zekić, N. (2021). Artikel 19 Werkgelegenheid en arbeidskeuze. In E. M. H. Hirsch Ballin, E. J. Janse de Jonge, & G.-J. Leenknecht (Eds.), Uitleg van de Grondwet (pp. 391-406). (Commentaar & context). Boom juridisch.

De Hoge Raad wijst in het arrest in dezelfde zaak op het feit dat er op dit moment geen nadere algemene regels rondom de kwalificatie van de overeenkomst in de wet aanwezig zijn.

“3.2.6 De vragen of aanleiding bestaat voor nadere algemene regels of uitgangspunten ten aanzien van omstandigheden die de kwalificatie als arbeidsovereenkomst bepalen, mede ter afgrenzing van het werken als zelfstandig ondernemer, zoals de vraag of aanleiding bestaat voor nadere invulling van het begrip ‘in dienst van’ met de inbedding van het werk in de organisatie van degene voor wie de werkzaamheden worden verricht, en of er aanleiding is voor het gebruik van een rechtsvermoeden voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst, bijvoorbeeld op grond van de hoogte van de tegenprestatie voor het werk, hebben de aandacht van de Nederlandse en Europese wetgever. De Hoge Raad ziet daarom op dit moment geen aanleiding voor rechtsontwikkeling ter zake van deze onderwerpen.”

De Hoge Raad wijst hierbij op het feit dat de wetgever aandacht heeft voor nadere algemene regels. Hiermee lijkt de Hoge Raad er van uit te gaan dat, omdat het de wetgever is die aandacht heeft voor deze materie, nadere algemene regels rondom de kwalificatie van een werkrelatie in de wet worden geregeld. Dit is voor de Hoge Raad een argument om op dit moment geen aanleiding te zien voor rechtsontwikkeling vanuit de rechtspraak.

Ook bij de beantwoording van de prejudiciële vragen in de Uber-zaak van 21 februari 2025 verwijst de Hoge Raad naar de wetgever als het gaat om het bepalen van nadere algemene regels of uitgangspunten ten aanzien van het kwalificeren van een werkrelatie.

3.2.6. De vragen of aanleiding bestaat voor nadere algemene regels of uitgangspunten ten aanzien van omstandigheden die de kwalificatie als arbeidsovereenkomst bepalen, mede ter afgrenzing van het werken als zelfstandig ondernemer, zoals de vraag of aanleiding bestaat voor nadere invulling van het begrip in dienst van met de inbedding van het werk in de organisatie van degene voor wie de werkzaamheden worden verricht, en of er aanleiding is voor het gebruik van een rechtsvermoeden voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst, bijvoorbeeld op grond van de hoogte van de tegenprestatie voor het werk, hebben de aandacht van de Nederlandse en Europese wetgever. De Hoge Raad ziet daarom op dit moment geen aanleiding voor rechtsontwikkeling ter zake van deze onderwerpen.”⁷⁷

“3.3 Of een overeenkomst moet worden aangemerkt als arbeidsovereenkomst, hangt af van alle omstandigheden van het geval in onderling verband bezien (Deliveroo-arrest, rov. 3.2.5). De Hoge Raad heeft in het Deliveroo-arrest tussen de genoemde omstandigheden die onder meer van belang kunnen zijn, geen rangorde aangebracht. Op dit terrein is wetgeving in voorbereiding.”

De initiatiefnemers interpreteren hier dat de vraag hoe een werkrelatie dient te worden gekwalificeerd, op basis van welke nadere algemene regels of uitgangspunten en of er wel of geen rangorde dient te zijn tussen bepaalde omstandigheden een zaak is die de wetgever aan gaat. Het feit dat het de Hoge

⁷⁷ ECLI:NL:HR:2025:319

Raad meermaals naar de wetgever verwijst in relevante arresten zien de initiatiefnemers als een ondersteuning van dit wetgevingstraject.

2.3.3 Pogingen uit het verleden zonder aanpassing wettelijk kader

Er is nooit sprake geweest van een duidelijke wettelijke definitie voor zelfstandigen of zzp. Niet in het arbeidsrecht, niet in het fiscale recht of in het sociale zekerheidsrecht. Ook heeft de wetgever nooit criteria of verduidelijkingen opgenomen in de wet wanneer er geen sprake is van het werken in dienst van een werkgever. In het eerste decennium van deze eeuw zijn het vooral fiscale regelingen die het werken buiten dienstbetrekking en dus ook het werken als zelfstandige bepalen. Sinds 2000 neemt het aantal zelfstandigen wel flink toe. Bij die toename van het aantal zelfstandigen heeft volgens het CBS vermoedelijk het beleid de belangrijkste rol gespeeld. Het CPB wees toentertijd op verscheidene maatregelen: de introductie en intensivering van diverse belastingaftrekposten waardoor het zelfstandig ondernemerschap financieel aantrekkelijker is gemaakt, de vermindering van administratieve lasten (sinds 2000), het actief stimuleren van werklozen een eigen bedrijf te starten (vanaf 2006) en de introductie en aanscherping van de door de Belastingdienst verstrekte Verklaring Arbeidsrelatie (VAR, 2001, 2005). Met name de Wet uitbreiding rechtsgevolgen VAR in 2005 had als doel zelfstandigen de mogelijkheid te bieden om hun (potentiële) opdrachtgevers vooraf volledige duidelijkheid te verschaffen over de inhoudingsplicht van loonheffing en premies voor de werknemersverzekeringen. De rechtsgevolgen van de VAR werden uitgebreid tot volledige vrijwaring van loon- en premieheffing. Hiermee werd naar het naar het oordeel van de toenmalige regering adequaat ingespeeld op de behoeften van zelfstandige opdrachtnemers en hun opdrachtgevers.

De aanzienlijke groei van het aantal zelfstandigen was reden om de VAR in 2016 te vervangen door de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (Wet DBA). Het doel was om schijnzelfstandigheid tegen te gaan en de verantwoordelijkheid voor de afdracht van de juiste premies en belastingen bij opdrachtgevers als opdrachtnemers neer te leggen. Een mogelijkheid was om te werken met modelovereenkomsten die vooraf werden goedgekeurd door de Belastingdienst. Aan de modelovereenkomsten werd echter doelbewust niet meer dezelfde rechtsgevolgen verbonden als eerder aan de VAR en deze methode bood dan ook onvoldoende rechtszekerheid aan opdrachtgevers. Omdat er niet was voorzien in een aanpassing van het Burgerlijk Wetboek en er geen wettelijke verduidelijking werd geboden aan zelfstandigen wanneer men mag werken buiten dienstbetrekking heeft deze wet de kern van het probleem niet weten op te lossen. De invoering van de Wet DBA veroorzaakte zoveel onrust onder zelfstandigen en opdrachtgevers dat de regering destijds besloot tot het instellen van een handhavingsmoratorium. Dit moratorium heeft uiteindelijk geduurd tot 1 januari 2025. Door de lengte van dit moratorium zijn er ook weer tal van andere problemen ontstaan en is de behoefte aan zekerheid alleen maar toegenomen.

In de tussenliggende periode is er gewerkt aan een webmodule voor zzp'ers als hulpmiddel. Opdrachtgevers konden via een online vragenlijst een indicatie krijgen of bij een opdracht gewerkt kon worden met een zelfstandigen of dat er sprake was van een arbeidsovereenkomst. In januari 2021 is een pilot van de Webmodule Beoordeling Arbeidsrelatie (WBA) online gegaan. Deze pilot is een half

jaar later weer beëindigd omdat deze niet genoeg duidelijkheid kon bieden. Ook was er kritiek op de webmodule omdat er onvoldoende gekeken zou worden naar het gezichtspunt 'extern ondernemerschap'. De webmodule was primair gericht op de opdrachtgever waardoor er belemmeringen zijn om naar het onderdeel 'extern ondernemerschap' te kijken daar deze buiten de werkrelatie ligt. Sinds 1 december 2023 werkt de overheid met een verbeterde webmodule, die sinds de zomer van 2024 steeds meer gebruikt wordt. Uit cijfers van het ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid blijkt dat er in ruim een op de drie beoordelingen van de webmodule er géén beoordeling van de arbeidsrelatie mogelijk bleek. De initiatiefnemers zien dit als een teken dat de wettelijke criteria onvoldoende zijn en te weinig zekerheid vooraf kunnen bieden.

De afgelopen decennia zijn er diverse pogingen ondernomen om rechtszekerheid te bieden aan zelfstandigen en opdrachtgevers over de kwalificatie van hun onderlinge werkrelatie. De gemene deler van deze pogingen is dat nooit is besloten om de kwalificatie te regelen via een wettelijk toetsingskader in het civiele recht. In de praktijk zien we nu dat door een werkrelatie alleen te toetsen aan de wettelijke bepalingen voor de arbeidsovereenkomst (artikel 7:610 BW), het niet mogelijk is om met instrumenten als de modelovereenkomst of een webmodule voldoende rechtszekerheid te bieden voor opdrachtgevers en zelfstandigen. Hierdoor bleef steeds de angst voor naheffingen vanuit de Belastingdienst bestaan. Door in het civiele recht een helder wettelijk toetsingskader te introduceren voor de vraag wanneer er geen sprake is van het werken in dienst van of onder gezag kan hiermee wel voldoende rechtszekerheid worden geboden. Het is met dit wetsvoorstel voor iedereen duidelijk aan welke criteria men moet voldoen om de zekerheid te hebben dat men kan werken als zelfstandige. Met deze kaders kan dan ook voor de fiscale en sociale zekerheidsrechtelijke gevolgen - naheffingsrisico's - zekerheid worden geboden of er gewerkt kan worden als zelfstandige.

2.3.4 Aanbeveling nr. 198 van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO)

Nederland is sinds de oprichting in 1919 lid van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO). De ILO hoort sinds 1945 bij de 'familie' van de Verenigde Naties.⁷⁸ De ILO geeft conventies en aanbevelingen aan de Leden (de deelnemende landen). De ILO stelt in aanbeveling nr. 198 (2006) dat nationale wetgevers het onderscheid tussen werknemer en zelfstandige helder moeten vastleggen en daarbij instrumenten zoals wettelijke vermoedens mogen inzetten.

⁷⁹80

Enkele belangrijke elementen uit de aanbeveling zijn:

- Nationaal beleid dient richtsnoeren te geven aan betrokken partijen om het onderscheid tussen werknemers in loondienst en zelfstandigen effectief vast te stellen.
- Verhulde arbeidsrelaties, zoals die het ware juridische statuut verhullen, moeten worden bestreden.
- Leidend is de feitelijke uitvoering van de overeenkomst.
- De Leden moeten, om het vaststellen van de arbeidsrelatie te vergemakkelijken, overwegen om:

⁷⁸ https://www.boomportaal.nl/tijdschrift/ArA/ArA_1568-6639_2018_012_001_001

⁷⁹ <https://webapps.ilo.org/static/english/inwork/cb-policy-guide/employmentrelationshiprecommendationno198.pdf>

⁸⁰ <https://www.sampol.be/2006/12/een-stap-vooruit-in-de-strijd-tegen-schijnzelfstandigen>

- een breed scala aan middelen faciliteren om de arbeidsrelatie te bepalen.
- te voorzien in een wettelijk vermoeden dat er sprake is van een arbeidsrelatie wanneer één of meer relevante indicatoren aanwezig is/zijn.
- te bepalen, na consultatie met representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties, dat werkenden met bepaalde kenmerken in het algemeen of in een bepaalde sector ofwel werknemer ofwel zelfstandig werkende zijn.

Ook noemt de aanbeveling voorbeelden van criteria die opgenomen kunnen worden om de arbeidsrelatie te kwalificeren:

- A. Het feit dat het werk wordt uitgevoerd volgens instructies en onder toezicht van een andere partij; dat de werknemer in de organisatie van de onderneming is geïntegreerd; dat het werk uitsluitend of voornamelijk wordt verricht ten behoeve van een andere persoon; dat het persoonlijk door de werknemer moet worden verricht; dat het binnen specifieke werkuren of op een door de opdrachtgever gespecificeerde of overeengekomen locatie plaatsvindt; dat het een bepaalde duur en continuïteit heeft; dat het de beschikbaarheid van de werknemer vereist; of dat het gebruikmaakt van gereedschappen, materialen en machines die door de opdrachtgever worden verstrekt.
- B. Het feit dat er sprake is van periodieke loonbetaling aan de werknemer; dat dit loon de enige of voornaamste inkomstenbron van de werknemer vormt; dat er loon in natura kan worden verstrekt (zoals eten, huisvesting of vervoer); dat er rechten worden erkend zoals wekelijkse rust en jaarlijkse vakantie; dat de opdrachtgever reiskosten betaalt die de werknemer maakt om het werk te verrichten; of dat de werknemer geen financieel risico draagt.

Verhouding tot de Zelfstandigenwet

De Zelfstandigenwet heeft op hoofdlijnen belangrijke elementen overgenomen van aanbeveling nr. 198. De wet introduceert criteria en een commissie om de arbeidsrelatie vast te stellen; aan de hand van een zelfstandigetoets, een werkrelatietoets en in sommige gevallen sectorale toetsing als aanvulling op artikel 7:610 BW wordt vastgesteld of een zelfstandige kan werken buiten dienstbetrekking; er wordt bepaald of werkenden niet in dienst van een werkgever zijn en veel van de criteria die de ILO vaststelt worden meegenomen in de werkrelatietoets en anderen kunnen worden meegenomen in een sectorale toets.

Op het eerste gezicht lijkt het element van de bedoeling van de partijen af te wijken van de ILO-bepaling dat de feitelijke uitvoering van de overeenkomst bepalend is in de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Indieners maken hierbij de kanttekening dat de bedoeling slechts een van de vier criteria van de werkrelatietoets is waar aan alle vier de criteria moet worden voldaan en op zichzelf niet doorslaggevend is. De feitelijke uitvoering van de overeenkomst is daarnaast leidend. De drie overige criteria gaan namelijk over de feitelijke uitvoering. Bovendien stelt de ILO-aanbeveling niet dat het géén onderdeel van de kwalificatie mag zijn. De wil moet getoetst worden aan de feiten, en dat wordt in deze wet geregeld.

2.4 Beleidsanalyse achter gekozen inhoud en opzet van het voorstel

Het is noodzakelijk dat de mogelijkheid om te wekren als zelfstandige een wettelijke basis krijgt met democratische legitimatie, in plaats van dat de rechter hier noodgedwongen een invulling aan moet geven door middel van jurisprudentie. De rechtsstaat vereist dat burgers vooraf weten welke regels op hen van toepassing zijn en welke rechten en plichten zij hebben. Dit volgt uit het legaliteitsbeginsel, dat bepaalt dat ingrijpende rechtsgevolgen hun grondslag moeten vinden in een wet die op democratische wijze tot stand is gekomen. De indieners zijn zich er van bewust dat volledige exactheid vooraf ook met de criteria uit deze Zelfstandigenwet niet bestaat. Daarmee sluiten zij aan bij de opmerking van de Raad van State over de VBAR, die stelt dat de casuïstische beoordeling van de arbeidsrelatie deze exactheid simpelweg niet mogelijk maakt. De initiatiefnemers zijn echter wel van mening dat de duidelijkere criteria van de Zelfstandigenwet een grote stap zetten richting meer rechtszekerheid. De wisselende interpretaties in de jurisprudentie in het huidige stelsel maken plaats voor wettelijke criteria op de juiste plek in het Burgerlijk Wetboek. Bovendien biedt de Commissie Beoordeling Toetsingskader Zelfstandigenwet de mogelijkheid tot een laagdrempelige toetsing vooraf, die een precedentwerking heeft en daarmee voor brede groepen duidelijkheid kan scheppen door middel van *rulings*.

Zolang de wetgever haar verantwoordelijkheid niet pakt door een duidelijk wettelijk kader te bepalen kunnen burgers en bedrijven vooraf niet goed inschatten welke regels op hun situatie van toepassing zijn, wat leidt tot rechtsonzekerheid, langdurige procedures en onvoorziene financiële risico's. Met dit wetsvoorstel pakt de wetgever haar verantwoordelijkheid om deze impasse te doorbreken.

De initiatiefnemers menen dat de wetgever in een democratische rechtsstaat moet beslissen over fundamentele vragen rond de grenzen tussen werknemerschap en ondernemerschap. Dit heeft de Hoge Raad in meerdere uitspraken ook geïmpliceerd door te verwijzen naar wetgevingsinitiatieven. Zo ontstaat er voor zelfstandigen en opdrachtgevers vooraf rechtszekerheid over hun rechtspositie.

2.4.1 Inspiratie uit de Belgische Arbeidsrelatiewet

Deze wet baseert zich voor delen op de Arbeidsrelatiewet in België. Dit hoofdstuk gaat verdiepend in op de achtergrond en context van de Belgische Arbeidsrelatiewet, alsmede de inhoud van de wet. Daar moet bij worden opgemerkt dat er verschillen bestaan tussen de sociale zekerheidswetten in Nederland en België. België kent verplichte sociale statuten voor werknemers, ambtenaren en zelfstandigen. Zij moeten verplicht zijn aangesloten bij sociale fondsen waar bijvoorbeeld ook zorgverzekeringskosten door worden geregeld. Dit is fundamenteel anders ingericht dan in Nederland evenals het pensioenstelsel in België anders is ontworpen. Ook zijn de verschillen in behandeling tussen werknemers en zelfstandigen in de fiscaliteit en sociale verzekeringen in België (nog) kleiner dan in Nederland; er is op dit moment sprake van een veel gelijk spelveld. Daarom zetten de initiatiefnemers in de Zelfstandigenwet de nodige stappen om het spelveld in Nederland ook gelijk te maken.

Achtergrond van de Arbeidsrelatiewet

Toen de Belgische politiek werkte aan de Arbeidsrelatiewet (2006) was het kwalificatievraagstuk van de werkrelatie al decennialang een thema van discussie. Net als in Nederland kende België een periode van rechtsonzekerheid voor

zelfstandigen en opdrachtgevers.⁸¹ Het was immers niet voldoende om volledig uit te gaan van contractsvrijheid omdat er misbruik gemaakt kon worden van de zelfstandige werkrelatie om wettelijke en sociale plichten te omzeilen. Daarom is het arbeidsrecht in Nederland dwingend: om de kwetsbare werknemer te beschermen.

In aanloop naar de Arbeidsrelatiewet is het ingewikkelde vraagstuk van de kwalificatievraag op verschillende manieren ingevuld in België.⁸² Vanaf 1999 kende men daar de UNIZO-formule.⁸³ Met dit puntensysteem van 12 sociaaleconomische indicaties kon bepaald worden of een werkende als zelfstandige werkt. Opvallend was dat het ene criterium expliciet meer meeweegt dan het andere criterium. Extra opvallend was dat de vrije wil der partijen géén onderdeel was. UNIZO, een belangengroep en -netwerk voor ondernemers, hoopte dat de wetgever haar criteria zou overnemen. Dit is nooit gebeurd. De rechtspraak heeft zich echter wél in grote uitspraken op de criteria gebaseerd.⁸⁴

Sinds kwalificatiearresten van het Hof van Cassatie krijgt de kwalificatie die partijen aan een overeenkomst geven meestal voorrang. Degene die beweert dat er sprake is van schijnzelfstandigheid moet dat bewijzen. Toch kan de rechter de samenwerking alsnog als een arbeidsovereenkomst beoordelen: de feitelijke uitvoering was leidend.⁸⁵

Na een lange periode van rechtsonzekerheid, invullingen vanuit de sector en de rechtspraak pakte de Belgische wetgever de handschoen op en maakte ze met de Arbeidsrelatiewet een einde aan de onduidelijkheid over het werken met zelfstandigen.

De inhoud van de wet

In België wordt de kwalificatie van een arbeidsrelatie bepaald door de Arbeidsrelatiewet. Deze wet biedt een kader om vast te stellen of een werkrelatie valt onder een arbeidsovereenkomst of een aannemingsovereenkomst. De wet bevat neutrale en algemene criteria, sectorale weerlegbare vermoedens en een administratieve commissie die arbeidsrelaties kan kwalificeren.

Algemene en neutrale criteria

De wet stelt neutrale criteria vast die geen doorslaggevende rol mogen spelen bij de beoordeling van een arbeidsrelatie. Dit zijn onder andere de titel van de overeenkomst, inschrijving bij sociale zekerheid, registratie bij de Kruispuntbank voor Ondernemingen en de fiscale behandeling van inkomsten. Deze criteria bepalen of werk buiten dienstbetrekking kan worden verricht, zonder de werkelijke uitvoering van de relatie te beïnvloeden. Daarnaast zijn er vier algemene criteria die in samenhang worden beoordeeld:

1. De 'wil van de partijen'.
2. Vrijheid van organisatie van de werktijd
3. Vrijheid in de organisatie van het werk
4. De mogelijkheid tot 'hiërarchische controle'

⁸¹ <https://www.sampol.be/2006/12/een-stap-vooruit-in-de-strijd-tegen-schijnzelfstandigen>

⁸² Handhaving van de schijnzelfstandigenproblematiek in België Een onderzoek naar de vraag of het Belgische systeem als inspiratiebron kan dienen voor het handhavingprobleem in Nederland. Jeltje Bakker.

⁸³ Regenmortel 2006, p. 55.

⁸⁴ Zie bijvoorbeeld, Arbrh. Leuven 26 oktober 2001, NjW 2002 en Arbrb. Mechelen, A.R. 75628, 15 mei 2002.

⁸⁵ <https://www.advocatenkantoor-mattijs.be/nl/nieuws/rechtsinfo/67-schijnzelfstandigheid>

Hoewel de wil en de bedoeling van de partijen een belangrijk rol speelt weegt de feitelijke uitvoering van de overeenkomst ook zwaar. Indien de werkelijke omstandigheden niet overeenstemmen met de gekozen kwalificatie, heeft de feitelijke uitvoering voorrang.

Vrijheid van organisatie van de werktijd en vrijheid in de organisatie van het werk zijn belangrijke elementen in de beoordeling. Indien een persoon zijn werktijden niet vrij kan bepalen, gebonden is aan een strikt uurrooster of verplicht is instructies op te volgen, wijst dit op een arbeidsovereenkomst. Een aannemingsovereenkomst wordt eerder aangenomen wanneer de persoon over ruime autonomie beschikt, zelf zijn werktijden bepaalt en de mogelijkheid heeft zich te laten vervangen. Het laatste doorslaggevend criterium is de mogelijkheid tot 'hiërarchische controle'. Indien een gezagsverhouding bestaat waarbij controle op de *uitvoering* van het werk mogelijk is, duidt dit op een arbeidsovereenkomst. De controle hoeft niet voortdurend te zijn, maar moet in principe kunnen worden uitgeoefend.

Sectorale criteria

De Arbeidsrelatiewet laat toe om specifieke criteria op te stellen voor bepaalde sectoren, zolang deze niet afwijken van de algemene en neutrale criteria, die ook altijd blijven gelden (en waar een beroep op gedaan kan worden). In de praktijk zijn dergelijke sectorale criteria nog niet ingevoerd. Voor sommige economische sectoren, waaronder de bouw, bewaking, vervoer, schoonmaak, landbouw en tuinbouw, geldt een weerlegbaar vermoeden van een arbeidsovereenkomst. Deze maatregel werd in 2012 bij wet aangewezen om schijnzelfstandigheid in deze sectoren tegen te gaan. Dit omdat deze aantoonbaar kwetsbaar zijn voor schijnzelfstandigheid, bijvoorbeeld door arbeidsmigranten. Wanneer in deze sectoren meer dan de helft van een lijst aan criteria wordt vervuld, wordt vermoed dat de arbeidsrelatie een arbeidsovereenkomst is. Deze criteria hebben onder andere betrekking op financieel en economisch risico, beslissingsmacht over financiën en beleid, de verplichting tot een resultaatsverbintenis en de garantie op een vast inkomen ongeacht de bedrijfsresultaten. Dit rechtsvermoeden is overigens weerlegbaar door te toetsen aan de vier algemene criteria.

Commissie Arbeidsrelaties

Om te voorkomen dat een verkeerde kwalificatie tot problemen leidt, kan een Administratieve Commissie een uitspraak doen over de aard van de arbeidsrelatie. Zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers kunnen een aanvraag indienen zolang de arbeidsrelatie loopt. De commissie geeft een kwalificatie die drie jaar geldig is en vatbaar is voor beroep bij de arbeidsrechtbank. De commissie speelt echter geen rol in de handhaving. In de praktijk wordt hier relatief weinig gebruik van gemaakt. In 2021 werden slechts 27 beslissingen genomen, een daling ten opzichte van voorgaande jaren. Gemiddeld gaat het om 25 beslissingen per jaar.

2.4.2 Keuze voor een wettelijke kwalificatie in plaats van jurisprudentie

Het Deliveroo-arrest laat zien dat de rechter aan de hand van alle relevante omstandigheden beoordeelt of er sprake is van een arbeidsovereenkomst. Dit blijkt uit de overwegingen waarin de Hoge Raad uitlegt hoe de rechter naar de vereisten 'arbeid', 'loon', 'in dienst van' en 'gedurende zekere tijd' moet kijken (rov. 3.2.2).

De bedoeling van partijen doet er bij het kwalificeren van de arbeidsrelatie niet toe. Als de feiten op een arbeidsovereenkomst wijzen, is er sprake van een arbeidsovereenkomst: *“Voor deze kwalificatie is niet van belang of partijen de bedoeling hadden de overeenkomst onder de wettelijke regeling van de arbeidsovereenkomst te laten vallen”* (rov. 3.2.4). Boek 3 en Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek en de Haviltex-norm zijn wél van toepassing in de uitlegfase van de overeenkomst tussen partijen. In deze uitlegfase onderzoekt de rechter welke rechten en verplichtingen partijen zijn overeengekomen. Deze interpretatie geschiedt volgens de Haviltex-maatstaf, waarbij niet alleen de letterlijke tekst van de overeenkomst van belang is, maar ook de bedoelingen van partijen en de verwachtingen die zij redelijkerwijs van elkaar mochten hebben. Dit betekent dat de subjectieve bedoelingen en wederzijdse verwachtingen van partijen een rol spelen bij het vaststellen van de inhoud van de overeenkomst (rov. 3.2.3, participatieplaatsenarrest).

In de praktijk zorgt dit toch nog voor veel rechtsonzekerheid bij zelfstandigen en hun opdrachtgevers. Zij spreken vaak een opdrachtovereenkomst af en menen dat er geen gezagsverhouding is. Als de rechter later vaststelt dat die gezagsverhouding er toch is – samen met arbeid en loon – dan vallen ze alsnog onder de arbeidsovereenkomst. Ook als dit niet de bedoeling van beide partijen was. Daarnaast sluit het feit dat iemand opdrachten mag weigeren of zich mag laten vervangen een arbeidsovereenkomst niet uit (zie rov. 3.3.4 en 3.3.5). Daarom is het voor alle partijen lastig om vooraf te weten of ze met een werknemer of met een echte zelfstandige te maken hebben.

De onduidelijkheid ontstaat doordat het arbeidsrecht alleen werkgevers en werknemers kent. De zzp’er heeft nu geen eigen wettelijke kwalificatie in het arbeidsrecht, maar wel als partij bij de overeenkomst van opdracht. Artikel 7:610 BW beschrijft enkel de arbeidsovereenkomst, en artikel 7:400 BW beschrijft de overeenkomst van opdracht. Wanneer feitelijk aan de vereisten van een arbeidsovereenkomst wordt voldaan, is het dwingendrechtelijk een arbeidsovereenkomst. Ook wanneer beide partijen dat niet wensen.

De Hoge Raad geeft aan dat zij geen reden ziet om via de rechtspraak nieuwe regels te maken, aangezien de wetgever voornemens is zaken wettelijk te veranderen. (zie rov. 3.2.6). Dit vloeit ook voort uit het legaliteitsbeginsel.

De conceptwet Vbar doet een poging om het arbeidsrecht te verduidelijken. De initiatiefnemers zijn van mening dat deze wet vooraf niet voldoende zekerheid kan bieden over de kwalificatie van een arbeidsrelatie. De initiatiefnemers volgen bovendien de redenering van de Raad van State dat de conceptwet Vbar de structurele problemen rondom zzp’ers op de arbeidsmarkt niet oplost. Langs de volgende lijnen zien de initiatiefnemers dat de conceptwet Vbar tekortschiet.

1. De Raad van State stelt dat de conceptwet Vbar de rechtspraak (gedeeltelijk) codificeert en dus slechts een verduidelijking is van bestaande regels zonder fundamenteel iets te veranderen, zoals de positie van de zzp’er op de arbeidsmarkt. Terwijl een toekomstbestendige arbeidsmarkt juist modernisering behoeft. Door alleen bestaande jurisprudentie te bestendigen, wordt onvoldoende aandacht geschonken aan belangrijke (toekomstige) ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.
 - a. De Zelfstandigenwet doet dit wel door met heldere algemene en objectieve criteria af te bakenen wie mag werken als zelfstandige. Dit

- biedt meer duidelijkheid dan de conceptwet Vbar. Dit aparte juridische kader sluit aan bij de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de wensen van zelfstandig werkenden.
2. De Raad van State stelt terecht dat de conceptwet Vbar het werken 'in dienst van' niet adequaat verduidelijkt door twee 'zeer uiteenlopende' wettelijke criteria ('werkinhoudelijke en organisatorische sturing' en werken voor eigen rekening en risico) te introduceren.
 - a. De Zelfstandigenwet gebruikt heldere criteria die aantoonbaar bijdragen aan duidelijkheid over wanneer er in ieder geval geen sprake is van werken 'in dienst van'
 3. De Raad van State stelt dat de conceptwet Vbar de momenteel hoge druk op de kwalificatie van de arbeidsrelatie niet oplost. Het doet niks aan de grote verschillende behandelingen van het werknemerschap en zelfstandigheid.
 - a. De Zelfstandigenwet stelt enerzijds dat het speelveld tussen werknemers en zelfstandigen een stuk gelijk is geworden door de versoering van de zelfstandigenaftrek. Anderzijds stelt de Zelfstandigenwet voor dat zelfstandigen moeten beschikken over een adequate arbeidsongeschiktheids- en pensioenvoorziening. Hiermee wordt dus voorzien in het oplossen van een belangrijk knelpunt dat de Raad van State identificeert.

Van belang is ook dat de kwalificatie van de arbeidsrelatie nu door de Belastingdienst moet plaatsvinden in het kader van de handhaving van belastingwetgeving en de sociale zekerheid voor werknemers. De Belastingdienst heeft vanzelfsprekend belang bij voor hen hanteerbare regels. Waar de VBAR kiest voor een breed toetsingskader en vastlegging van jurisprudentie uit het verleden – met bestaande problemen rondom het element 'inbedding' tot gevolg – kiest dit wetsvoorstel voor verduidelijking van werken als zelfstandige door duidelijke criteria te formuleren wanneer er geen sprake is van 'werken in dienst van'. Daarnaast wordt de handhaving door de Belastingdienst van privaatrechtelijke contracten met een eigen onderzoeksplicht substantieel verlicht door deze verduidelijking, en de Commissie Beoordeling Toetsingskader Zelfstandigenwet, die een voor de Belastingdienst en UWV bindend oordeel kan geven.

2.4.3 Keuze voor een zelfstandigentoets

De keuze voor een zelfstandigentoets met objectieve criteria biedt een noodzakelijke verduidelijking en rechtszekerheid in het kwalificeren van arbeidsrelaties. Door in de zelfstandigentoets objectieve criteria in te voeren, wordt er naast de criteria uit de werkrelatietoets nadruk gelegd op elementen die een helder onderscheid maken. Dit draagt bij aan een transparanter en voorspelbaarder juridisch kader.

De zelfstandigentoets zoals voorgesteld in de Nederlandse context richt zich naast het objectiveren van de criteria ook op het creëren van een eerlijker speelveld en het vergroten van de sociale bescherming van zelfstandigen. Dit gebeurt door het waarborgen dat zelfstandigen daadwerkelijk ondernemend handelen en voldoende beschermd zijn tegen inkomensverlies bij bepaalde risico's. Door de zelfstandigentoets wordt de verantwoordelijkheid van zelfstandigen om zelf voor hun sociale vangnet te zorgen expliciet gemaakt, terwijl tegelijkertijd de transparantie en voorspelbaarheid van het juridisch kader worden verbeterd.

De zelfstandigentoets lost ook het huidige knelpunt rondom het gezichtspunt 'inbedding van werkzaamheden' op. Dit element zorgt momenteel voor veel rechtsonzekerheid. In een land als België speelt 'inbedding' geen rol bij de beoordeling. Dit element is gebaseerd op de Europese jurisprudentie die spreekt over 'structurele integratie van een werkende in een onderneming'. Wanneer iemand positief toets voor de zelfstandigentoets is iemand daarmee dus zelfstandig en onafhankelijk. Daarmee kan aannemelijk worden gemaakt dat een zelfstandige niet structureel geïntegreerd kan zijn in een onderneming wanneer hij of zij positief toetst aan de zelfstandigentoets.

Ook sluit de zelfstandigentoets aan bij het arrest FNV/KIEM van het Hof van Justitie van de Europese Unie 4 waar een onderscheid wordt gemaakt tussen het werknemerschap en het ondernemerschap. Het zijn van ondernemer is een indicatie voor het niet-zijn van werknemer. Het ontbreken van ondernemerschap kan daarmee een indicatie vormen voor werknemerschap. (rov. 3.8.3)

Op dit moment kent de civiele wetgeving geen betekenis toe aan het wel of niet zijn van ondernemer voor de vraag of een overeenkomst moet worden aangemerkt als arbeidsovereenkomst of niet. Voor het HvJEU is, in ieder geval bij het beantwoorden van sommige vragen, het onderscheid tussen de werknemer en de 'echte' ondernemer wel van belang. (rov. 3.9.12)

2.4.4 Keuze voor een werkrelatietoets

Zoals eerder gesteld hebben de initiatiefnemers voor inspiratie voor deze Zelfstandigenwet naar de Belgische Arbeidsrelatiewet (2006) gekeken. Deze wet introduceerde vier criteria om te bepalen of een arbeidsrelatie wordt gekenmerkt door gezag (loondienst) dan wel zelfstandigheid. Deze methode werd ingevoerd om meer rechtszekerheid te bieden en het probleem van schijnzelfstandigheid coherent aan te pakken, aangezien schijnzelfstandigen het sociale zekerheidsstelsel ondermijnen (door bijdragen te ontwijken) en de beschermende arbeidsregels omzeilen.⁸⁶ In de werkrelatietoets moet iemand aan alle vier de criteria voldoen om vast te stellen dat er in ieder geval geen sprake is van het werken in dienst van, samen met de zelfstandigentoets.

De keuzevrijheid van partijen bij het aangaan van een arbeidsrelatie is hiermee wettelijk gewaarborgd. Artikel 331 van de Belgische Arbeidsrelatiewet stelt expliciet dat partijen vrij zijn om de aard van hun arbeidsrelatie te kiezen. Dit betekent dat zij zonder wettelijke voorkeur kunnen kiezen tussen een arbeidsovereenkomst of een samenwerking op zelfstandige basis. Initiatiefnemers willen dit principe in Nederland ook borgen. Zij zijn ervan bewust dat de keuze van contractvorm in overeenstemming moet zijn met de feitelijke uitvoering van het werk, zodat misbruik van zelfstandigheid wordt voorkomen.

De criteria aanwezig in de werkrelatietoets bieden dit wettelijke kader om arbeidsrelaties correct te kwalificeren. Deze criteria zorgen er bovendien voor dat de feitelijke uitvoering van de arbeidsrelatie centraal staat bij de beoordeling, wat aansluit bij de ILO-aanbeveling die de bescherming van werknemers vooropstelt. Door de algemene criteria is het aan de voorkant duidelijker wie als zelfstandige

⁸⁶ <https://werk.belgie.be/nl/themas/arbeidsovereenkomsten/arbeidsrelatiewet-aard-van-de-arbeidsrelatie-loontrekkende#:~:text=Ge%C3%AFnspireerd%20door%20een%20aanbeveling%C2%A0van%20de,verzoenbaar%20zijn%20met%20deze%20kwalificatie>

mag werken, en dus ook wie niet. Daarmee bieden we zekerheid aan zelfstandigen en bieden we duidelijkheid over de (feitelijke) arbeidsrelatie, conform de aanbeveling van de ILO.

2.4.5 Keuze voor sectorale rechtsvermoeden

Ten slotte voorzien de initiatiefnemers, naar Belgisch voorbeeld, in de mogelijkheid om per sector een rechtsvermoeden van werknemerschap te hanteren, bijvoorbeeld als er sprake is van een verhoogd risico op schijnzelfstandigheid. Zo kan er maatwerk worden geleverd in sectoren die daaraan behoefte hebben, terwijl in andere sectoren de algemene toetsen volstaan. Daarmee houdt het voorstel rekening met de diversiteit van de arbeidsmarkt en voorkomt het overbodige regelgeving in sectoren waar minder risico's bestaan. Sommige sectoren kenmerken zich door specifiekere risico's of werkvormen, waardoor een algemene toets niet altijd voldoende onderscheid maakt tussen echte zelfstandigheid en een feitelijke gezagsverhouding.

Daarom is door de initiatiefnemers gekozen voor de mogelijkheid om een extra sectorale rechtsvermoeden te introduceren. In sectoren met een hoog risico op schijnzelfstandigheid kunnen aanvullende regels of een rechtsvermoeden van werknemerschap gelden. Zo blijft de algemene toets bruikbaar voor de hele arbeidsmarkt, terwijl er ruimte is om sectorspecifieke problemen aan te pakken. Dat voorkomt onnodige complexiteit in sectoren waar weinig behoefte is aan extra regels, maar geeft waar nodig wel de juiste bescherming.

Het sectorale rechtsvermoeden staat naast het rechtsvermoeden uit de conceptwet Vbar, die de initiatiefnemers ondersteunen.

2.4.6 Keuze voor een derdenverklaring

Voor publieke instanties die moeten handhaven op de werkrelatie is het van belang dat er concrete gezichtspunten zijn waar aan getoetst kan worden. Met name de invulling van de zelfstandigentoets door bijvoorbeeld een 'adequate' voorziening tegen arbeidsongeschiktheid of inkomensverlies bij pensionering behoeft een kader om handhaving eenvoudig te maken. Hierbij moet een relatie tussen overheid als controlerende partij en de markt als te controleren partij vormgegeven worden. Er zijn verschillende manieren waarop een dergelijke relatie kan worden vormgegeven. Die kunnen zijn: puur civiel, bijvoorbeeld met de hulp van private keurmerken, met het bestaan van derdenverklaringen, een stelsel van publiek-private verantwoordelijkheden en een publiek stelsel.

Eerder hebben de initiatiefnemers het vertrouwen in de markt uitgesproken om te komen tot een heldere invulling voor criteria uit de zelfstandigentoets. Zo is er gesproken over private keurmerken om het aangaan van een zelfstandige werkrelatie voor opdrachtgevers en zelfstandigen eenvoudig te maken en dit eenvoudig te toetsen vanuit de overheid. De initiatiefnemers vinden het belangrijk dat dit in de markt goed wordt opgepakt. Tegelijkertijd helpt het de markt ook om handvatten te krijgen om dit goed in te kunnen richten. Hiertoe zijn meerdere opties.

Het opzetten van een stelsel met publieke en private verantwoordelijkheden, zoals een stelsel van APK-keuringen, of het aankomende toelatingsstelsel voor

uitzendbureaus en andere bedrijven die arbeidskrachten ter beschikkingstellen (de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten) is interessant, maar vergt jaren om op te zetten. De problemen die deze wet moet oplossen zijn echter urgent en kunnen daar niet op wachten.

Het geheel aan de markt laten van een dergelijk systeem kan, naast de voordelen die initiatiefnemers inzien, leiden tot onzekerheid bij opdrachtgevers en terughoudendheid om zelfstandigen in te huren, omdat bedrijven er dan niet altijd gerust op zijn dat zij aan alle voorwaarden voldoen. Zeker bij de zelfstandigentoets kan dit lastig zijn, omdat die niet gaat over de uitvoering in de werkrelatietoets waar de opdrachtgever ook zicht op heeft, maar over kenmerken die de zelfstandigen zelf geregeld heeft. Daarnaast zal een zelfstandige niet altijd privacygevoelige informatie zoals het hebben van een verzekering voor arbeidsongeschiktheid met een opdrachtgever willen delen.

Private keurmerken kunnen daarop een uitkomst bieden, maar de ervaring leert dat de kwaliteit en werkbaarheid van private keurmerken zeer divers zijn. Daarmee willen de initiatiefnemers geenszins de inspanningen tenietdoen die nu in de markt worden gedaan om aan opdrachtgevers en zelfstandigen handvatten te geven om goede afspraken te maken.

Een tussenvariant om opdrachtgevers handvatten te bieden voor de zelfstandigenverklaring is het opzetten van een stelsel voor derdenverklaringen. Derdenverklaringen zijn verklaringen van externe derde deskundigen die houvast kunnen geven aan opdrachtgevers en ook in de handhaving relevant kunnen zijn.

Zo heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid derdenverklaringen gebruikt in de controle op de NOW-subsidies tijdens de coronaperiode. Dit gold voor verzoeken om vaststelling van een subsidie met een voorschot boven de € 20.000 of een vaststelling boven de € 25.000,-, Derden deskundigen waren bijvoorbeeld administratiekantoren, financieel dienstverleners zoals accountants, en brancheorganisaties.⁸⁷ De Belastingdienst vroeg een dergelijke verklaring ook bij uitstel van betaling bij bijzondere omstandigheden.⁸⁸ Een verklaring van een deskundige derde is niet ongebruikelijk bij subsidieaanvragen of subsidievaststellingen.

Deze derdenverklaringen werden door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gebruikt om de data-analyse en risicogerichte steekproef goed in te richten.⁸⁹ De initiatiefnemers achten het wenselijk dat de overheid dan modellen voor deze derdenverklaringen beschikbaar stelt. De overheid heeft veel contact met de koepels van fiscaal dienstverleners.

Deze verklaringen bieden geen absolute rechtszekerheid, maar zijn een goede deskundige blik van een onafhankelijke derde. Daardoor biedt het opdrachtgevers vertrouwen dat opdrachtnemers daadwerkelijk aan de zelfstandigentoets voldoen. Ze kunnen uitvoerders helpen in hun risico-selectie bij de controle.

Voor zelfstandigen is dit ook een werkbaar systeem. Er wordt geen verplichting opgelegd om een aanvraag te doen, dus zelfstandigen die dit niet nodig achten

⁸⁷ [Staatscourant 2020, 29256 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen.](#)

⁸⁸ [Uitstel van betaling voor ondernemers bij bijzondere omstandigheden.](#)

⁸⁹ [kwalitatieve Evaluatie NOW](#)

kunnen gewoon met vertrouwen verder werken. Zelfstandigen voor wie dit behulpzaam is kunnen een derde deskundige zoeken die het best bij hen past. 70% van de zelfstandigen heeft hulp bij zijn belastingzaken.⁹⁰ Vaak hebben zij een financieel adviseur, zoals een belastingadviseur of (mkb-)accountant. Deze deskundigen hebben daardoor goed zicht op de onderneming van de zelfstandigen en kunnen een dergelijke derdenverklaring afgeven indien de zelfstandige aan de voorwaarden voldoet.

⁹⁰ [Eerste Kamer der Staten-Generaal](#).

3. Hoofdpijnen van het voorstel

Het wetsvoorstel creëert een apart wettelijk toetsingskader dat antwoord moet geven op de vraag “mag een persoon als zelfstandige werkzaamheden uitvoeren voor een zakelijke opdrachtgever?”. Juridisch gezien bepaalt het toetsingskader (zelfstandigentoets, werkrelatietoets, en sectorale toets tezamen) of iemand een zelfstandige is die werkzaamheden mag verrichten voor een zakelijke opdrachtgever zonder dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst. Het toetsingskader stelt voorwaarden waarop gebaseerd kan worden dat er bij de werkrelatie in ieder geval geen sprake is van gezag/in dienst zijn van een werkgever.

Met dit wettelijk toetsingskader introduceert de wetgever na meer dan twintig jaar discussie wettelijke spelregels rondom het werken met en als zelfstandige. Als sinds 2006 dringen organisaties als de ILO en de Europese Commissie aan bij Nederland op een wettelijk toetsingskader.

Zelfstandigentoets

Allereerst wordt er, via de zelfstandigentoets, gekeken naar de zelfstandige zelf. Is degene een zelfstandige en voldoet hij of zij aan de voorwaarden die er in dit wetsvoorstel worden gesteld? Dit is in lijn met een recente uitspraak van de Hoge Raad, die aangeeft dat ook elementen die buiten de werkrelatie liggen mee kunnen wegen bij in de beslissing met betrekking tot de kwalificatie voor een opdrachtovereenkomst.⁹¹ Met een aparte zelfstandigentoets wordt het voor opdrachtnemers, opdrachtgevers en handhavende instanties eenvoudiger om elementen die buiten de werkrelatie liggen zoals extern ondernemerschap, te toetsen.

Werkrelatietoets

Daarnaast wordt er gekeken naar de werkrelatie zelf en de invulling daarvan. De werkrelatietoets vereist dat er aan vier criteria is voldaan om te toetsen of er sprake is van afwezigheid van gezag. De criteria hiervoor zijn overgenomen uit de Arbeidsrelatiewet die al jaren op een goede manier functioneert in België. Dit zorgt ervoor dat dit wetsvoorstel in lijn is met jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie op basis van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Europese werknemersbegrip.

Sectorale toets

Tot slot biedt deze wet nog een extra mogelijkheid, via een sectorale toetsing, om op sectorniveau een extra rechtsvermoeden voor werknemerschap te introduceren. Deze sectorale toets is bedoeld voor sectoren met een verhoogd risico op schijnzelfstandigheid en uitbuiting. Hiermee ontstaat de mogelijkheid om misstanden effectiever aan te pakken.

Deze drie toetsen zijn allemaal even belangrijk; er is geen rangorde en men moet voldoen aan alle drie de toetsen.

Door de introductie van een helder wettelijk toetsingskader voor deze kwalificatievraag wordt er meer rechtszekerheid geboden aan zelfstandigen en opdrachtgevers. Daarnaast wordt de bedoeling van de partijen wettelijk beter vastgelegd. Deze werkt beide kanten op: het niet op basis van vrije wil werken als

⁹¹ BW 7:400

zelfstandige is een uitsluitingsgrond voor deze wet. Doordat er ook voorwaarden aan het werken als zelfstandigen worden gesteld ontstaat er een gelijk spelveld op de arbeidsmarkt tussen werknemers en zelfstandigen, wat past in het ingezette beleid.

Naast dit wetsvoorstel werkt de regering aan de introductie van een civielrechtelijk rechtsvermoeden op basis van een uurtarief. Dit rechtsvermoeden wordt door de initiatiefnemers omarmt. In combinatie met dit conceptwetsvoorstel van de regering, zorgt dit initiatiefwetsvoorstel ervoor dat de sociale bescherming van (schijn)zelfstandigen verbeterd. Ook biedt dit wetsvoorstel de mogelijkheid voor sectoren met een hoog risico op schijnzelfstandigheid om een sectoraal rechtsvermoeden te introduceren. In dit wetsvoorstel gaan de vrijheid van zelfstandigen en verantwoordelijkheden en bescherming voor zelfstandigen hand in hand met elkaar waardoor er een gezonde balans ontstaat.

Commissie Beoordeling Toetsingskader Zelfstandigenwet

Er wordt, naar Belgisch voorbeeld, een Commissie Beoordeling Toetsingskader Zelfstandigenwet opgericht om zelfstandigen, opdrachtgevers en toezichthouders in de praktijk duidelijkheid te verschaffen over de kwalificatie van hun werkrelatie. Oordelen van deze commissie zijn bindend voor handhavende instanties zoals de Belastingdienst. Door de mogelijkheid van een laagdrempelige toetsing vooraf en tijdens een werkrelatie ontstaat er rechtszekerheid voor partijen. Oordelen en adviezen van deze commissie zorgen niet alleen voor rechtszekerheid op individueel niveau maar dragen ook bij aan collectieve rechtszekerheid en duidelijkheid bij partijen vanwege de werking die er vanuit gaat. Voor arbeidsjuristen en andere adviseurs wordt het op basis van beslissingen van de Commissie eenvoudiger om partijen te adviseren over de geschikte werkrelatie. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat alle overeenkomsten ter beoordeling worden voorgelegd aan de commissie. Het openbaar publiceren van adviezen en beslissingen moet leiden tot regulering en ordening in de markt. Tot slot draagt deze commissie bij aan het ontlasten van de rechtspraak en bezwaarafdelingen, en het dejuridiseren van kwesties rondom kwalificatie van arbeidsrelaties.

Belang arbeidsovereenkomst

De criteria voor de kwalificatie voor zelfstandigheid doen geen afbreuk aan de positie en het belang van de arbeidsovereenkomst. Het arbeidsrecht blijft dwingendrechtelijk voor diegene met een arbeidsovereenkomst. Initiatiefnemers zien dat het merendeel van de werkenden en werkgevers een dienstverband prefereren. Daar is het stelsel van cao's en collectieve afspraken waardevol. Dit wetsvoorstel beoogt dan ook niet om het aandeel zelfstandig werkenden te vergroten of te verkleinen, maar om duidelijkheid te bevorderen

Verskil met de huidige rechtspraktijk

In de huidige situatie wordt een werkrelatie bij het voldoen aan de criteria 'loon', 'arbeid' en 'gezag' automatisch aangemerkt als een arbeidsovereenkomst. Het omgekeerde geldt echter niet: het enkel voldoen aan criteria voor zelfstandigheid biedt vooraf geen rechtszekerheid dat de opdrachtnemer als zelfstandige kan werken. Hierdoor ontstaat rechtsonzekerheid voor zelfstandigen, die hun status steeds moeten bewijzen. Opdrachtgevers voelen continu het risico van het mogelijk onbewust niet goed geregeld hebben van de werkrelatie. Dit wetsvoorstel introduceert een evenwichtige benadering waarin de vrijheid om te werken als zelfstandige wordt gewaarborgd, de zelfstandigheid duidelijk wordt afgebakend, er

extra eisen worden gesteld om te mogen werken als zelfstandigen zoals een voorziening voor inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid, en waarin tegelijkertijd bescherming wordt geboden en de mogelijkheid om via sectorspecifiek rechtsvermoeden problemen rondom (schijn)zelfstandigheid op te kunnen lossen.

Aan de ene kant biedt dit wetsvoorstel meer duidelijkheid aan zelfstandigen en opdrachtgevers om te werken buiten dienstbetrekking. Dit wettelijke toetsingskader vervangt de bestaande gezichtspunten uit het Deliveroo-arrest in het bepalen of er sprake is van zelfstandigheid. Hierdoor wordt er anders gekeken naar zaken die in de praktijk tot veel rechtsonzekerheid leiden zoals de inbedding van functies of werkzaamheden. Dit onderdeel van het bredere begrip gezag speelt geen rol in dit toetsingskader omdat middels de zelfstandigentoets wordt geborgd dat de persoon niet structureel geïntegreerd kan zijn in een organisatie wanneer hij/zij toetst als zelfstandigen. Door aan te sluiten bij de criteria zoals ze gelden in België past dit ook binnen het Europese recht. Gezag blijft hierbij een van de criteria om te toetsen of er sprake is van een arbeidsovereenkomst. Er wordt slechts meer duidelijkheid en rechtszekerheid geboden over de vraag wanneer er nu sprake is van een werkrelatie die buiten de arbeidsovereenkomst wordt verricht.

Aan de andere kant vereist dit wetsvoorstel meer verantwoordelijkheid van zelfstandigen door voorzieningen rondom arbeidsongeschiktheid en pensionering te verwachten. Dit in het kader van het gelijke speelveld op de arbeidsmarkt en sociale bescherming. Ook ontstaat er de mogelijkheid om op sectoraal niveau een rechtsvermoeden te introduceren. Deze beide kanten van het wetsvoorstel gaan hand in hand en brengen zaken weer in balans: ruimte en rechtszekerheid voor zelfstandigen (en opdrachtgevers) in combinatie met meer verantwoordelijkheid, een gelijk speelveld en betere sociale bescherming.

Rechtszekerheid voor zelfstandigen

De zelfstandigenwet voorziet erin dat een opdrachtnemer die aan de drie toetsen voldoet en blijft voldoen, onweerlegbaar als zelfstandige wordt gekwalificeerd. Hierdoor ontstaat volledige duidelijkheid voor zowel opdrachtnemer als opdrachtgever, waarmee de huidige onzekerheid in de kwalificatie van werkrelaties wordt weggenomen.

Andere groepen werkenden die geen werknemer maar ook geen zelfstandig ondernemer zijn

Er is nog een andere categorie werkenden – waar dit wetsvoorstel niet op van toepassing is – , namelijk de zelfstandigen niet zijnde zelfstandig ondernemers. In de inkomensheffing wordt dan gesproken over ‘resultaat uit overig werk’, oftewel resultaatgenieters. Dit kan zich voordoen bij alle typen werkzaamheden. Het gaat dan bijvoorbeeld om werkenden die geen eigen onderneming runnen, maar af en toe een klus naast andere werkzaamheden uitvoeren.

Ook valt te denken aan werkzaamheden waarbij er geen sprake is van werken in dienst van maar het ook overduidelijk is dat de werkende geen zelfstandig ondernemer is. Afhankelijk van hoe de afspraken en voorwaarden waaronder wordt gewerkt zijn vormgegeven, is het in die situaties goed denkbaar dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst. Een veelgehoord voorbeeld hiervan zijn bijvoorbeeld folder- en krantenbezorgers, of werkenden die incidenteel bijdragen

in vakbladen schrijven tegen een vergoeding, maar dus niet onder 'gezag' staan. Ook na invoering van dit wetsvoorstel zal er sprake kunnen zijn en blijven van dergelijke resultaatgenieters en/of bijverdieners. Daarbij geldt dat deze werkenden op basis van een andere overeenkomst dan een arbeidsovereenkomst werkzaamheden verrichten. Doorgaans gaat het om een overeenkomst van opdracht. Deze groep valt expliciet niet onder de Zelfstandigenwet. Bij juridische invulling van dit wetsvoorstel is daar rekening mee gehouden.

Het toetsingskader: zelfstandigen- werkrelatie- en sectorale toets.

Het wetsvoorstel bestaat uit een wettelijk toetsingskader met drie toetsen. Deze toetsen zijn gelijkwaardig aan elkaar: men moet aan alle drie de toetsen voldoen om werkzaamheden te mogen verrichten als zelfstandige buiten de arbeidsovereenkomst. Daarnaast introduceert dit wetsvoorstel een onafhankelijke, neutrale commissie die zich kan buigen over de beoordeling en interpretatie van (elementen in) deze drie toetsen.

1. **Zelfstandigentoets:** Deze toets geeft antwoord op de vraag *"Is iemand een zelfstandige conform de Zelfstandigenwet waardoor deze werkzaamheden kan verrichten als zelfstandige voor een zakelijke opdrachtgever buiten dienstbetrekking?"*
2. **Werkrelatietoets:** Deze toets geeft antwoord op de vraag *"Voldoet de werkrelatie tussen werkende en werkverstrekker aan de vier criteria waardoor er geen sprake is van gezag/in dienst zijn van een werkgever?"*
3. **Sectoraal rechtsvermoeden:** Deze toets geeft antwoord op de vraag: *"Gelden er binnen de sector waarin de werkzaamheden worden uitgevoerd extra regels die wijzen op de aanwezigheid van een arbeidsovereenkomst?"*

Voor de toetsing moet worden uitgegaan van de werkelijke uitvoering van de werkrelatie. Hiermee wordt aangesloten bij het bestaande rechtsbeginsel dat niet alleen de contractuele afspraken, maar ook de feitelijke uitvoering bepalend is voor de kwalificatie van de werkrelatie.

Opdrachtgevers en zelfstandigen zijn primair zelf verantwoordelijk voor de uitvoering, onderbouwing en bewijslast van de drie toetsingen. Er is geen sprake van een publiekrechtelijke instantie die toetsen afneemt. De initiatiefnemers willen nadrukkelijk nieuwe onnodige regeldruk bij opdrachtgevers en zelfstandigen voorkomen.

Voor beide toetsingen, maar meer specifiek voor de zelfstandigentoets, zien de initiatiefnemers een belangrijke rol weggelegd voor maatschappelijke initiatieven en marktpartijen. Het is de verwachting dat brancheorganisaties, belangenverenigingen en/of marktpartijen gaan inspelen op een deugdelijke onderbouwing voor beide toetsen. Dat kan bijvoorbeeld met (juridisch getoetste) vragenlijsten, keurmerken of bewijsstukken. Hierdoor zullen de regeldruk en administratieve lastendruk beperkt blijven bij zowel bij de overheid als handhavende partij als bij opdrachtgevers en zelfstandigen.

Wel zien de initiatiefnemers een rol weggelegd voor de systematiek van derdenverklaring voor het beide toetsen, maar specifiek voor de zelfstandigentoets aangezien die buiten de werkrelatie ligt en het voor een opdrachtgever lastig is om deze te toetsen. Het werken met een derdenverklaring kan ook voor de handhavende instanties veel vereenvoudiging van de handhaving betekenen.

Dit wetsvoorstel biedt een evenwichtige oplossing voor de kwalificatie van werkrelaties, waarbij zowel de vrijheid van zelfstandigen als de bescherming van werkenden wordt gewaarborgd. Door duidelijke criteria te hanteren, wordt rechtszekerheid gecreëerd voor zowel zelfstandigen als opdrachtgevers, terwijl tegelijkertijd wordt voorkomen dat werkenden gedwongen worden tot zelfstandigheid zonder de daaraan verbonden rechten en bescherming. Het wetsvoorstel beoogt daarmee een modern en evenwichtig kader te scheppen voor de regulering van werkrelaties in Nederland.

3.1 Zelfstandigentoets

In dit onderdeel wordt de kwalificatie van een persoon als zelfstandige bepaald aan de hand van vijf criteria. De positie van de zelfstandige staat hierbij centraal. Hiermee wordt de positie van een zelfstandige wettelijk erkend, afgebakend en verankerd. Ook biedt deze zelfstandigentoets de mogelijkheid om zaken die buiten de werkrelatie liggen zoals het gezichtspunt 'extern ondernemerschap' zoals bevestigd door de Hoge Raad in het Uber-arrest, mee te wegen in de kwalificatie. Door dit een aparte plek te geven in de zelfstandigentoets is dit eenvoudiger te toetsen voor uitvoerende organisaties die nu worstelen met het toetsen van zaken die buiten de werkrelatie liggen.

Hoewel deze criteria geen rol spelen bij de beoordeling van de werkrelatie, zijn ze wel een voorwaarde om als zelfstandige te mogen werken. Ze waarborgen dat een zelfstandige daadwerkelijk als zodanig kan opereren in het economisch verkeer en op de arbeidsmarkt. Wanneer iemand via deze zelfstandigentoets als zelfstandige te kwalificeren is, kan er geen sprake zijn van structurele integratie van een individu in een organisatie. Daarmee past de zelfstandigentoets ook in het Europese juridische kader ten aanzien van het kwalificatievraagstuk.

Daarnaast beschermen de criteria zowel de opdrachtgever, als de zelfstandige als de samenleving. Ze zorgen ervoor dat bepaalde risico's niet op de maatschappij worden afgewenteld en dragen bij aan een gelijk speelveld tussen zelfstandigen en werknemers. Ook beperken ze de noodzaak voor zelfstandigen om een beroep te doen op de sociale zekerheid wanneer zij onvoldoende maatregelen hebben getroffen om risico's af te dekken.

Deze wet biedt zelfstandigen de vrijheid om zelfstandig te werken, maar koppelt die vrijheid aan de verantwoordelijkheid om onvoorziene risico's niet op de samenleving af te wentelen. Door middel van criteria worden beperkte basisvoorwaarden gesteld aan zelfstandig ondernemerschap. Dit helpt problematiek zoals uitbuiting, onderbetaling en de uitholling van het sociale vangnet te voorkomen.

Het is aan de zelfstandige zelf om te onderbouwen waarom hij voldoet aan de criteria in de zelfstandigentoets. Deze onderbouwing deelt hij met de opdrachtgever, en wanneer nodig met de handhavende instantie. Dit kan middels een derdeverklaring. De opdrachtgever heeft een eigen verantwoordelijkheid om na te gaan of de onderbouwing adequaat is. De verantwoordelijkheid van de opdrachtgever om de onderbouwing van de zelfstandige te controleren betreft een inspanningsverplichting. Dit betekent dat er geen risicoaansprakelijkheid ontstaat bij een onjuiste kwalificatie, tenzij er sprake is van opzet of grove nalatigheid. Het

is niet mogelijk om een opdrachtgever verantwoordelijk te houden voor zaken waar hij geen zicht op heeft of geen weet van kan hebben. De derdeverklaring kan een goed instrument zijn voor het afgeven van de zelfstandigentoets.

Voor de invulling en vormgeving van deze zelfstandigentoets zien de initiatiefnemers een belangrijke rol weggelegd voor maatschappelijke organisaties en marktpartijen. Het is de verwachting dat brancheorganisaties, belangenverenigingen en/of marktpartijen gaan inspelen op een deugdelijke onderbouwing van de zelfstandigentoets. Dat kan bijvoorbeeld met (juridisch getoetste) vragenlijsten, keurmerken, bewijsstukken of een advies van de Werkrelatiecommissie. Hierbij is het streven dat de regeldruk en administratieve lastendruk bij opdrachtgevers en zelfstandigen zo beperkt mogelijk blijft.

Criteria zelfstandigentoets:

De zelfstandigentoets bestaat uit vijf criteria. Een werkende is een zelfstandige volgens de Zelfstandigenwet wanneer diegene voldoet aan alle onderstaande criteria. Een zelfstandige onderbouwt waarom diegene voldoet aan deze criteria.

Een zelfstandige:

1. werkt voor eigen rekening en risico
2. voert een deugdelijke administratie
3. uit zich in het economisch verkeer als zelfstandig ondernemer
4. heeft een adequate voorziening getroffen tegen het risico van arbeidsongeschiktheid
5. voorziet in een proportionele bijdrage voor een voorziening tegen inkomensverlies en/of armoedeval bij pensionering.

Ad 1. De zelfstandige werkt voor eigen rekening en risico

Het is aannemelijk dat iemand een zelfstandige is wanneer diegene werkt voor eigen rekening en risico. Bij de onderbouwing kan onder andere gekeken worden naar de volgende zaken. Dit zijn geen limitatieve vereisten maar slechts elementen om invulling te geven aan dit criterium. Het is niet noodzakelijk dat een zelfstandige aan alle onderstaande criteria voldoet. Het gaat hier om indicaties die helpen bij het onderbouwen of een zelfstandige werkt voor eigen rekening en risico.

- De zelfstandige verwerft inkomsten via het maken van winst uit onderneming
- De zelfstandige draagt aansprakelijkheid voor schulden van het bedrijf
- De zelfstandige draagt aansprakelijkheid voor extra werkzaamheden bij herstelwerkzaamheden
- De zelfstandige loopt een financieel risico bij niet betaling door klanten
- De zelfstandige loopt een financieel risico bij in gebreke stelling of schade.
- De zelfstandige spreekt niets af over doorbetaling bij ziekte
- De zelfstandige heeft over een bepaalde periode meerdere opdrachten of meerdere opdrachtgevers

Ad 2. De zelfstandige voert een deugdelijke administratie

Het is aannemelijk dat iemand een zelfstandige is wanneer diegene een deugdelijke administratie voert. Daarmee wordt continuïteit beoogt. Bij de onderbouwing of een zelfstandige een deugdelijke administratie voert kan onder andere gekeken worden naar de volgende zaken. Dit zijn geen limitatieve vereisten maar slechts elementen om invulling te geven aan dit criterium. Het is niet noodzakelijk dat een zelfstandige aan alle onderstaande criteria voldoet. Het

gaat hier om indicaties die helpen bij het onderbouwen of een zelfstandige een deugdelijke administratie voert.

- Ze zelfstandige heeft een deugdelijke administratie volgens Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR)
- De zelfstandige heeft een KvK-inschrijving
- De zelfstandige heeft een btw-nummer, met uitzondering van zelfstandigen die op basis van een SBI-code geen btw-nummer toegekend hoeven te krijgen
- De zelfstandige heeft een zakelijke rekening
- De zelfstandige factureert opdrachtgever(s) voor uitgevoerd werk volgens artikel 35a Wet OB
- De zelfstandige werkt met een geldige overeenkomst van opdracht, overeenkomst voor aanneming van werk of een andere relevante overeenkomst, die voldoet aan de wettelijke eisen

Ad 3. De zelfstandige uit zich in het economisch verkeer als zelfstandig ondernemer

Het is aannemelijk dat iemand een zelfstandige is wanneer diegene zich ook zo uit in het economische verkeer. Bij de onderbouwing of een zelfstandige zich in het economisch verkeer uit als zelfstandig ondernemer kan onder andere gekeken worden naar de volgende zaken. Dit zijn geen limitatieve vereisten maar slechts elementen om invulling te geven aan dit criterium. Het is niet noodzakelijk dat een zelfstandige aan alle onderstaande criteria voldoet. Het gaat hier om indicaties die helpen bij het onderbouwen of een zelfstandige zich in het economisch verkeer uit als zelfstandig ondernemer.

- De zelfstandige besteedt tijd of geld aan het vinden van klanten. Denk aan actieve acquisitie, het maken van reclame, sponsoring, lidmaatschap van een netwerkclub, het bezoeken van netwerkactiviteiten of het plaatsen van advertenties.
- De zelfstandige maakt zich bekend en is vindbaar als ondernemer. Hierbij valt te denken aan zaken als een website, visitekaartjes, een zakelijk emailadres of een logo.
- De zelfstandige doet zelf investeringen in apparatuur, materialen, opleidingen of andere middelen die nodig zijn voor het uitvoeren van de werkzaamheden.

Ad 4. De zelfstandige heeft een adequate voorziening getroffen tegen het risico van arbeidsongeschiktheid

Onder 'adequaat' wordt verstaan: een voorziening die aansluit bij gangbare normen binnen de markt voor arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, zoals een private verzekering, of het aantoonbaar beschikken over voldoende eigen vermogen als financieel vangnet.

De vormgeving van deze adequate voorziening is aan de zelfstandige zelf. Daarbij moet worden aangemerkt dat deze voorziening in de ruime zin van het woord moet worden geïnterpreteerd. Als het wetsvoorstel BAZ (aov zzp) wordt aangenomen en ingevoerd, is daarmee door de wetgever de norm voor een adequate voorziening gesteld, namelijk de basisverzekering.

Voor zelfstandigen waarvan de inkomsten uit zelfstandige arbeid geen hoofdkomen vormen geldt dat de voorziening in verhouding mag worden ingevuld met het aandeel van de inkomsten uit zelfstandig inkomen ten opzichte van andere inkomsten.

Ad 5. De zelfstandige voorziet in een proportionele bijdrage voor een voorziening tegen inkomensverlies en/of armoedeval bij pensionering.

De vormgeving van deze proportionele bijdrage voor een voorziening is aan de zelfstandige zelf. Daarbij moet worden aangemerkt dat deze voorziening in de ruime zin van het woord moet worden geïnterpreteerd. Hierbij valt te denken aan pensioensparen, een storting in een pensioenfonds, een individuele lijfrente, een (vastgoed)beleggingsportefeuille of een andere vorm van pensioenvoorziening.

Of een pensioenvoorziening adequaat blijkt valt niet met absolute rechtszekerheid op voorhand te zeggen. De zelfstandige dient dat zelf te motiveren. Dit kan op verschillende manieren en is in beginsel vrij aan de zelfstandige.

Het Nibud raadt niet een vaste vervangingsratio aan: een passend pensioen sluit enerzijds aan op het uitgavenpatroon van de ontvanger na pensionering, maar heeft tegelijkertijd een betaalbare premie in de opbouwfase.⁹² Onder meer het Nibud, maar ook andere organisaties, heeft tools ontwikkeld voor zzp'ers om dit uit te rekenen en te regelen.⁹³ Deze kunnen een rol spelen bij de onderbouwing van de adequaatheid van de pensioenvoorziening.

Er is door prof. dr. Marike Knoef onderzoek gedaan naar de toereikendheid van pensioenen. In dit onderzoek⁹⁴ zijn ook drie maatstaven geanalyseerd, om te bepalen of mensen genoeg pensioen sparen: de 70%-maatstaf, een enquête naar de beoogde uitgaven en het levenscyclusmodel. Alle drie de maatstaven hebben hun voor- en nadelen.

Daarnaast zijn er groepen zelfstandigen die wel onder een collectieve pensioenregeling vallen. Daardoor voldoen zij via die weg aan de verplichting om een adequate pensioenvoorziening te hebben. Allereerst is er in enkele sectoren een verplichting ook voor zelfstandigen tot deelname aan een bedrijfstakpensioenfonds, zoals voor schilders en delen van de bouw. Ook zijn er zzp'ers die verplicht onder een beroepspensioenfonds vallen. Tot slot kunnen zelfstandigen als zij de overstap van werknemer naar zzp'er maken vrijwillig de pensioenregeling van de oude werkgever voortzetten. Dat mag maximaal tien jaar.

Voor zelfstandigen voor wie de inkomsten uit zelfstandige arbeid geen hoofdkomen vormen, geldt dat de voorziening in verhouding mag worden ingevuld met het aandeel van de inkomsten uit zelfstandig inkomen ten opzichte van andere inkomsten.

3.2 Werkrelatietoets

De werkrelatietoets is een toets op afwezigheid van gezag/dienstverband. De vier criteria zijn afkomstig uit het toetsingskader in de Arbeidsrelatiewet in België. De vier criteria zijn gelijkwaardig aan elkaar. Er moet aan alle vier criteria zijn voldaan om buiten dienstbetrekking te kunnen werken.

⁹² <https://www.nibud.nl/nieuws/op-weg-naar-een-adequaate-pensioen/>

⁹³ <https://www.nibud.nl/onderwerpen/pensioen/pensioen-en-zzp/>

⁹⁴ Prof. dr. M.G. Knoef, Dromen over een goed pensioen: ori gami en datascience, oratie 5 oktober 2018, Universiteit Leiden.

Oprachtgevers en zelfstandigen onderbouwen in hun overeenkomst waarom de werkrelatie uitgevoerd kan worden buiten de arbeidsovereenkomst. De aparte expliciete onderbouwing op basis van een wettelijk toetsingskader maakt het voor uitvoerende instanties eenvoudiger om te handhaven. Oprachtgevers en opdrachtnemers weten daarentegen aan welke criteria de werkrelatie dient te voldoen en dient te blijven voldoen om de werkzaamheden met of als zelfstandige uit te voeren.

Bij deze toetsing gelden er vier criteria die zijn overgenomen uit de Belgische Arbeidsrelatiewet (Programmawet I van 27 december 2006), zoals uitgewerkt door de Commissie Arbeidsrelaties. Deze Belgische criteria worden erkend als effectief bij het tegengaan van schijnzelfstandigheid en bieden inspiratie voor dit toetsingskader:⁹⁵

De werkrelatietoets bestaat uit de volgende vier criteria zijn:

1. **De vrijheid van organisatie van de werktijd.** Heeft de zelfstandige een grote mate van vrijheid om de eigen werktijd en/of verlof te bepalen?;
2. **De vrijheid van organisatie van het werk.** Heeft de zelfstandige een grote mate van vrijheid om zelf te bepalen hoe de werkzaamheden worden uitgevoerd of georganiseerd?;
3. **De afwezigheid van hiërarchische controle.** Kan de opdrachtgever directe hiërarchische controle over de zelfstandigen uitoefenen?
4. **De wil van de partijen.** Is het de bedoeling van partijen om te werken met en als zelfstandige?

Ad 1. De vrijheid van organisatie van de werktijd

Het gaat hierbij om alle elementen die wijzen op een grote mate van vrijheid van de organisatie van de werktijd. Onder de vrijheid van organisatie van de werktijd wordt onder meer verstaan dat een zelfstandige zelf zeggenschap heeft over wanneer het werk wordt uitgevoerd en dat de zelfstandige niet zonder eigen zeggenschap verplicht en dwingend aanwezig moet zijn volgens een werktijdregeling die of rooster dat in een onderneming is vastgelegd. Ook wordt hieronder verstaan een grote mate van vrijheid om verlofdagen en vakantiedagen zelf te kunnen bepalen.

Wel dient er bij de beoordeling van dit criterium altijd rekening gehouden te worden met zaken die voort vloeien uit de aard van een organisatie. Zo kunnen bepaalde beperkingen aan de vrijheid om de werktijd te organiseren het gevolg zijn van commerciële of organisatorische verplichtingen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan bepaalde openingstijden van een onderneming of het werken voor een evenement wat op een bepaalde datum of tijdstip plaats heeft. Het is dan logisch dat daar een verplichting uit voortvloeit voor een zelfstandige om aanwezig te zijn zonder dat dit iets zegt over de mate van vrijheid die een zelfstandige heeft om de eigen werktijden te bepalen.

Dit geldt ook voor het werken met een dienstrooster: er is nog steeds sprake van vrijheid van werktijd wanneer een zelfstandige werkt in een vooraf vastgesteld dienstrooster mits diegene van te voren zelf de vrijheid heeft om te bepalen welke

⁹⁵ <https://werk.belgie.be/nl/themas/arbeidsovereenkomsten/arbeidsrelatiewet-aard-van-de-arbeidsrelatie-loontrekkende>

diensten die wel of niet wil werken. Wordt er voor de zelfstandige bepaald welk rooster diegene moet draaien, dan is die vrijheid niet in grote mate aanwezig.

Het vooraf (mits in grote mate van vrijheid) doorgeven en bepalen van werktijden in verband met bezetting of capaciteit, of het verzoek voor het invullen van timesheets met het oog op facturatie zijn elementen die op zichzelf geen beperking vormen van de vrijheid van organisatie van de werktijd.

Ad 2. De vrijheid van organisatie van het werk

Het gaat hierbij om alle elementen die wijzen op een grote mate van vrijheid van de organisatie en inrichting van de werkzaamheden. Bij de onderbouwing kan het gaan om de afwezigheid van zeer precieze gedetailleerde omschrijving van de uit te voeren taken, de afwezigheid van een zeer precieze uitvoeringstechnische instructies en de afwezigheid van uitvoeringstechnische beslissingen van een hiërarchische meerdere in het dagelijkse werk.

Ook hier geldt weer dat zaken die voort vloeien uit de aard van de organisatie deze elementen wel verenigbaar maken met de vrijheid van organisaties. Bijvoorbeeld omdat er breed in de branche, dus ook bij andere organisaties, voorgeschreven veiligheids- of kwaliteitsvereisten aanwezig zijn. In dat geval zegt dat niets over de vrijheid van organisatie van werk.

Ad 3. De afwezigheid van hiërarchische controle

Het gaat hierbij om alle elementen die wijzen op de afwezigheid van directe hiërarchische controle over een werkende. Hierbij valt te denken aan onderwerping aan een hiërarchische controle en de blootstelling aan interne sancties, rapporteringsplicht over de dagelijkse uitvoering van de taken, sancties die zijn opgenomen in de overeenkomst of negatieve gevolgen (ook al worden die niet uitdrukkelijk benoemd als sanctie) wanneer de instructies over de organisatie van het werk niet worden uitgevoerd. Ook het voeren van functioneringsgesprekken vallen hieronder.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat controle niet hetzelfde is als werken conform protocollen of algemene werkzaamhedeninstructies die moeten toezien op de kwaliteit en/of veiligheid op de werkvloer. Ook kunnen er binnen een zelfstandig samenwerkingsverband praktische afspraken worden gemaakt in verband met de organisatie, de aard en de omvang van het uit te voeren werk.

Ad 4. De wil van de partijen

De bedoeling van partijen is een van de vier criteria in de beoordeling van de werkrelatie. Beide partijen die een opdracht aangaan verklaren dat zij deze werkrelatie uit vrije wil als opdrachtovereenkomst aan gaan. Het gaat om de wil van de partijen zoals in de overeenkomst is uitgedrukt, op voorwaarde dat die wil overeenstemt met de concrete uitvoering van de arbeidsrelatie.

3.3 Sectoraal rechtsvermoeden

Nederland kent een grote mate van verscheidenheid tussen sectoren. Nederland heeft daarnaast ook een traditie om per sector specifieke afspraken te maken over tal van werk gerelateerde zaken. Deze wet borduurt voort op deze traditie en creëert de mogelijkheid om sectoren te benoemen waar een rechtsvermoeden wordt geïntroduceerd. Dit gaat om sectoren waar een verhoogd risico is

vastgesteld op fraude met betrekking tot de werkrelatie (schijnzelfstandigheid), en sectoren waar het eerder genoemde 'grijze gebied' tussen werknemerschap en zelfstandigheid extra groot en moeilijk door partijen in te vullen is. Ook dit sectoraal rechtsvermoeden is gebaseerd op positieve ervaringen uit België.

Bepaalde sectoren zijn vatbaarder voor het risico op schijnzelfstandigheid of fraude met de kwalificatie van de werkrelatie. Dit kan meerdere oorzaken hebben. Denk hierbij aan de situatie waarin de aard van de werkzaamheden zich lastig laten toetsen in algemene criteria zoals vastgelegd in de werkrelatietoets of aan de situatie waarin er sprake is van een lager, en mogelijk dus kwetsbaarder uurtarief. Uit onderzoek van ESB blijkt dat er bij dergelijke sectoren sprake is van een groter vermoeden van een arbeidsovereenkomst.⁹⁶

Om recht te doen aan de verscheidenheid van verschillende sectoren en om evidente schijnzelfstandigheid of misbruik van de kwalificatie van de werkrelatie tegen te gaan, biedt dit wetsvoorstel de mogelijkheid om op sectoraal niveau een extra rechtsvermoeden voor een arbeidsovereenkomst te introduceren. Het betreft hier de mogelijkheid om op basis van een set van meerdere sectorale criteria te kijken of men vermoedt dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst. Wanneer men voldoet aan een meerderheid van deze sectorale criteria, is er in de basis sprake van een arbeidsovereenkomst. Dit rechtsvermoeden is vervolgens wel weer weerlegbaar door te herkwalificeren aan de hand van de algemene criteria van de werkrelatie toets.

Voorbeeld

In België geldt een simpel maar effectief rechtsvermoeden voor het vervoer van goederen en personen. "Van personen die vervoer van goederen en personen verrichten met een voertuig waarvan zij geen eigenaar zijn, wordt vermoed dat zij werken in een arbeidsovereenkomst."

In België is er momenteel een extra sectoraal rechtsvermoeden in de volgende sectoren:

- Bouw
- Bewaking
- Vervoer van goederen en/of personen (zie bovenstaand voorbeeld)
- Schoonmaak
- Land- en tuinbouw
- Werken via een digitaal platform (uitvoering van de EU-richtlijn 2024/2831 betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk)

Deze afspraken worden per algemene maatregel van bestuur voor de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister van Economische Zaken vastgelegd op voordracht van sectoren zelf. Hoe deze voordracht wordt vormgegeven moet nader worden ingevuld.

Om onnodige regeldruk en overregulering bij wet te voorkomen wijzen de initiatiefnemers er bij deze nadere invulling op dat er voldoende draagvlak moet

⁹⁶ <https://esb.nu/vermoeden-van-werknemerschap-groter-bij-lager-uurtarief-zzper/#:~:text=Daarnaast%20introduceert%20het%20wetsvoorstel%20een,ontslagbescherming%20en%20doorbetaling%20bij%20ziekte>

bestaan bij opdrachtgevers en zelfstandigen in de betreffende sector. Het subsidiariteitsbeginsel is hierin leidend. De Sociaal-Economische Raad kan een rol in spelen in het voordragen van sectoren, het vormgeven van de aanvullende sectorale criteria en bij het verwerven van draagvlak bij alle relevante partijen.

3.4 Commissie Beoordeling Toetsingskader Zelfstandigenwet

Dit wetsvoorstel introduceert een Commissie Beoordeling Toetsingskader Zelfstandigenwet die op laagdrempelige en heldere wijze kan adviseren en beslissen over de vraag of een werkrelatie te kwalificeren is als overeenkomst tot opdracht zoals bespreken in de Zelfstandigenwet. Deze onafhankelijke commissie beoordeelt en adviseert partijen over de kwalificatie van de werkrelatie.

Dit kan op voorspraak van een van beide partijen of van partijen gezamenlijk. Beoordeling en advisering is mogelijk voorafgaand aan de overeenkomst of tijdens de werkrelatie tot een jaar na het aangaan van de overeenkomst.

Het belangrijkste doel van de commissie is vooral om de uitspraken een regulerende werking te laten hebben op markt partijen. Adviezen en beoordelingen worden openbaar worden gemaakt en zullen in eerste instantie in gaan op interpretaties van de criteria uit de zelfstandigen- en werkrelatietoets. Het is expliciet niet de bedoeling dat alle miljoenen werkrelaties een voor een door deze commissie getoetst worden. Door het openbaar publiceren van beoordelingen en adviezen gaat er een regulerende werking vanuit en wordt er aanvullende rechtszekerheid geboden aan opdrachtgevers en opdrachtnemers. Wanneer er een beslissing door de Commissie Beoordeling Toetsingskader Zelfstandigenwet wordt genomen, bijvoorbeeld over hoe bepaalde criteria in de werkrelatietoets of zelfstandigentoets moeten worden gewogen, is deze ook geldend voor andere opdrachtgevers en zelfstandigen die in vergelijkbare omstandigheden met elkaar willen werken. Zo is er als het ware sprake van een rulling die ook duidelijkheid geeft aan de rest van de marktpartijen. De openbaarmaking van uitspraken door de commissie draagt bij aan rechtsontwikkeling en biedt richtinggevende voorbeelden in de praktijk. De verwachting is dat marktpartijen en brancheorganisaties de voorbeelden van de Commissie Beoordeling Toetsingskader Zelfstandigenwet zullen gebruiken om partijen handvatten te bieden om tot een geschikte werkrelatie te komen.

Deze beoordelingen zijn bindend voor de handhavende instanties bij bijvoorbeeld de fiscale behandeling door de Belastingdienst en bij andere toezichthoudende instanties zoals UWV. Onderzocht moet worden of dit bredere werking kan hebben, ook bijvoorbeeld richting pensioenfondsen. De bindende werking van de adviezen van de Commissie is gemodelleerd naar het voorbeeld van de Belgische Commissie Arbeidsrelaties. Ook daar zijn de oordelen bindend voor sociale inspectiediensten, wat leidt tot meer rechtszekerheid zonder overbelasting van de rechterlijke macht.⁹⁷

Er is bij de commissie zelf geen bezwaar- en beroep mogelijk. Wel staat het partijen vrij om, net als in de huidige situatie, regulier de gang naar de rechter te maken. Bij beslissingen van handhavende instanties zoals de Belastingdienst en het UWV blijven de bestaande mogelijkheden van bezwaar- en beroep bestaan. Het ligt in de lijn der verwachting dat het aantal bezwaar- en beroepszaken zal

⁹⁷ <https://commissiearbeidsrelaties.belgium.be/nl/wetgeving.htm>

afnemen omdat uitspraken van de commissie enerzijds een regulerende werking zullen hebben voor opdrachtgevers en anderzijds bindend zijn voor handhavende instanties. Ook de onafhankelijkheid van de commissie kan bijdrage aan het afname van bezwaar- en beroepszaken bij de Belastingdienst, UWV en de Nederlandse Arbeidsinspectie.

De commissie wordt zeer laagdrempelig vormgegeven en kijkt neutraal naar de beoordeling van de werkrelatie zonder een voorkeur te hebben voor een arbeidsovereenkomst óf een opdrachtovereenkomst. De laagdrempeligheid uit zich onder meer in het gegeven dat er geen bijstand van een advocaat nodig is om een aanvraag bij de commissie te doen.

De commissie functioneert onafhankelijk. De samenstelling van de commissie wordt op voordracht van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en op voordracht van de minister van Economische Zaken vormgegeven. Zij dragen leden voor.

De nadere invulling van de procedure van de Commissie Beoordeling Toetsingskader Zelfstandigenwet wordt nader ingevuld middels een algemene maatregel van bestuur. De initiatiefnemers verwijzen daarbij expliciet naar de Commissie Arbeidsrelatie zoals deze in België is vormgegeven.

4. Uitvoerings- en handhavingsaspecten

Deze wet introduceert duidelijke criteria voor het kwalificeren een zelfstandige buiten dienstbetrekking kan werken, waardoor de beoordeling van arbeidsrelaties eenvoudiger en beter voorspelbaar wordt voor betrokkenen. Dit sluit aan bij de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, die stelt dat heldere wetgeving essentieel is voor effectieve naleving en handhaving. Dat versterkt de rechtszekerheid. Deze wet vermindert ook de druk op de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Omdat het verschil in fiscale en sociale behandeling tussen zelfstandigen en werknemers kleiner wordt – dat komt mede door de introductie van een verplichte arbeidsongeschiktheidsvoorziening en bestaande fiscale ontwikkelingen, zoals de afbouw van de zelfstandigenaftrek – neemt het belang van strategisch 'sturen op de kwalificatie'⁹⁸ door opdrachtgevers af. Dit beperkt de mogelijkheden om met oneigenlijke zelfstandigen te werken. Daarmee ontstaat ook minder noodzaak voor brede en intensieve handhaving zoals die nu plaatsvindt onder de Wet DBA. Omdat de wettelijke kwalificatie vereenvoudigd is en gebaseerd is op heldere criteria, wordt het voor toezichthouders zoals de Belastingdienst en de Nederlandse Arbeidsinspectie beter uitvoerbaar om toezicht te houden op correcte toepassing.

Daarnaast helpt de introductie van de zelfstandigentoets de handhavende instanties bij het beter beoordelen van zaken die buiten de werkrelatie tussen opdrachtgever/werkgever en zelfstandige/werknemer liggen. De Hoge Raad heeft in de beantwoording van pre-justitiële vragen in de zaak FNV/Uber aangegeven dat het element 'extern ondernemerschap' gelijkwaardig en volwaardig moet worden meegewogen bij de kwalificatie. Dit element ligt echter buiten de arbeidsrelatie. Dit maakt het voor handhavende instanties erg lastig en ingewikkeld om dit goed mee te nemen in de handhaving. Met een aparte zelfstandigentoets in combinatie met een mogelijke derdenverklaring wordt het veel eenvoudiger voor de handhavende instanties om dit element goed te toetsen.

Ook helpt de oprichting van de Commissie Beoordeling Toetsingskader Zelfstandigenwet die op verzoek van handhavende instanties adviezen en beoordelingen kan geven. Net als in België kan dit leiden tot een efficiënter en doelmatiger handhavingsregime, waarbij vooraf meer duidelijkheid bestaat en achteraf minder conflicten ontstaan over de aard van de werkrelatie. Dit vereist volgens de indieners minder capaciteit bij de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie.

De wet voorziet in de instelling van een Commissie Beoordeling Toetsingskader Zelfstandigenwet die op verzoek van partijen en handhavende instanties een beoordeling kan geven over de aard van de werkrelatie. Deze toets kan voorafgaand of tijdens de samenwerking plaatsvinden en werkt preventief: onduidelijkheden en geschillen over de kwalificatie worden zo tijdig ondervangen.

⁹⁸ Werkgevers of opdrachtgevers richten een arbeidsrelatie zó in (bijvoorbeeld via contracten of werkinstructies) dat deze formeel als opdracht of zelfstandig werk kan worden gekwalificeerd, terwijl deze sterk lijkt op een arbeidsovereenkomst.

Belastingdienst

Voor inspecteurs van de Belastingdienst is het eenvoudiger uitvoerbaar om op behapbare en toetsbare criteria te handhaven. In de huidige praktijk maakt het handhaven op arbeidsrelaties door middel van een holistische benadering en open normen het voor de Belastingdienst enorm complex en arbeidsintensief om succesvol te handhaven, zeker omdat individueel alle gezichtspunten getoetst moeten worden. Dit is zeer lastig uitvoerbaar. Om daadwerkelijk tot de juiste beoordeling te komen over de arbeidsrelatie, zal de Belastingdienst dus op de werkvloer moeten komen naar de praktijk. Dit is zeer arbeidsintensief. En uiteindelijk kan in de huidige situatie alleen de rechter bij verschil van inzicht duidelijkheid geven. De Algemene Rekenkamer benadrukt dat de Belastingdienst moeite heeft met het handhaven op schijnzelfstandigheid onder de Wet DBA.⁹⁹

Van belang is ook dat de kwalificatie van de arbeidsrelatie nu door de Belastingdienst moet plaatsvinden in het kader van de handhaving van belastingwetgeving en de sociale zekerheid voor werknemers. De Belastingdienst heeft vanzelfsprekend belang bij voor hen hanteerbare regels. Waar de Vbar kiest voor een breed holistisch toetsingskader en vastlegging van jurisprudentie uit het verleden – met voortzetting van de huidige problemen tot gevolg – kiest dit wetsvoorstel voor verduidelijking van werken als zelfstandige door duidelijke criteria op te nemen in de wet wanneer er in ieder geval geen sprake is van werken in dienst van een werkgever. Ten tweede wordt de handhaving door de Belastingdienst van privaatrechtelijke contracten met een eigen onderzoeksplicht substantieel verlicht door deze verduidelijking plus de derde verklaring en de Commissie Beoordeling Toetsingskader Zelfstandigenwet, die een voor de Belastingdienst en UWV bindend oordeel kan geven.

Daarnaast kunnen de indieners zich voorstellen dat de praktijk nadere standaardisatie gaat ontwikkelen rond de toetsen. De uitspraken van de Commissie Beoordeling Toetsingskader Zelfstandigenwet kan daar als basis voor dienen. Er kan ook gewerkt worden met een derdenverklaring, zoals bijvoorbeeld bij aanvragen voor de NOW¹⁰⁰ is gebeurd. Een deskundige legt een verklaring af dat de zelfstandige voldoet aan de zelfstandigentoets en dat de werkrelatie voldoet aan de wet. Deze derdenverklaring is dan voor de Belastingdienst voldoende onderbouwing voor de kwalificatie en daarmee fiscale behandeling. Vooralsnog hebben de initiatiefnemers geen voornemen een dergelijke derdenverklaring verplicht te stellen, maar zij kunnen zich voorstellen dat deze wel ontwikkeld wordt en beschikbaar komt in de praktijk, zodat op voorhand nog meer zekerheid geboden kan worden én de capaciteit bij de Belastingdienst verlicht wordt.

De Algemene Rekenkamer stelt dat het vaststellen of iemand als zelfstandige of als werknemer werkt voor alle betrokken partijen een uitdaging blijft.¹⁰¹ Dit probleem doet zich zowel voor bij de beoordeling vooraf in de dienstverlenende sfeer als achteraf bij handhaving. Volgens de Rekenkamer kunnen bedrijven en burgers regels alleen goed naleven als de wetgeving helder is, zonder dat er ingrijpende en kostbare handhavingsacties door de Belastingdienst nodig zijn.

⁹⁹ https://www.dezpp.nl/kabinet-schijnzelfstandigheid-handhaving-zzp-dossier-wet-dba/?utm_source=chatgpt.com

¹⁰⁰ <https://www.salarisvanmorgen.nl/2020/10/28/derdenverklaring-bij-vaststelling-now-hoe-zit-het-precies/>

¹⁰¹ <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2022/04/05/focus-op-handhaving-belastingdienst-bij-schijnzelfstandigheid>

Deze wet adresseert de door de Algemene Rekenkamer gesignaleerde knelpunten door duidelijke criteria te stellen voor de kwalificatie van arbeidsrelaties, wat de handhaving vergemakkelijkt.¹⁰²

Rechtspraak

In de rechtszaken die aangespannen zijn om een arbeidsrelatie aan te vechten, zijn verschillende onderliggende aspecten en factoren naar voren gekomen die bij de kwalificatie een rol spelen. In deze aspecten worden tevens de normen betrokken die de Belastingdienst beoordeelt ten aanzien van de zzp'er bij de aangifte inkomstenbelasting. Zoals winst, investeringen, risico, marketing/acquisitie, et cetera.

Door duidelijke en toetsbare criteria wettelijk vast te leggen, zal dit de rechterlijke macht ontlasten. Door veel meer duidelijkheid en rechtszekerheid aan de voorkant te garanderen, is een toetsing achteraf in minder gevallen noodzakelijk. Bovendien zal de Commissie Beoordeling Toetsingskader Zelfstandigenwet de rechtspraak ontlasten door werkrelaties te beoordelen en hierop te adviseren. Deze beoordelingen en adviezen zullen een precedentwerking hebben, waardoor minder individuele rechtszaken nodig zijn.

¹⁰² https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2022/04/05/focus-op-handhaving-belastingdienst-bij-schijnzelfstandigheid?utm_source=chatgpt.com

5. Verhouding tot bestaande en komende wet- en regelgeving

5.1 Verhouding tot conceptwetsvoorstel Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (Vbar)

Het kabinet werkt momenteel aan het conceptwetsvoorstel Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (Vbar). Dit wetsvoorstel voorziet in twee zaken. Het eerste deel betreft een verduidelijking van de definities van de arbeidsovereenkomst. Uitgangspunt daarbij is het werken in een arbeidsovereenkomst. Hierbij wordt beperkt gekeken naar de positie van de zelfstandige, blijft de wil der partijen buiten beschouwing en er is geen koppeling met sociale bescherming van zelfstandigen bij arbeidsongeschiktheid en pensionering. In het tweede deel wordt er een civielrechtelijk rechtsvermoeden geïntroduceerd op basis van een uurtarief. Onder dit uurtarief bestaat er het rechtsvermoeden op werknemerschap.

Voorliggend initiatiefwetsvoorstel voorziet in een duidelijker wettelijk toetsingskader voor de kwalificatie van een werkrelatie dan het conceptwetsvoorstel Vbar. Het initiatiefwetsvoorstel biedt meer rechtszekerheid door heldere, wettelijk verankerde, werkbare criteria aan te reiken voor de kwalificatie van werkrelaties. Dit vermindert de afhankelijkheid van rechterlijke interpretaties en sluit beter aan bij aanbevelingen van o.a. de Commissie Regulering van Werk (commissie-Borstlap), die pleitte voor normering en handhaafbaarheid van zzp-criteria.¹⁰³ Waar de Vbar kiest voor een breed toetsingskader en vastlegging van jurisprudentie uit het verleden – met bestaande problemen rondom het element ‘inbedding’ tot gevolg – kiest dit wetsvoorstel voor verduidelijking van werken als zelfstandige door duidelijke criteria te formuleren wanneer er geen sprake is van ‘werken in dienst van’. Het criterium inbedding speelt geen rol in het initiatiefwetsvoorstel.

Het initiatiefwetsvoorstel geeft wettelijke erkenning aan de positie van zelfstandigen. Daarnaast wordt er in dit initiatiefwetsvoorstel een koppeling gemaakt met sociale bescherming bij arbeidsongeschiktheid en pensionering. Dit sluit aan bij zorgen uit de consultatie over het Vbar-voorstel, waarin werd gewaarschuwd dat het ontbreken van erkenning van zelfstandigheid en de wil van partijen de rechtspraktijk zou frustreren.¹⁰⁴ Uit eerste onderzoeken onder het draagvlak bij de doelgroep zelfstandigen blijkt dat de Zelfstandigenwet op massale steun van 71% van de zelfstandigen kan rekenen. Hiermee wordt het belang van erkenning van de doelgroep en het draagvlak bij hen voor nieuwe wetgeving extra onderschreven.¹⁰⁵

Met het aanvaarden van dit initiatiefwetsvoorstel is het eerste deel van het conceptwetsvoorstel Vbar, dat ziet op de verduidelijking (Vba-deel), overbodig.

Het tweede deel van het conceptwetsvoorstel Vbar, dat ziet op het introduceren van een civielrechtelijk rechtsvermoeden, omarmen de initiatiefnemers. Zij juichen dit toe. Het draagt bij aan de doelstellingen van dit initiatiefwetsvoorstel om de

¹⁰³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/23/in-werk-vooruit-rapport-regulering-van-werk>

¹⁰⁴ <https://www.internetconsultatie.nl/beoordelingarbeidsrelaties>

¹⁰⁵ <https://bieb.knab.nl/ondernemen/zzpers-verrassen-politiek-grote-steun-voor-nieuwe-zelfstandigenwet#:~:text=Een%20overgrote%20meerderheid%20van%20de,de%20Tweede%20Kamer%20zouden%20zitten.>

positie van zelfstandigen te versterken en om onvrijwillige zelfstandigheid tegen te gaan. Invoering van het rechtsvermoeden kan ook de druk op handhaven op schijnzelfstandigheid verlichten, omdat een zelfstandigen aan de basis van de arbeidsmarkt die niet wenst te werken als zelfstandige hiermee een middel in handen krijgt om opdrachtgevers te vragen om een arbeidsovereenkomst.

Het conceptwetsvoorstel Vbar komt voort uit het SER-advies 'Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving'¹⁰⁶ Hierin wordt geadviseerd om een rechtsvermoeden op basis van een uurtarief te introduceren maar er wordt ook gewezen op de sociale bescherming van zelfstandigen. Voorliggend initiatiefwetsvoorstel is complementair aan het SER-advies uit juni 2021.

5.2 Verhouding tot conceptwetsvoorstel Basisverzekering Arbeidsongeschiktheid Zelfstandigen (BAZ)

Het kabinet werkt aan momenteel aan de conceptwet Basisverzekering Arbeidsongeschiktheid Zelfstandigen (BAZ). Dit wetsvoorstel stelt een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle zelfstandigen voor die hen bij duurzame en volledige arbeidsongeschiktheid voorziet in een bodeminkomen.

In het voorliggende initiatiefwetsvoorstel Zelfstandigenwet wordt er een adequate voorziening voor het risico van inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid als voorwaarde gesteld om als zelfstandige te werken voor een zakelijke opdrachtgever. Hierbij staat de keuzevrijheid van de zelfstandige om invulling te geven aan deze adequate voorziening voorop. Deze benadering komt tegemoet aan de kritiek van onder andere zzp-organisaties, dat zelfstandigen behoefte hebben aan autonomie en maatwerk in inkomensvoorzieningen. Tegelijkertijd wordt voldaan aan de aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid over het verplicht verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid.¹⁰⁷¹⁰⁸

In de ogen van de initiatiefnemers zijn deze twee wetten in elkaars verlengde. Mocht de wetgever de conceptwet Basisverzekering Arbeidsongeschiktheid Zelfstandigen (BAZ) aanvaarden, dan is dat de invulling van deze adequate voorziening zoals vormgegeven in voorliggend initiatiefwetsvoorstel.

¹⁰⁶ <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2021/sociaal-economisch-beleid-2021-2025.pdf>

¹⁰⁷ <https://www.stvda.nl/adviezen/publicaties/2020/07/23/arbeidsongeschiktheidsverzekering-voor-zzpers>

¹⁰⁸ <https://www.solopartners.nl/nieuws/persoonlijke-keuze-en-verplichte-aov/>

6. Verhouding tot bestaande en komende Europese en internationale afspraken

6.1 Verhouding tot Europees recht

De Zelfstandigenwet sluit aan bij het bestaande Europeesrechtelijke kader, net zoals in België, en maakt gebruik van objectieve toetsingscriteria die in alle lidstaten gelden.

Het Europese werknemersbegrip varieert per richtlijn en wordt ingevuld door de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU (HvJ-EU). Het hoofdkenmerk van een arbeidsverhouding is volgens het HvJ-EU dat iemand onder gezag werkt in ruil voor loon¹⁰⁹. Dit komt sterk overeen met de nationale definitie van een arbeidsovereenkomst in artikel 7:610 BW. Dit voorstel verandert de dwingendrechtelijke definitie niet, maar vult het gezagscriterium nauwkeuriger in door te bepalen wanneer er in ieder geval geen sprake is van werken in dienst van.

Werkrelatietoets

De Werkrelatietoets berust altijd op de feitelijke uitvoering van de werkzaamheden, zonder dat de formele benaming van de partijen doorslag geeft. De wil of bedoeling van de partijen is niet bepalend voor de beoordeling als deze niet overeenkomt met de feitelijke uitvoering van de werkrelatie, maar dient wel als voorwaarde om als zelfstandige te werken. Men moet aan alle vier de criteria van de werkrelatietoets voldoen.

De vijf criteria uit de zelfstandigentoets spelen geen rol bij de beoordeling van de feitelijke werkrelatie. Ze vormen wel de poortwachter: alleen wie aan al deze voorwaarden voldoet mag als zelfstandige werken. Deze criteria waarborgen dat een zelfstandige daadwerkelijk als zodanig kan opereren in het economisch verkeer en op de arbeidsmarkt. Wanneer iemand via deze zelfstandigentoets kwalificeert en er wordt getoetst of er wordt voldaan aan de werkrelatietoets, kan er per definitie geen sprake meer zijn van structurele integratie in een organisatie. Dan had deze persoon immers niet de zelfstandigentoets positief kunnen afronden. Zo sluit de toets naadloos aan op het Europese juridische kader voor de kwalificatievraag.

Het gezagscriterium volgt de HvJ-EU-jurisprudentie: het gaat niet alleen om instructies, maar ook om wie de tijd, plaats en inhoud van het werk bepaalt. Dit zijn de omstandigheden 'vrijheid van werkorganisatie' en 'vrijheid van werktijd' in ons voorstel, die samen de autonomie van de zelfstandige meten zoals vereist door Europese rechtspraak.

Het HvJ-EU vraagt om een geval-per-geval-beoordeling aan de hand van alle relevante feiten en omstandigheden. De breed geformuleerde toetsomstandigheden in onze wetgeving kunnen al deze feiten omvatten, zoals ook de Belgische Arbeidsrelatiewet laat zien.

¹⁰⁹ HvJ 3 juli 1986, 66/85, ECLI:EU:C:1986:284 (*Lawrie-Blum*).

Zelfstandigentoets

Een zelfstandige voldoet aan alle onderstaande voorwaarden. Een zelfstandige:

1. werkt voor eigen rekening en risico;
2. voert deugdelijke administratie;
3. treedt op als zelfstandig ondernemer in het economisch verkeer;
4. heeft een adequate voorziening tegen arbeidsongeschiktheid;
5. draagt bij aan een adequate pensioenvoorziening.

Ook het HvJ-EU hanteert in arresten zoals FNV/Kiem contra-indicaties voor werknemerschap – denk aan volledige afhankelijkheid of gebrek aan commerciële risico's – en bevestigt dat ondernemerschap blijkt uit eigen rekening en risico. Bovendien heeft het Hof geoordeeld dat zelfstandigen vrij moeten zijn om vervanging, weigering van opdrachten, meerdere opdrachtgevers en eigen werktijden te regelen. Hierdoor past de zelfstandigentoets binnen het Europese juridische kader.

6.2 Verhouding tot landspecifieke aanbevelingen Europees semester

De Europese Commissie en de Europese Raad publiceren ieder jaar in het Europees semester een aantal landspecifieke aanbevelingen. Al jaren wordt hier het onderwerp zelfstandigen, schijnzelfstandigheid en de sociale bescherming van zelfstandigen benoemd in de aanbevelingen die aan Nederland worden gegeven. In het Europees semester 2018 wordt er aanbevolen om werk te maken van de financiële prikkels die het aantrekkelijk maken om te werken als zelfstandige. De aanbeveling is onderdeel van een bredere EU-strategie voor eerlijke arbeidsvoorwaarden, zoals neergelegd in de Europese pijler van sociale rechten. Deze pleit voor betere sociale bescherming van alle werkenden, inclusief platformwerkers en zelfstandigen.¹¹⁰ Ook wordt er aanbevolen om te kijken naar adequate sociale bescherming van zelfstandigen en het tegengaan van schijnzelfstandigheid. Een vergelijkbare aanbeveling is er in 2019 waarbij voor het eerst wordt gesproken over zzp'ers. In 2020 zijn er geen landspecifieke aanbevelingen uitgekomen vanwege de COVID-19 pandemie. Vanaf 2021 heeft Nederland zich gecommitteerd aan het Herstel- en Veerkrachtplan waardoor er voor de Europese Commissie en de Europese Raad geen noodzaak bestaat om deze aandachtspunten opnieuw op te nemen in de landspecifieke aanbevelingen na 2021.

Europees semester 2018 – landspecifieke aanbevelingen Nederland

De recente werkgelegenheidsgroei kan grotendeels worden toegeschreven aan een stijging van het aantal mensen met een tijdelijk contract en van het aantal zelfstandigen. Het hoge en nog oplopende percentage tijdelijke contracten en de snelle stijging van het aantal zelfstandigen zonder personeel doen zich voor tegen de achtergrond van grote verschillen in de toepasselijke arbeidsregelgeving en ontslagbescherming en verschillen in fiscale wetgeving en wetgeving op het gebied van sociale zekerheid. Er zijn al enkele maatregelen genomen en onlangs zijn aanvullende maatregelen aangekondigd, maar sommige van deze factoren blijven werknemers financieel prikkelen om als

¹¹⁰ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_nl

zelfstandige te gaan werken, of in de hand werken dat werknemers worden aangenomen op basis van een tijdelijk contract. Daarnaast is de handhaving van de maatregelen om schijnzelfstandigheid aan te pakken, opgeschort tot 2020. Zelfstandigen zijn vaker onderverzekerd tegen arbeidsongeschiktheid en werkloosheid en bouwen vaker te weinig op voor hun oude dag. Dit kan ten koste gaan van de houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel op de lange termijn (pagina 4).

BEVEELT AAN dat Nederland de volgende actie onderneemt:

De prikkels om gebruik te maken van tijdelijke contracten en zelfstandigen zonder personeel verminderen, terwijl adequate sociale bescherming voor de zelfstandigen wordt bevorderd, en schijnzelfstandigheid aanpakken.(pagina 6)

Europees semester 2019 – landspecifieke aanbeveling Nederland

De groei van de werkgelegenheid in de afgelopen jaren was vooral het gevolg van tijdelijke contracten en zelfstandig werk, hoewel het aantal banen voor werknemers met vaste contracten sinds kort sterker groeit dan dat voor werknemers met tijdelijke contracten. Toch blijft het aandeel flexwerk hoog en blijft het een aanzienlijk deel van de arbeidsmarkt vertegenwoordigen. Het hoge percentage tijdelijke contracten en de snelle stijging van het aantal zelfstandigen zonder personeel doen zich voor in een context van grote verschillen in de toepasselijke arbeidsregelgeving en ontslagbescherming en verschillen in fiscale wetgeving en wetgeving op het gebied van sociale zekerheid. Er is een pakket maatregelen aangenomen (Wet arbeidsmarkt in balans) om het gemakkelijker te maken vaste werknemers in dienst te nemen en flexibele contracten minder flexibel te maken. Er moet nauwlettend worden toegezien op de uitvoering van deze maatregelen (die naar verwachting in 2020 in werking treden). Voorts zijn er maatregelen aangekondigd om de verplichting voor werkgevers om salarissen in geval van ziekte twee jaar te blijven doorbetalen, te verlichten. Tot nu toe zijn er echter geen andere concrete maatregelen genomen. Sommige van deze institutionele factoren zullen werknemers dan ook financieel blijven stimuleren om als zelfstandige te gaan werken of de voorkeur te geven aan het gebruik van de status van zelfstandige zonder personeel. Zelfstandigen zijn vaker onderverzekerd tegen arbeidsongeschiktheid en werkloosheid en bouwen vaker te weinig op voor hun oude dag, hetgeen ten koste kan gaan van de houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel op lange termijn. Daarnaast is de handhaving van de maatregelen om schijnzelfstandigheid aan te pakken, opgeschort tot 2020 (pagina 10)

BEVEELT AAN dat Nederland in 2019 en 2020 de volgende actie onderneemt:

2. De prikkels voor zelfstandigen zonder personeel verminderen en adequate sociale bescherming voor zelfstandigen bevorderen, en schijnzelfstandigheid aanpakken (pagina 13).

2020: Aanbeveling van de raad over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Nederland (COM(2020) 519 final).

BEVEELT AAN dat Nederland in 2020 en 2021 de volgende actie onderneemt:
De effecten op de werkgelegenheid en de sociale effecten van de crisis beperken en adequate sociale bescherming van zelfstandigen stimuleren.

2021: Geen Country Specific Recommendations verschenen.

2022: Aanbeveling van de raad over het economisch beleid van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Nederland (COM(2022) 621 final).

BEVEELT AAN dat Nederland in 2022 en 2023 de volgende actie onderneemt:
Adequate sociale bescherming voor zelfstandigen zonder personeel bevorderen, schijnzelfstandigheid aanpakken en prikkels om gebruik te maken van flexibele of tijdelijke contracten verminderen.

Dit initiatiefwetsvoorstel adresseert dezelfde zorgen zoals verwoord in de landspecifieke aanbevelingen en komt, samen met reeds ingezet beleid, met een adequate oplossing voor de geschetste problemen. Deze voorzieningen corresponderen met Richtlijn (EU) 2019/1152 betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden, waarin is opgenomen dat werkenden toegang moeten hebben tot sociale zekerheid en bescherming bij ziekte en ouderdom.¹¹¹ Sinds 2020 wordt de zelfstandigenaftrek fors afgebouwd van €7030 in 2020 naar €900 in 2027. Dit haalt de belangrijkste financiële stimulans voor het werken als zelfstandige weg. Dit initiatiefwetsvoorstel introduceert een adequate voorziening voor het risico van inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid en voor pensionering als voorwaarden om te mogen werken als zelfstandigen voor een zakelijke opdrachtgever. Hiermee wordt voldaan aan de aanbeveling rondom onderverzekering en sociale bescherming van zelfstandigen. Ook zal dit de financiële aantrekkelijkheid van zelfstandig werken verminderen, daar de zelfstandige kosten zal moeten maken voor het treffen van deze twee voorzieningen. Dit initiatiefwetsvoorstel kan mogelijk eerder in werking treden dan het conceptwetsvoorstel BAZ waardoor er eerder voldaan kan worden aan de aanbeveling. Ook introduceert dit initiatiefwetsvoorstel de mogelijkheid van een sectoraal rechtsvermoeden zodat er de mogelijkheid ontstaat om in sectoren waar er een verhoogd risico op misbruik en schijnzelfstandigheid bestaat een rechtsvermoeden voor werknemerschap te introduceren. Samen met het civielrechtelijke rechtsvermoeden uit het conceptwetsvoorstel Vbar op basis van een uurtarief wordt hiermee schijnzelfstandigheid aangepakt. Dit totaalpakket zorgt ervoor dat Nederland met dit initiatiefwetsvoorstel voldoende invulling geeft aan de landspecifieke aanbevelingen rondom het verminderen van de financiële prikkels voor het werken als zelfstandige, het versterken van de positie van de zelfstandigen en hun duurzaam zelfstandig ondernemerschap, het verbeteren van de sociale bescherming van zelfstandigen en het tegengaan van schijnzelfstandigheid.

¹¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32019L1152>

6.3 Verhouding tot Europees Herstel- en Veerkracht Plan

Dit wetsvoorstel past binnen Nederlandse het Herstel- en Veerkrachtplan, het sluit aan bij aan de drie hervormingen rondom zelfstandigen die in het plan staan en draagt bij aan het halen van de drie doelen rondom zelfstandigen die zijn gebaseerd op de landspecifieke aanbevelingen. Dit wetsvoorstel gaat ten aanzien van de landspecifieke aanbeveling rondom het gelijke speelveld tussen werknemers en zelfstandigen, de oneigenlijke prikkels voor zelfstandigen en de adequate sociale bescherming zelfs verder dan de kabinetsplannen zoals nu ingediend bij de Europese Commissie. Daarmee kan dit wetsvoorstel een potentiële korting voor het niet behalen van de mijlpaal rondom het wetsvoorstel BAZ juist helpen voorkomen omdat het een beter en sneller alternatief kan zijn voor deze hervorming voor de periode waarin de wet BAZ niet in werking kan treden.

Op 10 oktober 2022 heeft Nederland de definitieve versie van het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan gepubliceerd. Hierin staan drie hervormingen genoemd bij onderdeel 4.1 'Versterken van de arbeidsmarkt en een goed pensioen' die toezien op zelfstandigen. Het gaat daarbij om de volgende drie maatregelen:

1. Verlaging van de zelfstandigenaftrek (maatregel 4.1H1 pag. 183.)
2. Arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen (aov zvp) (maatregel 4.1H2: pag. 188.)
3. Aanpak schijnzelfstandigheid (maatregel 4.1H4: pag. 195.)

Deze drie maatregelen zijn gebaseerd op de landspecifieke aanbevelingen van de jaren 2018 t/m 2022 met betrekking tot zelfstandigen. De Europese Commissie en de Europese Raad publiceren ieder jaar in het Europees Semester een aantal landspecifieke aanbevelingen. Al jaren wordt hier het onderwerp zelfstandigen, schijnzelfstandigheid en de sociale bescherming van zelfstandigen benoemd in de aanbevelingen die aan Nederland worden gegeven.

Zie de landspecifieke aanbevelingen die zijn gedaan door de Europese Commissie en de Europese Raad in de periode 2018 – 2022 in hoofdstuk 6.2.

4.1H1 - Verlaging van de zelfstandigenaftrek

Deze maatregel beoogt het verminderen van fiscale voordelen voor zelfstandigen zonder personeel, waarmee wordt beoogd een gelijk speelveld op de arbeidsmarkt te creëren. Sinds 2020 is de zelfstandigenaftrek fors afgebouwd van €7030 in 2020 naar €900 in 2027. Dit haalt de belangrijkste financiële prikkel voor het werken als zelfstandige weg.

De maatregel is vastgelegd als mijlpaal NL-C[C4]-R[1.R1]-M[84] met als indicator: "Provision in the law providing for its entry into force".

De wet tot verlaging van de zelfstandigenaftrek is in werking getreden in Q1 2023. Deze mijlpaal is daarmee volledig gerealiseerd, en erkend als onderdeel van het eerste betaalverzoek, dat op 16 september 2024 is goedgekeurd, met een bijbehorende uitbetaling van € 1,3 miljard euro (21501-07-2064).

De Zelfstandigenwet in relatie tot de mijlpaal.

Dit initiatiefwetsvoorstel introduceert een adequate voorziening voor het risico van inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid en voor pensionering als

voorwaarden om te mogen werken als zelfstandigen voor een zakelijke opdrachtgever. Een verwacht effect hiervan zal zijn dat zelfstandigen kosten zullen moeten maken voor het treffen van deze twee voorzieningen. Hiermee wordt de financiële aantrekkelijkheid verminderd en wordt er een gelijkjer speelveld op de arbeidsmarkt gecreëerd.

4.1H2 - Arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen (aov zzp)

De Wet BAZ vormt de kern van maatregel 4.1H2 in het HVP. Het doel is om zelfstandigen een verplichte minimale inkomensbescherming te bieden bij arbeidsongeschiktheid. De BAZ maakt daarmee deel uit van de bredere hervorming van het Nederlandse stelsel van sociale bescherming.

Er zijn twee mijlpalen verbonden aan deze maatregel:

- Publicatie in het Staatsblad (Q1 2025) – Deze mijlpaal is niet gehaald.
- Informatieve brief aan het parlement over uitvoering (Q1 2026) – Deze is uitgesteld.

In de brief van 6 september 2024 (31311-263) wordt de Kamer geïnformeerd dat het tijdig halen van de eerste mijlpaal niet langer realistisch is. In de voortgangsbrief van 22 november 2024 (31311-278) stelt de minister van Sociale Zaken & Werkgelegenheid dat het wetsvoorstel op zijn vroegst in Q3 2025 wordt ingediend. De minister van Financiën bevestigde op 7 februari 2025 (215051-07-2093) dat er overleg plaatsvindt met de Europese Commissie over een wijzigingsverzoek van het HVP om de mijlpalen op te schuiven. Het niet halen van deze mijlpalen kan leiden tot een korting van maximaal € 1,2 miljard (€ 600 mln per mijlpaal)

In brief Voortgang Wet basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen en wetsvoorstellen die de arbeidsmarkt hervormen, 22 nov. 2024 ([31311-278](#)) schrijft de minister van Sociale Zaken & Werkgelegenheid dat hij verwacht het aangepaste wetsvoorstel op zijn vroegst in het derde kwartaal van volgend jaar (2025) in te dienen.

Onder het kopje Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) schrijft minister van Sociale Zaken & Werkgelegenheid: *“De Baz maakt als hervorming onderdeel uit van het HVP. Hiervoor zijn twee mijlpalen opgenomen over de voortgang en implementatie van het wetsvoorstel. De eerste mijlpaal is dat de wetgeving, na aanneming in het parlement, in het eerste kwartaal van 2025 in het Staatsblad is gepubliceerd. De tweede mijlpaal is dat uiterlijk in het eerste kwartaal van 2026 het parlement een brief ontvangt over de uitvoering van de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering.*

Eerder (brief [31311-263](#), 6 sept. 2024) is uw Kamer geïnformeerd dat gezien de stand van het wetgevingstraject het tijdig halen van de eerste mijlpaal niet langer realistisch is. Niet (tijdig of volledig) halen van de mijlpaal heeft financiële gevolgen in de vorm van een substantiële korting op de te ontvangen middelen uit de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) (maximaal € 600 mln. per mijlpaal, dus in totaal mogelijk 1,2 mld. euro).

Er bestaat de optie om het HVP te wijzigen, inclusief mijlpalen uit te stellen. Om hier gebruik van te kunnen maken moet worden aangetoond dat de noodzaak tot wijziging voortkomt uit objectieve omstandigheden, er een beter alternatief is of de administratieve lasten worden verlaagd. De uiterlijke deadline voor het behalen van HVP-mijlpalen is 31 augustus 2026. Dit betekent dat bij een

wijziging de mijlpalen voor die tijd moeten zijn behaald. Ook mag een wijziging niet tot een lager ambitieniveau leiden wat betreft het adresseren van de relevante landspecifieke aanbevelingen. De mogelijkheden voor het wijzigen van deze hervormingsmijlpalen zijn dus beperkt, waardoor het onzeker is of een korting kan worden voorkomen.

Wijzigingsverzoeken moeten worden goedgekeurd door de Europese Commissie en de Ecofinraad. Ik ga met de Europese Commissie in gesprek over mogelijke oplossingen binnen de kaders van de HVP. Daarbij is de inzet van het kabinet richting de Europese Commissie om de mijlpalen voor de Baz in het HVP mee te laten lopen in latere betaalverzoeken. De Minister van Financiën en ik houden uw Kamer op de hoogte van de gesprekken hierover met de Europese Commissie.

De Zelfstandigenwet in relatie tot de mijlpaal.

Dit initiatiefwetsvoorstel introduceert een adequate voorziening voor het risico van inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid en voor pensionering als voorwaarden om te mogen werken als zelfstandigen voor een zakelijke opdrachtgever. Hiermee wordt voldaan aan de aanbeveling rondom onderverzekering en sociale bescherming van zelfstandigen en gaat het initiatiefwetsvoorstel verder dan het voorstel wat de regering momenteel heeft ingediend bij de Europese Commissie voor het behalen van de mijlpalen van het Herstel- en veerkrachtplan. Daarnaast kan dit initiatiefwetsvoorstel eerder in werking treden dan het wetsvoorstel Basisverzekering Arbeidsongeschiktheid Zelfstandigen (BAZ) waardoor er eerder voldaan kan worden aan de aanbeveling ten aanzien van adequate sociale bescherming van zelfstandigen. Hiermee kan een korting van €1,2 miljard worden voorkomen.

4.1H4 - Aanpak schijnzelfstandigheid

De maatregelen zijn gericht op het terugdringen van het aantal schijnzelfstandigen en op het verduidelijken van arbeidsrelaties via wetgeving en handhaving.

Er zijn drie mijlpalen verbonden aan deze maatregel:

- Actieplan ter bestrijding van schijnzelfstandigheid is gepresenteerd aan het parlement in Q4 2022 (mijlpaal NL-C[C4]-R[1.R4]-M[90])
- Wetgeving ter wijziging van de definitie van arbeidsrelaties had in Q1 2025 moeten worden gepubliceerd
- Het handavingsmoratorium op de Wet DBA is in Q1 2025 opgeheven

Om het tweede doel voor het wijzigen van de definitie van arbeidsrelaties te halen heeft het kabinet het wetsvoorstel Vbar voorgesteld als hervorming voor het tegengaan van schijnzelfstandigheid. Het verduidelijken van het wettelijke kader voor de kwalificatie van arbeidsrelaties draagt bij aan deze doelstelling.

De Zelfstandigenwet in relatie tot de mijlpaal.

Het initiatiefwetsvoorstel Zelfstandigenwet is een volwaardig alternatief voor het verduidelijken van de wetgeving en gaat ook schijnzelfstandigheid tegen. Ook introduceert dit initiatiefwetsvoorstel de mogelijkheid van een sectoraal rechtsvermoeden zodat er de mogelijkheid ontstaat om in sectoren waar er een verhoogd risico op misbruik en schijnzelfstandigheid bestaat een rechtsvermoeden voor werknemerschap te introduceren. Hiermee gaat het initiatiefwetsvoorstel verder in het tegengaan van schijnzelfstandigheid dan het

wetsvoorstel van de regering. Samen met het civielrechtelijke rechtsvermoeden (R-deel) uit het conceptwetsvoorstel Vbar op basis van een uurtarief wordt hiermee schijnzelfstandigheid aangepakt.

Invulling herstel- en veerkrachtplan

Dit totaalpakket zorgt ervoor dat Nederland met dit initiatiefwetsvoorstel volledige en zelfs betere en snellere invulling geeft aan de landspecifieke aanbevelingen rondom het verminderen van de financiële prikkels voor het werken als zelfstandigen, het versterken van de positie van de zelfstandigen, het verbeteren van de sociale bescherming van zelfstandigen en het tegengaan van schijnzelfstandigheid. Ook kan dit initiatiefwetsvoorstel helpen voorkomen dat Nederland een financiële korting krijgt voor het niet behalen van de mijlpaal rondom het tijdig invoeren van wetsvoorstel BAZ doordat het initiatiefwetsvoorstel het voorwaardelijk stellen van sociale bescherming voor o.a. arbeidsongeschiktheid eerder kan realiseren vooruitlopend op de invoering van het wetsvoorstel BAZ

7. Verhouding tot het SER MLT advies

De SER wil schijnconstructies tegengaan en tegelijkertijd de positie van echte zelfstandigen versterken. In haar middellangetermijnadvies (MLT) stelt de SER een aantal maatregelen voor. Zo moet de zelfstandigenaftrek worden afgebouwd en wordt het verplicht om je als zelfstandige te verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid, zoals ook door de Stichting van de Arbeid is geadviseerd. Daarnaast biedt de (T)OZO een basis voor een sociaal vangnet bij bijzondere en onvoorziene omstandigheden, waaraan zelfstandigen zelf bijdragen. Ook worden de afspraken uit het pensioenakkoord over zzp'ers doorgezet.

Om te zorgen voor eerlijke en toereikende tarieven, wil de SER in overleg met de ACM kijken naar de mogelijkheden voor collectieve onderhandelingen binnen de Europese regelgeving. De Europese Commissie heeft daar voor zzp'ers inmiddels groen licht gegeven onder bepaalde voorwaarden, zoals bij schijnzelfstandigheid of economische afhankelijkheid. Dit is vastgelegd in de *EU Guidelines on Collective Bargaining by Solo Self-employed Persons* (2022).¹¹² Verder moet er een rechtsvermoeden van werknemerschap gelden voor tarieven onder het maximumdagloon (30 à 35 euro per uur), terwijl er voor tarieven boven die grens niets verandert. Disputen over de aard van de arbeidsrelatie blijven civielrechtelijk beslecht worden. De webmodule kan helpen om vooraf meer duidelijkheid te geven over de aard van een arbeidsrelatie.

De SER pleit ook voor publiekrechtelijke handhaving. Met het rechtsvermoeden van werknemerschap en de nieuwe norm ontstaat meer helderheid, waardoor het moratorium op handhaving door de Belastingdienst kan worden opgeheven. De focus moet daarbij liggen op de onderkant van de arbeidsmarkt en op kwaadwillende constructies.

De initiatiefnemers van het wetsvoorstel onderschrijven deze adviezen, maar constateren dat het kabinet op bepaalde punten afwijkt van de SER-lijn, wat tot onrust en onzekerheid leidt. Zij komen daarom met een alternatief wetsvoorstel dat beter aansluit bij het SER-advies. Waar de SER stelt dat de positie van zelfstandig werkenden boven een bepaald tarief niet zou moeten veranderen, zorgen de Vbar en de brede handhaving door de Belastingdienst juist voor ingrijpende wijzigingen. Om zelfstandigen meer zekerheid te bieden, kiezen de initiatiefnemers ervoor hun positie wettelijk te verankeren en tegelijkertijd de door de SER beoogde bescherming tegen risico's te regelen. Daar hoort ook een pensioenvoorziening bij, ondanks dat er voor werknemers geen pensioenplicht bestaat.

Zo geeft deze wet invulling aan het SER-advies, rekening houdend met de recente ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

¹¹² https://ec.europa.eu/competition-policy/publications/legislation/collective-bargaining-guidelines_en

8. Advisering en consultatie

Vanaf 3 april 2025 heeft dit initiatiefwetsvoorstel in pre-consultatie gelegen. De initiatiefnemers hechten vanwege het maatschappelijk belang en de complexiteit van wetgeving veel waarde aan een breed maatschappelijk gesprek over dit initiatiefwetsvoorstel. Al in de pre-consultatie fase hebben diverse organisaties en individuen hun input gedeeld met de initiatiefnemers welke ook zijn verwerkt in het initiatiefwetsvoorstel. Daarnaast hebben de initiatiefnemers actief gesprekken gevoerd met zzp-organisaties, vakbonden, werkgeversorganisaties, brancheverenigingen, leden van de Sociaal Economische Raad, de Stichting van de Arbeid, hoogleraren, arbeidsjuristen, fiscalisten en andere experts.

De initiatiefnemers zullen een uitvoeringstoets aanvragen bij de Belastingdienst, het UWV en de Nederlandse Arbeidsinspectie. Ook wordt er een adviesaanvraag ingediend bij het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR).

Op 26 mei 2025 start de internetconsultatie van het voorstel. De einddatum van de internetconsultatie is 24 juni 2025.

9. Inwerkingtreding

Het wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.
