

Reactie internetconsultatie initiatiefwetsvoorstel 'Zelfstandigenwet'

Amsterdam, 23 juni 2025

Geachte heer/mevrouw,

De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (hierna: de NOB) heeft met belangstelling kennisgenomen van de internetconsultatie op het initiatiefwetsvoorstel '**Zelfstandigenwet**' en geeft hierbij graag een reactie.

In deze reactie vragen wij uw aandacht voor een aantal praktische knelpunten en vragen bij de beantwoording van de vraag of iemand op basis van dit wetsvoorstel zelfstandige is.

Met haar reactie wil de NOB bijdragen aan de ontwikkeling van kwalitatieve wetgeving ten behoeve van de rechtszekerheid en rechtsbescherming van burgers en tevens bijdragen aan de ontwikkeling van eenvoudigere, uitvoerbare wetgeving. Dat doet zij vanuit haar expertise en ervaring. We hebben daarbij aandacht voor de fundamentele rechts- en wetgevingsbeginselen zoals rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid.

Met vriendelijke groeten,
de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs

Prof. mr. dr. Arco Bobeldijk
voorzitter Commissie Wetsvoorstellen



1. Inleiding

Het initiatiefwetsvoorstel Zelfstandigenwet (hierna ook: voorstel) heeft tot doel:

1. Een duidelijk wettelijk kader te introduceren dat de kwalificatie van een arbeidsrelatie tussen een zakelijke opdrachtgever en een zelfstandige regelt waardoor rechtszekerheid wordt geboden aan zelfstandigen en opdrachtgevers.
2. Een gelijk speelveld op de arbeidsmarkt te creëren en de sociale bescherming van zelfstandigen te verbeteren. De positie van de zelfstandige wordt versterkt zonder de positie van de werknemer te verzwakken.
3. Een duidelijke definitie met wettelijke criteria van wie als zelfstandige mag werken te introduceren hetgeen ervoor zorgt dat ondernemerschap mogelijk blijft en schijnzelfstandigheid wordt beperkt.
4. Wetgeving beter te laten aansluiten bij de moderne arbeidsmarkt en erkenning van de behoefte aan autonomie van een grote groep zelfstandigen.

Het voorgestelde wettelijke toetsingskader bestaat uit de zelfstandigentoets, de werkrelatietoets en een eventuele sectorale toets. Deze drie toetsen zijn alle drie even belangrijk en de werkende moet aan alle drie toetsen voldoen om te kunnen werken als zelfstandige.

Volgens de initiatiefnemers wordt rechtszekerheid geboden door de introductie van een Commissie Beoordeling Toetsingskader Zelfstandigenwet. De Commissie adviseert en beoordeelt op verzoek hoe een arbeidsrelatie gekwalificeerd moet worden. Oordelen van de Commissie zijn bindend voor de Belastingdienst, het UWV en de Arbeidsinspectie. Beslissingen en adviezen worden gepubliceerd, en dat draagt volgens de initiatiefnemers bij aan regulering en ordening in de markt.

De NOB waardeert de inspanningen en het werk dat is verricht om de Zelfstandigenwet vorm te geven in dit initiatiefwetsvoorstel. Wel heeft de NOB een aantal suggesties en constateert de NOB diverse aandachtspunten.

2. Knelpunten initiatiefwetsvoorstel

Voordat wordt ingegaan op de verschillende artikelen van het voorstel wil de NOB een aantal algemene aandachtspunten onder de aandacht brengen die naar haar mening onvoldoende worden opgelost met het huidige voorstel.





2.1 Open normen

Het initiatiefwetsvoorstel hanteert een aantal open normen. Deze normen sluiten deels aan bij de huidige rechtspraak. Als het doel van het voorstel is meer zekerheid te bieden aan werkenden en werkverschaffers dan zou het gebruik van open normen zo beperkt mogelijk moeten plaatsvinden. De NOB vraagt zich af in hoeverre het voorstel de open normen voldoende verduidelijkt om in een concrete praktijksituatie te kunnen toepassen. De NOB adviseert daarom zoveel mogelijk begrippen in te vullen. In onderdeel 3 van deze reactie herhalen we deze oproep op een aantal plaatsen om concreet te maken waar dit aandachtspunt het meeste knelt.

2.2 Doorwerking naar belastingrecht en sociale zekerheid

Het voorstel heeft onder andere tot doel om een duidelijke definitie van een zelfstandige te introduceren hetgeen ervoor zorgt dat ondernemerschap mogelijk blijft en schijnzelfstandigheid wordt beperkt. De NOB vraagt zich af welke gevolgen de kwalificatie van 'zelfstandige' heeft voor de loon- en inkomstenbelasting en sociale zekerheid. In aanvulling daarop vraagt de NOB zich af hoe het begrip 'zelfstandige' zoals gedefinieerd in dit voorstel zich verhoudt tot het fiscale begrip 'ondernemer' in artikel 3.4 van de Wet inkomstenbelasting 2001 of het begrip 'bedrijf of zelfstandig beroep' zoals onder andere opgenomen in artikel 3 lid 1 letter a van de Wet op de loonbelasting 1964.

3. Artikelsgewijze reactie

3.1 Artikel 1: Begrippen

In het voorstel worden in artikel 1 de begrippen "werkende" en "werkverstrekker" geïntroduceerd. Het is naar de mening van de NOB van groot belang dat deze termen ondubbelzinnig worden begrepen, aangezien zij essentieel zijn voor de juiste interpretatie en toepassing van de regels. Om die reden heeft de NOB de volgende vragen:

- Kan op grond van de beoogde Zelfstandigenwet binnen een keten uitsluitend een oordeel worden gegeven over de arbeidsrelatie tussen een opdrachtnemer en diens directe contractuele tegenpartij hogerop in de keten? Dit kan namelijk (in ieder geval vanuit fiscaal perspectief) een relevant vraagstuk zijn in situaties waarin werkzaamheden, beloning en mogelijk zelfs gezag bij een derde partij liggen.
- Omvat de term "werkende", zoals beschreven in artikel 1 van het wetsvoorstel, uitsluitend natuurlijke personen, of strekt deze definitie zich ook uit tot rechtspersonen zoals BV's met één aandeelhouder/directeur/werknemer?
- Kan worden bevestigd dat het niet alleen gaat om overeenkomsten van opdracht of vervoer, maar ook om aanpalende overeenkomsten zoals koopovereenkomsten waarbij naast de levering van goederen eveneens diensten worden verricht?

De NOB verzoekt om een nadere toelichting van het voorstel op deze punten.



3.2 Artikel 2: Zelfstandigentoets

De zelfstandigentoets bestaat uit vijf onderdelen en heeft als doel vast te stellen of een werkende daadwerkelijk zelfstandige is. De NOB is van mening dat de hier gehanteerde begrippen niet eenduidig uitlegbaar zijn. De vijf criteria waaraan voldaan moet worden, worden onvoldoende concreet gemaakt. Voor de beoordeling of hieraan wordt voldaan zijn omstandigheden genoemd die 'in de beoordeling kunnen worden betrokken'. Dit suggereert dat er ook andere, niet genoemde, omstandigheden zijn die relevant kunnen zijn. Wanneer is bijvoorbeeld sprake van een deugdelijke administratie? Ook is onduidelijk wat verstaan moet worden onder 'zich in het economisch verkeer als zelfstandig ondernemer gedragen'. Of sprake is van een 'ondernemer' wordt immers juist vastgesteld met de zelfstandigentoets. De NOB verzoekt om een nadere toelichting te geven op dit punt en om de vijf criteria duidelijker te definiëren. Immers, het doel van het voorstel is het geven van zekerheid en dat kan alleen als er helder geformuleerde criteria worden gebruikt waaraan de werkende moet voldoen. De NOB verzoekt ook om daarbij aandacht te besteden aan de positie van diegene die zonder een onderneming te drijven op zelfstandige basis opdrachten uitvoert.

Eén van de onderdelen van de zelfstandigentoets is dat de werkende moet voorzien in een proportionele bijdrage voor een voorziening bij pensionering. De NOB merkt op dat het stellen van deze voorwaarde de doelstelling om te komen tot een gelijk speelveld tussen zelfstandigen en werknemers niet dient. Immers, niet voor alle werknemers geldt een verplichte deelname aan een pensioenregeling. De NOB vraagt zich daarom af of het stellen van deze voorwaarde onder de Zelfstandigenwet noodzakelijk is. In aanvulling hierop verzoekt de NOB om toe te lichten of en hoe gepensioneerden, part-timers en jonge starters die als zelfstandige werkzaam willen zijn, aan deze voorwaarde moeten of kunnen voldoen. Ten aanzien van de voorwaarde dat het moet gaan om een 'proportionele' bijdrage voor een voorziening bij pensionering merkt de NOB op dat het voor de werkverschaffer zonder een nadere verduidelijking van het begrip 'proportioneel' haast onmogelijk is om vast te stellen of de werkende aan deze voorwaarde voldoet. De NOB adviseert daarom om in het geval de voorwaarde om een pensioenvoorziening te treffen blijft bestaan, de voorwaarde dat er sprake moet zijn van een 'proportionele' bijdrage in een voorziening bij pensionering te laten vervallen. Als deze voorwaarde toch gehandhaafd blijft, dan adviseert de NOB deze veel duidelijker af te bakenen. Op basis van de huidige tekst van het wetsvoorstel en memorie van toelichting is het niet duidelijk hoe een dergelijke bijdrage eruit zou moeten of kunnen zien. Valt bijvoorbeeld een versnelde aflossing van de eigen woning ook hieronder?

Ook geeft de NOB in overweging te bezien of ten aanzien van de voorwaarde dat er sprake moet zijn van een adequate voorziening tegen het risico van arbeidsongeschiktheid, het mogelijk is om een uitzondering op te nemen voor bepaalde categorieën zelfstandigen. Bijvoorbeeld voor startende ondernemers, ondernemers die ook als werknemer inkomsten verwerven of werkenden die wegens hun gezondheidssituatie niet in staat zijn bij een commerciële verzekeraar een verzekering af te sluiten.





Overigens geldt ook voor de voorwaarde dat de werkende een ‘adequate’ voorziening moet treffen tegen het risico van arbeidsongeschiktheid, dat het voor de werkverschaffer of een derde die een verklaring afgeeft lastig is om vast te stellen of de werkende aan deze voorwaarde voldoet. Als voorbeeld is genoemd dat de werkende beschikt over ‘voldoende eigen vermogen als financieel vangnet’. Een nadere toelichting hierop, waarbij meer concreet afgebakend wordt wanneer daarvan sprake is, is zeer welkom.

De NOB geeft in overweging om ten aanzien van de zelfstandigentoets te werken met duidelijk gedefinieerde criteria die beter verifieerbaar zijn, zoals het stellen van voorwaarden die zien op het doen van investeringen (met daarbij een nadere toelichting wat daar dan onder valt) of het hebben van specifieke ondernemerskosten, zoals de kosten voor een bedrijfsaansprakelijkheidsverzekering, opleidingskosten en/of kosten voor netwerk of reclame. Eventueel kunnen deze voorwaarden deels sectorspecifiek gemaakt worden. Een deel van deze voorwaarden is in het huidige voorstel opgenomen als *indicaties* van het voeren van een deugdelijke administratie of het naar buiten toe optreden als zelfstandig ondernemer.

3.3 Artikel 3: Commissie Beoordeling Toetsingskader Zelfstandigenwet

Het voorstel introduceert een Commissie Beoordeling Toetsingskader Zelfstandigenwet die zal adviseren en beslissen over de vraag of een overeenkomst te kwalificeren is als overeenkomst van opdracht. Onduidelijk is wat de reikwijdte is van de adviserende taak van de Commissie; een toelichting op deze rol ontbreekt. De NOB adviseert dit te verduidelijken.

Belangrijkste doel is het kwalificeren van voorgelegde overeenkomsten. Het belang van kwalificatie is evident nu ook derde partijen zoals het UWV, de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie hieraan gebonden zijn. Alhoewel wordt gesteld dat het absoluut niet de bedoeling is dat alle miljoenen arbeidsrelaties één voor één door deze commissie getoetst worden, voorziet de NOB dat dit wel gaat gebeuren. De beoordeling van de arbeidsrelatie is immers sterk afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden in een arbeidsrelatie, zodat het lastig zal zijn om te beoordelen of het in gevallen gaat om ‘vergelijkbare omstandigheden’. De NOB adviseert daarom om nader in te gaan op de vraag hoe overbelasting van de Commissie voorkomen kan worden. De kans bestaat bovendien dat de beslissing van de Commissie in feite een nieuwe Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) gaat vormen. Is dit de bedoeling?

Verder stelt de voorgestelde wettekst dat op verzoek van een werkende, werkverstrekker of van beide partijen de Commissie uitspraak doet over de kwalificatie *van de overeenkomst die is gesloten* tussen de werkende en de werkverstrekker en onafhankelijk advies geeft over vragen aangaande de kwalificatie. De toelichting stelt echter dat beoordeling en advisering mogelijk is *voorafgaand* aan de overeenkomst of *tijdens* de werkrelatie tot een jaar na het aangaan van de overeenkomst. De NOB adviseert de wettekst op dit punt te verduidelijken.





In het verlengde hiervan merkt de NOB op dat onduidelijk is of de Commissie de *overeenkomst* of de *arbeidsrelatie* kwalificeert. Volgens de voorgestelde wettekst (op meerdere plekken) richt de Commissie zich op het kwalificeren van de overeenkomst, terwijl de memorie van toelichting aangeeft dat de Commissie beslist over de kwalificatie van een werkrelatie zoals besproken in de Zelfstandigenwet. Die laatste kwalificatie vereist dat de Commissie ook de zelfstandigentoets in de beoordeling betreft. De NOB adviseert om de voorgestelde wettekst op dit punt te verduidelijken.

De NOB merkt op dat onduidelijk is of een beslissing die de Commissie neemt terugwerkende kracht kan hebben en wat de effecten daarvan zijn op de uitvoering van de overeenkomst. De NOB verzoekt daarom om een nadere toelichting op dit punt te geven en aan te geven of een kwalificatie door de Commissie alleen vanaf dat moment zekerheid biedt of ook met terugwerkende kracht tot het moment waarop partijen de arbeidsrelatie zijn aangegaan.

Als een werkende en/of werkverschaffer het niet eens is (zijn) met de kwalificatie die de Commissie geeft, dan is geen bezwaar of beroep bij de Commissie mogelijk. In dat geval moet er binnen acht weken na ontvangst van de beslissing beroep ingesteld worden bij de rechter. De NOB adviseert om de beroepsmogelijkheid verder uit te werken omdat momenteel onduidelijk is bij welke rechter en tegen wie er geprocedeerd moet worden.

3.4 Artikel 4: Wijziging van Boek 7 BW

De wijziging in boek 7 van het BW heeft tot doel vast te leggen dat er in ieder geval geen sprake is van een arbeidsovereenkomst als de werkende voldoet aan de zelfstandigentoets en de werkrelatietoets.

De werkrelatietoets die wordt opgenomen in het nieuwe tweede lid van artikel 7:610 BW kent vier voorwaarden. Als aan deze voorwaarden wordt voldaan is er geen sprake van het verrichten van arbeid *in dienst van* een werkgever. De NOB is van mening dat als een werkende aan de eisen van de werkrelatietoets voldoet er reeds op grond van het eerste lid van artikel 7:610 BW geen sprake is van een arbeidsovereenkomst. Er is dan geen sprake van werkgeversgezag. Dat nogmaals bevestigen door een nieuw tweede lid aan artikel 7:610 BW toe te voegen is daardoor in feite overbodig.

Als ervoor wordt gekozen om het nieuwe tweede lid van artikel 7:610 BW te introduceren dan adviseert de NOB om de vier gehanteerde voorwaarden nader te specificeren. De vier genoemde criteria zijn niet eenduidig uitlegbaar omdat er in de toelichting consequent gesproken wordt over ‘alle elementen die wijzen op’, zonder die concreet te maken. Zo is met de huidige formulering onduidelijk wanneer er sprake is van hiërarchische controle. Nu aan alle vier de criteria moet zijn voldaan, moet voor de werkrelatietoets ook sprake zijn van de vrijheid van organisatie van de werktijd. Dat betekent dat iedere werkende die als zelfstandige gekwalificeerd wil worden vrijheid moet hebben in de organisatie van de werktijd.





In de memorie van toelichting is echter opgenomen dat het werken volgens een dienstrooster niet verhindert dat aan deze voorwaarde wordt voldaan, zolang de werkende maar de vrijheid heeft om te bepalen welke diensten er wel en niet wordt gewerkt. De NOB adviseert om deze voorwaarde te beperken tot de voorwaarde dat de werkende de door de werkverschaffer voorgestelde werktijden mag weigeren.

4. Tot slot

De NOB is uiteraard graag bereid deze reactie nader toe te lichten en daartoe in overleg te treden. Een afschrift van deze reactie wordt op onze website gepubliceerd.¹

Over de NOB

De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) is opgericht in 1954. We zijn de beroepsvereniging van universitair opgeleide belastingadviseurs in Nederland en behartigen de gemeenschappelijke belangen van onze leden. We staan voor een excellente beroepsuitoefening door het aanbieden van opleidingen voor onze leden, het toepassen van onze code of conduct en de handhaving daarvan via onafhankelijk tuchtrecht. We vormen de brug tussen leden en maatschappij door de inzet van de bij onze leden aanwezige (praktijk)kennis over de volle breedte van het fiscale terrein. Deze kennis zetten we in om een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke debat over belastingen.

¹ Meer informatie over de Commissie Wetsvoorstellen van de NOB leest u hier: <https://www.nob.net/over-de-nob/commissie/commissie-wetsvoorstellen/>.

