Zelfstandigenwet

Memorie van toelichting

Versie ten behoeve van internetconsultatie

CONCEPT

Inhoudsopgave

I. Algemeen deel 5
1. Inleiding 5
1.1. Aanleiding 5
1.2. Noodzaak 6
1.3. Inhoud 6
1.4. Doel van het voorstel 6
2. Doel en aard van de maatregelen 8
2.1. Beschrijving van het probleem (en oorzaken) 8
2.1.1. Onduidelijkheid over kwalificatie arbeidsrelaties 8
2.1.2. Risico op schijnzelfstandigheid 10
2.1.3. Ontbreken ondernemerschap in wettelijk kader 11
2.2. Achtergrond van het probleem 12
2.2.1. Arbeidsmarkt is toe aan modernisering 12
2.2.2. Zelfstandigen vormen belangrijk deel van de arbeidsmarkt 13
2.2.3. Wensen van zelfstandigen 13
2.2.4. Ongelijk speelveld 15
2.2.5. Belang van effectieve handhaving én kenbare wetgeving 17
2.3. Gevolgen van het probleem 17
2.4. Doel van de maatregelen 18
2.5. Samenvatting van de gekozen oplossing 20
2.6. Doeltreffendheid en doelmatigheid 20
3. De werking van de Zelfstandigenwet op hoofdlijnen 23
3.1. Hoofdlijnen van het voorstel 23
3.1.1. Werking van de Zelfstandigenwet en de toetsen 23
3.1.2. Verwachte werking en relevante context 24
3.2. Samenhang huidig artikel 7:610 BW 25
3.2.1 Huidig toetsingskader 25
3.2.5 Belang arbeidsovereenkomst 27
3.2.6 Arbeidsrechtelijke versus fiscale benadering kwalificatie arbeidsrelatie & werkende 27
3.3. Niveau van wetgeving 28
3.3.1. Hoofdcriteria om ontbreken gezag vast te stellen 28
3.3.2. Nadere regels bij algemene maatregel van bestuur ..... 28~~29~~
3.4. Overwogen alternatieven 29
4. Zelfstandigentoets 31
4.1. Algemeen 31
4.1.1. Waarom een zelfstandigentoets 31
4.1.2. Uitgangspunten bij de zelfstandigentoets 33
4.1.3. Weging van de criteria 33
4.2. De criteria van de zelfstandigentoets 33
4.2.1. De werkende heeft in de periode tot en met vorig kalenderjaar in totaal ten minste 3 opdrachtgevers gehad 34
4.2.2. De werkende besteedt een minimumbedrag aan voorzieningen tegen risico's die horen bij het werken als zelfstandige 36

CONCEPT

4.2.3. De werkende voldoet aan kenmerken die wijzen op het werken als zelfstandige: 39
4.3. Hoe kan worden aangetoond dat men voldoet aan de zelfstandigentoets? 40
4.3.1. Algemeen 40
4.3.2. Een mogelijke vrijwillige derdenverklaring 42
4.4. Werking voor startende zelfstandigen en buitenlandse zelfstandigen 43
4.4.1. Startende zelfstandigen 43
4.4.2. Buitenlandse zelfstandigen 43
5. Werkrelatietoets 44
5.1. Algemeen 44
5.1.1. Waarom een werkrelatietoets 44
5.1.2. Uitgangspunten van de werkrelatietoets 44
5.1.3. Achtergrond van de werkrelatietoets 45
5.2. De criteria van de werkrelatietoets 46
5.2.1. Weging van de criteria van de werkrelatietoets 46
5.3. Toelichting per criterium 47
5.3.1. De partijen hebben de bedoeling dat de arbeid niet in dienst van een werkgever wordt verricht 47
5.3.2. De persoon die de arbeid verricht heeft de vrijheid om de wijze waarop de arbeid wordt verricht vorm te geven. 48
5.3.3. De persoon die de arbeid verricht heeft de vrijheid de tijdstippen waarop de arbeid wordt verricht en de werkplek te bepalen 52
5.3.4. Werken voor eigen rekening en risico 54
5.4. Relatie tussen de werkrelatietoets en Deliveroo-gezichtspunten 58
6. Verhouding tot hoger en ander recht 59~~60~~
6.1. Europees werknemersbegrip 59~~60~~
6.2. Vrij verkeer van diensten en vrijheid van vestiging 61~~62~~
6.3. Driehoeksrelaties 61~~62~~
6.4. Wet invoering rechtsvermoeden van arbeidsovereenkomst op basis van een uurtarief 62~~63~~
6.5. Wet basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen 63~~64~~
6.6. Wet Platformwerk en de Platformwerkrichtlijn 63~~64~~
6.7. Verhouding tot de overeenkomst van opdracht 63~~64~~
6.8. Fictieve dienstbetrekkingen 64~~65~~
6.9. Verhouding tot SER-MLT-advies en het arbeidsmarktpakket 64~~65~~
6.9.1. Verhouding tot het SER-MLT-advies 64~~65~~
6.9.2. Verhouding tot het arbeidsmarktpakket 64~~65~~
7. Gevolgen van dit wetsvoorstel 66~~67~~
7.1. Gevolgen voor werkenden 66~~67~~
7.1.1. Doenvermogen en handelingsperspectief 66~~67~~
7.1.2. Kennen en kunnen 67~~68~~
7.2. Gevolgen voor werkgevers en opdrachtgevers 68~~69~~
7.2.1. Werkgevers, niet zijnde opdrachtgevers 68~~69~~
7.2.2. Opdrachtgevers 68~~69~~
7.2.3. Bedrijfseffectentoets (BET) 69~~70~~
7.3. Flitspeiling naar criteria wetsvoorstel 69~~70~~

CONCEPT

7.4. Handelingsperspectieven ..... 71~~72~~
7.4.1. Zelfstandigentoets ..... 71~~72~~
7.4.2. Werkrelatietoets ..... 72~~73~~
7.5. Arbeidsmarkteffecten ..... 73~~74~~
7.5.1. Samenhang met bredere wetgeving en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt ..... 74~~75~~
7.6. Financiële effecten ..... 74~~75~~
7.7. Regeldruk ..... 74~~75~~
7.7.1. Inleiding ..... 74~~75~~
7.7.2. Kennisnemingskosten ..... 75~~76~~
7.7.3. Regeldrukkosten voor werkgevenden en werkenden ..... 75~~76~~
7.7.4. Tabel regeldruk ..... 77~~78~~
7.7.5. Advies ATR bij initiatiefwet ..... 77~~78~~
7.8. Mkb-toets ..... 77~~78~~
8. Toezicht en handhaving ..... 79~~80~~
9. Evaluatie ..... 80~~81~~
10. Consultatie en adviezen ..... 81~~82~~
10.1. Internetconsultatie ..... 81~~82~~
10.2. Uitvoeringstoetsen ..... 81~~82~~
10.3. Overige adviezen ..... 81~~82~~
11. Inwerkingtreding en overgangsrecht ..... 81~~82~~
11.1. Inwerkingtreding ..... 81~~82~~
11.2. Overgangsrecht ..... 81~~82~~
II. Artikelsgewijs ..... 82~~83~~

CONCEPT

I. Algemeen deel

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Het kabinet wil zorgen voor meer rust en duidelijkheid onder zelfstandigen en opdrachtgevers op de langere termijn.[1] De drie lijnen waar eerdere kabinetten aan werkten (1: een gelijker speelveld tussen contractvormen, 2: meer duidelijkheid wanneer gewerkt wordt als werknemer of zelfstandige en 3: verbetering handhaving op schijnzelfstandigheid) blijven overeind, hoewel de invulling ervan op onderdelen aangepast wordt aan de koers van dit kabinet. Onderdeel van deze koers en brede aanpak – die moet zorgen voor een doorbraak in de jarenlange discussies rondom het werken met en als zelfstandige(n) – is het zo snel mogelijk invoeren van een nieuwe Zelfstandigenwet.

Op dit moment is er nog te veel onduidelijkheid over de vraag wanneer je als zelfstandige kunt werken. Dat heeft meerdere ongewenste effecten. Het kan (al dan niet onbewust) schijnzelfstandigheid in de hand werken, maar ook leiden tot risicomijdend gedrag onder opdrachtgevers en het onnodig uitsluiten van zelfstandigen. Organisaties en zelfstandigen zijn (te) veel tijd kwijt aan het kwalificeren van hun arbeidsrelatie. Ook al biedt het huidige wettelijk kader de ruimte om als zelfstandige te werken, en is de bewustwording de afgelopen jaren toegenomen door jurisprudentie van de Hoge Raad (Deliveroo[2], Uber[3]): er blijft veel discussie en onzekerheid bestaan over de kwalificatie van arbeidsrelaties. Daarom werkt de regering met de Zelfstandigenwet aan een toekomstbestendig antwoord op de fundamentele vraag: wanneer kan ik in ieder geval met en als zelfstandige(n) werken? Met duidelijke spelregels vooraf, zodat een veilige haven ontstaat voor hen die daaraan voldoen. Wie volgens die spelregels werkt, weet zeker dat als zelfstandige gewerkt kan worden. Tegelijkertijd wil de regering met deze criteria zorgen voor een concreet handelingsperspectief, voor wie er (nog) niet aan voldoet.

Sinds de opheffing van het handhavingsmoratorium op arbeidsrelaties voor de loonheffingen per 1 januari 2025 is er extra aandacht gekomen voor de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie. Maar handhaving op de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie binnen het domein van de loonheffingen is onvoldoende effectief als te veel onduidelijkheid wordt ervaren over de juiste kwalificatie van arbeidsrelaties. Een juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie is bovendien van belang in breder perspectief, gezien de gevolgen voor het arbeidsrecht, sociale zekerheid en pensioen. Het is daarom belangrijk dat organisaties en zelfstandigen aan wet- en regelgeving voldoen, maar dan moeten deze regels zo duidelijk en eenvoudig mogelijk zijn. Dit wetsvoorstel beoogt de ervaren onduidelijkheid weg te nemen en kenbaarheid van wet- en regelgeving te vergroten.

Het doel van de wet is dan ook om meer duidelijkheid te creëren voor zelfstandigen en opdrachtgevers, schijnzelfstandigheid tegen te gaan en zelfstandigen de erkenning te geven die zij verdienen. Hierbij wordt als uitgangspunt genomen dat bij het zijn van zelfstandige sprake zou moeten zijn van drie elementen: dat je als zelfstandige onafhankelijk bent van anderen, ondernemersrisico's draagt waar je ook van kunt profiteren en de vrijheid geniet om je werk zelf te organiseren. De regering vindt namelijk dat zelfstandigen de ruimte moeten krijgen om te werken als zelfstandige, maar dat dat wel gepaard moet gaan met de verantwoordelijkheid om de risico's die daarbij horen goed te regelen.

In het coalitieakkoord 'Aan de slag' hebben de coalitiepartijen afgesproken het wetsvoorstel voor een Zelfstandigenwet zo snel mogelijk in te dienen.[4] Met dit wetsvoorstel wordt voortgebouwd op het werk dat enkele Tweede Kamerfracties hebben verricht in het vormgeven van een initiatiefwetsvoorstel dat voor internetconsultatie heeft voorgelegen in 2025.[5] Daarbij zet de regering in op breed draagvlak, zodat wordt toegewerkt naar een toekomstbestendige Zelfstandigenwet: een wetsvoorstel waar de zelfstandige centraal staat, dat schijnzelfstandigheid tegengaat en zorgt voor een maatschappelijke en politieke 'pacificatie' van dit belangrijke dossier.

[1] Kamerstukken II, 2025/2026, 31 311, nr. 305.
[2] Hoge Raad 24 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:443.
[3] Hoge Raad 21 februari 2025, ECLI:NL:HR:2025:319.
[4] Aan de slag, Coalitieakkoord 2026-2030, p. 43.
[5] Overheid.nl | Consultatie Zelfstandigenwet

1.2. Noodzaak

Zelfstandigen leveren een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economie en arbeidsmarkt. Zij kunnen hun werk zelfstandig vormgeven en daarmee inspelen op economische kansen. Zelfstandigen werken voor eigen rekening en risico en kunnen zich onderscheiden van werknemers door één of meer van onderstaande kenmerken:

1. Zelfstandigen innoveren en voegen daarmee nieuwe producten en diensten toe aan de economie. Daarmee dragen ze bij aan de arbeidsproductiviteit en economische groei en kunnen zij maatschappelijke uitdagingen helpen oplossen en de welvaart verhogen.
2. Zelfstandigen hebben zicht op doorgroei. Zo kunnen zelfstandigen zonder personeel op termijn personeel aannemen. Daarmee dragen zij bij aan dynamiek op de arbeidsmarkt en kunnen zij werknemers op productieve plekken inzetten. Ook kunnen zij schaalvoordelen benutten en investeren in hun bedrijf en werknemers, wat de productiviteit kan verhogen. Immers, vrijwel elk bedrijf, hoe groot ook, is ooit klein begonnen.
3. Zelfstandigen bieden unieke of specialistische producten en/of diensten aan, soms op een kleine markt waar vraag naar is. Vanwege het specifieke karakter van hun aanbod en de beperkte vraag kan het werken als zelfstandige voor hen de best passende vorm zijn.

Het is belangrijk dat deze bijdrage van zelfstandigen aan het economisch verkeer niet gehinderd wordt door onnodige terughoudendheid of buitensporige tijdsinvestering bij het aangaan van een overeenkomst, omdat partijen willen uitsluiten dat achteraf alsnog blijkt dat (onbedoeld) een arbeidsovereenkomst is aangegaan. Op dit moment is dat in te veel gevallen wel zo. Tegelijkertijd kan het ontbreken van duidelijkheid over wanneer sprake is van werken als zelfstandige juist leiden tot werkenden in kwetsbare situaties. Zo kan er (al dan niet onbewust) sprake zijn van schijnzelfstandigheid, of werkenden zijn zich onvoldoende bewust van de verantwoordelijkheden en risico's die horen bij werken als zelfstandige. Ook is schijnzelfstandigheid niet goed voor de solidariteit binnen het sociale stelsel. Als er vanwege schijnzelfstandigheid – dus niet alleen aan de basis van de arbeidsmarkt – in mindere mate wordt bijgedragen aan sociale voorzieningen, wordt het stelsel steeds duurder. Zeker als de mensen met hogere risico's achterblijven. Ook daarom is het van belang dat iedereen die feitelijk werknemer is, en daardoor aanspraak kan maken op werknemersregelingen, hieraan bijdraagt. Het is dan ook van groot belang dat met dit wetsvoorstel zekerheid wordt gecreëerd over wanneer in ieder geval niet in dienst van een werkgever wordt gewerkt.

1.3. Inhoud

Dit wetsvoorstel introduceert een zelfstandigentoets en een werkrelatietoets, om zelfstandigen en werknemers op voorhand zo goed mogelijk van elkaar te scheiden. De grondgedachte hierbij is dat werkenden die zelfstandig hun arbeid verrichten, dit doen zonder dat ze achteraf hoeven te vrezen voor herkwalificatie. De partijen bevinden zich dan in 'de veilige haven'. De zelfstandigentoets bevat criteria die toetsen of de werkende (zowel binnen als buiten de betreffende arbeidsrelatie) voldoende kenmerken van ondernemerschap toont. De werkrelatietoets bevat criteria die bij de specifieke arbeidsrelatie toetsen of 'gezag' ontbreekt, waarbij onder andere wordt gekeken naar de vrijheid en onafhankelijkheid van de werkende. Als aan beide toetsen is voldaan, dan is in ieder geval geen sprake van een arbeidsovereenkomst. Zo creëert het wetsvoorstel een 'veilige haven' voor werkenden en werkgevenden die niet op basis van een arbeidsovereenkomst met elkaar willen samenwerken, mits zowel de contractuele vormgeving als de feitelijke uitvoering in lijn blijft met de zelfstandigentoets en werkrelatietoets. Tegelijkertijd biedt het wetsvoorstel een handelingsperspectief aan hen die (nog) niet aan de criteria voldoen, maar wel de wens hebben om als zelfstandige te werken.

1.4. Doel van het voorstel

Het wetsvoorstel heeft verschillende doelen, die onderstaand apart zullen worden toegelicht. Het gaat om de volgende hoofddoelen:

1. Duidelijkheid bieden over wanneer in ieder geval als zelfstandige kan worden gewerkt (oftewel: wanneer in ieder geval géén sprake is van 'gezag')
2. Schijnzelfstandigheid voorkomen
3. Het wettelijk erkennen van de rol die ondernemend gedrag van een zelfstandige speelt bij de kwalificatie van arbeidsrelaties

Het doel van het wetsvoorstel is allereerst om duidelijkheid te bieden aan werkgevenden en werkenden over de voorwaarden waaronder zij in ieder geval niet werkzaam zijn op basis van een

CONCEPT

arbeidsovereenkomst. Door deze voorwaarden duidelijk op te nemen in de wet, kunnen werkenden en werkgevenden ook beter beoordelen of en hoe ze met elkaar gaan samenwerken.

Een tweede doel is het voorkomen van schijnzelfstandigheid. Van schijnzelfstandigheid is sprake wanneer een arbeidsrelatie rechtens als arbeidsovereenkomst kwalificeert, terwijl de partijen uitgaan van een andere juridische kwalificatie (zoals een overeenkomst van opdracht), omdat zij menen dat de werkende als zelfstandige werkt. Schijnzelfstandigheid heeft tot gevolg dat kwetsbare werkenden arbeidsrechtelijke bescherming mislopen en dat partijen zich onterecht onttrekken aan het sociale stelsel. Schijnzelfstandigheid kan onder andere ontstaan doordat voor werkenden en werkgevenden – gelet op de veelheid aan omstandigheden die bij de kwalificatievraag meewegen - onduidelijk is wanneer een arbeidsrelatie als arbeidsovereenkomst kwalificeert, waardoor zij er onterecht vanuit gaan dat daar in hun geval geen sprake van is. Door een duidelijker kader te bieden met betrekking tot wanneer in ieder geval *geen* sprake is van een arbeidsovereenkomst, en dus als zelfstandige kan worden gewerkt, kan deze oorzaak van schijnzelfstandigheid worden teruggedrongen. Op deze wijze beoogt het onderhavige wetsvoorstel het risico op schijnzelfstandigheid te verkleinen.

Een derde hiermee samenhangend doel van het wetsvoorstel is om zelfstandigen de erkenning te geven die deze belangrijke groep werkenden op de arbeidsmarkt verdient. Meer specifiek door in de wettelijke kwalificatievraag te verduidelijken wanneer in ieder geval niet onder gezag van een werkgever wordt gewerkt – oftewel, wanneer iemand in ieder geval als zelfstandige arbeid kan verrichten. Bij deze verduidelijking wordt een beperkt aantal criteria geïntroduceerd die passen bij het ondernemend gedrag van zelfstandigen binnen (en buiten) een specifieke arbeidsrelatie. Bij het opstellen van deze criteria is rekening gehouden met indicaties waar zelfstandigen zich daadwerkelijk in herkennen. Op deze wijze geeft de regering het ondernemend gedrag van een zelfstandige een (wettelijke) plek bij de kwalificatie van de arbeidsrelatie.

Naar verwachting heeft het wetsvoorstel daarnaast tot gevolg dat zelfstandigen vaker dan nu het geval is bepaalde voorzieningen zullen treffen tegen risico's die horen bij het werken als zelfstandige, nu dit één van de criteria van de zelfstandigentoets betreft. Dat is een gunstig bijeffect. Hierdoor wordt namelijk het risico kleiner dat zij in een kwetsbare positie terechtkomen of een beroep (moeten) doen op het sociale stelsel. Hierbij benadrukt de regering dat zelfstandigen in zijn algemeenheid niet verplicht zijn om aan beide toetsen uit het wetsvoorstel te voldoen. Het betreft slechts een voorwaarde als een werkende graag zoveel mogelijk duidelijkheid wil dat diegene niet werkzaam is op basis van een arbeidsovereenkomst. Ook zal dit wetsvoorstel daarmee naar verwachting leiden tot een gelijker speelveld tussen werknemers en zelfstandigen voor wat betreft de sociale risico's die gepaard gaan met werken. Daarmee neemt ook de oneigenlijke druk die op de kwalificatie van de arbeidsrelatie staat door o.a. verschillen in sociale bescherming af.

Als deze doelen worden bereikt, is er in minder gevallen sprake van onnodige terughoudendheid om met elkaar samen te werken buiten arbeidsovereenkomst, en zijn werkenden en werkgevenden over het algemeen minder tijd kwijt aan de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Bovendien zullen er naar verwachting minder situaties ontstaan waarin sprake is van schijnzelfstandigheid.

CONCEPT

2. Doel en aard van de maatregelen

2.1. Beschrijving van het probleem (en oorzaken)

Met dit voorstel worden drie problemen geadresseerd.

1) Er heerst te veel onduidelijkheid en daarmee onzekerheid over de kwalificatie van arbeidsrelaties. Organisaties en zelfstandigen zijn daardoor onnodig terughoudend in het aangaan van een arbeidsrelatie en ervaren zware administratieve lasten;
2) Werkenden kunnen in een kwetsbare positie komen, omdat onvoldoende duidelijk is wat zelfstandig werken onderscheidt van werken in loondienst. En er kan sprake van zijn dat men zich onttrekt aan het sociale stelsel, wat kan leiden tot oneerlijke concurrentie tussen werkenden en werkgevenden onderling.
3) Er zijn op dit moment geen wettelijke indicaties geformuleerd die duiden op ondernemend gedrag en een onafhankelijke manier van werken als zelfstandige in een arbeidsrelatie. Oftewel: wanneer géén sprake is van gezag en dus gewerkt kan worden als zelfstandige. Dat leidt tot onbegrip bij zelfstandigen en opdrachtgevers, omdat de wet niet aansluit bij de praktijk. Dit gebrek aan handelingsperspectief zorgt ervoor dat veel zelfstandigen, inmiddels een grote groep werkenden op de arbeidsmarkt, zich niet erkend voelen door de wetgever.

2.1.1. Onduidelijkheid over kwalificatie arbeidsrelaties

Een eerste ongewenst gevolg van de huidige kwalificatie van arbeidsrelaties is de ervaren onduidelijkheid. Er zijn verschillende bronnen die wijzen op (ervaren) onduidelijkheid met betrekking tot de kwalificatie van arbeidsrelaties, waaronder:

1. De uitkomsten van het breed maatschappelijk gesprek over de beoordeling van arbeidsrelaties (2021)
2. Focusonderzoek Algemene Rekenkamer (2022);
3. Monitor schijnzelfstandigheid Ipsos I&O (2024[6] & 2025[7]);
4. Vaak 'geen indicatie' bij webmodule + evaluatie (2025);
5. Uitkomsten ledenonderzoek AWVN (2025);
6. KVK-onderzoek naar schijnzelfstandigheid (2025);
7. Flitspeiling over de Zelfstandigenwet door Ipsos I&O (2026).

Al in 2021 was een belangrijke uitkomst van zogenoemde 'breed maatschappelijk gesprek' met sectoren dat er breed behoefte bestaat aan meer duidelijkheid en zekerheid vooraf over de kwalificatie van arbeidsrelaties. Het gebrek daaraan werd vooral ervaren door opdrachtgevers. Daarbij werd door veel partijen aangegeven graag in overeenstemming met het wettelijk kader te willen werken, maar werd vooral het gezagscriterium als onduidelijk ervaren.[8]

De Algemene Rekenkamer gaf in 2022 ook aan dat het maken van onderscheid tussen zelfstandigen en werknemers voor alle betrokkenen lastig is.[9]

In 2024 en 2025 heeft Ipsos I&O onderzoek gedaan naar schijnzelfstandigheid. Veel zzp'ers en werkgevers wisten wel dat er iets ging veranderen per 1 januari 2025 (opheffing handhavingsmoratorium voor de loonheffingen), maar niet precies wat. Daarnaast leefde er onder zzp'ers en werkgevers een sterke behoefte aan duidelijke, meetbare criteria.**:** Ook bij de 1-meting in 2025 was er in veel gevallen nog onbekendheid over de voorwaarden van contracten bij zzp'ers en werkgevers. Zo dacht 21% van zowel de zzp'ers als werkgevers nog steeds dat iemand die drie of meer opdrachtgevers heeft, altijd een zzp'er is. Ook dachten vier op de tien zzp'ers (43%) dat ze altijd zelf mogen kiezen welke contractvorm zij aangaan, terwijl dit mogelijk schijnzelfstandigheid oplevert. De zekerheid of men volgens de juiste contractvorm werkt, daalde van 67% in 2024 naar 58% in 2025.

Uit cijfers over de webmodule beoordeling arbeidsrelaties van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkt dat in ongeveer een derde van de gevallen de uitkomst *geen oordeel mogelijk* gegeven wordt nadat opdrachtgevers de vragenlijst hebben ingevuld. Wel is er in 2025 sprake geweest van een lichte daling van de uitkomst 'geen oordeel mogelijk', van 32.8% in

[6] Monitor Schijnzelfstandigheid Ipsos I&O (2024): https://open.overheid.nl/documenten/054920f9-e73a-4348-986b-217f348fecb9/file.
[7] 1-meting Monitor Schijnzelfstandigheid Ipsos I&O (2025): https://open.overheid.nl/documenten/9c0139e1-c233-48c9-a06c-b2d643c7d5f3/file.
[8] Kamerstukken II 2021–2022, 31 311, nr. 240, p. 9.
[9] https://www.rekenkamer.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2022/04/05/focus-op-handhaving-belastingdienst-bij-schijnzelfstandigheid/Focus+op+handhaving+Belastingdienst.pdf

CONCEPT

december 2024 tot 27.7% in juli 2025.[10] Tegelijkertijd blijft dit aandeel relatief hoog in een periode waar de aandacht voor de juiste kwalificatie van een arbeidsrelatie sterk toenam.

Uit een ledenonderzoek van AWVN (februari 2025)[11] bleek dat een meerderheid van de werkgevers aangaf het overheidsbeleid rondom schijnzelfstandigheid niet duidelijk te vinden. Slechts 23% van de 242 ondervraagde werkgevers vond het wel duidelijk.

In mei 2025 publiceerde de Kamer van Koophandel (KVK)[12] een onderzoek onder 500 zzp'ers en 500 opdrachtgevers. Daaruit bleek o.a. dat bijna 9 op de 10 zzp'ers zichzelf bij de huidige opdracht geen schijnzelfstandige vindt, terwijl slechts de helft van de werkgevers/opdrachtgevers dezelfde mening is toegedaan. Tegelijkertijd snapte een groot deel van hen wel dat de overheid actiever optreedt tegen schijnzelfstandigheid.

Door Ipsos I&O is in augustus 2026 een flitspeiling uitgevoerd onder zelfstandigen en opdrachtgevers over de criteria van de Zelfstandigenwet. Daaruit bleek o.a. dat de huidige regels onvoldoende zekerheid bieden. Slechts 23% van de zzp'ers en 17% van de opdrachtgevers vindt dat de huidige regels (zeer) veel zekerheid bieden.

Deze onduidelijkheid is onwenselijk omdat de tijd van werkenden en werkgevenden hierdoor minder efficiënt wordt ingezet, waardoor er economische kansen worden misgelopen. Ook is dit onwenselijk omdat dergelijke kwalificatievraagstukken, die in de praktijk vaak worden gezien als administratieve lasten, een negatief effect hebben op de mate waarin mensen het gevoel hebben regie te hebben over hun eigen leven. En daarmee op het werkgeluk. Daarom helpt het wanneer onduidelijkheid en onzekerheid over het type contract dat wordt gesloten, zoveel mogelijk op voorhand voorkomen wordt.

De kern van het probleem is dat de grenslijn tussen werknemers en zelfstandigen niet zwart-wit in de wet is of kan worden vastgelegd. De afbakening vindt plaats op grond van artikel 7:610, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek (hierna: 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.

Met name het element "in dienst van de andere partij" is een relatief open norm, waardoor het voor interpretatie vatbaar is. Afbakening vindt mede via jurisprudentie (casuïstisch) plaats. Dat is enerzijds ook wenselijk, omdat de wettelijke normen dan mee kunnen bewegen met de dynamiek op de arbeidsmarkt. Daarnaast kan er in individuele gevallen zoveel mogelijk recht worden gedaan aan de aard van een concrete zaak. Anderzijds is het hierdoor in bepaalde gevallen moeilijk om te duiden of sprake is van een arbeidsovereenkomst of niet. Naarmate de belangen van een correcte kwalificatie van de arbeidsrelatie groter worden, doen de nadelen van de beperktere kenbaarheid van de grenslijn zich ook sterker voelen. Jurisprudentie van de Hoge Raad (Deliveroo in 2023 en Uber in 2025) en de opheffing van het handhavingsmoratorium voor de loonheffingen op 1 januari 2025 heeft er wel voor gezorgd dat de bewustwording over een correcte kwalificatie van arbeidsrelaties is toegenomen. Maar, zoals de 1-meting van Ipsos I&O[13] ook aangaf, nam de zekerheid of volgens de juiste contractvorm werd gewerkt juist af in 2025.

Hierbij is het van belang om op te merken dat het in veel gevallen wel duidelijk is of iemand werkzaam is op basis van een arbeidsovereenkomst of als zelfstandige. Onduidelijkheid en bijbehorende potentiële onzekerheid is vooral aan de orde bij werkzaamheden die lijken op werkzaamheden die doorgaans door werknemers worden verricht en persoonlijk worden verricht door de werkende, binnen het bedrijf van de werkgevende.[14]

Recente jurisprudentie heeft meer houvast geboden met betrekking tot de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Zo bleek uit het arrest X/Gemeente Amsterdam[15] dat het gaat om de vraag of overeengekomen rechten en plichten voldoen aan de wettelijke omschrijving van de arbeidsovereenkomst. Oftewel: de partijbedoeling speelt geen rol in de kwalificatiefase zelf, maar

[10] Kamerstukken II 2025-2026, 31 311, nr. 295, p.6.
[11] Https://www.awvn.nl/platformeconomie-zzpers/publicaties/ledenonderzoek-2025-helft-werkgevers-stopt-of-vermindert-inhuur-zzpers/
[12] Https://www.kvk.nl/pers/aantal-zzpers-stabiel-helft-zzpers-en-opdrachtgevers-positief-over-handhaving/
[13] 1-meting Monitor Schijnzelfstandigheid Ipsos I&O (2025): https://open.overheid.nl/documenten/9c0139e1-c233-48c9-a06c-b2d643c7d5f3/file.
[14] Eindrapport Commissie Boot (2016), p. 12.
[15] Hoge Raad 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1746, r.o. 3.2.2.-3.2.3.

wel in de fase ervoor (waarin wordt vastgesteld welke rechten en verplichtingen over en weer zijn aangegaan). De Hoge Raad heeft daarnaast een belangrijke uitspraak gedaan in de zaak Deliveroo. Of van een arbeidsovereenkomst sprake is, hangt volgens de Hoge Raad af van álle omstandigheden van het geval, waarbij een aantal omstandigheden ('gezichtspunten') zijn benoemd die onder meer van belang kunnen zijn. Deze gezichtspunten zijn:

1) Aard en duur van de werkzaamheden;
2) Wijze waarop werkzaamheden en werktijden worden bepaald;
3) De inbedding van het werk en degene die de werkzaamheden verricht in de organisatie en de bedrijfsvoering van degene voor wie de werkzaamheden worden verricht;
4) Het al dan niet bestaan van een verplichting het werk persoonlijk uit te voeren;
5) De wijze waarop de contractuele regeling van de verhouding van partijen is tot stand gekomen;
6) De wijze waarop de beloning wordt bepaald en waarop deze wordt uitgekeerd;
7) De hoogte van deze beloningen;
8) Loopt degene die de werkzaamheden verricht daarbij commercieel risico;
9) Kan degene die de werkzaamheden verricht zich in het economisch verkeer als ondernemer gedraagt of kan gedragen, bijvoorbeeld bij het verwerven van een reputatie, bij acquisitie, wat betreft fiscale behandeling, en gelet op het aantal opdrachtgevers voor wie hij werkt of heeft gewerkt en de duur waarvoor hij zich doorgaans aan een bepaalde opdrachtgever verbindt.

De Hoge Raad heeft daarbij ook overwogen dat het gewicht dat toekomt aan een contractueel beding bij beantwoording van de vraag of een overeenkomst als een arbeidsovereenkomst moet worden aangemerkt, mede afhangt van de mate waarin dat beding daadwerkelijk betekenis heeft voor de partij die de werkzaamheden verricht.[16] In de beantwoording van de prejudiciële vragen inzake Uber heeft de Hoge Raad aangegeven dat het externe ondernemerschap (gezichtspunt 9) op dezelfde wijze meetelt als de overige gezichtspunten uit het Deliveroo-arrest. Daarbij heeft de Hoge Raad ook opgenomen dat er op dit terrein wetgeving in voorbereiding is. De Hoge Raad ziet voor het aanbrengen van een rangorde thans geen aanleiding.[17]

Hoewel deze jurisprudentie meer houvast heeft geboden, blijft een 'grijs gebied' bestaan. Bovendien is het door de casuïstische benadering die zich richt op de grenslijn op voorhand niet duidelijk in welke situatie organisaties en werkenden '100% duidelijkheid hebben over het buiten dienstbetrekking' zijn, wanneer zij beogen met en als zelfstandige(n) te werken. Daardoor ontbreekt handelingsperspectief voor werkenden en werkverschaffers. Om risico's te minimaliseren, gaan potentiële opdrachtgevers aan de 'veilige kant' zitten en sluiten zij op voorhand samenwerkingen met zelfstandigen onnodig uit. In andere gevallen zijn werkgevenden en werkenden veel tijd kwijt met het beoordelen en kwalificeren van hun (toekomstige) arbeidsrelatie. Beide gevolgen zijn onwenselijk en worden met dit wetsvoorstel tegengegaan.

2.1.2. Risico op schijnzelfstandigheid

Een tweede probleem is het risico op schijnzelfstandigheid. Dat risico is in de huidige situatie in sommige gevallen relatief groot, omdat er onduidelijkheid wordt ervaren over de juiste kwalificatie van arbeidsrelaties of de werkrelatie niet zodanig wordt vormgegeven zodat deze ook daadwerkelijk kan kwalificeren als buiten dienstbetrekking. Het is niet mogelijk om met zekerheid vast te stellen in welke mate er sprake is van schijnzelfstandigheid, omdat de arbeidsrelatie per specifieke arbeidsrelatie, op basis van 7:610, lid 1, BW gekwalificeerd moet worden. Om dus 'zekere' cijfers te verkrijgen over het aantal schijnzelfstandigen in Nederland, zou het noodzakelijk zijn om elke arbeidsrelatie in Nederland te beoordelen. Dat is niet realistisch. Overigens zal ook met dit wetsvoorstel elke arbeidsrelatie (individueel) moeten worden beoordeeld. Wel worden er vooraf duidelijkere spelregels geïntroduceerd, waar in de praktijk aan moet worden voldaan.

Op basis van beschikbare cijfers kunnen we een grove inschatting maken van de omvang van schijnzelfstandigheid in Nederland. Deze cijfers moeten echter met een voorbehoud worden gelezen. Zij meten indirect de mogelijkheid dat iemand een schijnzelfstandige is. Er kunnen altijd andere omstandigheden meespelen die ervoor zorgen dat iemand die op het oog 'schijnzelfstandige is, in realiteit wel een echte zelfstandige is en andersom. Om schijnzekerheid over het aantal te voorkomen, gaan we daarom uit van een bandbreedte. We schatten we de mate van schijnzelfstandigheid in a.d.h.v. beschikbare statistieken uit de microdata van het CBS.

[16] Hoge Raad 24 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:443 (Deliveroo), r.o. 3.2.5 & 3.2.6.
[17] Hoge Raad 21 februari 2025, ECLI:NL:HR:2025:319 (Uber).

De mate van afhankelijkheid van één, of een klein aantal, opdrachtgevers geeft inzicht in het risico op schijnzelfstandigheid. Een klein aantal opdrachtgevers vergroot de afhankelijkheid. Met als gevolg een beperkte onderhandelingsmacht en een groter risico op schijnzelfstandigheid, vooral wanneer deze opdrachten van langere duur zijn. Daarnaast kan ook de hoogte van het percentage van de omzet dat afkomstig is van de grootste opdrachtgever een indicatie zijn van een vergroot risico op schijnzelfstandigheid. Tabel 1 toont verschillende combinaties van aantallen opdrachtgevers per zelfstandige en het percentage van de omzet dat van de grootste opdrachtgever komt.

Tabel 1: Aandeel omzet afkomstig van de grootste opdrachtgever[18]

Aantal opdrachtgevers in een jaar

	1	**2 tot 3**	**4 tot 9**	**10 tot 19**	**20-49**	**50-99**	**100 of meer**	**Eindtotaal**
0–10%	0%	0%	2%	3%	5%	4%	16%	31%
10–40%	0%	2%	10%	7%	6%	3%	3%	29%
40–60%	0%	5%	8%	2%	1%	0%	1%	18%
60–90%	0%	7%	4%	1%	1%	0%	0%	13%
90–100%	6%	2%	0%	0%	0%	0%	1%	9%
Eindtotaal	6%	15%	24%	13%	13%	8%	21%	100%

In de groepen zelfstandigen die zijn opgenomen in tabel 1, concentreert het hoogste risico op schijnzelfstandigheid zich bij zelfstandige met weinig opdrachtgevers en/of een grote afhankelijkheid van de grootste opdrachtgever. Hoewel een hoge mate van afhankelijkheid van een of een klein aantal opdrachtgevers slechts een van de factoren is die kunnen wijzen op schijnzelfstandigheid, biedt dit in combinatie met de hiervoor genoemde gegevens wel enig inzicht in de omvang van de groep potentiële schijnzelfstandigen. Hieronder vallen de mensen die zowel voor minimaal 90 procent van hun grootste opdrachtgever afhankelijk zijn en die in totaal maximaal 3 opdrachtgevers hebben. Daarnaast is er nog een tweede groep met een relatief groot risico op schijnzelfstandigheid, maar net wat minder dan de eerste groep. Deze groep bestaat uit de overige zelfstandigen die voor minimaal 90 procent afhankelijk zijn van hun grootste opdrachtgever en uit de zelfstandigen die voor 60 tot 90 procent afhankelijk zijn van hun grootste opdrachtgever en maximaal 3 opdrachtgevers hebben. Dit wil uiteraard nog niet zeggen dat iedereen in deze groep schijnzelfstandige is of iedereen buiten deze groep geen schijnzelfstandige is. Daarvoor hangt te veel af in de beoordeling van de specifieke omstandigheden waaronder gewerkt wordt.

Schijnzelfstandigheid kan leiden tot oneerlijke concurrentie, zowel tussen opdrachtgevers als werkenden onderling. Opdrachtgevers kunnen immers profiteren door geen premies werknemersverzekeringen en Zorgverzekeringswet te betalen wanneer zij een arbeidsrelatie ten onrechte als overeenkomst met een zelfstandige kwalificeren. Of er daadwerkelijk sprake is van een kostenvoordeel voor de opdrachtgever, hangt ook samen met het overeengekomen tarief. Werkenden kunnen onderling concurreren op tarief bij schijnzelfstandigheid, doordat zij hun arbeid ten onrechte goedkoper kunnen aanbieden dan werknemers, omdat opdrachtgevers bij het werken met zelfstandigen de werkgeverslasten niet dragen. Hierdoor kan een ‘race naar de bodem’ op arbeidsvoorwaarden ontstaan. Hierdoor kan tevens het sociale stelsel onder druk komen te staan, omdat er een groep werkenden is die juridisch kwalificeert als werknemer, en die dus ook een beroep kan doen op de werknemersverzekeringen en de aan de dienstbetrekking verbonden pensioenopbouw. Daarvoor zijn dan echter geen premies en inleg afgedragen, waardoor de kosten daarvoor ten laste van het collectief komen.

2.1.3. Ontbreken ondernemerschap in wettelijk kader

Een derde probleem is het ontbreken van een wettelijke positie voor ondernemerschap bij de kwalificatie van arbeidsrelaties. Dit terwijl de groep zelfstandigen inmiddels een flink aandeel van het aantal werkenden op de Nederlandse arbeidsmarkt vormt. Los van de ervaren onduidelijkheid,

[18] Bron: CBS & TNO, Zelfstandige Enquête 2025, eigen bewerkingen SZW.

CONCEPT

heeft dat tot gevolg dat veel zelfstandigen en opdrachtgevers zich in het geheel niet herkennen in het wettelijk kader. Het is immers niet zo dat ondernemerschap zich enkel uit door het kennelijke ontbreken van elementen die wijzen op een arbeidsovereenkomst, maar juist ook door actieve inspanningen die ondernemerschap laten zien. Tegelijkertijd is duidelijk dat veel zelfstandigen de expliciete wens hebben om als zelfstandige te werken. Daarop wordt in paragraaf 2.2.3 verder ingegaan**.**

De regering is van mening dat het ontbreken 'ondernemerschap' in het wettelijk kader ertoe kan bijdragen dat zelfstandigen en opdrachtgevers onnodig terughoudend zijn met het aangaan van opdrachten. Het beeld kan daardoor immers bestaan dat de arbeidsovereenkomst altijd het uitgangspunt is of zou moeten zijn, terwijl in bepaalde situaties achteraf geconcludeerd kan worden dat werken met of als zelfstandige(n) mogelijk was. Dat leidt tot onbegrip bij zelfstandigen en opdrachtgevers, omdat de wet niet aansluit bij de praktijk. Dit gebrek aan handelingsperspectief zorgt ervoor dat veel zelfstandigen zich niet erkend voelen door de wetgever

Het belang van extern ondernemerschap, het werken voor eigen rekening en risico en de vrijheid om je eigen werk in te richten (oftewel: wanneer is er geen sprake van gezag) bij de beoordeling van arbeidsrelaties heeft de Hoge Raad ook erkend in de aangehaalde Deliveroo en Uber-zaken, maar de wettelijke erkenning ontbreekt. Dit in tegenstelling tot andere Europese landen, zoals de Arbeidsrelatiewet in België. Een groot deel van de zelfstandigen vindt het echter wel belangrijk dat die erkenning ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.[19]

2.2. Achtergrond van het probleem

In deze paragraaf duiden we de oorzaken van de hierboven geschetste problematiek waarop het wetsvoorstel een antwoord wil bieden. Achtereenvolgens besteden we aandacht aan:

- De noodzaak om de arbeidsmarkt aan te passen aan de gewijzigde omstandigheden (modernisering);
- De omvang van de groep zelfstandig werkenden op de arbeidsmarkt;
- De motieven om als zelfstandige te werken;
- Het ongelijke speelveld tussen werknemers en zelfstandigen (en werkgevenden); en Het belang van effectieve handhaving.

2.2.1. Arbeidsmarkt is toe aan modernisering

Naar mening van de regering sluit het huidig wettelijk kader niet voldoende aan op de arbeidsmarkt van nu en de toekomst. In 1907 is de Wet op de arbeidsovereenkomst vastgesteld. Hierbij werd als uitgangspunt genomen dat diegene die niet zelfstandig werkt, maar aangestuurd wordt door een werkgevende die het resultaat van de arbeid geniet, een economisch ondergeschikte partij is en daarom andere regulering en bescherming nodig heeft dan de werkende die voor eigen rekening en risico werkt. Vanaf dat moment gold: wie werkt "in dienst van" (onder gezag), heeft dwingendrechtelijk een arbeidsovereenkomst en is dus werknemer; wie niet in dienst van een ander werkt, maar zelfstandig werkt, kan dat zonder arbeidsovereenkomst doen.

Deze grenslijn tussen werknemers en zelfstandigen, met daarin een centrale rol voor de relatief open norm "in dienst van" (gezag), is vanaf begin 20e eeuw steeds door jurisprudentie ingevuld. Door de relatief open norm "werken in dienst van" in de definitie van de arbeidsovereenkomst, spelen feiten en omstandigheden van een bepaalde arbeidsrelatie steeds een belangrijke rol bij de vraag of onder gezag wordt gewerkt. In de loop der tijd zijn in de jurisprudentie vele elementen een rol gaan spelen. Deze elementen moeten steeds in onderlinge verhouding worden bezien en gewogen om vast te stellen of er sprake is van een arbeidsovereenkomst. Dit is de zogeheten "holistische benadering". De holistische benadering heeft als gevolg dat potentieel elke omstandigheid in een arbeidsrelatie bij de kwalificatie betrokken kan worden. Daarnaast hangt de onderlinge verhouding en weging af van de specifieke situatie. Er zijn in de jurisprudentie «rode draden» van belangrijke feiten en omstandigheden te vinden, maar dit is niet vastgelegd en toetsing aan die elementen vindt ook niet gestructureerd plaats. De regering is overigens van mening dat de toetsing sinds de uitspraak van de Hoge Raad in Deliveroo (veel) meer gestructureerd plaatsvindt.

Door de casuïstische, holistische benadering is het in bepaalde gevallen (op voorhand) echter moeilijk in te schatten of werkzaamheden door een zelfstandige (kunnen) worden verricht of niet. Zeker als er persoonlijk werk verricht wordt voor een zakelijke opdrachtgever kan er twijfel ontstaan of er sprake is van een overeenkomst van opdracht, of van een arbeidsovereenkomst. Het

[19] Impact handhaving schijnzelfstandigheid op zzp'ers vanaf 2025, Sparkey, 2025, p. 14.

gaat dus met name om zelfstandigen die geen producten, maar hun eigen arbeid aanbieden aan zakelijke opdrachtgevers, wat in de huidige diensteneconomie veel voorkomt.

2.2.2. Zelfstandigen vormen belangrijk deel van de arbeidsmarkt

Daarnaast zijn zelfstandigen over de jaren een belangrijker onderdeel gaan uitmaken van de arbeidsmarkt, wat de noodzaak tot wetgeving met oog op zelfstandigen vergroot. 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 ongeveer 26,4% van de werkenden zelfstandig was, daalde dit percentage tot 15,8% in 1960.[20]

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 van een groot bedrijf. Dit zorgde voor een kentering in de werkgelegenheidsstructuur: steeds meer mensen verkozen het als zelfstandige werken boven loondienst. Waar het aantal zelfstandigen in de jaren 80 en 90 nog beperkt was tot specifieke sectoren zoals de bouw en creatieve industrie, is het werken als zelfstandige inmiddels in vrijwel alle sectoren terug te vinden. 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 21ste eeuw zijn er in bepaalde sectoren werknemers gedwongen om te werken als zelfstandige. In sectoren zoals de zorg en het onderwijs was de groei van het aantal zelfstandigen vaak te verklaren doordat werkenden meer autonomie en flexibiliteit zochten in hun werkomstandigheden. Daarom is goed werkgeverschap belangrijk en staat in het coalitieakkoord dat de coalitiepartijen willen stimuleren dat mensen in dienst blijven in (semi-)publieke sectoren zoals zorg en onderwijs. En dat de coalitiepartijen goed werkgeverschap bevorderen, onder andere door sociale innovatie. Waarbij het SER-advies hierover als uitgangspunt wordt genomen.

In recentere tijden, sinds 2013, is het aantal zzp’ers gegroeid van ongeveer 900 duizend tot de ongeveer 1,1 miljoen in het tweede kwartaal van 2026[22]. Waarbij tot en met 2024 het aantal zzp’ers steeg. Dit aantal is sinds 2024 aan het dalen. Het is aannemelijk dat het afschaffen van het handhavingsmoratorium een rol speelt in deze daling. Doordat ook andere factoren, zoals conjunctuur, effect hebben op het aantal zzp’ers kan op dit moment niet gezegd worden hoe groot het effect van de handhaving precies is.

Het aandeel zzp'ers dat eigen arbeid aanbiedt is sinds 2013 gegroeid. In 2013 bood 78% van zzp’ers eigen arbeid aan. In 2025 lag dit percentage op 85%. De groei zit dus voornamelijk in deze groep, waar ook de discussie rondom de kwalificatievraag speelt. 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.

De regering kijkt niet alleen naar het aantal zzp’ers in de economie, maar heeft ook aandacht voor zaken zoals de inkomensontwikkeling. De meest recente cijfers van het CBS over het inkomen van zelfstandigen zijn van 2024. Dit betekent dat de eventuele effecten van het afschaffen van het handhavingsmoratorium nog niet in deze cijfers zitten. Daarom is ervoor gekozen om deze cijfers niet op te nemen in de Memorie van Toelichting.

2.2.3. Wensen van zelfstandigen

Verder constateert de regering dat het huidig wettelijk kader onvoldoende meeweegt met de wens van zelfstandigen om als zelfstandige te werken. Een belangrijke drijfveer voor veel zelfstandigen is namelijk 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

[20] S. Wennekers en M. Folkeringa, *The Development of the Self-Employment Rate in the Netherlands 1899–1997*, Scales Paper (2002), 3–16.
[21] C. Hartog en S. Wennekers, De twee gezichten van de ondernemerschapsrevolutie en hun betekenis voor Nederland, Rapport M200914 (Zoetermeer: EIM, 2009).
[22] Het gaat hier om mensen met zzp-schap als hoofdbaan. Waarbij als een persoon meer dan één baan of werkkring heeft, dan wordt uitgegaan van de baan of werkkring waaraan de meeste tijd wordt besteed.

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. Vooral zelfstandigen ervaren volgens diverse onderzoeken een toename in autonomie en zeggenschap over hun werkrelatie. Uit onderzoek van het CBS blijken de volgende vijf drijfveren het belangrijkst te zijn bij de keuze voor zelfstandigheid:

1. Ik wilde zelf bepalen hoeveel en wanneer ik werk;
2. Mijn beroep wordt meestal als zelfstandige uitgevoerd;
3. Ik heb altijd al als zelfstandige willen werken;
4. Ik wilde niet (meer) voor een baas werken;
5. Ik zocht een nieuwe uitdaging.[23]

Uit het meest recente onderzoek uit november 2024, gedaan door Ipsos I&O in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkt dat autonomie de belangrijkste reden blijft waarom mensen kiezen voor het zzp-schap. 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 opdrachtgevers ik aanneem' en 'zelf kiezen waar ik werk'.

Professor De Beer heeft onderzocht in hoeverre degenen die zelfstandige worden andere aspecten van hun werk van belang vinden dan degenen die niet als zelfstandige gaan werken. Hij concludeert onder andere dat de keuze om als zelfstandige te gaan werken wordt beïnvloed door de waarden van mensen, in het bijzonder welke aspecten van werk zij het belangrijkst vinden. Vooral het belang dat mensen hechten aan zelf kunnen beslissen hoe je je werk uitvoert heeft een grote invloed: naarmate mensen meer belang hechten aan autonomie, worden zij vaker zelfstandige. Daarnaast is de kans groter dat mensen zelfstandige worden als zij het belangrijk vinden niet te veel druk of spanning te hebben. De kans is juist kleiner als zij veel belang hechten aan inhoudelijk leuk werk, goede vakantieregeling/veel vrije dagen en goede werktijden.

Bijna de helft van de mensen die zelfstandige worden, werkte eerst als werknemer in loondienst. Dit maakt het mogelijk om na te gaan of de overstap naar werk als zelfstandige ook wordt beïnvloed door de kenmerken van het werk dat men doet. Dit blijkt inderdaad het geval te zijn. Werknemers die weinig ruimte hebben voor initiatief en niet zelf kunnen beslissen hoe zij hun werk uitvoeren, gaan vaker als zelfstandige werken. Dat geldt ook als zij in hun huidige werk niet te veel druk of spanning ervaren en goede carrièremogelijkheden hebben. Deze twee laatste effecten zijn onverwacht en lastig te verklaren.[24]

De belangrijkste afweging bij het kiezen tussen een baan in loondienst en werken als zelfstandige is dus de afweging tussen zekerheid en vrijheid. Werknemers genieten doorgaans 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. Deze gezagsverhouding hoeft zich in de praktijk overigens niet te manifesteren in klassieke ondergeschiktheid. Veel moderne werkgevers kiezen ervoor om werknemers juist meer vrijheden te geven in de uitvoering van hun werk. Zelfstandigen hebben minder inkomenszekerheid, maar profiteren juist van grote vrijheid in het bepalen van hun werkzaamheden, werktijden en locaties.[25]

Dr. Sjanne Marie van den Groenendaal (Tilburg University) heeft in 2021 promotieonderzoek gedaan naar de verschillende startmotieven van zelfstandigen. 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 zelfstandige te worden? Uiteindelijk heeft zij zeven typen zelfstandigen geïdentificeerd. Dit zijn de volgende:

1. Autonomen (30%): Mensen die zelf willen bepalen hoeveel en wanneer ze werken.

[23] Https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp/wat-zijn-redenen-om-zzp-er-te-worden-
[24] De Beer, P. T. (2025). *Waarom worden mensen zelfstandige?* (Kort & Bondig; No. 18). AIAS-HSI. Actueel – Waarde van Werk
[25] Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 2017 (33) 3.

CONCEPT

2. Beroepsmatige zzp'ers (17%): Beroepsuitoefenaars met een vak dat meestal op zzp-basis wordt uitgeoefend.
3. Uitdagingzoekers (14%): Types die op zoek zijn geweest naar een uitdaging en altijd al als zelfstandige hebben willen werken.
4. Vluchters (13%): Personeel dat niet meer voor een baas wil werken of wegvlucht van een bepaalde werksfeer.
5. Familiebedrijf-zzp'ers (11%): Zelfstandigen die een familiebedrijf overnamen.
6. Rasondernemers (8%): Ondernemers die altijd al als zelfstandige hebben willen werken.
7. Gedwongen zzp'ers (7%): Mensen die vanwege ontslag of gebrek aan een baan als zelfstandige 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 werken als zelfstandige. Ook uit dit promotieonderzoek blijkt dat gedwongen zzp'ers de kleinste groep vormen.[26]

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 zelfstandigen het vaakst als belangrijke reden dat ze zelf kunnen bepalen hoeveel en wanneer ze werken (57%).

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 zelfstandigen. 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%).

Volgens het IBO Zelfstandigen zonder personeel 2015 worden bij onderzoek naar de drijfveren van zelfstandigen 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 zelfstandigen start vanuit een positieve aanleiding, terwijl 10% juist door negatieve omstandigheden zelfstandige 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 zelfstandigenaftrek zijn de afgelopen jaren fors afgebouwd. Deze afbouw loopt nog door tot 2027.

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. 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. 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. 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.

2.2.4. Ongelijk speelveld

Onduidelijkheid over wanneer als zelfstandige gewerkt kan worden leidt in het bijzonder bij een ongelijk speelveld tussen contractvormen tot ongewenste situaties. Naarmate het speelveld tussen contractvormen verder uiteenloopt, kunnen partijen die risico's lopen bij onduidelijkheid over de vraag of met een zelfstandige gewerkt worden immers des te meer profiteren. Dat effect wordt

[26] Van den Groenendaal, S. M. E. (2021). *A career perspective on solo self-employment: Examining heterogeneity, career self-management and the role of inclusive HRM in sustainable careers of the solo self-employed*. Ridderprint.

versterkt als aan de andere kant partijen juist risicoavers gedrag vertonen uit angst voor arbeidsrechtelijke gevolgen en naheffingen als toch vastgesteld zou worden dat sprake is van een arbeidsovereenkomst.

Vooral tussen eind jaren ’90 en de jaren ’10 van de 21e eeuw nemen de institutionele verschillen in behandeling tussen werknemers en zelfstandigen fors toe. Dat loopt in de tijd min of meer gelijk op met de toename van de aantallen werkenden die als zelfstandige aan de slag gaan. De verschillen in kosten en bescherming tussen werknemers en zelfstandigen zijn in deze periode verder uit elkaar gegroeid.[27]

De basis voor die steeds grotere verschillen is echter eerder gelegd. Sinds begin jaren ’70 worden zelfstandigen fiscaal ondersteund door een zelfstandigenaftrek in de inkomstenbelasting.[28] Vanaf 2007 is daar ook de mkb-winstvrijstelling bij gekomen. Beide fiscale faciliteiten zijn in de loop van de jaren uitgebreid, tot 2020.

Voor de sociale zekerheid heeft de mate van gelijkheid van het speelveld zich met een golfbeweging ontwikkeld door de decennia heen. Zo werd in de jaren ’70 besloten de bescherming tegen inkomensrisico’s door ziekte en arbeidsongeschiktheid gelijker te maken voor alle werkenden, door invoering van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet. Deze volksverzekering zorgde voor een inkomensbescherming op minimumniveau voor zowel werknemers als zelfstandigen. Werknemers waren onder voorwaarden aanvullend beschermd door de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). Vanaf 1998 werden zelfstandigen door dit risico beschermd door de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ). Hiermee werd opnieuw onderscheid gemaakt in de wijze en mate van verzekering tussen zelfstandigen en werknemers. Achterliggend doel was het versterken van de marktwerking op het terrein van de sociale verzekeringen. Met ingang van 2004 werd de WAZ afgeschaft. Zelfstandigen waren vanaf dat moment niet meer (verplicht) verzekerd tegen inkomensterugval door arbeidsongeschiktheid, en betaalden daarvoor dus ook niet meer (verplicht) premies. De ongelijke behandeling van verschillende contractvormen in het arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit kan een oneigenlijke prikkel vormen om werk buiten loondienst te (laten) verrichten. Zoals hiervoor geschetst is dit onwenselijk zowel vanuit het perspectief van bescherming van werkenden (bijvoorbeeld tegen arbeidsongeschiktheid of werkloosheid) als het tegengaan van oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden en kosten tussen werkenden en werkgevenden. Daarnaast kan de solidariteit binnen het sociale en fiscale stelstel op deze manier onvoldoende geborgd worden.

De constatering dat de verschillen in behandeling tussen werknemers en zelfstandigen een belangrijke, en oneigenlijke, prikkel kunnen vormen om als zelfstandige te werken, wordt breed gedeeld. Verschillende rapporten hebben dan ook gewezen op het belang van een gelijker speelveld tussen werknemers en zelfstandigen. In dit kader kunnen onder meer genoemd worden het Interdepartementaal Beleidsonderzoek zelfstandigen zonder personeel (2015),[29] het rapport van de OESO (2019),[30] het rapport ‘Het betere werk’ van de WRR (2020),[31] De Commissie Regulering van Werk.[32] Het kabinet spant zich in om de fiscale verschillen in behandeling tussen zelfstandigen en werknemers te verkleinen. Eerder is de mkb-winstvrijstelling en de zelfstandigenaftrek al afgebouwd. Daarnaast is het wetsvoorstel Basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen aan de Kamer voorgelegd. Dit wetsvoorstel is bedoeld om zelfstandigen bij langdurige uitval een inkomen te bieden. Daarmee wordt bijgedragen aan een gelijker speelveld tussen werknemers en zelfstandigen. Tegelijkertijd geldt dat een volledig gelijk speelveld tussen werknemers en zelfstandigen nooit bereikt wordt, simpelweg omdat werknemers en zelfstandigen niet hetzelfde zijn en daarom ook anders behandeld moeten worden. Zo hebben werknemers met goede redenen recht op meer bescherming (bijvoorbeeld tegen ontslag en werkloosheid) dan zelfstandigen (die op deze risico’s meer grip hebben, en bewust de keuze maken voor zelfstandigheid). Daarom verwacht het kabinet dat, ook bij een veel gelijker speelveld dan nu, nog steeds een adequate handhaving enerzijds, en heldere wet- en regelgeving anderzijds, nodig is om tussen werknemers en zelfstandigen een adequaat en hanteerbaar onderscheid te kunnen maken. Daarom is een gelijker speelveld alleen niet voldoende om de problematiek te adresseren. Hanteerbare criteria op basis

[27] Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk (2020), Kamerstukken II 2019-2020, 29544, nr. 960, p. 21-22. p. 21-22 en Eindrapport Interdepartementaal beleidsonderzoek zzp 2015, Kamerstukken II 2015-2016 31311, nr. 154, p. viii.
[28] Kamerstukken II 1974-1975, 13194, nr. 3.
[29] Eindrapport Interdepartementaal beleidsonderzoek zzp (2015), Kamerstukken II 2015-2016, 31311, nr. 154.
[30] OECD, Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work (2019).
[31] WRR, Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht (2020).
[32] Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk (2020), Kamerstuk 29 544, nr. 960.

waarvan in de praktijk een weloverwogen keuze gemaakt kan worden om met of als zelfstandige(n) te werken, blijft ook met een gelijker speelveld van belang

2.2.5. Belang van effectieve handhaving én kenbare wetgeving

De regering benadrukt verduidelijkende wetgeving alleen succesvol kan zijn als deze ook effectief gehandhaafd kan worden. Uit het verleden blijkt immers dat dat niet vanzelfsprekend is. Door de groei van het aantal zelfstandigen in de periode vanaf met name de jaren ’90 en het ongelijke speelveld tussen werknemers en zelfstandigen is er tussen de jaren ’90 en jaren ’10 van de 21e eeuw steeds meer aandacht voor het belang van duidelijkheid over en zekerheid bij de kwalificatie van arbeidsrelaties. Doordat de beoordeling van de arbeidsrelatie in het arbeidsrecht gekoppeld is aan de fiscaliteit, sociale zekerheid en pensioenopbouw in de tweede pijler, hebben opdrachtgevers behoefte aan duidelijkheid en rechtszekerheid over het al dan niet binnen of buiten dienstbetrekking werken. Die behoefte aan zekerheid speelt overigens niet in alle sectoren even nadrukkelijk. De onzekerheid is vooral aan de orde bij werkzaamheden die persoonlijk worden verricht door opdrachtnemers binnen het bedrijf van de opdrachtgever.[33]

In het verleden werd er vanwege het handhavingsmoratorium de afgelopen voor de loonheffingen niet volledig gehandhaafd. Mede daardoor is over een periode van meer dan zes jaar onvoldoende aandacht geweest voor het juist kwalificeren van arbeidsrelaties door marktpartijen.[34]

Het handhavingsmoratorium is met ingang van 1 januari 2025 volledig opgeheven, waarbij tot 1 januari 2027 sprake is van een ‘zachte landing’.[35] In lijn met de 3-lijnen aanpak (gelijker speelveld tussen contractvormen (lijn 1), meer duidelijkheid wanneer gewerkt wordt als werknemer of zelfstandige (lijn 2) en verbetering van de handhaving op schijnzelfstandigheid (lijn 3)) is daarom heldere wet- en regelgeving nodig om tussen werknemers en zelfstandigen een adequaat en hanteerbaar onderscheid te kunnen maken.

Effectieve handhaving kan niet zonder regelgeving die in voldoende mate duidelijk is voor werkenden en werkgevenden. Dit voorstel beoogt daar invulling aan te geven. Bovendien is een juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie ook van belang voor het arbeidsrecht, het socialezekerheidsrecht en pensioenrecht.

2.3. Gevolgen van het probleem

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, hoewel ook sommige particuliere opdrachtgevers rechtsonzekerheid ervaren, bijvoorbeeld in pgb-situaties.

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.

Daarnaast zijn partijen veel tijd en capaciteit kwijt aan de kwalificatie van hun arbeidsrelatie. 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. Aan de andere kant kan er ook sprake zijn van het bewust kwalificeren van de werkzaamheden als ‘buiten dienstbetrekking’, terwijl er feitelijk sprake is van een arbeidsovereenkomst.

Economische kansen worden niet verzilverd als werkrelaties niet plaats vinden door onzekerheid of ten onrechte buiten dienstbetrekking worden gekwalificeerd. Minder economisch verkeer en/of een ten onrechte kwalificatie buiten dienstbetrekking betekent ook minder belastinginkomsten waar we onze publieke voorzieningen van betalen. De huidige zelfstandigenimpasse haalt de energie en dynamiek uit onze economie, belemmert ondernemerschap en brengt een risico met zich mee in de

[33] Eindrapport Commissie Boot (2016), p. 12.
[34] Ook tijdens de periode van de VAR was al minder aandacht voor juiste kwalificatie.
[35] Er kunnen wel verzuimboetes, maar nog geen vergrijpboetes worden opgelegd.

CONCEPT

balans van bijdrage en uitkeringen van sociale zekerheid en pensioenopbouw in geval van een onjuiste kwalificatie van de arbeidsrelatie.

Er hangt voor opdrachtgevers, opdrachtnemers, uitvoerders en pensioenfondsen 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, maar wel recht hebben op een uitkering als er sprake is van een arbeidsovereenkomst), arbeidsrecht (wel of niet bepaalde rechten), pensioenrecht (wel of niet betalen van premies, maar wel recht op een pensioen als er sprake is van een arbeidsovereenkomst) en wel of niet betalen van loonheffingen.

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.[36] Daarom wordt met de Zelfstandigenwet duidelijk gemaakt wanneer er in ieder geval geen sprake is van 'gezag', oftewel: wanneer er in ieder geval met en als zelfstandige(n) gewerkt kan worden. De zogenoemde 'veilige haven'.

2.4. Doel van de maatregelen

Zoals eerder toegelicht in hoofdstuk 1, heeft dit wetsvoorstel drie doelen: duidelijkheid bieden over wanneer als zelfstandige kan worden gewerkt, het voorkomen van schijnzelfstandigheid en het wettelijk erkennen van het werken als zelfstandige. Deze zullen hieronder uitgebreider worden toegelicht.

1. Duidelijkheid bieden over wanneer als zelfstandige kan worden gewerkt

Het belangrijkste doel van dit wetsvoorstel is het bieden van duidelijkheid over wanneer als zelfstandige kan worden gewerkt. Hierboven is toegelicht waarom het belangrijk is dat deze duidelijkheid wordt geboden. Het belangrijkste struikelblok in de huidige situatie is dat wettelijke criteria over wanneer als zelfstandige gewerkt kan worden in het geheel ontbreken. De voorstellen uit dit wetsvoorstel zijn doeltreffend omdat deze concrete criteria bevatten die voorzien in de behoefte aan deze duidelijkheid. Dat draagt eraan bij dat zowel zelfstandigen als opdrachtgevers meer zekerheid hebben over of in een concrete situatie sprake is van werken als zelfstandige. Dat geldt des te meer nu vooraf beter kan worden vastgesteld of sprake is van een werkende die zich in het economisch verkeer doorgaans gedraagt als zelfstandige, wanneer wordt voldaan aan de zelfstandigentoets. En welke criteria tijdens een opdracht bepalend zijn voor het werken als zelfstandige (vrij, onafhankelijk en voor eigen rekening en risico), via de werkrelatietoets. Ook die criteria zijn vooraf duidelijk.

Dat betekent eveneens dat het zelfstandigen in de gelegenheid stelt om zich actief in te zetten om ook aan deze criteria te voldoen, als dat nog niet het geval is: het wetsvoorstel biedt handelingsperspectief. Daardoor kunnen werkenden meer autonomie ervaren omdat vooraf duidelijk is waaraan zij moeten voldoen om aan de zelfstandigen- en werkrelatietoets te voldoen. Voor opdrachtgevers betekent het dat zij vooraf kunnen vaststellen of de (potentiële) zelfstandige met wie zij in zee gaan voldoet aan de zelfstandigentoets. En weet men vooraf of (en hoe) een opdracht zo ingericht kan worden dat 'buiten gezag' gewerkt kan worden volgens de werkrelatietoets. Op dit moment is volgens jurisprudentie weliswaar bepaald dat de vraag of iemand zich doorgaans in het economisch verkeer als zelfstandige gedraagt een rol speelt bij de beoordeling van arbeidsrelaties, maar is het onduidelijk hoe dat precies beoordeeld moet worden en eveneens welk gewicht dit element heeft in vergelijking met de overige gezichtspunten op grond waarvan beoordeeld wordt of sprake is van een arbeidsovereenkomst. De zelfstandigentoets uit dit wetsvoorstel stelt opdrachtgevers niet alleen in staat om hierover vooraf duidelijkheid te krijgen, maar maakt ook duidelijk hoe deze zich verhoudt tot criteria van zelfstandigheid in de specifieke opdracht zelf. Als namelijk wordt voldaan aan zowel de criteria uit de zelfstandigentoets, als de criteria uit de werkrelatietoets, is duidelijk dat gewerkt kan worden buiten dienstbetrekking, dus met of met of als zelfstandige(n).

Met deze grotere mate van zekerheid is de kans kleiner dat zelfstandigen onnodig uitgesloten worden van bepaalde opdrachten. Opdrachtgevers weten immers waaraan de zelfstandige en de werkzaamheden moeten voldoen om buiten dienstbetrekking te worden uitgevoerd. Door deze toetsing aan de hand van concrete criteria vorm te geven, zijn partijen ook minder tijd kwijt aan het kwalificeren van de arbeidsrelatie.

[36] Ipsos I&O, Monitor Schijnzelfstandigheid, 2024.

CONCEPT

Het doel van het wetsvoorstel is uitdrukkelijk niet om werkenden die op dit moment als werknemer kwalificeren alsnog buiten dienstbetrekking te brengen, of andersom. Het is dus ook geen doel om méér of minder zelfstandigen als zodanig te kwalificeren dan op dit moment het geval is. Het gaat om het geven van duidelijkheid aan een grote groep zelfstandigen en opdrachtgevers die daarnaar opzoek zijn.

2. Schijnzelfstandigheid voorkomen

De regering is van mening dat schijnzelfstandigheid voorkomen moet worden. Zoals hierboven toegelicht, kan schijnzelfstandigheid leiden tot kwetsbare situaties bij werkenden die eigenlijk recht hebben op de bescherming van het arbeidsrecht. Tegelijkertijd leidt het tot oneerlijke concurrentie tussen werkgevers en werkenden onderling, en uitholling van ons sociale stelsel als ten onrechte geen werkgeverspremies worden betaald en werkt een onjuiste kwalificatie ook door naar het pensioenrecht. Allereerst zal met heldere criteria worden verduidelijkt wanneer in ieder geval als zelfstandige kan worden gewerkt, en dus buiten dienstbetrekking. Dat betekent niet per definitie dat iedereen die niet voldoet aan de zelfstandigentoets en de werkrelatietoets, niet als zelfstandige kan werken en dus schijnzelfstandig zou zijn. Wel zorgt het ervoor dat werkenden en opdrachtgevers in dat geval extra zorgvuldig moeten zijn bij het aangaan van een opdracht met of als zelfstandige. Het is dan immers duidelijk dat zij niet in de 'veilige haven' verkeren, waardoor het noodzakelijk zal zijn om te bezien of op grond van artikel 7:610 BW geen sprake is van een arbeidsovereenkomst. Dit wetsvoorstel draagt er dus aan bij dat partijen die zich in een 'grijs gebied' bevinden, een bewustere keuze moeten maken over de contractvorm die past bij de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie. De kans op een al dan niet onbewuste situatie van schijnzelfstandigheid neemt daarmee af. De aard van de eisen die het wetsvoorstel stelt, voorkomt dat werkenden onbedoeld en onbeschermd aan de slag gaan als zelfstandige. De regering beoogt met dit wetsvoorstel ook uitvoerings- en handhavingsorganisaties te helpen bij handhaving en toezicht. Als het onderscheid tussen loondienst en werken als zelfstandige wordt verduidelijkt, en partijen ook worden gestimuleerd om een bewuste keuze te maken bij de beoordeling van arbeidsrelaties, kan dat uitvoerings- en handhavingsorganisaties helpen als opdrachtgevers en opdrachtnemers de juiste regels uit zichzelf gaan toepassen.

Bij het tegengaan van schijnzelfstandigheid, hoort ook dat deze zelfstandigen, weliswaar indirect, worden gestimuleerd de risico's die horen bij het werken als zelfstandige zelf te dragen en op te vangen. Dat onderscheidt hen immers van werknemers, die hiervoor (deels) van rechtswege verzekerd zijn via het arbeidsrecht. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een voorziening tegen inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid en bedrijfsaansprakelijkheid en een oudedagsvoorziening. Het wetsvoorstel legt dan ook vast dat zelfstandigen hierin zelf moeten voorzien om te voldoen aan de zelfstandigentoets. Hiermee draagt het wetsvoorstel bij aan een gelijker speelveld en een betere sociale bescherming van zelfstandigen. Waar werknemers verplicht verzekerd zijn tegen arbeidsongeschiktheid en vaak verplicht pensioen opbouwen via hun werkgever, moeten zelfstandigen dit zelf regelen.

Door zelfstandigen en hun opdrachtgevers zekerheid te geven, ook in de wet op te nemen wanneer er gewerkt kan worden buiten gezag (en daarmee buiten dienstbetrekking), wordt recht gedaan aan de problematische gevolgen die de huidige situatie in sommige gevallen heeft.

3. Het bieden van erkenning aan het werken als zelfstandige

Zoals geschetst is er op dit moment in de wet niet vastgelegd welke rol het werken als zelfstandige heeft bij de kwalificatie van arbeidsrelaties. Enkel wanneer kan worden vastgesteld dat op grond van artikel 7:610 BW *geen* sprake is van een arbeidsovereenkomst, kan indirect worden afgeleid dat in die specifieke arbeidsrelatie kan worden gewerkt met een zelfstandige. Dat zorgt voor onbegrip en onduidelijkheid bij zelfstandigen en opdrachtgevers. Dit wetsvoorstel heeft als doelstelling om daarin verandering te brengen. De regering benadrukt daarbij dat het geen doel op zich is om de positie van de zelfstandige te benoemen in de wet over de kwalificatie van arbeidsrelaties, als de zelfstandige en opdrachtgever daarbij niet wezenlijk worden geholpen. In dit wetsvoorstel wordt deze positie daarom zo ingevuld, zodat zij daadwerkelijk meer duidelijkheid, handelingsperspectief en minder risico's ervaren bij het aangaan van arbeidsrelaties. De regering meent dat de zelfstandigentoets en de werkrelatietoets een herkenbare invulling zijn van wat werken als zelfstandige onderscheidt van werken in loondienst. Dat moet ervoor zorgen dat zelfstandigen en opdrachtgevers zich niet alleen meer erkend zullen voelen in de wettelijke verankering van de wijze waarop zij werken, maar dat het ook daadwerkelijk leidt tot een eenvoudigere en meer zekere basis bij het aangaan van een opdracht.

2.5. Samenvatting van de gekozen oplossing

Zoals hierna in hoofdstuk 3 wordt uitgewerkt, zet de regering in op verduidelijking van de regels wanneer geen sprake is van een arbeidsovereenkomst en dus gewerkt kan worden als zelfstandige. Deze maatregelen zijn onderdeel van breder beleid dat voortbouwt op de inzichten uit de Commissie Regulering van Werk en het SER-MLT. Hierin wordt geadviseerd in te zetten op een gelijker speelveld tussen zelfstandigen en werknemers, handhaving op schijnzelfstandigheid en het verduidelijken van het onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen. Dit wetsvoorstel voorziet in dit laatste onderdeel, hoewel bij het voldoen aan beide toetsen ook sprake zal zijn van een gelijker speelveld tussen werkenden onderling en daardoor minder druk op de kwalificatievraag.

Dit voorstel beoogt te verduidelijken wanneer er in ieder geval geen sprake is van een arbeidsovereenkomst door wettelijk te bepalen wanneer in ieder geen sprake is van gezag als bedoeld in artikel 7:610, eerste lid, BW. Deze bepaling hanteert de volgende definitie van de arbeidsovereenkomst: *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.* Zoals in paragraaf 2.1 besproken, zorgt met name het onderdeel *in dienst van de andere partij* in de praktijk voor onduidelijkheid. Dit wetsvoorstel beoogt duidelijkheid te bieden over wanneer in ieder geval geen sprake is van werken *in dienst van de andere partij*, en dus wanneer geen sprake is van een werknemer. Dit creëert een veilige haven voor diegenen die met of als zelfstandige(n) willen werken wanneer zij aan deze criteria voldoen. Deze duidelijkheid wordt geboden door twee toetsen te hanteren: de zelfstandigentoets, en de werkrelatietoets.

Zelfstandigentoets

De zelfstandigentoets bevat criteria die zien op het ondernemerschap van de werkende zelf in het economische verkeer en welke randvoorwaarden bij de werkende in ieder geval aanwezig moeten zijn om de conclusie te rechtvaardigen dat er in ieder geval geen sprake is van gezag (in combinatie met de criteria van de werkrelatietoets). Ze zien 'op de persoon' van de werkende. Deze criteria zien dus niet op de feitelijke verhouding tussen de werkende en een specifieke opdrachtgever. De zelfstandigentoets bevat criteria waarvan de regering meent dat deze zich inherent verenigen met het bewust werken als zelfstandige.

Werkrelatietoets

De werkrelatietoets bevat, in tegenstelling tot de zelfstandigentoets, enkel criteria die zien op de specifieke verhouding tussen de werkende en de opdrachtgever. De regering is van mening dat deze criteria duidelijke elementen bevatten die wijzen op zelfstandigheid, en dus niet op werken in dienst van een ander. Er moet immers binnen een werkrelatie voldoende ruimte zijn voor ondernemerschap en zelfstandigheid. Hierbij is ook rekening gehouden met jurisprudentie over de kwalificatie van arbeidsrelaties en het Europeesrechtelijke werknemersbegrip.

Verhouding tussen de zelfstandigentoets en de werkrelatietoets

De regering beoogt bij het voldoen aan beide toetsen een veilige haven te bieden voor zij die wensen met of als zelfstandige(n) te werken. En handelingsperspectief als (nog) niet wordt voldaan. Dat betekent niet dat als niet wordt voldaan aan de zelfstandigentoets of de werkrelatietoets, werken als zelfstandige uitgesloten is. In dat geval zal, evenals momenteel het geval is, de huidige holistische toets van artikel 7:610, lid 1 van het Burgerlijk Wetboek (arbeid, loon, werken in dienst van) moeten worden beoordeeld om te bezien of sprake is van een arbeidsovereenkomst. Als vaststaat dat niet wordt voldaan aan de zelfstandigentoets en/of werkrelatietoets, betekent dat enkel dat niet op grond van die toetsen geconcludeerd kan worden dat gezag afwezig is. In dat geval bestaat via die route dus geen duidelijkheid over de vraag of als zelfstandige kan worden gewerkt.

Dit wetsvoorstel voorziet – zoals ook beschreven in 3.2.6 – uitdrukkelijk niet in een wijziging in het fiscale stelsel en biedt dus geen uitkomst over de vraag of sprake is van ondernemerschap in de zin van de Wet Inkomstenbelasting IB 2001, Wet op de Omzetbelasting of van een fictieve dienstbetrekking in de zin van de Loonbelasting 1964.

2.6. Doeltreffendheid en doelmatigheid

De regering verwacht dat de maatregelen doeltreffend en doelmatig zijn met het oog op de gestelde doelen. De doelstellingen van dit wetsvoorstel worden in het licht van doeltreffendheid en doelmatigheid hieronder behandeld.

1. Duidelijkheid bieden over wanneer als zelfstandige wordt gewerkt

Bij de beoordeling van arbeidsrelaties wordt niet alleen gekeken naar of een werkende zich doorgaans als zelfstandige gedraagt in het economisch verkeer. Dat blijft ook zo bij dit wetsvoorstel. Als dat immers het enige criterium zou zijn, wordt niet voldaan aan het Europeesrechtelijke werknemersbegrip, dat ook rekening houdt met de gezagsverhouding in een specifieke arbeidsrelatie. Dat zou bovendien onwenselijk zijn, omdat er dan situaties kunnen ontstaan waarbij weliswaar voldaan zou worden aan de zelfstandigentoets, maar waarbij in een specifieke arbeidsrelatie duidelijk sprake is van ondergeschiktheid en afhankelijkheid van een werkgever.

Maar de vraag of een werkende zich doorgaans in het economisch verkeer als zelfstandige gedraagt is niet het enige onderdeel waarover momenteel onduidelijkheid bestaat. Dat geldt eveneens voor de elementen die zien op de vraag of in een specifieke arbeidsrelatie sprake is van een gezagsverhouding. Daarover wordt duidelijkheid geboden in de werkrelatietoets. In tegenstelling tot de huidige situatie, worden er in de werkrelatietoets heldere criteria gesteld die laten zien dat sprake is van zelfstandig werken in een concrete opdracht. Dat stelt werkenden en opdrachtgevers in staat om vooraf te beoordelen of hieraan voldaan zal worden bij de uitvoering van een opdracht. Waar mogelijk kan de opdracht aangepast worden om ervoor te zorgen dat alsnog duidelijk is dat sprake is van werken als zelfstandige, wanneer beide partijen dit beogen.

De regering verwacht dat dit wetsvoorstel hiermee niet alleen doeltreffend is, maar eveneens doelmatig. Deze wettelijke criteria zorgen namelijk voor duidelijkheid vooraf, een efficiëntere beoordeling van arbeidsrelaties en daarmee minder onnodige terughoudendheid bij het aangaan van arbeidsrelaties. Dat draagt bij aan efficiëntere processen en minder administratieve lasten in het economische verkeer, zonder dat het ten koste gaat van de werkenden in een potentieel kwetsbare positie. Op dat laatste wordt hieronder nog ingegaan.

2. Schijnzelfstandigheid voorkomen

Dit wetsvoorstel beoogt schijnzelfstandigheid tegen te gaan. De regering wil dat met dit wetsvoorstel bereiken op verschillende manieren. Allereerst zal met heldere criteria worden verduidelijkt wanneer in ieder geval als zelfstandige kan worden gewerkt, en dus buiten dienstbetrekking. Dit wetsvoorstel stimuleert partijen die zich in een 'grijs gebied' bevinden, een bewustere keuze te maken over de contractvorm die past bij de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie. De kans op een al dan niet onbewuste situatie van schijnzelfstandigheid neemt daarmee af.

3. Een tweede reden dat de kans op schijnzelfstandigheid verlaagd zal worden door dit wetsvoorstel, is dat zelfstandigen een duidelijke reden hebben om te (gaan) voldoen aan de zelfstandigentoets en werkrelatietoets. En dat opdrachtgevers zullen verlangen dat zelfstandigen waarmee zij werken, daaraan voldoen. Dat kan ervoor zorgen werkenden die zich nu in het 'grijs gebied' bevinden en niet voldoen aan de zelfstandigentoets en/of werkrelatietoets, zich actief zullen inzetten om daaraan wel te voldoen, zodat vervolgens geen twijfel meer bestaat over de vraag of mogelijk sprake is van schijnzelfstandigheid. Een andere mogelijke uitkomst is dat werkenden of opdrachtgevers concluderen dat ze de acties of inspanningen om aan beide toetsen te voldoen niet willen doen. In dat geval kan worden gekozen voor het werken met een arbeidsovereenkomst. In de huidige situatie is die prikkel er niet of veel minder, omdat door de huidige toets voor de kwalificatie van arbeidsrelaties het als onduidelijk wordt ervaren welke concrete stappen gezet moeten worden om wel zekerheid te hebben over de juiste kwalificatie. *Het wettelijk erkennen van het werken als zelfstandige*

In uitspraken van de Hoge Raad in de zaken Uber en Deliveroo is al bevestigd dat de mate van ondernemerschap van de werkende volwaardig meetelt in de beoordeling of sprake is van een dienstbetrekking, of werken buiten dienstbetrekking. Daarbij heeft de Hoge Raad ook opgenomen dat er op dit terrein wetgeving in voorbereiding is. De Hoge Raad zag voor het aanbrengen van een rangorde geen aanleiding. Voor rechtsontwikkeling of aanleiding voor nadere algemene regels of uitgangspunten ten aanzien van omstandigheden die de kwalificatie als arbeidsovereenkomst bepalen, mede ter afgrenzing van zelfstandig ondernemer, zag de Hoge Raad meermaals ook geen aanleiding omdat dit de aandacht heeft van de Nederlandse en Europese rechter.[37]

Het ontbreken van een rangorde in de huidige toetsing en de nadruk op wanneer wél sprake is van gezag, zorgt voor onbegrip en verwarring bij werkenden die beogen als zelfstandige aan de slag te gaan. Hoewel voornoemde uitspraken de rol van ondernemerschap bevestigen, maken ze niet duidelijk wat ondernemerschap precies inhoudt in dit verband (waar moet precies aan worden voldaan?), wat de verhouding is ten opzichte van de overige gezichtspunten en hoe groot deze rol

[37] Hoge Raad 24 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:443 (Deliveroo), r.o. 3.2.5 & 3.2.6.

CONCEPT

is of zou moeten zijn. Dit wetsvoorstel brengt daarin verandering. Door met concrete criteria duidelijk te maken wanneer wordt voldaan aan de zelfstandigentoets, en wanneer geen sprake is van gezag met de werkrelatietoets, wordt wettelijk vastgelegd wanneer in ieder geval buiten dienstbetrekking (als zelfstandige) gewerkt kan worden. Hiermee krijgen zelfstandigen de erkenning die nodig is bij de kwalificatie van arbeidsrelaties. Dat doel zou niet bereikt kunnen worden zonder aanpassing van wetgeving, en daarmee is het ook doelmatig.

CONCEPT

3. De werking van de Zelfstandigenwet op hoofdlijnen

3.1. Hoofdlijnen van het voorstel

3.1.1. Werking van de Zelfstandigenwet en de toetsen

Met het wetsvoorstel wordt duidelijk gemaakt wanneer er in ieder geval geen sprake is van een arbeidsovereenkomst, en er als zelfstandige gewerkt kan worden.

Hiertoe wordt aan artikel 7:610 BW een nieuw lid toegevoegd waarin wordt geregeld onder welke voorwaarden er in ieder geval geen sprake is van "werken in dienst van een werkgever". Als dat het geval is, wordt niet voldaan aan de hoofdcriteria van artikel 7:610, eerste lid, BW en is er dus geen sprake van een arbeidsovereenkomst. Als de werkende aan de criteria van de Zelfstandigenwet voldoet, betekent dit ook dat hij of zij als zelfstandige zijn of haar opdracht kan vervullen.

De Zelfstandigenwet introduceert hiertoe, zoals hiervoor al uiteengezet, twee toetsen:

1. De zelfstandigentoets: ziet op de persoon van de werkende. Hiermee wordt 'het ondernemerschap'[38] van de werkende in brede zin getoetst. Dit telt mee bij de vraag of er geen sprake is van gezag: heb je meerdere opdrachtgevers, heb je de basis op orde en bepaalde voorzieningen getroffen om ondernemersrisico's af te dekken;
2. De werkrelatietoets: ziet op de specifieke arbeidsrelatie. Hiermee wordt getoetst of er in de specifieke arbeidsrelatie gezag afwezig is en er dus als zelfstandige kan worden gewerkt.

Als een werkende in een specifieke arbeidsrelatie aan beide toetsen voldoet, is geen sprake van gezag, en is er geen sprake van een arbeidsovereenkomst.

Zelfstandigentoets
Allereerst wordt er, via de zelfstandigentoets, gekeken naar de zelfstandige zelf (de persoon). Is sprake van (zelfstandig) ondernemerschap oftewel voldoe je aan de voorwaarden die hiervoor worden gesteld bij de kwalificatie van de arbeidsrelatie? Bij deze toets wordt geabstraheerd van de specifieke arbeidsrelatie. 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 de beoordeling van het aspect ondernemerschap.[39] Met een zelfstandigentoets met duidelijke criteria wordt het voor opdrachtnemers en opdrachtgevers eenvoudiger om elementen te toetsen die buiten de werkrelatie liggen. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de zelfstandigentoets.

Werkrelatietoets
Daarnaast wordt gekeken naar de werkrelatie zelf en de invulling daarvan. In de werkrelatietoets worden criteria vastgelegd om vast te stellen of de werkende binnen de specifieke arbeidsrelatie voldoende zelfstandig werkt (afwezigheid van gezag). De criteria hiervoor zijn geïnspireerd op de Belgische Arbeidsrelatiewet en toegepast op de Nederlandse situatie. Verder zijn de criteria gebaseerd op de uitgangspunten duidelijkheid, voorspellende waarde voor het huidige artikel 7:610 BW en voldoen aan Europees recht. Zie voor een uitgebreide bespreking van deze uitganspunten hoofdstuk 5.

Werking van de toetsen
Men moet zowel aan de criteria uit de zelfstandigentoets en de criteria uit de werkrelatietoets voldoen om te kunnen concluderen dat er in ieder geval geen sprake is van gezag. Binnen het overeenkomstenrecht geldt het adagium "wezen gaat voor schijn". Niet de papieren afspraken, maar de werkelijke uitvoering van een overeenkomst is leidend voor de wijze waarop deze kwalificeert. Dat betekent dat ook bij de toetsing aan de zelfstandigentoets en de werkrelatietoets, de feitelijke situatie leidend is bij de beoordeling van een arbeidsrelatie.[40] Pas gedurende een arbeidsrelatie en achteraf staat die feitelijke situatie vast.

Tussen de criteria van de verschillende toetsen bestaat onderling geen rangorde en er vindt geen onderlinge weging plaats. Wordt aan één criterium niet voldaan, dan is aan de Zelfstandigenwet niet voldaan. In dat geval kan aan de Zelfstandigenwet geen zekerheid worden ontleend, ongeacht of de overige criteria (uit de zelfstandigentoets en de werkrelatietoets) wél zijn vervuld.

Zie Figuur 1 voor een schematische weergave van de werking van de toetsen.

[38] In economische zin (niet in fiscale zin).
[39] Hoge Raad 21 februari 2025, ECLI:NL:HR:2025:319 (Uber)
[40] Ook Europeesrechtelijk is dit het uitgangspunt bij de beoordeling van arbeidsrelaties: feiten en omstandigheden zijn bepalend, niet de (papieren) afspraken en bedoeling van partijen.

CONCEPT

Figuur 1: beoogde werking van de Zelfstandigenwet.

3.1.2. Verwachte werking en relevante context

3.1.2.1. Vrijheid en verantwoordelijkheid

Dit wetsvoorstel introduceert een evenwichtige benadering tussen het behouden van de arbeidsrechtelijke bescherming en het bieden van duidelijkheid aan zelfstandigen. Het wetsvoorstel

brengt mee dat, als wordt voldaan aan duidelijke eisen, een werkende zekerheid heeft als zelfstandige te mogen werken, zonder dat de holistische toets uit lid 1 hoeft te worden toegepast. Dit bereiken we door helder toetsbare criteria op te nemen, waarmee op voorhand zoveel mogelijk *duidelijkheid* wordt geboden. Daarnaast zal de gekozen opzet naar verwachting tot gevolg hebben dat een deel van de zelfstandigen waar mogelijk zich naar de criteria zullen schikken, bijvoorbeeld door vaker dan nu het geval is voorzieningen te treffen tegen bepaalde risico's. Dit is een gunstig bijeffect. Zo neemt men verantwoordelijkheid waarmee tegelijkertijd een extra stap wordt gezet in het creëren van een gelijker speelveld op de arbeidsmarkt en in sociale bescherming.

Deze effecten van het wetsvoorstel gaan hand in hand en brengen zaken rondom het werken met en als zelfstandige(n) weer in balans: ruimte en meer rechtszekerheid voor zelfstandigen (en opdrachtgevers) in combinatie met meer verantwoordelijkheid, een gelijker speelveld en betere sociale bescherming.

3.1.2.2. De Zelfstandigenwet: veilige haven én handelingsperspectief

De Zelfstandigenwet voorziet erin dat een werkende die aan de combinatie van de twee toetsen voldoet en blijft voldoen, zonder het toepassen van de holistische toets zekerheid heeft als zelfstandige te kunnen werken. Wie voldoet aan de twee toetsen, staat als gevolg daarvan immers niet onder 'gezag', waardoor er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst. Hierdoor ontstaat zoveel mogelijk duidelijkheid vooraf voor zowel opdrachtnemer als opdrachtgevers, waarmee de huidige onzekerheid in de kwalificatie van werkrelaties zoveel mogelijk wordt weggenomen.

Hiermee wordt ten eerste een veilige haven gecreëerd voor zowel de zelfstandig werkende als voor de opdrachtgever. Zolang aan de criteria voldaan wordt, ook gedurende de arbeidsrelatie, is duidelijk dat als zelfstandige gewerkt kan worden. Uiteraard blijft gelden dat wezen voor schijn gaat: als men gedurende de arbeidsrelatie niet handelt in overeenstemming met de criteria uit de zelfstandigen- en werkrelatietoets, dan valt de bescherming van de veilige haven weg en kan men er niet meer zeker van zijn dat er gewerkt kan worden als zelfstandige.

Ten tweede biedt dit wetsvoorstel handelingsperspectief. De vastgelegde criteria maken duidelijk onder welke voorwaarden in ieder geval buiten gezag gewerkt wordt. Dit biedt zowel handelingsperspectief aan werkenden en werkgevenden die graag als of met zelfstandige(n) willen werken, maar op dit moment niet aan de Zelfstandigenwet (kunnen) voldoen. Zij kunnen op basis van de criteria vaststellen hoe zij aan de gestelde voorwaarden kunnen voldoen. Bijvoorbeeld door de afspraken binnen de opdracht anders vorm te geven, of, doordat de zelfstandige wel iets regelt voor arbeidsongeschiktheid en/of pensioen. Het doel van de wetgever was ook nadrukkelijk om de criteria in de Zelfstandigenwet zodanig uit te werken, dat zij dergelijk handelingsperspectief bieden.

3.1.2.3. Streven dat de Zelfstandigenwet correspondeert met artikel 7:610 BW

Het streven van de regering is dat Zelfstandigenwet voorspellend is voor de uitkomst van de huidige toets uit artikel 7:610, eerste lid, BW. Oftewel: het streven is dat als aan beide toetsen is voldaan, de arbeidsrelatie ook op grond van een holistische weging van alle omstandigheden van het geval niet als arbeidsovereenkomst moet worden aangemerkt. Het doel van het wetsvoorstel is immers niet om de bestaande grens tussen werknemerschap en zelfstandigheid te verleggen, maar om deze grens duidelijker en beter toepasbaar vorm te geven, en een veilige haven te creëren voor echte zelfstandigen.

3.2. Samenhang huidig artikel 7:610 BW

3.2.1. Huidig toetsingskader

Op grond van artikel 7:610 BW en de daarop gebaseerde jurisprudentie dient de beoordeling van een arbeidsrelatie plaats te vinden aan de hand van alle feiten en omstandigheden van het geval (holistische weging).

In twee belangrijke arresten (Deliveroo en Uber) heeft de Hoge Raad uitspraken gedaan over welke elementen van belang kunnen zijn. In het Deliveroo-arrest oordeelde de Hoge Raad dat onder meer de volgende 9 feiten en omstandigheden (gezichtspunten) van belang kunnen zijn. Deze gezichtspunten zijn ook opgenomen in het beoordelingskader op hetjuistecontract.nl. In recentere jurisprudentie zien we dat voor de holistische weging veelal deze 9 gezichtspunten worden doorlopen en op basis daarvan een oordeel wordt gegeven.

1. de aard en duur van de werkzaamheden;
2. de manier waarop de werkzaamheden en werktijden zijn bepaald;

CONCEPT

3. de mate waarin de werkzaamheden én de opdrachtnemer onderdeel zijn van de organisatie van de opdrachtgever;
4. wel of geen verplichting het werk persoonlijk uit te voeren;
5. de manier waarop afspraken tot stand zijn gekomen;
6. de manier waarop de beloning is bepaald en wordt uitbetaald;
7. de hoogte van de beloning;
8. de mate waarin de opdrachtnemer bij de opdracht commercieel risico loopt; en
9. de mate waarin de opdrachtnemer zich als ondernemer gedraagt of kan gedragen, bijvoorbeeld: wat doet de opdrachtnemer om naamsbekendheid en nieuwe opdrachten te krijgen, wat is het aantal opdrachtgevers, wat is de duur van de opdrachten en heeft de opdrachtnemer eigen bedrijfskleding.

Er is op voorhand geen rangorde in deze 9 gezichtspunten. Aan de hand van de feiten en omstandigheden dient beoordeeld te worden of bepaalde gezichtspunten in het concrete geval zwaarder moeten wegen dan andere.[41]

Deze zogeheten holistische weging maakt dat het voor werkgevenden en werkenden op voorhand soms lastig is in te schatten of een bepaalde opdracht door een zelfstandige kan worden gedaan, dan wel dat sprake is van een arbeidsovereenkomst.

3.2.2. Verhouding Zelfstandigenwet en toets van artikel 7:610, eerste lid, BW

Door aan art. 7:610 BW een lid toe te voegen waarin wordt geregeld wanneer er in ieder geval geen sprake is van gezag (en daarmee dus geen sprake van een arbeidsovereenkomst), maken we de Zelfstandigenwet onderdeel van de kwalificatievraag en krijgt het daarmee een dwingendrechtelijk karakter.

Het tweede lid bevat een negatieve afbakening van het gezagscriterium van het eerste lid. Hierbij wordt opgemerkt dat in de praktijk na inwerkingtreding voor wat betreft gezag mogelijk eerst aan het tweede lid zal worden getoetst, aangezien bij afwezigheid van gezag al geconcludeerd moet worden dat geen sprake is van een arbeidsovereenkomst. Een beoordeling van arbeid, loon en gezag op grond van het eerste lid is dan niet nodig.

3.2.3. Beoogd: geen impact op de overige aspecten van artikel 7:610, eerste lid, BW

De Zelfstandigenwet verduidelijkt dus slechts onder welke omstandigheden in ieder geval géén sprake is van 'het verrichten van arbeid in dienst van' zoals bedoeld in artikel 7:610, eerste lid, BW. Voor de rest brengt het wetsvoorstel geen wijzingen aan in het eerste lid en de wijze waarop dit lid is geïnterpreteerd in de rechtspraak. De holistische toets, inclusief welke gezichtspunten daarbij een rol kunnen spelen, blijft dus ongemoeid.

Als een arbeidsrelatie niet voldoet aan de voorwaarden uit de Zelfstandigenwet, is dus niet automatisch sprake van een arbeidsovereenkomst. Dat dient, ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, beoordeeld te worden op grond van op grond van de holistische toets uit het eerste lid van 7:610 BW, en de bijbehorende jurisprudentie.

De regering beoogt met dit wetsvoorstel nadrukkelijk geen reflexwerking, of schaduwwerking, van de Zelfstandigenwet op deze holistische toets. De invulling door de regering van bepaalde begrippen of criteria uit de Zelfstandigenwet brengt dus niet mee dat de daarmee corresponderende gezichtspunten uit de holistische toets op dezelfde manier dienen te worden geïnterpreteerd. Ter illustratie, de criteria uit de zelfstandigentoets kunnen dus niet worden gezien als een nieuwe invulling van de regering van het gezichtspunt 'extern ondernemerschap' bij de kwalificatie van de arbeidsrelatie op grond van artikel 7:610, eerste lid, BW.

3.2.4. Waarom een wijziging in artikel 7:610?

De regering is zich bewust van de betekenis van artikel 7:610 BW voor de kwalificatie van arbeidsrelaties en van de verstrekkende gevolgen die de kwalificatie als arbeidsovereenkomst heeft voor de rechtspositie van werkenden. Die kwalificatie vormt immers het aangrijpingspunt voor een groot aantal arbeidsrechtelijke beschermingsregels en werkt daarnaast door in onder meer het socialezekerheidsrecht en het fiscale recht. Artikel 7:610 BW vervult daarmee een fundamentele functie binnen het stelsel van het arbeidsrecht en kent bovendien een lange historische ontwikkeling.

Het is echter noodzakelijk om de zelfstandigentoets en werkrelatietoets in artikel 7:610 BW te regelen, om zelfstandigen en opdrachtgevers de zekerheid te geven dat zij buiten

[41] Hoge Raad 24 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:443 (Deliveroo), r.o. 3.2.5 & 3.2.6.

CONCEPT

arbeidsovereenkomst opereren. Dit is naar mening van de regering de enige manier om het idee van een 'veilige haven' binnen de kwalificatievraag tot stand te laten komen. Alleen door in artikel 7:610 wijzigingen aan te brengen, kan vast worden gelegd dat er in deze gevallen buiten arbeidsovereenkomst gewerkt kan worden.

3.2.5. Belang arbeidsovereenkomst

De regering beoogt, met het vastleggen van deze criteria, nadrukkelijk niet om afbreuk te doen aan de positie en het belang van de arbeidsovereenkomst. Het arbeidsrecht blijft dwingendrechtelijk. Als voldaan is aan de wettelijke vereisten (arbeid, loon en werken in dienst van) dan is er sprake van een arbeidsovereenkomst, ook als men eigenlijk liever als zelfstandige zou willen werken.

Het kabinet ziet dat het merendeel van de werkenden en werkgevers een dienstverband prefereren. Daarvoor 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 de duidelijkheid te bevorderen wanneer in ieder geval als zelfstandige kan worden gewerkt (oftewel wanneer geen sprake is van een arbeidsovereenkomst). Door duidelijk te maken wanneer in ieder geval geen sprake is van gezag (en daarmee geen sprake is van een arbeidsovereenkomst), wordt duidelijkheid gecreëerd voor echte zelfstandigen, zonder daarmee de bescherming van werknemers aan te tasten. Werknemers zullen immers niet voldoen aan de criteria van de zelfstandigentoets en de arbeidsrelatietoets.

Er is immers met de zelfstandigentoets geborgd dat slechts werkenden voldoen aan deze toets als zij er bewust voor hebben gekozen als zelfstandige te werken en hier ook hun bedrijfsvoering op hebben ingericht (verschillende opdrachtgevers, basiskenmerken zoals een KVK-inschrijving en eigen voorzieningen zoals een arbeidsongeschiktheidsverzekering). Daarnaast moeten werkenden en opdrachtgever evident in de praktijk de wil hebben om buiten arbeidsovereenkomst te werken. Naar verwachting van de regering dragen voorgaande criteria er ook aan bij dat geen schijnzelfstandigen zullen voldoen aan de Zelfstandigenwet-criteria.

Bovendien is, zoals gezegd, het streven van de regering dat de uitkomst van de Zelfstandigenwet dat de arbeid in ieder geval buiten dienstbetrekking wordt verricht, overeenkomt met de uitkomst van de huidige toets uit artikel 7:610, eerste lid, BW. Oftewel: het streven is dat als de Zelfstandigenwet is voldaan, de arbeidsrelatie ook op grond van een holistische weging van alle omstandigheden van het geval niet als arbeidsovereenkomst moet worden aangemerkt. Het doel van het wetsvoorstel is immers niet om de bestaande grens tussen werknemerschap en zelfstandigheid te verleggen, maar om deze grens duidelijker en beter toepasbaar vorm te geven, en een veilige haven te creëren voor echte zelfstandigen.

3.2.6. Arbeidsrechtelijke versus fiscale benadering kwalificatie arbeidsrelatie & werkende

In het dagelijks taalgebruik wordt doorgaans een onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen gemaakt. In het arbeidsrecht wordt dit anders geduid: je bent een werknemer, of je bent dat niet. In de fiscaliteit zijn er drie te onderscheiden vormen van werkenden:

1. ondernemer: winst uit onderneming
2. werknemer: loon uit (fictieve) dienstbetrekking
3. resultaatgenieter: resultaat uit overige werkzaamheden

Er is daarmee in de fiscaliteit, anders dan in het arbeidsrecht, dus nog een derde categorie werkenden, te weten de resultaatgenieters. Dit zijn zelfstandigen, niet zijnde ondernemers (in fiscale zin).

Ondernemers kunnen – anders dan zelfstandigen die fiscaal geen ondernemer zijn voor de inkomstenbelasting - in aanmerking komen voor een aantal specifieke fiscale faciliteiten. Er zitten daarom de nodige eisen aan het zijn van ondernemer. Dit vergt een uitgebreide beoordeling die afhangt van de persoonlijke feiten en omstandigheden van de werkende. Ter ondersteuning bij deze beoordeling heeft de Belastingdienst de zogeheten OndernemersCheck ontwikkeld.[42]

De Wet op de loonbelasting 1964 en de socialezekerheidswetten sluiten voor het werknemersbegrip aan bij de definitie van een arbeidsovereenkomst in het Burgerlijk Wetboek. De loonbelastingwetgeving en werknemersverzekeringen kennen echter naast de privaatrechtelijke dienstbetrekking ook fictieve dienstbetrekkingen. Er is dan geen sprake van een privaatrechtelijke

[42] Ondernemerscheck: Checken of ik ondernemer ben voor de inkomstenbelasting (belastingdienst.nl).

dienstbetrekking, maar de arbeidsrelatie vertoont wel zodanige kenmerken hiervan dat de opdrachtgever toch loonheffingen moet inhouden en betalen over de vergoedingen en verstrekkingen aan de opdrachtnemer. Deze opdrachtnemer is meestal verzekerd voor de werknemersverzekeringen en kan dan bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid een beroep doen op een uitkering.

De arbeidsrechtelijke benadering wordt dus niet automatisch gevolgd in het fiscale en socialezekerheidsrecht.

Als een werkende niet voldoet aan de dwingendrechtelijke voorwaarden van een arbeidsovereenkomst (er is geen sprake van arbeid, loon en werken in dienst van), betekent het niet automatisch dat die werkende voldoet aan de vereisten om als ondernemer te worden aangemerkt voor de inkomstenbelasting of omzetbelasting. Ook kan zich de situatie voordoen dat een werkende die doorgaans voor een groot deel van zijn werkzaamheden kwalificeert als ondernemer in de zin van de Inkomstenbelasting en Omzetbelasting voor een specifieke klus juist wel kwalificeert als werknemer. Het kan andersom ook zo zijn dat een werkende niet werkzaam is op basis van een arbeidsovereenkomst (dus arbeidsrechtelijk als 'zelfstandige' een overeenkomst kan aangaan) maar óók geen (fiscaal) ondernemer is. 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. Hierbij valt ook 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 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 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 zelfstandig bijverdieners. Daarbij geldt dat deze werkenden op basis van een andere overeenkomst dan een arbeidsovereenkomst werkzaam zijn; doorgaans een overeenkomst van opdracht. In sommige gevallen zijn deze resultaatgenieters, als zij onder de zogenoemde 'fictieve dienstbetrekkingen' vallen, ook sociaal verzekerd, ook als zij geen arbeidsovereenkomst hebben. De werkende heeft dan volgens het arbeidsrecht geen arbeidsovereenkomst, maar wordt dan wel fiscaal (en vaak ook voor werknemersverzekeringen) als werknemer behandeld. Dit betekent dat er loonheffing(en) ingehouden en afgedragen moet worden.

Dit wetsvoorstel voorziet *niet* in een wijziging in het fiscale stelsel en biedt dus geen uitkomst over de vraag of sprake is van ondernemerschap in de zin van de Wet Inkomstenbelasting IB 2001, Wet op de Omzetbelasting of van een fictieve dienstbetrekking in de zin van de Loonbelasting 1964.

3.3. **Niveau van wetgeving**

3.3.1. Hoofdcriteria om ontbreken gezag vast te stellen

Zoals hiervoor toegelicht, worden twee toetsen geïntroduceerd om vast te stellen wanneer in ieder geval als zelfstandige kan worden gewerkt (omdat geen sprake is van werken in dienst van).

Voorgesteld wordt om de hoofdcriteria van deze twee toetsen limitatief in het Burgerlijk Wetboek zelf op te nemen. Dat vergt wijziging van artikel 7:610 BW door de opname van de twee toetsen in een nieuw tweede lid van artikel 7:610 BW.

Het uitgangspunt is dat fundamentele onderdelen van regelgeving in de formele wet worden neergelegd (primaat van de wetgever). Het al dan niet "werken in dienst van" is bepalend voor de vraag of een werkende onder de beschermende werking van het arbeidsrecht valt.43

De hoofdcriteria van de zelfstandigentoets en de werkrelatietoets bepalen of de werkende in ieder geval "niet in dienst van de werkgevende" werkt. Deze criteria zijn om die reden naar het oordeel van de regering zodanig fundamenteel dat deze op het niveau van de formele wet moeten zijn neergelegd.

3.3.2. Nadere regels bij algemene maatregel van bestuur

Ten aanzien van sommige hoofdcriteria wordt in nadere regels vastgelegd wanneer aan die hoofdcriteria is voldaan. De regering stelt voor om deze regels op te nemen in een algemene

[43] Uiteraard mits ook de andere kenmerken van de arbeidsovereenkomst, het persoonlijk verrichten van arbeid en loon, aanwezig zijn.

maatregel van bestuur. Daartoe wordt een delegatiegrondslag voorgesteld voor de volgende onderdelen:

- Hoofdcriterium zelfstandigentoets: de werkende besteedt een minimumbedrag aan voorzieningen tegen risico's die horen bij het werken als zelfstandige. Bij algemene maatregel van bestuur wordt de hoogte van het minimumbedrag vastgelegd, en ook welke voorzieningen daarbij meetellen nader uitgewerkt (zie voor een toelichting paragraaf 4.3.2). Bij ministeriële regeling wordt de hoogte van het bedrag vervolgens ook jaarlijks geïndexeerd.
- Hoofdcriterium zelfstandigentoets: de werkende voldoet aan een aantal kenmerken die wijzen op het werken als zelfstandige. In de algemene maatregel van bestuur worden deze basisvoorwaarden opgenomen (zie voor een toelichting paragraaf 4.2.3)

3.4. Overwogen alternatieven

De regering heeft bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel verschillende alternatieven overwogen. Hierbij wordt opgemerkt dat in het maatschappelijke debat in het verleden al vele voorstellen zijn gedaan ten aanzien van de kwalificatie van arbeidsrelaties die niet op voldoende maatschappelijk draagvlak konden rekenen voor wijziging in regelgeving.

Daarnaast leidden wijzigingen die enkel zagen op de fiscale gevolgen van de kwalificatie tot ofwel een grote groei van het aantal schijnzelfstandigen (zoals de VAR in 2001), ofwel leidde dit tot onvoldoende duidelijkheid voor de markt om zich op de kunnen richten met te grote maatschappelijke onrust als gevolg (zoals de Wet DBA die de VAR afschafte in 2016). Dit wordt in paragraaf 2.2.5 nader uiteengezet.

Belangrijk om hierbij op te merken is dat een deel van de alternatieven die vaak geopperd worden in het maatschappelijk debat over de kwalificatie van arbeidsrelaties, niet of beperkt mogelijk zijn gezien het Europeesrechtelijke werknemersbegrip.[44] Er zal immers rekening gehouden moeten worden met het Europeesrechtelijke 'gezagscriterium', dat (mede) bepaalt dat sprake is van een arbeidsovereenkomst als sprake is van werken onder gezag. Daarmee valt een aantal vaak genoemde alternatieven om de kwalificatie (zeer) eenvoudig te maken af. Bijvoorbeeld kwantitatieve criteria zijn daarmee niet mogelijk. Denk hierbij aan het bepalen dat iedere werkende boven een bepaald uurtarief per definitie als zelfstandige gekwalificeerd kan worden. Los van de mogelijke inhoudelijke bezwaren daartegen sluit een dergelijke constructie niet aan bij het Europees recht, omdat nu eenmaal ook boven een bepaald uurtarief of inkomen sprake kan zijn van werk onder gezag (in dienst van) een ander.

Dat betekent ook dat een constructie waarbij enkel sprake is van een zelfstandigentoets, dus waarbij in het geheel niet gekeken wordt naar de vormgeving van een individuele arbeidsrelatie, niet mogelijk is. Een dergelijke constructie leunt immers op de aanname dat iemand die aan enkele algemene criteria voldoet, per definitie in elke arbeidsrelatie zich ook als zelfstandige manifesteert. Die aanname klopt niet, omdat ook iemand die aan enkele algemene criteria voldoet waaruit ondernemerschap zou blijken, in een specifieke arbeidsverhouding duidelijk onder gezag van een ander kan werken. Daarom zijn alternatieven waarbij enkel naar een zelfstandigentoets gekeken zou worden, maar in het geheel niet naar een werkrelatietoets, niet verder uitgewerkt.

Een alternatief waarbij verduidelijkt zou worden wanneer juist sprake is van een arbeidsovereenkomst, waaruit indirect ook verduidelijkt zou worden wanneer gewerkt kan worden als zelfstandige, is door de regering niet uitgewerkt. Een eerder wetsvoorstel (genaamd Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden) dat hieraan invulling gaf, bleek onvoldoende steun te hebben. Enkel het onderdeel rechtsvermoeden is inmiddels opgenomen in de wet.

Oudere wetsvoorstellen, zoals het wetsvoorstel minimumbeloning zelfstandigen en de zelfstandigenverklaring uit 2019, zijn ook niet doorgezet vanwege onvoldoende draagvlak omdat dit wetsvoorstel grote nadelen kende. Zo had de minimumbeloning zelfstandigen als grote nadeel dat het schijnzelfstandigheid aan de onderkant niet aanpakte (en volgens sommigen zelfs legitimeerden), en de zelfstandigenverklaring was weinig aantrekkelijk omdat dit een tussencategorie creëerde tussen zelfstandigen en werknemers en daardoor geen oplossing vormde voor echte zelfstandigen. Daarnaast riep het grote vragen op over het risico van uitholling van het sociale stelsel.

[44] In paragraaf 6.1 wordt uitgebreider ingegaan op het Europeesrechtelijk werknemersbegrip, en ook het belang dat de Zelfstandigenwet daarmee in lijn is.

Alternatieve criteria
De regering erkent dat getwist kan worden over de ideale invulling van de criteria uit de zelfstandigentoets en de werkrelatietoets. Ten aanzien van deze criteria zijn vele alternatieven overwogen. Het uitgangspunt hierbij is dat de criteria enerzijds voldoende concreet moeten zijn, zodat daadwerkelijk duidelijkheid moet worden geboden aan opdrachtgevers en zelfstandigen. Anderzijds brengen zeer specifieke criteria nadrukkelijk het risico met zich dat deze voor een rigide vormgegeven markt zorgen, waarbij geen ruimte is voor de pluriformiteit die werken met of als zelfstandige(n) kenmerkt. Een dergelijke constructie zou ervoor zorgen dat een (te) groot deel van de zelfstandigen in de praktijk niet aan de criteria kan voldoen, waardoor zij alsnog niet de gewenste zekerheid ervaren. Omdat de regering het belangrijk vindt om ruimte te bieden aan ondernemerschap in verschillende verschijningsvormen, is hiervoor niet gekozen. Ook varianten die zeer veel ruimte laten voor interpretatie, bijvoorbeeld door enkel algemene kaders te formuleren, zijn niet verder uitgewerkt vanwege de doelstelling van het bieden van duidelijkheid.

CONCEPT

4. Zelfstandigentoets

	Criteria zelfstandigentoets
1	De werkende heeft in de periode t/m vorig kalenderjaar in totaal tenminste 3 opdrachtgevers gehad
2	De werkende heeft een minimumbedrag aan voorzieningen besteed tegen risico's die horen bij het werken als zelfstandige
3	De werkende heeft de basisvoorwaarden op orde om als zelfstandige te kunnen werken.

4.1. Algemeen

In de zelfstandigentoets staat de zelfstandigheid van de werkende centraal, als relevant criterium voor de beoordeling van arbeidsrelaties. We erkennen daarmee het belang van de zelfstandigheid van de werkende in het arbeidsrecht, voor de vraag of er "in dienst van" wordt gewerkt en leggen dit wettelijk vast. In de jurisprudentie is 'extern ondernemerschap' één van de omstandigheden die mee kunnen wegen in de beoordeling of sprake is van een arbeidsovereenkomst.[45] Dit element komt echter niet expliciet terug in het huidige artikel 7:610, eerste lid, terwijl het voor veel zelfstandigen in de praktijk een wezenlijk kenmerk vormt van de wijze waarop zij hun werkende leven willen vormgeven. De zelfstandigentoets legt een deel van dit extern ondernemerschap wettelijk vast en zorgt ervoor dat deze elementen relevant zijn bij de beoordeling of geen sprake is van een arbeidsovereenkomst in het kader van dit wetsvoorstel.

Voor de volledigheid wordt hier opgemerkt dat het wetsvoorstel niet beoogt het begrip 'ondernemer' te wijzigen zoals dat in onder andere fiscale wet- en regelgeving wordt gebruikt. Ook beoogt het wetsvoorstel geen definitie of beperking te geven van het gezichtspunt 'extern ondernemerschap' zoals dat in de jurisprudentie van de Hoge Raad over de beoordeling van arbeidsrelaties wordt gehanteerd.

4.1.1. Waarom een zelfstandigentoets

De groep werkenden die werkt als zelfstandige is de afgelopen decennia gegroeid. Voor het arbeidsrecht is echter niet bepalend of iemand zichzelf als zelfstandige beschouwt. Het gaat erom hoe de arbeidsrelatie juridisch moet worden gekwalificeerd: is sprake van een arbeidsovereenkomst met een werkgever? Er kan alleen als zelfstandige worden gewerkt als er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst als bedoeld in artikel 7:610, eerste lid, BW.

Er is sprake van een arbeidsovereenkomst als een overeenkomst en de feitelijke uitvoering daarvan voldoen aan de omschrijving van de arbeidsovereenkomst in artikel 7:610, eerste lid, BW. Daarbij speelt in beginsel geen rol of partijen bedoeld hebben wel of geen arbeidsovereenkomst aan te gaan. Op grond van artikel 7:610 BW en de daarop gebaseerde jurisprudentie dient de beoordeling van een arbeidsrelatie plaats te vinden aan de hand van alle feiten en omstandigheden van het geval in onderling verband bezien. Dit wordt de holistische weging genoemd.

Alhoewel dit wetsvoorstel de holistische weging niet wijzigt, zoals hiervoor gezegd is dat ook Europeesrechtelijk niet mogelijk, introduceert het wel een wettelijk kader om zonder holistische weging vast te stellen onder welke omstandigheden er in ieder geval geen sprake is van gezag. Daarmee maakt dit kader duidelijk hoe buiten dienstbetrekking gewerkt kan worden. De wettelijke vastlegging en daarmee erkenning dat voor zelfstandigen die aan bepaalde elementen van zelfstandigheid voldoen buiten dienstbetrekking gewerkt kan worden is een belangrijk onderdeel van deze beoordeling, maar niet het enige onderdeel. Ook in de werkrelatie zelf moet vaststaan dat geen sprake is van een mate van gezag die wijst op een arbeidsovereenkomst (zie hoofdstuk 5 over de werkrelatietoets).

Het wettelijk vastleggen van enkele elementen die wijzen op zelfstandigheid sluit aan bij de wens van zelfstandigen om als zodanig wettelijk te worden erkend. Wettelijke erkenning is echter geen doel op zich. De bedoeling is dat het vastleggen van deze elementen zelfstandigen en

[45] Hoge Raad 21 februari 2025, ECLI:NL:HR:2025:319 (Uber).

CONCEPT

opdrachtgevers daadwerkelijk helpt bij de beoordeling van arbeidsrelaties. De zelfstandigentoets, in combinatie met de werkrelatietoets, beoogt daarom de kwalificatie van de arbeidsrelatie voor zelfstandigen, opdrachtgevers en andere betrokkenen daadwerkelijk te vergemakkelijken.

De zelfstandigentoets bevat elementen waarmee wordt beoordeeld of de werkende aan een aantal randvoorwaarden voldoet om als zelfstandige te kunnen worden aangemerkt. Deze elementen zien op het werken als zelfstandige in algemene zin. Vervolgens wordt met de werkrelatietoets beoordeeld of ook binnen de specifieke arbeidsrelatie voldoende kenmerken van zelfstandig werken aanwezig zijn, opdat vastgesteld kan worden dat geen sprake is van gezag.

Als aan zowel de zelfstandigentoets als de werkrelatietoets wordt voldaan, is duidelijk dat de werkzaamheden als zelfstandige kunnen worden verricht. Juridisch is dit zo vormgegeven dat in dat geval geen sprake is van het verrichten van arbeid in dienst van een ander, als bedoeld in artikel 7:610, eerste lid, BW. Er is dan dus geen sprake van een arbeidsovereenkomst. Door middel van het hiervoor geschetste toetsingskader wordt het gezichtspunt 'extern ondernemerschap' uit het Deliveroo-arrest gedeeltelijk meegenomen in de kwalificatie van de arbeidsrelatie. In het Uber-arrest heeft de Hoge Raad bevestigd dat elementen die wijzen op extern ondernemerschap meewegen in de beoordeling van de arbeidsrelatie. Er is geen rangorde in de weging van de verschillende relevante gezichtspunten aangebracht.[46] Het beoordelen van extern ondernemerschap kan ingewikkeld zijn, omdat de elementen van extern ondernemerschap zich veelal buiten de concrete arbeidsrelatie manifesteren. Voor opdrachtgevers en andere betrokkenen (met uitzondering van de werkende) is het dus moeilijk om te beoordelen in hoeverre een zelfstandige zich in het maatschappelijk verkeer als ondernemer gedraagt of kan gedragen. Door een aantal concrete criteria van dit gezichtspunt nu op te nemen in de zelfstandigentoets is dit eenvoudiger te toetsen voor werkenden, werkgevenden en andere betrokkenen. Met deze criteria heeft de regering naar haar oordeel voor de zelfstandigentoets een adequate 'proxy' gemaakt van het extern ondernemerschap, zoals dat in de holistische toets volledig wordt meegenomen. De bedoeling van de zelfstandigentoets is echter niet om het gezichtspunt 'extern ondernemerschap' zoals dat in de jurisprudentie voor komt[47] nader te definiëren of in te perken. Bij de kwalificatie van een arbeidsrelatie op grond van artikel 7:610, eerste lid, BW speelt het bredere begrip extern ondernemerschap dus ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een (ongewijzigde) rol.

Hoewel de criteria van de zelfstandigentoets niet altijd direct zichtbaar zijn binnen de specifieke arbeidsrelatie, vormen zij wel een voorwaarde om aan de zelfstandigenwet te voldoen. De regering is van mening dat een belangrijk onderscheid tussen werken in loondienst en werken als zelfstandige is dat zelfstandigen als ondernemer in het economisch verkeer in beginsel meer risico's (kunnen) dragen. Het is aan de zelfstandige om deze risico's zelf op te vangen, bijvoorbeeld door over meerdere opdrachten en opdrachtgevers te beschikken en voorzieningen te treffen die de risico's die horen bij werken als zelfstandige beperken of afdekken.

De zelfstandigentoets biedt zelfstandigen de mogelijkheid om aan de hand van heldere criteria te laten zien dat zij (ook buiten een specifieke opdracht) als zelfstandige in het economisch verkeer opereren. Met de criteria van de zelfstandigentoets worden beperkte basisvoorwaarden gesteld aan zelfstandig ondernemerschap in het arbeidsrecht. Het zelf dragen van ondernemersrisico's is daar een wezenlijk onderdeel van.

Het wetsvoorstel beoogt daarmee niet om de lat voor zelfstandigen hoger te leggen met als doel hen te stimuleren zelf voorzieningen te treffen. De criteria zijn bedoeld om ten behoeve van de kwalificatievraag daadwerkelijke kenmerken van zelfstandig ondernemerschap in beeld te brengen.

Het is aan de werkgevende en de werkende om in eerste instantie hun arbeidsrelatie te kwalificeren. In dat kader is het ook aan de werkgevende en de werkende om in kaart te brengen of de werkende voldoet aan de zelfstandigentoets en dit vast te leggen, bijvoorbeeld door het in de loon- of personeelsadministratie op te nemen. Op die manier is herleidbaar op basis van welke gegevens is geconcludeerd dat voldaan is aan de Zelfstandigenwet. Dit helpt ook toezicht en handhaving door de uitvoerende instanties. Het ligt op de weg van de werkende om de relevante informatie hiervoor te verzamelen. Het betreft immers informatie die ziet op de situatie van de zelfstandige. Tegelijkertijd ligt het ook op de weg van de opdrachtgever om de informatie bij de werkende op te vragen. De werkende kan aan de opdrachtgever kenbaar maken dat aan de

[46] Hoge Raad 21 februari 2025, ECLI:NL:HR:2025:319 (Uber), r.o. 3.3.
[47] Hoge Raad 24 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:443 (Deliveroo), r.o. 3.2.5.

zelfstandigentoets wordt voldaan, bijvoorbeeld met behulp van een derdenverklaring (zie paragraaf 4.4.2).

4.1.2. Uitgangspunten bij de zelfstandigentoets

Ten aanzien van de zelfstandigentoets heeft de regering enerzijds gezocht naar criteria die vooraf duidelijkheid bieden en anderzijds naar criteria die werkenden een handelingsperspectief bieden wanneer zij nog niet aan de criteria voldoen, maar daar wel naartoe willen werken. De criteria moeten daarom betrekking hebben op kenmerken van zelfstandig ondernemerschap en inzicht geven in de mate waarin de werkende daadwerkelijk zelfstandig opereert. Daarbij is van belang dat de werkende de aan het ondernemerschap verbonden risico's in beginsel zelf draagt en opvangt. De criteria zijn zo concreet mogelijk ingevuld. Hierdoor is vooraf duidelijk aan welke criteria moet worden voldaan om de zelfstandigentoets te doorstaan.

De regering realiseert zich dat er werkenden zullen zijn die op dit moment nog niet aan de criteria voldoen, maar dat wel zouden willen. De criteria bieden naar het oordeel van de regering voldoende handelingsperspectief om het eigen handelen zo aan te passen dat op termijn wel aan de zelfstandigentoets kan worden voldaan.

Het doel van de zelfstandigentoets is ook niet om zoveel mogelijk werkenden aan de criteria te laten voldoen. De criteria zijn bedoeld om enkele elementen van zelfstandig ondernemerschap uitdrukkelijk vast te leggen en een rol te geven (als contra-indicatie) bij de beoordeling of sprake is van een arbeidsovereenkomst. Voor een deel van de werkenden zal de conclusie daarom zijn dat zij onvoldoende zelfstandigheid tonen om aan de zelfstandigentoets te voldoen en dat zij ook niet aan de criteria kunnen of willen voldoen. Dat betekent overigens niet dat zij dan per definitie werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. Immers als zij niet voldoen aan de toetsen die dit wetsvoorstel introduceert, kan uit een beoordeling aan de hand van de holistische toetsing nog steeds blijken dat niet onder gezag wordt gewerkt.

Hiermee worden meerdere doelen bereikt: zelfstandigen en opdrachtgevers krijgen meer duidelijkheid aan de voorkant, het ondernemerschap van de zelfstandige krijgt een duidelijke(re) positie in de wettelijke beoordeling van de arbeidsovereenkomst, en er wordt een gelijker speelveld tussen zelfstandig werkenden en werknemers gestimuleerd.

4.1.3. Weging van de criteria

Zoals in de vorige paragraaf toegelicht, is gezocht naar een beperkt aantal criteria, waarmee het zelfstandig ondernemerschap van de werkende kan worden vastgesteld.

Om te voldoen aan de zelfstandigentoets moet aan alle criteria voldaan worden. De criteria van de zelfstandigentoets worden door de regering beschouwd als randvoorwaarden voor de rol van zelfstandigheid binnen de beoordeling van de arbeidsrelatie. Andere criteria (onder andere gebaseerd op het bredere paraplubegrip 'extern ondernemerschap' zoals dat in de jurisprudentie voor komt) zijn ook overwogen, maar zijn niet opgenomen, bijvoorbeeld omdat zij naar het oordeel van de regering onvoldoende kenmerkend zijn voor de zelfstandigheid van de werkende of omdat het opnemen zou leiden tot een hoge (administratieve) last. Daarmee zijn deze elementen niet geschikt (genoeg) voor de adequate proxy om zelfstandigheid te meten zonder de gehele holistische toets. Zoals hiervoor al beschreven, is de bedoeling van de zelfstandigentoets niet om het gezichtspunt 'extern ondernemerschap' zoals dat in de jurisprudentie voor komt te definiëren of in te perken. Samen met de werkrelatietoets, waarmee wordt getoetst of ook in de specifieke arbeidsrelatie zelfstandig wordt gewerkt (afwezigheid van gezag), wordt enkel een toetsingskader gecreëerd waarmee op voorhand zoveel mogelijk duidelijkheid wordt gegeven of buiten dienstbetrekking kan worden gewerkt.

4.2. De criteria van de zelfstandigentoets

Met de zelfstandigentoets wordt beoogd criteria te formuleren waarmee kan worden vastgesteld of de werkende voor de beoordeling van de arbeidsrelatie voldoende zelfstandig opereert. De toets ziet daarmee op de persoon van de werkende en diens positie in het economisch verkeer (elementen van het gezichtspunt extern ondernemerschap), en niet op de kenmerken van een specifieke arbeidsrelatie.

Een zelfstandige is voor zijn inkomen in belangrijke mate aangewezen op eigen inspanningen, marktomstandigheden en het verwerven van opdrachten. Succes kan leiden tot winst, terwijl tegenvallende resultaten, het wegvallen van opdrachten of andere ondernemersrisico's tot financiële verliezen kunnen leiden. Door zich ondernemend te gedragen, laat de zelfstandige zien

CONCEPT

dat hij zelf verantwoordelijk is voor het verwerven van inkomen en de daarmee samenhangende risico's draagt. Een belangrijk kenmerk daarvan is dat de werkende over meerdere opdrachtgevers beschikt. Dit vormt een belangrijke aanwijzing voor zelfstandig ondernemerschap.

Daarbij kan het treffen van voorzieningen tegen ondernemersrisico's, zoals een arbeidsongeschiktheidsverzekering of een pensioenvoorziening, een aanwijzing zijn dat de zelfstandige rekening houdt met de risico's en onzekerheden die het zelfstandig ondernemerschap met zich brengt. Het treffen van dergelijke voorzieningen laat zien dat de zelfstandige verantwoordelijkheid neemt voor de financiële gevolgen van deze risico's, ook op de langere termijn.

Daarnaast dient een aantal minimale (administratieve) vereisten op orde te zijn. Daarbij kan worden gedacht aan een KVK-inschrijving, een btw-identificatienummer (voor zover vereist), een duidelijke afgescheiden rekening voor de werkzaamheden, enz.

Kortom, de zelfstandigentoets richt zich op drie elementen: het tonen van ondernemersgedrag, het treffen van voorzieningen voor ondernemersrisico's en het voldoen aan een aantal basisvoorwaarden. Gezamenlijk geven deze elementen inzicht in de mate waarin de werkende zich als zelfstandige in het economisch verkeer manifesteert en verantwoordelijkheid neemt voor de aan het ondernemerschap verbonden risico's.

De voorwaarden uit de zelfstandigentoets, die ziet op de persoon van de werkende, zijn:

1. De werkende heeft in de periode tot en met vorig kalenderjaar in totaal ten minste 3 opdrachtgevers gehad;
2. De werkende besteedt een minimumbedrag aan voorzieningen tegen risico's die horen bij het werken als zelfstandig ondernemer.
3. De werkende heeft de basisvoorwaarden op orde om als zelfstandige te kunnen werken.

Het kan voorkomen dat een zelfstandige op een bepaald moment tijdens de arbeidsrelatie niet meer voldoet aan een van de criteria van de zelfstandigentoets. Dat betekent niet dat diegene daarmee (automatisch) werknemer is (geworden). Het betekent wel dat vanaf dat moment de beoordeling van de arbeidsrelatie moet plaatsvinden volgens artikel 7:610, eerste lid, BW (de holistische beoordeling). Het is dus in het belang van zowel opdrachtgever als zelfstandige om duidelijke afspraken met elkaar te maken en die gedurende de samenwerking na te lopen. Anders kunnen zij op een later moment onbedoeld voor verrassingen komen te staan. Daarbij ligt het op de weg van de zelfstandige om diens opdrachtgever te informeren over gewijzigde omstandigheden die ertoe kunnen leiden dat niet meer aan de zelfstandigentoets wordt voldaan. Het betreft immers omstandigheden die zien op diens situatie als zelfstandige met potentieel grote gevolgen voor de opdrachtgever.

4.2.1. De werkende heeft in de periode tot en met vorig kalenderjaar in totaal ten minste 3 opdrachtgevers gehad

4.2.1.1. Toelichting keuze voor dit criterium

Het hebben van meerdere opdrachtgevers ziet de regering als een belangrijk kenmerk van werken als zelfstandige. Een breed en divers klantenbestand draagt bij aan de continuïteit en stabiliteit van de onderneming. Als één klant wegvalt, kan de zelfstandige terugvallen op andere opdrachtgevers. Dit vergroot de zelfstandigheid van de werkende. Dit is niet alleen goed voor de zelfstandige zelf, maar ook voor de economie als geheel, omdat het ondernemerschap stimuleert en innovatie bevordert. Zo wordt met dit criterium gestimuleerd dat de zelfstandige daadwerkelijk inzet op het hebben van meerdere opdrachtgevers (bijvoorbeeld door actief zoeken van nieuwe opdrachtgevers). Ook biedt dit criterium handelingsperspectief. Werkenden die als zelfstandige willen werken kunnen ervoor zorgen dat er sprake is van meerdere opdrachten. Dat geldt ook voor startende zelfstandigen of zelfstandigen die – om wat voor reden dan ook – na enige tijd niet als zelfstandige te hebben gewerkt weer opnieuw aan de slag gaan. Weliswaar kunnen zij op het moment dat zij hun onderneming (her)starten nog niet voldoen aan dit criterium, maar er is handelingsperspectief. Als zij op korte termijn drie opdrachtgevers verwerven, voldoen ze immers wel.

CONCEPT

Het hebben van meerdere opdrachtgevers is een belangrijk criterium om vast te stellen of iemand als zelfstandige kan worden beschouwd. Het wijst op ondernemerschap en economische onafhankelijkheid. Werken als zelfstandige draait om onafhankelijkheid, eigen verantwoordelijkheid en een gezonde bedrijfsvoering. Een zelfstandige moet investeren in acquisitie, marketing en relatiebeheer om opdrachtgevers te werven en te behouden.

Er zijn situaties waarbij sprake is van één grote, langer durende opdracht. Dan zal er veelal geen ruimte zijn om andere opdrachten ernaast te doen, en wordt dus niet voldaan aan dit criterium. Als de werkende in dat geval toch aan dit criterium wil voldoen is het noodzakelijk dat hij zoekt naar meerdere opdrachtgevers en naast een grote(re) opdracht extra opdrachten uitvoert. In de jurisprudentie wordt een langere duur en grotere omvang van een opdracht ook gezien als een van de indicaties dat sprake is van een arbeidsovereenkomst. De regering vindt het daarom gerechtvaardigd en in lijn met jurisprudentie dat dergelijke situaties niet binnen de zelfstandigentoets vallen. De arbeidsrelatie wordt dan beoordeeld op grond van artikel 7:610, eerste lid, BW.

4.2.1.2. *Hoe dit criterium werkt*

Het criterium is een hard criterium. Het gaat hierbij om het totaal aantal opdrachtgevers in het afgelopen kalenderjaar en het lopende jaar. Dit betekent dat over deze periode wordt beoordeeld hoeveel opdrachtgevers de werkende heeft gehad. Zijn dit er drie of meer, dan is aan het criterium voldaan. Zijn dit er minder dan drie dan is niet aan het criterium voldaan (daarmee wordt dan automatisch niet aan de zelfstandigentoets voldaan). Heeft bijvoorbeeld een zelfstandige in het lopende jaar slechts één opdrachtgever gehad, maar in het voorgaande kalenderjaar twee andere opdrachtgevers, dan voldoet hij aan het criterium. Hierbij geldt wel dat het – gelet op de bedoeling van dit criterium - moet gaan om volwaardige opdrachtgevers en opdrachten. De situatie waarin een zelfstandige in feite één opdrachtgever heeft, maar om te voldoen aan dit criterium (op papier) nog twee opdrachten doet van zeer kleine omvang voor twee opdrachtgevers, valt volgens de regering niet onder dit criterium, omdat daarmee de zelfstandige niet aantoont daadwerkelijk zelfstandig en ondernemend te werken, en onafhankelijk te zijn van één dominante opdrachtgever. In welke situaties er sprake is van volwaardige opdrachten en in welke situaties niet, is op voorhand niet vast te leggen, omdat dit onder meer afhangt van de situatie van de desbetreffende werkende.

Er is sprake van meerdere opdrachtgevers, als de werkende opdrachten verricht voor meerdere eigenstandige bedrijven (of particulieren). Is er sprake van een concern met meerdere filialen, dan geldt dit als één opdrachtgever, tenzij de filialen als juridische zelfstandige eenheid kunnen worden aangemerkt. Er is sprake van een eigenstandige juridische eenheid als filialen bijvoorbeeld een eigen rechtspersoonlijkheid, een eigen KVK-inschrijving, en een eigen bestuur hebben en zelfstandig contracten kunnen afsluiten. In de regel kan hierbij aangesloten worden bij de vraag of de zelfstandige verschillende facturen moet versturen aan verschillende personen of entiteiten.

Derde partijen (intermediairs)
Veel zelfstandigen verkrijgen hun opdrachten via een derde partij (intermediair). Dit kan bijvoorbeeld ook een digitaal arbeidsplatform zijn. In de basis zijn hierbij twee verschijningsvormen:

1. De zelfstandige voert een opdracht uit voor de derde partij (intermediair) bij meerdere klanten van de derde partij (intermediair);
2. De zelfstandige voert een opdracht uit bij een eigen opdrachtgever, waarbij vraag en aanbod door de derde partij (intermediair) bij elkaar zijn gebracht.[48]

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is de vraag opgekomen hoe in dergelijke gevallen moet worden omgegaan met het criterium van meerdere opdrachtgevers. Naar het oordeel van de regering is bij de eerste vorm sprake van één opdrachtgever, ongeacht het aantal opdrachten dat de zelfstandige verricht voor klanten van derde partij (intermediair). Bij de tweede vorm is wel sprake van meerdere opdrachten, omdat de intermediair enkel vraag en aanbod bij elkaar brengt,

[48] Deze indeling sluit ook aan bij het onderscheid dat wordt gemaakt tussen driehoeksrelaties voor en na de match, waarbij de beschreven eerste verschijningsvorm ziet op een driehoeksrelatie na de match (*externe inhuur*) en de tweede verschijningsvorm op een driehoeksrelatie voor de match (*bemiddeling*). Zie: Driehoeksrelaties, De Beleidsonderzoekers, 2020, p. 33-34.

CONCEPT

maar de overeenkomst op grond waarvan de werkzaamheden worden verricht door de zelfstandige tot stand komt tussen de zelfstandige en de opdrachtgever. De tweede vorm staat dus ook niet in de weg aan het voldoen aan dit criterium.

4.2.2. De werkende besteedt een minimumbedrag aan voorzieningen tegen risico's die horen bij het werken als zelfstandige

4.2.2.1. *Toelichting keuze voor dit criterium*

Vrijheid om te werken als zelfstandige hoort hand in hand te gaan met het nemen van verantwoordelijkheid. Meer duidelijkheid over of je als zelfstandige kunt werken, betekent dus ook verantwoordelijkheid nemen voor de risico's die kunnen optreden bij ondernemerschap.

Een zelfstandige loopt bepaalde risico's die een werknemer niet loopt. Zo is er geen sprake van verplichte verzekeringen voor werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid en er bestaat geen recht op loondoorbetaling bij ziekte. Daarnaast moeten de meeste zelfstandigen (als gewenst) zelf zorgen voor een pensioenvoorziening, terwijl een groot deel van de werknemers via hun werkgever pensioen opbouwt. Ook kan de zelfstandige aansprakelijk worden gesteld in het geval er niet geleverd wordt wat is afgesproken, of in geval van schade bij de uitoefening van de werkzaamheden, dan wel ten gevolge van de werkzaamheden. Ook het omgaan met perioden van inactiviteit — zoals geen opdrachten hebben of tijdelijk niet kunnen werken — hoort hierbij. Dit criterium kan tot gevolg hebben dat meer zelfstandigen dan voorheen voorzieningen treffen tegen dergelijke risico's. Dat is een gunstig bijeffect.

4.2.2.2. *Hoe dit criterium werkt*

Het criterium toetst of een werkende minimaal een bepaald bedrag besteedt aan het treffen van één of meerdere voorzieningen om (een deel van de) risico's die gepaard gaan met het werken als zelfstandige af te dekken. De werkende is hierbij vrij om te bepalen hoe het bedrag wordt ingezet, oftewel aan welke voorzieningen dit bedrag wordt besteed. De werkende hoeft dus niet alle hieronder genoemde voorzieningen te treffen, maar voldoet aan het criterium wanneer hij het minimumbedrag besteedt aan een of meerdere van onderstaande voorzieningen. In de lagere regelgeving wordt uitgewerkt aan welke voorwaarden moet worden voldaan. Daarbij zal worden ingegaan welke voorzieningen hieronder vallen en het minimumbedrag dat aan dergelijke voorzieningen moet zijn besteed.
Daarbij kunnen de volgende voorzieningen in aanmerking komen:

- Een verzekering voor (langdurige) arbeidsongeschiktheid (>104 weken ziekte);
- Een voorziening voor inkomensverlies door ziekte in de eerste 104 weken;
- Een pensioenvoorziening;
- Bedrijfsaansprakelijkheidsverzekering;
- Bedrijfsschadeverzekering;
- Beroepsaansprakelijkheidsverzekering;
- Rechtsbijstandverzekering voor bedrijven.

De regering is voornemens om in een algemene maatregel van bestuur vast te leggen welke voorzieningen in aanmerking komen om te voldoen aan dit criterium. Per voorziening wordt hieronder kort toegelicht op welke wijze de regering verwacht in lagere regelgeving invulling te kunnen geven aan de voorzieningen.

4.2.2.3. *Inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid en ziekte*

De intentie van de regering is om voor het doel "arbeidsongeschiktheid" aan te sluiten bij het wetsvoorstel Baz.[49] Dat wetsvoorstel zorgt na inwerkingtreding ervoor dat zelfstandigen verplicht verzekerd worden voor het risico op inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid. De regering acht het wenselijk dat zelfstandigen verplicht verzekerd worden, omdat daarmee voorzien wordt in adequate inkomensondersteuning, en omdat het bijdraagt aan een gelijker speelveld op de arbeidsmarkt. De regering ziet de Baz daarmee als aannemelijke invulling van het onderdeel "arbeidsongeschiktheid".

Naar verwachting treedt de Baz echter niet voor 1 januari 2030 in werking. Dit wetsvoorstel heeft een beoogde dag van inwerkingtreding van 1 januari 2028. Voor de tussenliggende periode heeft de regering de intentie om in de nadere uitwerking bij AMvB, aan te sluiten bij de regelgeving van

[49] Kamerstukken 36912.

CONCEPT

de Baz, meer in het bijzonder de voorwaarden in het overgangsrecht en het opt-out kader.[50] Dat betekent dat sprake zou moeten zijn van een verzekering die dekking biedt tegen het risico op inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid, die periodiek tot uitkering moet komen, en die tot uitkering komt na een periode van niet langer dan 104 weken en als betrokkene niet langer in staat is om door ziekte, gebrek, zwangerschap of bevalling het wettelijk minimumloon per maand te verdienen.

De regering vindt dit passend omdat er voor de zelfstandigentoets een transparante en daarmee toetsbare norm wordt geïntroduceerd. Daarnaast kan dit bijdragen aan eenduidige wetgeving, waardoor er een soepele overgang mogelijk is tussen de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel Baz.

De publieke Baz-verzekering biedt bescherming vanaf 104 weken ziekte. Voor de periode daarvoor biedt de (publieke) Baz-verzekering geen bescherming. Dat neemt niet weg dat het bij zelfstandigheid ook op de weg ligt dat voorzieningen worden getroffen voor de eerste periode van ziekte, en dat het niet voor alle zelfstandigen mogelijk is om een verzekering af te sluiten (bijv. vanwege de medische achtergrond van betrokkene). Daarom is de regering voornemens om in de lagere regelgeving de volgende voorzieningen die inspelen op de periode van ziekte in de eerste 104 weken, ook mee te wegen voor dit criterium:

- Een schenkkring of crowdsurance;
- Een verzekering voor de eerste jaren van ziekte (privaat dan wel de vrijwillige ziektewet-verzekering);
- Een bedrijfsvervangingsregeling in het geval van ziekte.

4.2.2.4. *Pensioenvoorziening*

Het treffen van een voorziening voor pensioen is een mogelijke besteding binnen het criterium dat de zelfstandige de risico's die gepaard gaan met het werken als zelfstandige afdekt. Zelfstandigen kunnen een voorziening voor pensioen op verschillende manieren invullen. Zij kunnen een individueel pensioenproduct afsluiten in de derde pijler of in een beperkt aantal gevallen bestaat de mogelijkheid om pensioen op te bouwen in de tweede pijler. Deze opties zijn voor zelfstandigen (als ook voor andere werkenden) al beschikbaar en zijn door de overheid ook fiscaal gefaciliteerd. Ook kunnen zelfstandigen er voor kiezen geen of een andere (buiten dit criterium vallende) voorziening te treffen voor hun pensioen. Als zij daarvoor kiezen, dan moeten zij door middel van de (inzet van financiële middelen in) andere voorzieningen voldoen aan het criterium.

Een pensioenvoorziening in aanvulling op de AOW is een voorziening die het risico beperkt voor werkenden om op enig moment niet meer in een voldoende eigen inkomen te kunnen voorzien na pensionering. Anders dan werknemers die een werkgever hebben die in veel gevallen een voorziening voor pensioen aanbiedt, moeten zelfstandigen deze verantwoordelijkheid zelf dragen. Het wordt reëel geacht dat zelfstandigen nadenken over hun oude dag en afwegen of zij hiervoor voorzieningen dienen te treffen.

Geregeld wordt dat een voorziening voor pensioen in de tweede pijler of derde pijler meeweegt voor de toets op dit criterium. Andere vormen van vermogensopbouw door zelfstandigen (liquide en illiquide zoals onroerend goed) zouden ook aangewend kunnen worden als pensioeninkomen. Echter, is niet gegarandeerd dat dit vermogen ook daadwerkelijk aangewend wordt voor pensioen Daarom weegt vermogensopbouw in de vierde pijler, anders dan een pensioenvoorziening via de tweede of derde pijler, niet mee voor de toets op dit criterium.

4.2.2.5. *Bedrijfsverzekeringen*

Daarbij kunnen de volgende verzekeringen in aanmerking komen:

1) Een bedrijfsaansprakelijkheidsverzekering
2) Een beroepsaansprakelijkheidsverzekering
3) Een bedrijfsschadeverzekering
4) Een zakelijke rechtsbijstandverzekering

[50] Vgl. artikelen 11, 74 en 75 van het bij koninklijk besluit van 20 maart 2026 ingediende voorstel van wet houdende regels over een basisverzekering voor arbeidsongeschikte zelfstandigen (Wet basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen) (Kamerstukken 36912).

De regering stelt geen afzonderlijke eisen aan welke dekking (hoogte bedragen) deze verzekeringen moeten bieden.

Bedrijfsaansprakelijkheidsverzekering
Een bedrijfsaansprakelijkheidsverzekering dekt schade die de zelfstandige aan derden toebrengt tijdens het uitoefenen van de werkzaamheden. Stel dat een zelfstandige een bouwklus uitvoert en per ongeluk een waterleiding beschadigt bij een klant. De schade kan in dat geval aanzienlijk zijn en het bedrijf financieel in gevaar brengen. Zonder deze verzekering is de zelfstandige namelijk zelf verantwoordelijk voor de kosten. Daarnaast eisen veel opdrachtgevers, met name in de bouw of dienstverlening, dat een zelfstandige deze verzekering heeft afgesloten. De verzekering biedt niet alleen bescherming, maar verhoogt ook de professionele betrouwbaarheid.

Beroepsaansprakelijkheidsverzekering
Als zelfstandige lever je vaak advies, ontwerpen of diensten waar fouten in kunnen sluipen, ook al werk je nog zo nauwkeurig. Een beroepsaansprakelijkheidsverzekering dekt de schade die ontstaat door fouten, nalatigheid of onjuist advies in je werk. Denk bijvoorbeeld aan een accountant die een fout maakt bij het controleren van een jaarrekening, of een webdesigner die een website bouwt met een veiligheidslek. Zonder deze verzekering kan de zelfstandige persoonlijk aansprakelijk worden gesteld voor de financiële gevolgen. Veel opdrachtgevers, met name in creatieve of adviesgerichte sectoren, eisen deze verzekering als voorwaarde voor samenwerking. De verzekering biedt niet alleen bescherming, maar verhoogt ook de professionele betrouwbaarheid.

Bedrijfsschadeverzekering
Een bedrijfsschadeverzekering vergoedt de schade aan de bedrijfsmiddelen, zoals apparatuur, inventaris of voorraad, door bijvoorbeeld brand, storm, inbraak, diefstal of waterschade. Een zelfstandige is vaak afhankelijk van specifieke tools of apparaten om het werk uit te voeren. Wanneer deze beschadigd raken, kan er niet worden gewerkt worden inkomsten misgelopen. Deze verzekering dekt de schade en misgelopen winst als het bedrijf van de zelfstandige stil komt te liggen. Daarnaast dekt de verzekering soms ook extra kosten, zoals huur van tijdelijke vervangende apparatuur.

Zakelijke rechtsbijstandverzekering
Een zakelijke rechtsbijstandverzekering helpt de zelfstandige bij zakelijke conflicten, zoals geschillen met opdrachtgevers, leveranciers of medewerkers. Kosten van een advocaat of gerechtsprocedure kunnen al snel oplopen. Deze verzekering dekt niet alleen de kosten van juridisch advies, maar ook die van een eventuele procedure. Dit biedt de zelfstandige financiële bescherming. Daarnaast biedt de verzekering toegang tot (juridische) expertise die de zelfstandige (doorgaans) zelf niet heeft.

4.2.2.6. *Minimumbedrag*

Bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald welk bedrag per tijdseenheid een zelfstandige moet besteden aan een of meerdere voorzieningen om te voldoen aan het criterium in de zelfstandigentoets. Het uitgangspunt zal hierbij zijn dat één uniform bedrag wordt gehanteerd. De reden daarvoor is dat een gestaffeld bedrag, bijvoorbeeld afhankelijk van de omzet of winst van de zelfstandige, naar verwachting met meer complexiteit en regeldruk gepaard zal gaan omdat het bedrag dat er per tijdseenheid moet worden uitgegeven gerelateerd moet worden aan een omzet- of winstbegrip. Dit is niet eenvoudig vast te stellen voor alle zelfstandigen, en bovendien kan dit wisselen per tijdseenheid, terwijl de uitgaven aan voorzieningen voor zelfstandigen over het algemeen constant zijn. Dit zou het criterium complexer maken voor zowel de zelfstandige, opdrachtgever als uitvoerders en toezichthouders, en zou niet bijdragen aan de boogde duidelijkheid.

De regering benadrukt hierbij dat het zal gaan om een minimumbedrag dat laat zien dat is geïnvesteerd in de genoemde voorzieningen. Dat laat onverlet dat het voor een zelfstandige verstandig is om ook boven dit bedrag te investeren in voorzieningen die de risico’s van het werken als zelfstandige opvangen. Afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden dekt dit minimumbedrag de bovengenoemde risico’s mogelijk niet voldoende. De regering moedigt zelfstandigen aan om na te denken of de voorzieningen dekkend zijn en zo niet om naast het minimumbedrag meer te investeren om hun risico’s goed af te dekken.

Berekening van het minimumbedrag

CONCEPT

Het bedrag waar de regering zich op richt moet dusdanig hoog zijn dat alle zelfstandigen gestimuleerd worden om serieus na te denken welke voorzieningen ze gaan treffen en daar ook een bedrag voor opzij te gaan zetten. Tegelijkertijd moet, gelet op de diversiteit van de populatie zelfstandigen, worden voorkomen dat het bedrag dusdanig hoog is, dat zelfstandigen die hun werk bijvoorbeeld naast een loondienstverband doen of om andere redenen weinig uren maken, hier op voorhand nooit aan zouden kunnen voldoen.

PM: De regering gebruikt de internetconsultatieperiode om input op te halen en in gesprek te gaan met relevante stakeholders om een geschikt minimumbedrag vast te stellen. De uiteindelijke berekening van het minimumbedrag wordt in de lagere regelgeving nader toegelicht en vastgelegd.

4.2.3. De werkende voldoet aan kenmerken die wijzen op het werken als zelfstandige:

4.2.3.1. *Korte beschrijving van het criterium*

De regering is voornemens om in een algemene maatregel van bestuur vast te leggen welke kenmerken in aanmerking komen om te voldoen aan dit criterium. Hierbij denkt de regering aan de volgende kenmerken:

- De werkende staat als zelfstandig ondernemer ingeschreven in een handelsregister: De werkende beschikt over een actieve inschrijving in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel of in een daarmee vergelijkbaar buitenlands handelsregister, waaruit blijkt dat de werkende als zelfstandig ondernemer staat geregistreerd;
- De werkende heeft een actief btw-identificatienummer;
- De werkende heeft een zakelijke rekening dan wel afzonderlijke privérekening die hoofdzakelijk wordt gebruikt voor zakelijk transacties;
- De werkende factureert zelf opdrachtgever(s) voor uitgevoerd werk, tenzij sprake is van een vrijgestelde prestatie;
- De werkende hanteert voor zijn opdrachtgevers en derden een krediet (bv. 30 dagen betalingstermijn);
- De werkende verricht uit hoofde van het bedrijf betalingen aan derden, en kan worden aangesproken in geval van te late betaling.

4.2.3.2. *Toelichting keuze voor dit criterium*

Van een zelfstandige kan worden verwacht dat diegene een deugdelijke administratie voert, nu dit een basisvoorwaarde is voor het op orde hebben van de bedrijfsvoering. Mede gelet op het feit dat het relatief eenvoudig is te voldoen aan de hiervoor genoemde voorwaarden, acht de regering het proportioneel om deze voorwaarden onderdeel te maken van de zelfstandigentoets.

Hoewel kan worden aangevoerd dat het voldoen aan deze kenmerken op zichzelf genomen onvoldoende is om te concluderen dat sprake is van het werken als zelfstandige, beschouwt de regering het *ontbreken* daarvan wel als een belangrijke aanwijzing dat *geen* sprake is van zelfstandig werken. Om die reden acht de regering het aanwezig zijn van de betreffende kenmerken, in combinatie met de overige voorwaarden uit de zelfstandigentoets en de werkrelatietoets, een voldoende onderscheidend en daarmee geschikt criterium voor de Zelfstandigenwet. Een gunstig bijeffect van deze voorwaarden is bovendien dat mogelijk meer zelfstandigen dan voorheen zullen waarborgen dat zij aan een aantal basale vereisten voldoen voor het werken als zelfstandige.

Een inschrijving in een handelsregister is een van de meest basale en objectieve indicaties dat iemand als zelfstandige actief is, omdat deze inschrijving specifiek bedoeld is voor ondernemers die een zelfstandige beroeps- of bedrijfsactiviteit uitoefenen. Daarnaast geeft de inschrijving inzicht in de aard en rechtsvorm van de onderneming, zoals een eenmanszaak, vennootschap onder firma (VOF) of besloten vennootschap (BV), die veelal worden gebruikt bij het zelfstandig verrichten van werkzaamheden. Een KVK-inschrijving (of een inschrijving in een buitenlands, daarmee vergelijkbaar handelsregister) vormt daarmee een indicatie dat de werkende zich als zelfstandige in het economisch verkeer manifesteert.

CONCEPT

Het bezit van een btw-identificatienummer is een andere indicator, omdat dit aantoont dat de zelfstandige actief deelneemt aan het economische verkeer en voldoet aan fiscale verplichtingen. Een btw-identificatienummer is verplicht voor ondernemers die goederen of diensten leveren.

Het gebruik van een zakelijke rekening of een afzonderlijke privérekening voor zakelijke transacties benadrukt de scheiding tussen privé- en zakelijke financiën. Deze scheiding zorgt voor transparantie en maakt het mogelijk om zakelijke inkomsten en uitgaven duidelijk te administreren, wat weer belangrijk is voor belastingaangifte en financieel beheer. Het is ook een teken dat de zelfstandige serieus omgaat met zijn of haar bedrijfsvoering en voldoet aan de verwachtingen die gelden voor zelfstandige professionals.

Het zelf factureren van opdrachtgevers vormt een aanwijzing voor het werken als zelfstandige, omdat dit erop duidt dat de zelfstandige zelf verantwoordelijk is voor de facturering en de daarmee samenhangende betalingsverplichtingen. Het versturen van facturen, voor zover geen sprake is van vrijgestelde prestaties in de zin van de Wet op de omzetbelasting 1968, laat zien dat de zelfstandige zich als zelfstandige entiteit in het economisch verkeer manifesteert.
Daarbij is niet vereist dat de zelfstandige de facturen zelf opstelt en verstuurt. De facturering kan worden uitbesteed aan een derde of plaatsvinden via self-billing door de opdrachtgever, als duidelijk is dat namens de zelfstandige wordt gefactureerd, de zelfstandige verantwoordelijk is en blijft voor de juistheid van de factuur en de factuur op zijn (bedrijfs)naam wordt verstuurd.

Het hanteren van leen krediet vormt een aanwijzing voor het werken als zelfstandige. Het aanbieden van betalingstermijnen aan opdrachtgevers kan bijdragen aan de concurrentiepositie, maar brengt ook het risico met zich dat betalingen te laat of niet worden ontvangen. Aan deze voorwaarde wordt ook voldaan als de zelfstandige in overleg met de opdrachtgever een door de opdrachtgever gehanteerde betalingstermijn aanvaardt. De afweging tussen de gehanteerde betalingstermijn en de daarmee samenhangende financiële risico’s behoort tot de bedrijfsvoering van een zelfstandige.

Ook het tijdig voldoen aan verplichtingen ten opzichte van leveranciers is een aanwijzing dat de zelfstandige zijn financiële verplichtingen zelfstandig beheert en zijn bedrijfsvoering op orde heeft. Het niet tijdig nakomen van betalingsverplichtingen kan leiden tot financiële of juridische gevolgen en de relatie met leveranciers schaden. In het geval het een zelfstandige betreft die vooral eigen arbeid levert, zal er minder snel sprake zijn van structurele inkoop van goederen en vaste leveranciers. Echter ook in die situatie ligt het in de rede dat daar waar er financiële verplichtingen worden aangegaan, deze tijdig voldaan worden. Bijvoorbeeld op administratief vlak, volgen van opleidingen, bijhouden vakliteratuur en dergelijke.

4.2.3.3. *Hoe dit criterium werkt*

Om te voldoen aan dit criterium moet de werkende aan alle gestelde voorwaarden voldoen.

Als de werkende wil aantonen dat diegene aan dit criterium voldoet, kan dit bijvoorbeeld aan de hand van uitgeschreven facturen of een offerte (met daarop KVK en btw-nummer) waaruit een betalingstermijn blijkt, ontvangen facturen waaruit blijkt dat de zelfstandige verantwoordelijk is deze (tijdig) te betalen, en ook gegevens waaruit blijkt dat sprake is van een gescheiden rekening voor zakelijke transacties (zakelijke rekening dan wel gescheiden privérekening).

4.3. **Hoe kan worden aangetoond dat men voldoet aan de zelfstandigentoets?**

4.3.1. Algemeen

Zoals eerder aangegeven is het aan de werkgevende en de werkende om in eerste instantie hun arbeidsrelatie te kwalificeren. In dat kader is het ook aan de werkgevende en de werkende om in kaart te brengen of de werkende voldoet aan de zelfstandigentoets en dit vast te leggen, bijvoorbeeld door het in de loon- of personeelsadministratie op te nemen. Op die manier is herleidbaar op basis van welke gegevens is geconcludeerd dat voldaan is aan de criteria van de Zelfstandigenwet. Dit helpt ook toezicht en handhaving door de uitvoerende instanties.

Ook ligt het, zeker bij langlopende opdrachten, op de weg van de werkgevende en werkende om periodiek te checken of nog altijd aan de zelfstandigentoets en de werkrelatietoets wordt voldaan. Om het risico te voorkomen dat niet langer aan de zelfstandigentoets wordt voldaan, zouden de werkenden ervoor kunnen kiezen wat ruimer aan de criteria van de zelfstandigentoets te voldoen. In dat geval zal een wijziging in bijvoorbeeld het aantal opdrachtgevers, niet gelijk leiden tot het

CONCEPT

niet meer voldoen aan de zelfstandigentoets. Maar ook als wordt vastgesteld dat niet langer aan de criteria van de zelfstandigentoets wordt voldaan, kan nog als zelfstandige worden gewerkt. Dit moet dan echter worden vastgesteld aan de hand van de holistische toets van artikel 7:610, eerste lid, BW.

In het algemeen zal het de opdrachtnemer moeten zijn die tegenover de opdrachtgever onderbouwt dat hij voldoet aan de zelfstandigentoets. De relevante informatie berust immers bij de opdrachtnemer. Het is in beginsel dus aan de opdrachtnemer om dit te onderbouwen en (eventueel) te verklaren. De regering voorziet dat veel opdrachtgevers zullen vragen om een bepaalde mate van schriftelijke onderbouwing door de zelfstandige. Dit geeft ook ruimte aan de praktijk om hier een goede werkwijze te ontwikkelen en maatwerk te bieden.

De vereisten in het Burgerlijk Wetboek zijn primair van belang voor de civiele partijen die de overeenkomsten sluiten, in dit geval de zelfstandige en de opdrachtgever. Het is noodzakelijk voor de opdrachtgever om informatie van de werkende te ontvangen over hoe aan de zelfstandigentoets voldaan wordt. De opdrachtgever heeft immers geen weet van de omstandigheden van de zelfstandige voorafgaand aan (of na) het sluiten van de overeenkomst. Het is daarom in het belang van de opdrachtgever om deze informatie op schrift van de zelfstandige te vragen, ook om partijen achteraf te houden aan hoe de afspraken in de latere arbeidsrelatie geregeld zijn en latere bewijsdiscussies te voorkomen.

Liegen of onjuiste informatie verstrekken door de zelfstandige bij het aangaan van de overeenkomst kan bijvoorbeeld dwaling of bedrog opleveren. In die gevallen kan een overeenkomst vernietigd worden. Zo kan een overeenkomst die tot stand is gekomen onder invloed van dwaling (en die bij een juiste voorstelling van zaken niet zou zijn gesloten) worden vernietigd als de dwaling te wijten is aan een inlichting van de wederpartij (artikel 6:228 Burgerlijk Wetboek). Ook is een rechtshandeling vernietigbaar als zij door bedrog tot stand is gekomen (artikel 3:44, lid 3, Burgerlijk Wetboek). Er kan hier bijvoorbeeld sprake van zijn als een werkende bewust schriftelijk een onjuiste voorstelling van zaken over de zelfstandigentoets geeft, terwijl hij wist dat de opdracht niet tot stand zou komen indien de opdrachtgever weet had van de juiste situatie.

De publiekrechtelijke entiteiten (betrokken bij toezicht en handhaving op de arbeidsrelatie) hebben hier een afgeleid belang bij om schriftelijk na te kunnen gaan hoe de afspraken geregeld zijn om tot de afwezigheid van gezag te concluderen (als ook in overeenstemming wordt gewerkt met de werkrelatietoets). Dit belang loopt synchroon met de belangen die hierboven beschreven zijn om ervoor te zorgen dat de informatie over de zelfstandigentoets schriftelijk gedeeld wordt tussen partijen.

Er bestaat echter een risico dat opdrachtgevers veel informatie gaan vragen aan de zelfstandige, waaronder gevoelige informatie die ziet op persoons- of bedrijfsgegevens.[51] Ook bestaat de kans dat iedere opdrachtgever een eigen werkwijze hanteert, en de zelfstandige dus voor iedere opdracht op verschillende wijzen moet aantonen dat hij voldoet aan de zelfstandigentoets. Dit kan leiden tot (onnodige) extra lasten. Voor bepaalde (kleinere) opdrachtgevers kan het gebrek aan richting met betrekking tot de onderbouwing dat wordt voldaan aan de zelfstandigentoets er ook toe leiden dat ze onnodig terughoudend zijn met het inhuren van zelfstandigen.

Om deze risico's te beperken, heeft de regering overwogen om een (publiek, privaat of privaat-publiek) stelsel op te zetten op grond waarvan een document (een verklaring) wordt verstrekt waarmee wordt aangetoond dat de zelfstandige voldoet aan de zelfstandigentoets. Het opzetten van een dergelijk stelsel kost echter jaren en kent, naast het voordeel van betrouwbaarheid, ook forse nadelen. Zo zouden de uitvoeringslasten aanzienlijk zijn. Daarnaast stuit het opzetten van een dergelijk systeem mogelijk op inhoudelijke bezwaren, zoals het creëren van een papieren werkelijkheid (zoals de kritiek op de eerdere VAR-systematiek) en de grote hoeveelheid informatie die hiervoor door de overheid moet worden verwerkt. Daarnaast leidt een publiek(-privaat) stelsel tot (aanzienlijke) regeldruk, terwijl de meerwaarde van de verklaringen in de praktijk niet altijd noodzakelijk is. Zelfstandigen die al goede contacten met hun opdrachtgevers hebben en bijvoorbeeld al de noodzakelijke documentatie hebben overlegd, zouden bij een verplichting ook een dergelijke publieke verklaring moeten aanschaffen. Gelet op de urgentie is deze route niet haalbaar, zeker gezien de weerstand tegen bijvoorbeeld regeldruk die bij eerdere varianten is ontstaan en het daarmee samenhangende risico op forse vertraging.

[51] Uiteraard gelden hierbij de waarborgen gesteld in andere regelgeving, zoals de Algemene verordening gegevensbescherming.

Kortom, in beginsel is de verwachting van de regering dat werkende en opdrachtgever gezamenlijk tot een passende vorm van informatievoorziening kunnen komen om vast te stellen dat wordt voldaan aan de zelfstandigentoets. Wel is de regering voornemens om te pogen tot meer uniformiteit in de toetsing aan de zelfstandigentoets te komen. De regering denkt daarbij aan een niet-bindende verklaring die derden kunnen afgeven aan werkenden. Andere opties, zoals een publiek of een privaat stelsel, zijn niet geschikt, vanwege de zwaarwegende nadelen en risico's die zoals gezegd aan beide stelsels verbonden zijn.

4.3.2. Een mogelijke vrijwillige derdenverklaring

Het kabinet neemt het initiatief om te komen tot een 'model derdenverklaring zelfstandigentoets' om de wijze waarop opdrachtnemers kunnen aantonen te voldoen aan de zelfstandigentoets te begeleiden of uniformeren. Het doel is enerzijds om te komen tot enige mate van (vrijwillige) standaardisering van de wijze waarop de zelfstandigentoets wordt beoordeeld, en anderzijds daarin een (eveneens vrijwillige) rol voor derde deskundigen te creëren. Hiertoe treedt het kabinet onder andere in overleg met brancheverenigingen van beoogde deskundigen.

De derdenverklaring wordt dan dus afgegeven door een (nader te omschrijven) deskundige derde. De gedachte hierachter is dat deze derden (in algemene zin) beter zicht hebben op de staat van de zelfstandige/onderneming en dat zelfstandigen bepaalde informatie ook in vertrouwelijkheid met derden kunnen delen die zij mogelijk niet met opdrachtgevers willen delen. De derde kan beoordelen of de zelfstandige afdoende voorzieningen heeft getroffen om bepaalde risico's af te dekken en voldoet aan de eisen van de zelfstandigentoets.

Afhankelijk van de vormgeving kan een dergelijke systematiek ook voorkomen dat een zelfstandige veel gevoelige informatie moet delen met (potentiële) opdrachtgevers en voor iedere (kortdurende) opdracht opnieuw een volledige onderbouwing moet leveren. Het aanleveren van de derdenverklaring zou in dat geval kunnen volstaan.

Daarmee geeft de derdenverklaring weliswaar geen zekerheid, maar wel een zekere mate van vertrouwen dat met een deskundig oog is gekeken naar de situatie van de werkende. Dit vergemakkelijkt de beoordeling door opdrachtgevers en biedt duidelijkheid aan zelfstandigen. Een dergelijke derdenverklaring heeft geen wettelijke status. Dat wil zeggen dat de verklaring geen geldigheidsduur of verplichtend karakter krijgt en ook niet bindend kan worden ingeroepen ten opzichte van uitvoeringsinstanties.

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 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.[52] 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 naar verwachting een dergelijke derdenverklaring afgeven als de zelfstandige aan de voorwaarden voldoet.

De voordelen van deze route zijn dat er geen wetgeving voor nodig is, dat er enige uniformering in het doorlopen van de zelfstandigentoets ontstaat, er dossiervorming ontstaat die opdrachtgevers kan helpen bij de beoordeling van de zelfstandigentoets, dat deze optie niet tot regeldruk leidt en een oplossing biedt voor het mogelijk verstrekken van gevoelige informatie van de zelfstandige aan de opdrachtgever.

Potentiële risico's zijn dat de verklaring in de praktijk niet gebruikt wordt, omdat er toch geen rechten aan ontleend kunnen worden of dat de verklaring oneigenlijk of in misbruiksituaties wordt gebruikt. Ook kan het onbedoelde verwachtingen bij partijen wekken. De verklaring heeft enkel van meerwaarde als deze naar waarheid wordt ingevuld en de wijze waarop het werk in de praktijk wordt uitgevoerd wordt gemonitord. Het is dus van belang om dit in samenwerking met de beoogde deskundigen en branches op te zetten, zodat de verklaring 'gedragen' wordt.

Ten slotte merkt de regering nog op dat een uit te werken derdenverklaring enkel ziet op de zelfstandigentoets. Dat is het deel van de toetsen waar een (potentiële) opdrachtgever niet of slechts beperkt zicht op heeft. Het betrekken van de werkrelatietoets lijkt niet wenselijk en ook niet noodzakelijk omdat de opdrachtgever en -nemer zelf direct betrokken zijn bij het vormgeven van de werkrelatie en dus over dezelfde informatie beschikken, terwijl bij de zelfstandigentoets de opdrachtnemer over meer informatie beschikt dan de opdrachtgever. Als partijen twijfelen of hun

[52] Fiscale monitor 2023, Eerste Kamer der Staten-Generaal.

CONCEPT

arbeidsrelatie voldoet aan de criteria van de werkrelatietoets dan kunnen zij hiervoor de publieksinformatie raadplegen of juridisch advies inwinnen.

4.4. Werking voor startende zelfstandigen en buitenlandse zelfstandigen

Deze paragraaf staat stil bij de werking van de zelfstandigentoets voor twee specifieke groepen zelfstandigen, te weten de startende zelfstandige en de buitenlandse zelfstandigen.

4.4.1. Startende zelfstandigen

Startende zelfstandigen zullen ook willen voldoen aan de Zelfstandigenwet om duidelijkheid en zekerheid te verkrijgen dat zij als zelfstandige kunnen werken (en er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst).

De werkrelatietoets is voor hen gelijk aan elke andere zelfstandige. Elke arbeidsrelatie wordt aan dezelfde criteria getoetst. Omdat het daarbij gaat om de specifieke omstandigheden en voorwaarden waaronder binnen de betreffende arbeidsrelatie wordt gewerkt, staat dit los van de vraag of het een startende zelfstandige betreft, dan wel een zelfstandige die al langer als zelfstandige werkzaam is.

De zelfstandigentoets ziet op de persoon. Afhankelijk van de invulling van de zelfstandigentoets kan daarvoor gelden dat het moeilijker kan zijn voor starters om daaraan te voldoen. Gezien het belang van starters voor het ondernemersklimaat en de economie in den brede heeft de regering hier goed naar gekeken. Tegelijkertijd erkent de regering dat kwetsbare schijnzelfstandigen ook vaak als ‘starter’ op de markt komen. Een al te licht regime voor starters kan daarom ook een ongewenste doorwerking hebben op kwetsbare werkenden.

Bij de criteria in de zelfstandigentoets is daarom gekozen voor een vormgeving waar ook startende zelfstandigen aan kunnen voldoen. Mogelijk niet direct vanaf het eerste begin, maar wel relatief snel. Zo kunnen ook startende zelfstandigen zo snel mogelijk gebruik maken van de ‘veilige haven’ als zij dat willen.

Gelet op het voorgaande is ervoor gekozen om bij het criterium van 3 opdrachtgevers niet een tijdvak te hanteren waarbij uitsluitend naar voorgaande kalenderjaren wordt gekeken, maar een tijdvak waarbij ook het huidige kalenderjaar (tot aan het toetsmoment) wordt betrokken. Hierdoor kunnen ook startende zelfstandigen relatief snel bewegen naar het voldoen aan de zelfstandigentoets. Ook een startende zelfstandige kan immers op korte termijn meerdere opdrachtgevers aantrekken en zo voldoen aan het onderhavige criterium.

Voor de criteria die zich richten op het investeren in voorzieningen en het op orde hebben van bepaalde (administratieve) basisvoorwaarden, is de regering van mening dat deze onverkort van toepassing zijn op startende zelfstandigen. Het zijn van een starter staat namelijk niet in de weg aan het voldoen aan deze criteria. Enerzijds mag verwacht worden dat zij basisvoorwaarden als een KVK-administratie en een zakelijke rekening geregeld hebben, anderzijds is het redelijk om te verwachten dat zij vanaf het begin investeren in het afdekken van de risico’s die gepaard gaan met het werken als zelfstandige.

4.4.2. Buitenlandse zelfstandigen

Bij het opstellen van de criteria uit de zelfstandigentoets is er rekening mee gehouden dat ook grensoverschrijdende dienstverrichters of personen die zich in Nederland vestigen om daar als zelfstandige werkzaamheden te verrichten (‘buitenlandse zelfstandigen’) aan deze criteria kunnen voldoen. Ook bij het uitwerken van de subcriteria in lagere regelgeving zal hier rekening mee worden gehouden. Op deze wijze wordt voorkomen dat de Zelfstandigenwet het minder aantrekkelijk maakt voor buitenlandse zelfstandigen om zich in Nederland te vestigen en/of hun diensten aan te bieden op de Nederlandse markt.

Gelet op het voorgaande benadrukt de regering ten overvloede dat criterium i (aantal opdrachtgevers) niet beperkt is tot slechts Nederlandse opdrachtgevers, dat bij criterium ii (investeringen in voorzieningen) ook buitenlandse voorzieningen mee kunnen tellen en dat criterium III (voldoen aan bepaalde basiskenmerken) zo uitgewerkt zal worden in lagere regelgeving dat ook buitenlandse zzp’ers over deze basiskenmerken kunnen beschikken.

CONCEPT

5. Werkrelatietoets

	Criteria werkrelatietoets
1	De wil van de partijen
2	De vrijheid van organisatie van het werk
3	De vrijheid van organisatie van de werktijden en werkplek
4	Werken voor eigen rekening en risico

5.1. Algemeen

5.1.1. Waarom een werkrelatietoets

De beoordeling van de afwezigheid van gezag valt uiteen in de zelfstandigentoets (op de persoon) en de werkrelatietoets (op de specifieke arbeidsrelatie). Als iemand voldoet aan de criteria van de zelfstandigentoets, dan kan in een specifieke arbeidsrelatie alsnog sprake zijn van een arbeidsovereenkomst. Ook als een werkende zich in het economisch verkeer als zelfstandige gedraagt, kan binnen een specifieke arbeidsrelatie namelijk sprake zijn van een gezagsrelatie. De werkrelatietoets dient er dus toe om op de afwezigheid van gezag te toetsen binnen een specifieke arbeidsrelatie.

5.1.2. Uitgangspunten van de werkrelatietoets

Bij de vormgeving van de werkrelatietoets staan de volgende uitgangspunten centraal.

Ten eerste beoogt de regering dat de criteria van de werkrelatietoets voldoende duidelijk en toepasbaar zijn voor de werkgevende en werkende. Om meer duidelijkheid te bieden ten opzichte van de huidige wijze waarop de kwalificatievraag wordt beoordeeld, zijn de elementen die volgens de regering de basis vormen voor de beoordeling van gezag, geïdentificeerd en opgenomen in het wetsvoorstel. Daarnaast is het van belang deze elementen zo concreet mogelijk te formuleren en toe te lichten, zonder de relevantie voor de praktijk uit het oog te verliezen.

Gelet op dit uitgangspunt van duidelijkheid, beoogt de regering dat de uitkomst van de werkrelatietoets zoveel mogelijk kenbaar is voor zowel de werkgevende als de werkende. Op deze manier kunnen beide partijen een overeenkomst aangaan met de duidelijkheid dat zij voldoen aan de werkrelatietoets. Het streven van de regering is dat de criteria van de werkrelatietoets voor beide partijen kenbaar en toepasbaar zijn. Criteria die een partij niet kan overzien of beïnvloeden, verminderen de voorspelbaarheid van de toets en kunnen leiden tot onzekerheid over de juridische kwalificatie van de arbeidsrelatie.

Daarnaast acht de regering het voor de duidelijkheid van belang dat de werkrelatietoets zoveel mogelijk handelingsperspectief biedt aan werkenden en werkgevenden die buiten dienstbetrekking willen en kunnen werken. Bij de inwerkingtreding van deze wet is denkbaar dat een deel van de personen die op dat moment als zelfstandige werkzaam zijn, nog niet voldoet aan de criteria van de werkrelatietoets. De regering heeft beoogd de criteria zodanig vorm te geven dat voor partijen zoveel mogelijk duidelijk is welke aspecten van de arbeidsrelatie zij moeten aanpassen om wel aan de toets te voldoen.

Daarbij geldt niet als uitgangspunt dat *iedere* bestaande arbeidsrelatie aan de werkrelatietoets moet kunnen voldoen. Het kan noodzakelijk zijn dat de werkende en de werkgevende de wijze waarop de werkzaamheden worden georganiseerd of uitgevoerd wezenlijk moeten aanpassen, als zij willen voldoen aan de werkrelatietoets. Dat kan zowel van de werkende als van de werkgevende flexibiliteit verlangen. Uiteraard kan het zo zijn dat bepaalde aanpassingen binnen een sector ongebruikelijk zijn of dat één van de partijen niet bereid is deze door te voeren. Dat past bij de keuzevrijheid die beide partijen hebben op basis van het algemeen overeenkomstenrecht. Ten slotte kunnen er ook andere omstandigheden zijn die het moeilijk voorstelbaar maken dat bepaalde arbeidsrelaties kunnen voldoen aan de werkrelatietoets. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan wet- en regelgeving die ingrijpt op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen partijen. Dat kan dus ook betekenen dat niet kan worden voldaan aan de werkrelatietoets en dat partijen dus geen zekerheid hebben dat geen sprake is van een arbeidsovereenkomst. De kwalificatie van de

CONCEPT

arbeidsovereenkomst vindt dan alsnog plaats op grond van artikel 7:610, eerste lid, BW (holistische beoordeling).

Het tweede uitgangspunt is het streven van de regering dat de werkrelatietoets, in samenhang met de zelfstandigentoets, voldoende voorspellend (een adequate 'proxy') is voor de uitkomst van de huidige toets aan artikel 7:610, eerste lid, BW. Oftewel: het streven is dat als aan beide toetsen is voldaan, de arbeidsrelatie ook op grond van een holistische weging niet als arbeidsovereenkomst moet worden aangemerkt. Het doel van het wetsvoorstel is immers niet om de bestaande grens tussen werknemerschap en zelfstandigheid te verleggen, maar om een duidelijke grens in de wet vast te leggen die markeert wanneer er *in ieder geval* geen sprake is van het werken op basis van een arbeidsovereenkomst, en zo een veilige haven te creëren voor partijen die niet op basis van een arbeidsovereenkomst met elkaar willen samenwerken. Op die manier wordt duidelijkheid geboden aan personen die daadwerkelijk als zelfstandige werken en behoefte hebben aan rechtszekerheid en wordt tegelijkertijd voorkomen dat de Zelfstandigenwet wordt gebruikt om schijnzelfstandigheid te legitimeren. De werkrelatietoets beoogt dus binnen de al bestaande kaders zowel ruimte te bieden voor het werken als zelfstandige als werknemersbescherming te waarborgen.

Ten derde wil de regering dat de ondergrens van het Europees recht gewaarborgd is binnen het samenhangende geheel van de zelfstandigen- en werkrelatietoets. Het Europees recht bevat namelijk (ook) definities van werknemerschap. De regering beoogt te voorkomen dat werkenden wiens arbeidsrelatie op grond van de Zelfstandigenwet niet als arbeidsovereenkomst wordt gekwalificeerd, op grond van het Europees recht alsnog als werknemers worden aangemerkt. Dit zou zorgen voor onduidelijkheid en versnipperde verantwoordelijkheden, wat juist contrair is aan de doelstellingen van dit wetsvoorstel. Zie paragraaf 6.1 voor een verdere uitwerking van de verhouding tussen de Zelfstandigenwet en het Europees echt.

5.1.3. Achtergrond van de werkrelatietoets

De regering introduceert de werkrelatietoets om te beoordelen of in een concrete arbeidsrelatie een gezagsrelatie ontbreekt, waarbij onder meer van belang is of dat de werkende voldoende ruimte heeft voor het werken als zelfstandige. Ook voor werkenden die in het algemeen niet op basis van een arbeidsovereenkomst (als zelfstandige) opereren, is van belang of de concrete arbeidsrelatie voldoende ruimte laat om de zelfstandigheid daadwerkelijk tot uitdrukking te brengen.

Waar de zelfstandigentoets ziet op de persoon van de werkende en diens zelfstandigheid in algemene zin, richt de werkrelatietoets zich op de wijze waarop de samenwerking tussen de werkende en de opdrachtgever is vormgegeven. Beide toetsen vullen elkaar daarmee aan. Pas wanneer op beide niveaus voldoende kenmerken aanwezig zijn van het werken als zelfstandige, kan een beroep worden gedaan op de veilige haven van deze wet. Op deze manier heeft de Zelfstandigenwet een grote voorspellende waarde voor de toets aan artikel 7:610, eerste lid, BW.

Om het uitgangspunt duidelijkheid na te streven sluit de regering zoveel mogelijk aan bij criteria die ook terugkomen in de jurisprudentie met betrekking tot de kwalificatievraag. Ook binnen het huidige wettelijke kader is het voor zelfstandigen en opdrachtgevers van belang om rekening te houden met deze criteria bij de inrichting van hun arbeidsrelatie. Die begrippen zijn dus al bekend in de praktijk. Zo voorkomt de regering dat de introductie van een nieuwe toets leidt tot nieuwe discussies en procedures over de betekenis van de gehanteerde begrippen.

Daarbij vindt de regering het belangrijk dat de criteria voldoende concreet zijn. In de samenleving bestaat al langere tijd behoefte aan meer duidelijkheid. Dit wetsvoorstel kiest daarom waar mogelijk voor duidelijke en specifieke formuleringen. Tegelijkertijd laten niet alle criteria zich volledig concreet of objectief omschrijven. Wanneer de wet de criteria te gesloten formuleert, sluit de toets onvoldoende aan bij de diversiteit aan arbeidsrelaties in de praktijk en verliest zij aan betekenis. Wanneer de criteria daarentegen te open worden geformuleerd, biedt de toets weinig meer duidelijkheid dan de huidige holistische beoordeling op grond van artikel 7:610, eerste lid, BW. De regering zoekt met dit wetsvoorstel daarom naar een balans tussen duidelijke criteria en voldoende ruimte om recht te doen aan de verschillende vormen waarin arbeid in de praktijk wordt verricht.

Verder sluiten de criteria uit de werkrelatietoets aan bij de relevante criteria van het Europees werknemersbegrip. Om die reden zijn onder andere de volgende criteria opgenomen, waarbij binnen deze criteria de ruimte bestaat om te toetsen aan de relatieve vrijheid van de werkende – oftewel, beschikt de werkende over meer vrijheden dan werknemers die dezelfde werkzaamheden verrichten binnen dezelfde organisatie:

CONCEPT

1. Vrijheid van organisatie van het werk;
2. Vrijheid van organisatie van de werkplek en werktijden.

Een voordeel is dat deze criteria, gezamenlijk met het feit dat verschillende criteria uit de Zelfstandigenwet toetsen aan het werken als zelfstandige, ook corresponderen met het meest voorspellende gezichtspunt uit het Deliveroo-arrest: de wijze waarop de werkzaamheden en werktijden worden bepaald en het extern ondernemerschap.[53] Het opnemen van deze criteria sluit dus aan bij het uitgangspunt dat de Zelfstandigenwet voorspellende waarde moet hebben voor de uitkomst van de huidige kwalificatievraag op basis van artikel 7:610, eerste lid, BW.

Hiernaast heeft de regering gekozen om het criterium *werken voor eigen rekening en risico*, waaronder de resultaatsverantwoordelijkheid valt, op te nemen. De regering vindt het werken voor eigen rekening en risico namelijk één van de kernelementen van het werken als zelfstandige. Dit criterium overlapt bovendien deels met het Deliveroo-gezichtspunt "aard en duur van de werkzaamheden", één van de andere meest onderscheidende criteria[54]. Ten slotte is het volgens de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie een indicatie van ondernemerschap als de werkende uit de werkzaamheid voortvloeiende financiële en commerciële risico's draagt.[55]

De regering heeft er daarnaast ook voor gekozen om in de werkrelatietoets te toetsen aan de wil van de partijen. Beide partijen moeten de bedoeling hebben dat de arbeid niet in dienst van de werkgevende wordt verricht. Hiermee wordt in de wet tot uitdrukking gebracht dat partijen, als zij de arbeid buiten een dienstbetrekking willen laten plaatsvinden, deze keuze bewust moeten maken en de feitelijke uitvoering daarmee in lijn moet zijn.

5.2. De criteria van de werkrelatietoets

Daarmee bevat de werkrelatietoets – samengevat - de volgende vier criteria.

1. Wil van de partijen;
2. De vrijheid van organisatie van het werk;
3. De vrijheid van organisatie van de werktijden en werkplek; en
4. Werken voor eigen rekening en risico.

De regering is van mening dat de werkrelatietoets niet verder gaat dan nodig is, maar ook niet minder ver strekt dan mogelijk is om de doelstellingen van het wetsvoorstel te bereiken. De werkrelatietoets is beperkter dan de algemene kwalificatietoets van artikel 7:610, eerste lid, BW, omdat niet alle omstandigheden die bij een holistische beoordeling een rol kunnen spelen, in de werkrelatietoets zijn opgenomen.

De regering vindt de werkrelatietoets en de zelfstandigentoets samen een voldoende weerspiegeling van de uitkomst van de holistische beoordeling. Een verdergaande werkrelatietoets is daarom niet nodig. De regering vindt het evenmin wenselijk de werkrelatietoets minder zwaar vorm te geven. In dat geval acht zij het risico te groot dat personen die nu als werknemer werkzaam zijn, aan de werkrelatietoets zouden voldoen, of dat de toets niet langer in overeenstemming is met het Europees recht. De zelfstandigentoets en werkrelatietoets versterken elkaar. Er vindt zowel toetsing plaats aan de zelfstandigheid van de werkende als een toetsing aan het ontbreken van een gezagsrelatie. De informatie uit beide toetsen gecombineerd zorgt voor voldoende garanties op zelfstandigheid van een werkende. Daarmee heeft deze toets een adequate voorspellende waarde voor de holistische benadering die weliswaar uitgebreider is, maar ook meer onzekerheid kent

5.2.1. Weging van de criteria van de werkrelatietoets

Om te voldoen aan de werkrelatietoets moet aan alle criteria voldaan worden. De regering heeft de werkrelatietoets zo eenvoudig en duidelijk mogelijk vormgegeven. Daarmee biedt de toets werkenden en opdrachtgevers zoveel mogelijk handelingsperspectief: het moet vooraf inzichtelijk zijn aan welke voorwaarden een arbeidsrelatie moet voldoen om zekerheid te hebben dat wordt gewerkt buiten dienstbetrekking, waardoor als zelfstandige kan worden gewerkt. Tegelijkertijd bevat de werkrelatietoets uitsluitend de elementen die de regering voor deze toets essentieel acht. Omdat elk element als essentieel wordt beschouwd, moet voor een voldragen werkrelatietoets aan alle criteria worden voldaan.

[53] N.M.Q. van der Neut & P.C. Zevenbergen, 'De Deliveroo-gezichtspunten gewogen'. *TAP* 2025, p.10.
[54] Ibid., p. 9.
[55] HvJ EU 4 december 2014, ECLLI:EU:C:2014:2411, zaak C-413/13 (FNV KIEM), r.o.36.

5.3. **Toelichting per criterium**

5.3.1. De partijen hebben de bedoeling dat de arbeid niet in dienst van een werkgever wordt verricht

5.3.1.1. Toelichting keuze voor het criterium

Om aan dit criterium te voldoen is belangrijk dat duidelijk vast komt te staan dat beide partijen, de werkende en de werkgevende, de bedoeling hebben dat de arbeid niet in dienst van een werkgever wordt verricht. Partijen zouden deze bedoeling op kunnen nemen in een overeenkomst van opdracht. Belangrijker is echter dat uit de feitelijke uitvoering van de overeenkomst blijkt dat partijen deze bedoeling hebben. Als de feitelijke uitvoering van de overeenkomst erop duidt dat partijen de bedoeling hebben binnen een dienstbetrekking te werken, is niet aan dit criterium voldaan, ook als partijen schriftelijk een andere bedoeling hebben vastgelegd.

5.3.1.2. Onderbouwing van het criterium

Het uitgangspunt van het Nederlandse overeenkomstenrecht is dat partijen vrij zijn hun rechtsverhouding naar eigen inzicht vorm te geven. Deze contractsvrijheid brengt mee dat partijen in beginsel vrij zijn om te kiezen voor het aangaan van een arbeidsovereenkomst dan wel een overeenkomst van opdracht, maar niet dat zij daarmee de juridische kwalificatie van hun rechtsverhouding zelfstandig kunnen bepalen. Alhoewel de uiteindelijke kwalificatie van de arbeidsrelatie dus wordt bepaald aan de hand van de wijze waarop partijen feitelijk uitvoering geven aan hun overeenkomst, acht de regering het van belang dat een bewuste keuze voor het werken buiten dienstbetrekking in de wet tot uitdrukking komt. De uitdrukkelijke bedoeling van partijen kan namelijk een belangrijke aanwijzing vormen voor de wijze waarop zij hun samenwerking hebben ingericht en stimuleert partijen om vooraf bewust stil te staan bij de aard van hun rechtsverhouding. Daarmee draagt zij bij aan de rechtszekerheid, zonder af te doen aan het uitgangspunt dat een arbeidsovereenkomst niet door een enkele contractuele bepaling kan worden uitgesloten wanneer de feitelijke uitvoering anders uitwijst. Dit laatstgenoemde uitgangspunt waarborgt ook dat dit criterium niet in strijd komt met het Europees recht.

Met dit criterium wordt dus ook niet beoogd het leerstuk van 'de wil der partijen' uit het arrest *X/Gemeente Amsterdam*[56] te verlaten. De Zelfstandigenwet brengt immers niet mee dat voortaan bij de holistische toets uit artikel 7:610, eerste lid, BW van belang is of partijen de bedoeling hebben gehad de overeenkomst onder de wettelijke regeling van de arbeidsovereenkomst te laten vallen. Het gaat er nog steeds om dat de overeengekomen rechten en plichten voldoen aan de wettelijke omschrijving van de arbeidsovereenkomst. Het onderhavige criterium van de Zelfstandigenwet brengt slechts mee dat partijen alleen zekerheid hebben dat buiten dienstbetrekking kan worden gewerkt, als partijen deze keuze bewust hebben gemaakt en de feitelijke uitvoering van de overeenkomst daarmee in lijn is. Het betreft dus enkel een minimumvoorwaarde voor het met zekerheid kunnen werken als zelfstandige op grond van de zelfstandigenwet, waarbij nog steeds sprake moet zijn van alle andere voorwaarden uit de zelfstandigentoets en de werkrelatietoets. De samenhang met deze andere voorwaarden, in combinatie met het doorslaggevende belang van de feitelijke uitvoering, verzekeren dat ook bij dit criterium het beginsel 'wezen gaat voor schijn' blijft prevaleren.

5.3.1.3. Relevante gezichtspunten bij dit criterium voor de praktijk

Voordat sprake kan zijn van werken buiten dienstbetrekking, dient ten minste vast te staan dat beide partijen de wil daartoe hebben. Hierbij geldt dat aan het criterium 'wil van de partijen' slechts voldaan kan zijn voor zover ook de uitvoering van de overeenkomst wijst op de wil om te werken buiten dienstbetrekking. Het simpelweg schriftelijk vastleggen van deze wil is dus niet voldoende. De wil moet ook blijken (en blijven blijken) uit de feitelijke handelingen, gedragingen en verwachtingen onderling in het kader van de uitvoering van de overeenkomst.

Een ander element dat van belang kan zijn is dat beide partijen als gelijkwaardige partijen in de overeenkomst zijn gestapt. In dit kader kan het feit dat er onderhandelingen zijn geweest over het tarief, in samenhang met andere relevante omstandigheden, als indicatie dienen dat beide partijen de wil hebben gehad om te werken buiten arbeidsovereenkomst.

Ten slotte is een indicatie voor het voldoen aan dit criterium dat de contractspartijen de gevolgen van hun contractkeuze overzien. Voor de werkende moet duidelijk zijn dat de keuze voor werken buiten arbeidsovereenkomst betekent dat geen sprake is van werknemerschap en dat dus geen aanspraak bestaat op de bescherming op grond van het arbeidsrecht en er evenmin aanspraak kan

[56] HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1746 (*X/Gemeente Amsterdam*), r.o. 3.2.2.-3.2.3.

worden gemaakt op werknemersverzekeringen (WW, ZW, WIA). Andersom moet voor de opdrachtgevers duidelijk zijn dat de keuze voor werken buiten dienstbetrekking inhoudt dat dat zij geen gezag kunnen uitoefenen, waardoor zij dus aanzienlijk minder invloed hebben op hoe, wanneer en waar het werk wordt verricht. Partijen doen er dus verstandig aan te verzekeren dat zij over en weer de gevolgen begrijpen en erkennen, bijvoorbeeld door dit vast te leggen in een schriftelijke overeenkomst van opdracht of door de informatie over de gevolgen afzonderlijk te verstrekken.

5.3.2. De persoon die de arbeid verricht heeft de vrijheid om de wijze waarop de arbeid wordt verricht vorm te geven.

5.3.2.1. Toelichting keuze voor het criterium

Om te voldoen aan dit criterium, moet de werkende de vrijheid hebben om zelf te bepalen hoe de werkzaamheden worden uitgevoerd. De opdrachtgever mag geen instructies geven, of de bevoegdheid hebben om instructies te geven, over hoe het werk wordt uitgevoerd of hoe het werk wordt georganiseerd. Denk aan de wijze waarop het werk of de taken worden verricht, de volgorde waarin het werk wordt verricht, alsook de vrijheid bij het aantrekken van eigen personeel. Uiteraard heeft de opdrachtgever wel zeggenschap over welk resultaat bereikt moet worden, en dus welke werkzaamheden worden uitgevoerd. Die worden vastgelegd in de overeenkomst bij aanvang van de opdracht, en afhankelijk van de daarin gemaakte afspraken, ook gedurende de werkzaamheden nader bepaald. Instructies geven over welk resultaat bereikt moet worden, en daarmee welke werkzaamheden moeten worden uitgevoerd, staat dus niet in de weg aan het voldoen aan dit criterium.

Ter illustratie: een opdrachtgever kan duidelijk aangeven welke muren geschilderd moeten worden en ook welke kleur deze moeten worden. Om aan het onderhavige criterium te voldoen, moet de schilder echter vrij zijn in de wijze waarop hij dat resultaat bereikt. Zo kan de opdrachtgever bijvoorbeeld verlangen dat de muren egaal en zonder zichtbare strepen worden geschilderd, maar kan hij de schilder niet voorschrijven welke verfroller hij gebruikt, in welke volgorde hij de muren schildert of hoeveel lagen verf hij aanbrengt. De schilder bepaalt in beginsel zelf op welke wijze hij de opdracht uitvoert en kan door de opdrachtgever niet worden aangesproken op de gekozen werkwijze, zolang het overeengekomen resultaat wordt bereikt.

5.3.2.2. Onderbouwing van het criterium

De vrijheid om te bepalen hoe de werkzaamheden worden uitgevoerd vormt een van de kernelementen van het werken als zelfstandige. Om als ondernemer te kunnen opereren, moet een werkende de ruimte hebben om zelf keuzes te maken over de wijze waarop het overeengekomen resultaat wordt bereikt. Wanneer een opdrachtgever niet alleen het gewenste resultaat bepaalt, maar ook de uitvoering daarvan voorschrijft, blijft voor de werkende slechts beperkte ruimte over om zelfstandig invulling te geven aan de opdracht. In dat geval ligt het minder voor de hand om te spreken van werken als zelfstandige. Zelfstandigheid brengt immers met zich mee dat een werkende eigen afwegingen kan maken over de inrichting van het werk, de inzet van kennis, vaardigheden en hulpmiddelen en de meest efficiënte werkwijze. Juist deze vrijheid stelt de werkende in staat om zich van anderen te onderscheiden, efficiënter te werken, kosten te besparen of een hogere kwaliteit te leveren. Daarmee kan de werkende invloed uitoefenen op het economisch resultaat van de opdracht. Ontbreekt deze vrijheid, dan wordt ook de ruimte om daadwerkelijk als zelfstandige op te treden aanzienlijk beperkt.

Tot slot sluit dit criterium aan bij de bestaande nationale en Europeesrechtelijke jurisprudentie over de kwalificatie van arbeidsrelaties. De mogelijkheid om de wijze van uitvoering van de werkzaamheden zelfstandig te bepalen vormt daarin een belangrijke aanwijzing voor de afwezigheid van een gezagsverhouding. Door dit criterium expliciet op te nemen in de werkrelatietoets, sluit deze toets aan bij bestaande rechtsontwikkelingen, wat de toepasbaarheid in de praktijk ten goede komt.

5.3.2.3. Relevante gezichtspunten bij dit criterium voor de praktijk

5.3.2.3.1. Bevoegdheid tot het geven van instructies

Om aan dit criterium te voldoen, mag de werkgevende niet alleen feitelijk geen werkinhoudelijke instructies geven, maar mag hij ook niet de bevoegdheid hebben om dergelijke instructies te geven. Dit moet blijken uit de omstandigheden van het geval, de overeengekomen rechten en plichten en de feitelijke uitvoering daarvan. Het enkele feit dat de werkgevende deze bevoegdheid heeft, is dus voldoende om niet aan het criterium te voldoen, ook als van deze bevoegdheid in de

praktijk geen of slechts beperkt gebruik wordt gemaakt. Dit wordt ook wel aangeduid als 'latent gezag' en dit telt ook als gezag.

Het kan voorkomen dat bepaalde werkzaamheden zo eenvoudig van aard zijn, dat geen noodzaak bestaat voor de werkgevende om werkinhoudelijke instructies te geven. De situatie kan zich ook voordoen dat de werkzaamheden juist zo specialistisch van aard zijn dat de werkgevende geen werkinhoudelijke instructies geeft, omdat de werkgevende niet over de benodigde kennis of expertise beschikt om de werkzaamheden inhoudelijk aan te sturen.

Bij zowel deze eenvoudige als specialistische werkzaamheden is het dus van belang om bij de toets aan dit criterium niet slechts te bezien of de werkgevende feitelijk instructies geeft, maar ook of de werkgevende daartoe (op basis van de overeengekomen rechten en plichten en de omstandigheden van het geval) bevoegd is. Ook is van belang om daarbij niet slechts acht te slaan op (de bevoegdheid tot) werkinhoudelijke instructies, maar ook andersoortige (organisatorische) instructies die de vrijheid van de werkende om diens arbeid vorm te geven beperken.

Toch verschilt de toets aan dit criterium in deze twee situaties (eenvoudige en specialistische werkzaamheden) in die zin van elkaar dat het ontbreken van werkinhoudelijke aansturing bij specialistische werkzaamheden een extra indicatie vormt voor het werken als zelfstandige, en dus van de vrijheid zelf de arbeid vorm te geven. In dat geval vloeit de afwezigheid van instructies namelijk voort uit de zelfstandige deskundigheid van de werkende. De regering vindt dit niet het geval als inhoudelijke aansturing ontbreekt, omdat – gelet op de eenvoudige aard van de werkzaamheden – daar geen noodzaak toe bestaat.

5.3.2.3.2. Deelname aan interne overlegstructuren

De regering vindt verplichte deelname aan zaken als interne overlegstructuren, bijeenkomsten, momenten en dergelijke niet goed verenigbaar met het werken als zelfstandige. Dit hangt gedeeltelijk samen met criterium 3, dat ziet op de vrijheid om de tijdstippen waarop de arbeid wordt verricht te bepalen. Zoals ook in paragraaf 5.5.3.4 wordt toegelicht, beperkt een verplicht teamoverleg in de regel deze vrijheid, omdat de werkende op een vooraf vastgesteld moment werkzaam moet zijn.

Verplichte deelname aan zaken als overleggen raakt ook aan de vrijheid om de werkzaamheden naar eigen inzicht vorm te geven. De keuze om al dan niet deel te nemen aan interne overleggen is één van de manieren waarop een werkende vrij is om te bepalen waarop deze overeengekomen resultaat gaat bereiken, en dus om zijn werkzaamheden te organiseren. Wanneer de opdrachtgever deelname aan dergelijke overleggen verplicht stelt, beperkt dit de ruimte van de werkende om de opdracht als zelfstandige vorm te geven.

De regering vindt het daarom passend dat een zelfstandige in beginsel zelf kan bepalen hoe hij zijn werkzaamheden organiseert en niet gehouden is deel te nemen aan zaken als interne overlegstructuren, zeker als deze primair verband houden met de aansturing of organisatie van het personeel.

In het verlengde hiervan vormt het juist een aanwijzing voor het werken als zelfstandige wanneer de werkende zelf kan bepalen of hij aan dergelijke overleggen deelneemt. *Dit criterium sluit deelname aan teamoverleggen door zelfstandigen dus expliciet niet uit.* Deelname aan een overleg kan namelijk voor de hand liggen voor de goede uitvoering van de opdracht, en daarmee juist een uiting zijn van het werken als zelfstandige. Van belang is echter dat de werkende daarin een eigen keuze heeft en dat de opdrachtgever deze deelname niet als verplicht onderdeel van de arbeidsrelatie voorschrijft. Het is – net als bij andere criteria – niet voldoende dat partijen (schriftelijk) overeengekomen zijn dat de werkende niet hoeft aan te sluiten bij interne overlegstructuren. Juist de feitelijke uitvoering is relevant.

5.3.2.3.3. Wijzen van aansturing

Aanwijzingen en instructies kunnen op uiteenlopende manieren worden gegeven. Zij kunnen direct of indirect zijn, mondeling of schriftelijk, voorafgaand aan of tijdens de werkzaamheden. Ook digitale aansturing, bijvoorbeeld door middel van een algoritme, kan een vorm van instructie vormen. De wijze waarop werkgevenden aanwijzingen en instructies geven is bij het toetsen aan de werkrelatietoets daarom niet doorslaggevend. Ook wanneer deze bevoegdheid digitaal of geautomatiseerd wordt uitgeoefend, kan sprake zijn van een beperking van de vrijheid om zelf te bepalen hoe de werkzaamheden worden wordt uitgevoerd.

CONCEPT

5.3.2.3.4. Controle

Ook controle op de uitvoering van de werkzaamheden is een indicatie dat de werkende niet vrij is diens arbeid vorm te geven. Vanzelfsprekend geldt dit niet voor controle op het te bereiken resultaat; dat staat niet in de weg aan een geslaagde werkrelatietoets.

Controle kan in verschillende vormen voorkomen. Daarbij valt te denken aan het op regelmatige basis voeren van beoordelingsgesprekken over het functioneren van de werkende, maar ook aan het controleren van de werkzaamheden door middel van elektronische systemen. Hierbij speelt ook een rol of de werkgevende naar aanleiding van deze controle, maatregelen kan nemen om het functioneren te bestraffen of belonen.

5.3.2.3.5. Protocollen, bedrijfsregels en interne afspraken

In veel gevallen zijn werkenden gehouden aan protocollen, bedrijfsregels of interne afspraken bij het uitvoeren van het werk. Voor het geval dat bij de werkgevende protocollen, bedrijfsregels, interne afspraken, sectorale kwaliteitseisen of andere dergelijke bindende eisen gelden, en de werkgevende deze wil opleggen aan de werkende, dan is dat doorgaans een indicatie dat geen sprake is van de vrijheid voor de werkende om het verrichten van de arbeid vorm te geven. In sommige omstandigheden kunnen dergelijke regels wel worden opgelegd zonder de vrijheid van de uitvoering van de werkzaamheden te beperken.

Ten eerste geldt dit wanneer deze eisen ook van toepassing zijn op derden, bijvoorbeeld algemene veiligheidsvoorschriften die op een bouwplaats van toepassing zijn of algemene veiligheidsvoorschriften die op een kantoor gelden in het kader van brandveiligheid. Deze voorschriften staan in beginsel de vrijheid van de organisatie van het werk niet in de weg. Omdat deze voorschriften ook gelden voor bezoekers of andere derden op de locatie, zijn zij niet onderscheidend voor de vraag of sprake is van vrijheid van de organisatie van het werk. Zij zeggen immers in wezen niets over de wijze waarop de arbeid moet worden verricht.

Ten tweede kan hetzelfde gelden voor voorschriften die niet alleen gelden voor werkenden binnen de organisatie van de werkgevende, maar bijvoorbeeld voor een gehele sector of beroepsgroep. Ook in die gevallen kan nog steeds sprake zijn van een voldragen criterium, als de zelfstandige door een derde op de naleving van die voorschriften kan worden aangesproken en het risico van schade als gevolg van het niet naleven van die afspraken bij de werkende ligt. Ook spreekt voor zich dat dat de opdrachtgever nog steeds geen toezicht mag houden op de uitvoering van de werkzaamheden (zie de paragraaf hiervoor).

Een concreet voorbeeld van dit soort voorschriften zijn sectorale kwaliteitseisen. Deze gelden breder dan enkel voor de werkende van de organisatie en bij niet naleving kan de werkgevende hierop aangesproken worden door (bijvoorbeeld) een toezichthouder of andere partij(en). Als de (financiële) risico's van het niet werken volgens die kwaliteitseisen (zoals boetes van een toezichthouder of aansprakelijkheid door de klant bij eventuele wanprestatie) ook daadwerkelijk bij de werkende liggen, en de werkgevende verder geen toezicht houdt of bevoegd is instructies te geven om te waarborgen dat de werkende in lijn met de eisen werkt, dan kan overeengekomen worden dat de werkende zich te houden heeft aan deze kwaliteitseisen, en kan nog steeds voldaan zijn aan het onderhavige criterium.

Het is niet in alle gevallen redelijkerwijs mogelijk om de verantwoordelijkheid en bijbehorende risico's voor het niet voldoen aan bovengenoemde voorschriften bij de werkende neer te leggen. Een en ander is afhankelijk van de omstandigheden van het geval, waarbij ook regelgeving die verantwoordelijkheden en risico's toebedeelt een rol kan spelen. Soms loopt de werkgevende bij het niet naleven van de voorschriften niet enkel een financieel risico, maar ook een risico op het verliezen van reputatie of het keurmerk. Ook kan de werkgevende bijvoorbeeld gehouden zijn een verbetertraject te starten en daarvoor bepaalde maatregelen te nemen. Dergelijke risico's kunnen niet verlegd worden naar de werkende, en in die gevallen zal de werkgevende – ook als de financiële risico's wel verlegd zijn – een belang hebben om te sturen op de uitvoering van het werk. Dan is er geen sprake van vrijheid om de werkzaamheden vorm te geven voor de werkende. De werkende moet zich immers door de betreffende voorschriften voegen naar de organisatorische en inhoudelijke eisen van de werkgevende. Als een werkgevende niet bereid of in staat is om de sturingsbevoegdheid op te geven, dan is dat een indicatie dat de opdracht lastig verenigbaar is met zelfstandigheid.

Ten slotte merkt de regering op dat aan dit criterium voldaan kan worden, als voor de uitoefening van een beroep wettelijke vereisten gelden waar de werkende zelf aan gebonden is. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie dat de werkende over een bepaalde kwalificatie of certificering moet beschikken. In die gevallen kan nog steeds sprake zijn van de vrijheid het verrichten van de

CONCEPT

arbeid vorm te geven, nu deze vereisten niets zeggen over de (gezags)verhouding tussen werkende en werkgevende.

Een voorbeeld van de hiervoor geschetste situatie betreft een onderhoudsmonteur van cv-ketels. Voor het verrichten van dergelijke werkzaamheden is een bedrijfscertificaat nodig. Hierbij zijn er twee mogelijkheden: de werkende kan zelf over het vereiste bedrijfscertificaat beschikken of de werkende kan de werkzaamheden namens een werkgevende verrichten die over dit certificaat beschikt.

Als de werkende zelf over het certificaat beschikt, is hij zelf gebonden aan de wettelijke eisen die uit het certificaat voortvloeien. In dat geval staat het hem in beginsel vrij om zelf te bepalen hoe hij de werkzaamheden uitvoert.

Als de werkgevende over het certificaat beschikt, rusten de risico's van het niet naleven van de daaraan verbonden wettelijke eisen in beginsel op de werkgevende. In een dergelijk geval kan alleen sprake zijn van een voldragen criterium, als deze risico's niet tot een beperking van zijn handelingsvrijheid leiden, bijvoorbeeld doordat de risico's rechtsgeldig worden verlegd en geen toezicht op de uitvoering van de werkzaamheden noodzakelijk is. Als het juridisch niet mogelijk is de risico's te verleggen, of als het certificaat vereist dat toezicht wordt gehouden op de werkzaamheden, dan is de werkende niet vrij om zelf te bepalen hoe hij de werkzaamheden uitvoert, en is dus niet voldaan aan het onderhavige criterium.

5.3.2.3.6. Eigen materialen

De regering ziet het kunnen gebruiken van eigen materialen en hulpmiddelen als een aanwijzing dat de werkende de vrijheid heeft om de werkzaamheden naar eigen inzicht vorm te geven. Wanneer een werkende zelf kan bepalen welke materialen of hulpmiddelen hij gebruikt, krijgt hij meer ruimte om als zelfstandige keuzes te maken. Hij kan bijvoorbeeld zelf beslissen welke kwaliteit materialen hij inkoopt, bij welke leverancier hij deze afneemt, welke voorraden hij aanhoudt en hoe hij zijn werkzaamheden zo efficiënt mogelijk organiseert. Dergelijke keuzes stellen de werkende in staat zich te onderscheiden in de markt en invloed uit te oefenen op het economisch resultaat van de opdracht.

Dit gezichtspunt heeft niet in iedere sector dezelfde betekenis. Bij sommige werkzaamheden spelen eigen materialen nauwelijks een rol of worden de benodigde materialen ook door de werkende persoonlijk gebruikt (denk bijvoorbeeld aan een gewone auto of laptop). Daarnaast kunnen goede redenen voor een werkgevende bestaan om het gebruik van eigen materialen te beperken, bijvoorbeeld vanwege veiligheidsvoorschriften, technische eisen of de noodzaak om met specifieke systemen of apparatuur te werken. Daarom is het gebruik van eigen materialen niet opgenomen als een wettelijke voorwaarde om te voldoen aan het onderhavige criterium, maar wordt het op deze plek wel als een aanwijzing genoemd dat de werkende vrij is de arbeid vorm te geven.

5.3.2.3.7. Werknemers die dezelfde werkzaamheden verrichten

De situatie kan zich voordoen dat in een organisatie zowel werknemers als zelfstandigen soortgelijke werkzaamheden verrichten. Bij de vraag of sprake is van 'de vrijheid het verrichten van de arbeid vorm te geven' kan daarom relevant zijn in hoeverre de werkende over meer vrijheden beschikt ten aanzien van werknemers in dezelfde organisatie die dezelfde werkzaamheden verrichten. Als de werkende over meer vrijheid beschikt de arbeid vorm te geven dan werknemers, dan kan dit meewegen bij de beoordeling van het onderhavige criterium.

Uit de aard van de werkzaamheden of organisatie kan voortvloeien dat werknemers én opdrachtnemers over een grote mate van vrijheid beschikken bij het vormgeven van hun werkzaamheden. In die gevallen legt het minder of geen gewicht in de schaal. Dat zou er immers toe kunnen leiden dat werkgevers de vrijheid van hun werknemers beperken om de mogelijkheid om ook met opdrachtnemers te werken onder dit wetsvoorstel open te houden. Daarmee zou dit wetsvoorstel ook modern werkgeverschap kunnen beperken, en dat is niet beoogd.

5.3.2.3.8. Relatie met artikel 7:402 Burgerlijk Wetboek

Het feit dat een opdrachtnemer in beginsel vrij is om te bepalen hoe de werkzaamheden worden uitgevoerd, brengt niet mee dat een opdrachtgever geen mogelijkheden heeft tot het geven van redelijke instructies. Dit geldt niet op basis van de huidige regelgeving en rechtspraak, en betreft ook geen doel van de Zelfstandigenwet.

Op grond van artikel 7:402 BW is een opdrachtnemer gehouden gevolg te geven aan tijdig verleende en verantwoorde aanwijzingen over de uitvoering van de opdracht. Deze aanwijzingsbevoegdheid van de opdrachtgever is beperkter en minder verstrekkend dan de

CONCEPT

instructiebevoegdheid van een werkgever.[57] Zo kunnen de aard en inhoud van de overeenkomst meebrengen dat binnen het kader van de opdracht geen nadere aanwijzingen mogen worden gegeven of dat nadere aanwijzingen niet door de opdrachtnemer behoeven te worden opgevolgd. Daarnaast kan de opdrachtnemer die op redelijke gronden niet bereid is de opdracht uit te voeren volgens de gegeven instructies op grond van art. 7:402 lid 2 BW de overeenkomst opzeggen vanwege gewichtige redenen als de opdrachtgever vasthoudt aan die instructies. Hieruit blijkt dat de aanwijzingsbevoegdheid binnen een overeenkomst van opdracht verschilt van de instructiebevoegdheid die kenmerkend is voor een gezagsverhouding. Een werknemer is immers op grond van artikel 7:660 BW gehouden aanwijzingen van de werkgever die betrekking hebben op de goede orde binnen de onderneming op te volgen. Aan het niet opvolgen van dergelijke aanwijzingen kunnen arbeidsrechtelijke sancties worden verbonden, zoals ontbinding van de arbeidsovereenkomst of (in het uiterste geval) ontslag op staande voet.

Toch kennen de instructiebevoegdheid van de werkgever en de aanwijzingsbevoegdheid van de opdrachtgever een zekere mate van overlap, waardoor het enkele bestaan van een instructiebevoegdheid een arbeidsovereenkomst daarom niet zonder meer onderscheidt van een overeenkomst van opdracht. Het onderscheid is eerder gelegen in de intensiteit en de reikwijdte van de aanwijzingen die kunnen worden gegeven.

De regering beoogt met de Zelfstandigenwet geen wijziging aan te brengen in de aanwijzingsbevoegdheid van de opdrachtgever zoals bedoeld in artikel 7:402 BW. Deze wet vergroot noch beperkt de ruimte die een opdrachtgever op grond van dat artikel heeft om aanwijzingen te geven over de uitvoering van de opdracht, maar verduidelijkt slechts in welke gevallen *in ieder geval* geen sprake is van een gezagsverhouding. Daarnaast kan nog steeds sprake zijn van 'vrijheid het verrichten van de arbeid vorm te geven' als de werkgevende redelijke aanwijzingen geeft die vallen onder de aanwijzingsbevoegdheid zoals bedoeld in artikel 7:402 BW.

5.3.3. De persoon die de arbeid verricht heeft de vrijheid de tijdstippen waarop de arbeid wordt verricht en de werkplek te bepalen

5.3.3.1. Toelichting keuze voor het criterium

Het derde criterium van de werkrelatietoets houdt in dat de werkende vrij is diens werktijden en werkplek te bepalen. Als de werkende immers zelf kan bepalen waar en wanneer de arbeid wordt verricht, dan is dit een sterke indicatie van zelfstandigheid.

De regering onderkent dat het voor de meeste opdrachtgevers en opdrachtnemers noodzakelijk is om in overleg te treden over de praktische invulling van de opdracht. Overleg over de werkplek en werktijden kan daar onderdeel van uitmaken, en staat niet in de weg aan een voldragen toets aan dit criterium. Het kernpunt is dat de keuze met betrekking tot de werkplek en werktijden aan de werkende moet zijn, en niet bepaald wordt door de werkgevende. Ook hiervoor geldt dat het niet voldoende is dat partijen deze vrijheid enkel op papier overeenkomen. De feitelijke uitvoering van de overeenkomst geeft uiteindelijk de doorslag.

Bij de toets aan dit criterium is daarom van belang in hoeverre de werkende vrij is om de werktijden en werkplek zelfstandig te bepalen en in hoeverre de werkgevende bevoegd is daarin wijzigingen aan te brengen of de werkende kan verplichten deze aan te passen. Daarnaast kan relevant zijn of de werkende meer vrijheid heeft om de werkplek en werktijden te bepalen dan werknemers binnen dezelfde organisatie die dezelfde werkzaamheden verrichten. Bij de toets aan deze relatieve vrijheid geldt, net als bij het tweede criterium van de werkrelatietoets, dat dit geen hard vereiste is om te voldoen aan het onderhavige criterium. Als een werkende volledig vrij is diens werktijden en werkplek te bepalen, maar deze vrijheid gelijk is aan de vrijheid van werknemers in die organisatie, dan is dat geen contra-indicatie voor het onderhavige criterium.

5.3.3.2. Onderbouwing

De regering vindt de vrijheid om de werktijden en de werkplek te bepalen een essentieel kenmerk van het werken als zelfstandige. Deze vrijheid stelt de zelfstandige immers in staat de opdracht naar eigen inzicht te organiseren en af te stemmen op andere opdrachten, privéverplichtingen of de eigen bedrijfsvoering. Daarmee vormt dit criterium een belangrijke uitwerking van de ruimte om als zelfstandige op te treden.

Daarnaast hangt dit criterium nauw samen met het vierde criterium van de werkrelatietoets: het werken voor eigen rekening en risico. Een zelfstandige die zelf kan bepalen wanneer en waar hij

[57] S. Saïd, *De arbeidsovereenkomst. Een bewerkelijk begrip* (2022), p. 81.

werkt, kan efficiënter plannen, reistijd beperken, meerdere opdrachten combineren en daarmee invloed uitoefenen op het economisch resultaat van zijn onderneming. Wanneer de werkgevende daarentegen voorschrijft op welke tijdstippen en locatie de werkzaamheden worden verricht, beperkt dit de zelfstandigheid van de werkende bij het maken van ondernemingskeuzes en wordt deze in sterkere mate onderdeel van de bedrijfsorganisatie van de werkgevende.

Tot slot sluit dit criterium aan bij de bestaande nationale en Europeesrechtelijke jurisprudentie. Zowel in de rechtspraak van de Hoge Raad als die van het Hof van Justitie van de Europese Unie vormt de vrijheid om de werktijden en de plaats van de werkzaamheden te bepalen een belangrijke aanwijzing voor de afwezigheid van een gezagsverhouding. Door dit criterium expliciet op te nemen, sluit de werkrelatietoets aan bij bestaande rechtsontwikkelingen en wordt voor werkenden en opdrachtgevers duidelijker welke mate van organisatorische vrijheid past bij het werken als zelfstandige.

5.3.3.3. *Locatiegebonden arbeid*

De regering onderkent dat de aard van sommige werkzaamheden meebrengt dat deze slechts op één locatie kunnen worden uitgevoerd. In die gevallen vormt het ontbreken van keuzevrijheid ten aanzien van de werkplek geen aanwijzing tegen het werken als zelfstandige, en kan dus nog steeds voldaan zijn aan het derde criterium. Doorslaggevend is of het overeengekomen resultaat uitsluitend op die locatie kan worden bereikt. Denk bijvoorbeeld aan de bouw van een appartementencomplex. Het is feitelijk onmogelijk om dat resultaat op een andere locatie te realiseren.

Dat ligt anders wanneer een bepaalde werkplek wel wenselijk of praktisch is, maar niet noodzakelijk om het overeengekomen resultaat te bereiken. In dat geval moet de werkende zelf kunnen beslissen waar hij de werkzaamheden uitvoert. Dit moet niet alleen blijken uit de afspraken die partijen hebben gemaakt, maar ook uit de feitelijke uitvoering daarvan. Wanneer het overeengekomen resultaat bijvoorbeeld een onderzoeksrapport is, en de werkgevende eist in de praktijk dat een zelfstandige dit onderzoeksrapport op kantoor opstelt omdat de andere werknemers daar werkzaam zijn, beperkt de werkgevende de vrijheid om de werkplek te bepalen zoals bedoeld in het onderhavige criterium. Het resultaat, namelijk het opleveren van het onderzoeksrapport, kan immers ook worden bereikt als de werkzaamheden worden verricht vanuit een andere werklocatie.

Als een werkende zelf de keuze maakt om op kantoor de werkzaamheden uit te voeren, bijvoorbeeld om overleggen bij te kunnen wonen, dan staat dat de werkende uiteraard vrij. Dat past juist bij de vrijheid zoals bedoeld in dit criterium. Als een werkgevende de werkende echter kan verplichten om de werkoverleggen op locatie bij te wonen, dan is geen sprake meer van volledige vrijheid om de werkplek te bepalen. In dat geval is niet aan dit criterium voldaan.

5.3.3.4. *Tijdsgebonden arbeid*

De regering onderkent dat een zelfstandige niet in alle gevallen volledig vrij kan zijn om zelf het tijdstip van de werkzaamheden te bepalen. De aard van de opdracht kan meebrengen dat de werkzaamheden slechts op bepaalde momenten kunnen worden verricht. Een beperking van de keuzevrijheid hoeft daarom niet zonder meer te betekenen dat niet aan dit criterium wordt voldaan. Daarvoor geldt echter wel de voorwaarde dat de beperking voortvloeit uit de aard van de opdracht, in die zin dat het overeengekomen resultaat slechts kan worden bereikt als de arbeid op bepaalde tijdstippen wordt verricht. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de werkzaamheden locatiegebonden zijn en deze locatie slechts op bepaalde tijden toegankelijk is. Een ander voorbeeld betreft een resultaat dat op een specifiek tijdstip moet worden gerealiseerd, zoals het verzorgen van een optreden op een specifiek festival op een vooraf afgesproken tijdstip, als onderdeel van de vastgestelde *line-up*.

Als een werkgevende daarentegen eisen stelt aan de werktijden die niet noodzakelijk zijn voor het bereiken van het resultaat, dan wijst dit erop dat niet aan het onderhavige criterium wordt voldaan. Een voorbeeld betreft de situatie dat een werkende in de bouw uitsluitend diens werkzaamheden kan uitvoeren wanneer de bouwplaats toegankelijk is. Als de werkgevende de voorwaarde stelt dat de werkzaamheden slechts kunnen worden verricht binnen deze toegangstijden, dan kan nog steeds sprake zijn van een voldragen criterium. Als de werkgevende daarentegen aanvullende eisen stelt, zoals dat de werkende iedere dag tussen 10:00 en 13:00 uur aanwezig moet zijn, zonder dat dit noodzakelijk is voor het bereiken van het resultaat, dan betreft dit een beperking van de vrijheid om de werktijden te bepalen, in de zin van het onderhavige criterium.

CONCEPT

Mocht een werkende meer vrijheid hebben om de werktijden te bepalen dan werknemers die binnen dezelfde organisatie dezelfde werkzaamheden verrichten, dan kan dat meegewogen worden bij de toets aan dit criterium. Dit kan aan relevantie toenemen op het moment dat sprake is van tijdsgebonden werkzaamheden, nu een dergelijke relatieve vrijheid erop wijst dat de vrijheid van de werkende niet verder wordt beperkt dan strikt noodzakelijk om het overeengekomen resultaat te bereiken. Wanneer bijvoorbeeld binnen de organisatie van de werkgevende met een rooster wordt gewerkt, kan de aard van de werkzaamheden meebrengen dat ook een zelfstandige binnen dat rooster moet werken om het overeengekomen resultaat te bereiken. In dat geval betreft het een indicatie voor de vrijheid om de werktijden te bepalen, als de werkende meer vrijheid heeft dan werknemers bij het inschrijven op diensten, meer ruimte heeft om te bepalen op welke momenten hij wordt ingeroosterd, of de werkende gemakkelijker wijzigingen in zijn roosterindeling kan aanbrengen.

Als een werkende verplicht wordt op bepaalde tijdstippen arbeid te verrichten zodat de werkende kan deelnemen aan interne overlegstructuren, overdrachtsmomenten of vergelijkbare bijeenkomsten, dan is de werkende in beginsel niet vrij om zelf te bepalen wanneer de werkzaamheden worden verricht zoals bedoeld in dit criterium. In dat geval kan nog slechts sprake zijn van een voldragen derde criterium als deelname aan het specifieke overleg noodzakelijk is om het overeengekomen resultaat te bereiken. Daarnaast kan meewegen of de werkende over meer vrijheid beschikt bij het bepalen van zijn werktijden dan werknemers die dezelfde werkzaamheden verrichten. De regering benadrukt daarbij dat de noodzaak om het overleg bij te wonen om het overeengekomen resultaat te verwezenlijken per afzonderlijk overleg moet worden beoordeeld. Als het voor het resultaat slechts noodzakelijk is dat incidenteel een overleg wordt bijgewoond, ligt het voor de hand dat de werkende zelf bepaalt aan welke overleggen hij deelneemt.

Het voorgaande laat onverlet hetgeen in paragraaf 5.5.2.3.2 is opgemerkt. Ook wanneer de deelname aan interne overlegstructuren de vrijheid om de werktijden te bepalen niet beperkt, moet de werkende voldoende vrijheid behouden om de werkzaamheden naar eigen inzicht vorm te geven. Beide criteria dienen zelfstandig te worden beoordeeld.

Ten slotte verwijst de regering naar hetgeen in paragraaf 5.5.2.4 is opgenomen. Zoals in deze paragraaf is toegelicht, kan de opdrachtgever op grond van artikel 7:402 van het Burgerlijk Wetboek tijdig gegeven en verantwoorde aanwijzingen geven over de uitvoering van de opdracht. Wanneer een opdrachtgever een hovenier bijvoorbeeld op tijd vraagt geen lawaaiige machines te gebruiken tussen bepaalde tijdstippen, omdat dat overlast veroorzaakt, betreft dit waarschijnlijk een redelijke aanwijzing die voortvloeit uit de uitvoering van de opdracht. Een dergelijke aanwijzing doet op zichzelf niet af aan de vrijheid van de zelfstandige om zijn werkplek of de tijden waarop de werkzaamheden worden verricht te bepalen.

5.3.4. Werken voor eigen rekening en risico

5.3.4.1. Toelichting keuze voor het criterium

Het vierde criterium van de werkrelatietoets houdt in dat de persoon die de arbeid verricht dit doet voor eigen rekening en risico. Daarvan is sprake als diegene de economische baten kan genieten en financiële risico's loopt die samenhangen met de verrichte arbeid.

5.3.4.2. *Onderbouwing van het criterium*

Het onderhavige criterium hangt nauw samen met criteria 2 en 3 van de werkrelatietoets. De bedoeling van deze criteria is te beoordelen of een werkende binnen een arbeidsrelatie daadwerkelijk de vrijheid heeft in de uitvoering van de opdracht die past bij het werken als zelfstandige. Het vierde criterium 'werken voor eigen rekening en risico' gaat in feite over de vraag of een werkende de lusten en lasten draagt die horen bij het zelfstandig ondernemerschap. De drie criteria hangen in die zin samen dat een werkende slechts over de ruimte beschikt om van deze lusten te genieten en deze lasten te dragen, als diegene voldoende vrijheid heeft bij de uitvoering van de opdracht.

Als een werkende slechts verantwoordelijk is voor de risico's die horen bij het verrichten van de arbeid, maar geen invloed kan uitoefenen op de keuzes die deze risico's beïnvloeden, dan kan diegene niet als zelfstandige opereren. Omgekeerd stellen de vrijheden de werkende in staat om de economische baten te genieten van het werken als zelfstandige. Door deze vrijheden kan de werkende namelijk de werkzaamheden sneller, efficiënter of beter uitvoeren en daarmee economisch voordeel behalen.

Door te werken met deze criteria omvat de werkrelatietoets niet slechts een toets aan de randvoorwaarden voor het *kunnen* uitoefenen van ondernemerschap binnen de werkrelatie, maar

CONCEPT

ook een toets aan de vraag of de lusten en de lasten van het ondernemerschap zich daadwerkelijk verwezenlijken.

In het wetsvoorstel is bij dit criterium opgenomen dat de werkende zowel de economische baten geniet als de financiële risico's loopt die samenhangen met de verrichte arbeid. Die twee onderdelen worden hieronder nader toegelicht.

5.3.4.3. De persoon die de werkzaamheden verricht kan de economische baten *genieten*

Met dit element wordt getoetst of de werkende daadwerkelijk de economische baten kan genieten die horen bij het werken als zelfstandige. De regering vindt dat in ieder geval de volgende twee gevallen daarop wijzen:

1) De arbeid zo is vormgegeven dat sprake is van een resultaatsverantwoordelijkheid;
2) De werkende zich heeft verbonden een resultaat te bereiken door gedurende een vooraf afgesproken tijdsbestek bepaalde werkzaamheden uit te voeren, waarbij de werkende noemenswaardige voorbereidingswerkzaamheden verricht die niet op basis van tijdsbesteding worden gefactureerd.

In deze gevallen heeft de zelfstandige namelijk de mogelijkheid en een prikkel om het werk (met inbegrip van de voorbereidingstijd) sneller, efficiënter of beter uit te voeren en kan diegene de financiële baten genieten van het werken als zelfstandige. Hieronder worden deze elementen nader toegelicht.

Het is moeilijk verenigbaar met werken voor eigen rekening en risico als de werkende geen financiële prikkel heeft om de werkzaamheden efficiënter, beter of sneller uit te voeren. Om die reden is in ieder geval niet voldaan aan dit element als de werkende zich ertoe verbindt gedurende een bepaalde tijd werkzaamheden te verrichten tegen een vergoeding die uitsluitend is gebaseerd op het aantal gewerkte uren. De werkende kan in een dergelijk geval immers niet profiteren van een snellere of efficiëntere uitvoering van de opdracht. Ook wanneer partijen wel een concreet resultaat afspreken, maar de werkende voor ieder gewerkt uur gegarandeerd wordt betaald, kan de prikkel om het werk efficiënter uit te voeren ontbreken. Daarmee ontbreekt zowel de mogelijkheid om financieel voordeel te behalen met een efficiëntere uitvoering als het risico van financieel nadeel bij een inefficiënte of vertraagde uitvoering.

Ad 1) Resultaatsverantwoordelijkheid

Met resultaatverantwoordelijkheid wordt bedoeld dat de werkende zich tegenover de werkgevende verantwoordelijk stelt voor het tot stand brengen van een vooraf overeengekomen, voldoende bepaald resultaat. Daarbij benadrukt de regering dat hiervoor niet beslissend is of een specifieke uitkomst kan worden gegarandeerd, maar of partijen een voldoende concreet resultaat zijn overeengekomen en of de werkende verantwoordelijk wordt gehouden voor het uitblijven van dit resultaat. Het afgesproken resultaat, inclusief de manier waarop de overeengekomen vergoeding is vormgegeven, moet het voor de werkende mogelijk maken de economische baten te ervaren van het sneller, efficiënter of juist langzamer bereiken van het resultaat.

Hierbij kan worden gedacht aan de situatie waarin een werkende ervoor kiest meer tijd en aandacht aan een opdracht te besteden om een beter resultaat te bereiken, zonder dat dit tot een hogere vergoeding leidt, bijvoorbeeld om goodwill bij de klant op te bouwen. Omgekeerd kan het voorkomen dat het overeengekomen resultaat minder tijd en inspanning vergt dan eerder werd verwacht. In dat geval realiseert de werkende feitelijk een hoger uurtarief dan bij het vaststellen van de prijs was voorzien. Beide situaties illustreren dat de werkende het economische voordeel van de aan de opdracht bestede tijd zelf draagt en daarmee voor eigen rekening en risico werkt.

De regering onderkent dat het niet in alle situaties gebruikelijk is dat de werkende het economische risico draagt van het feit dat het langer duurt dan verwacht om het overeengekomen resultaat te bereiken. In beginsel is het echter niet verenigbaar met het bestaan van een resultaatsverantwoordelijkheid, als gegarandeerd alle (extra) gewerkte uren worden gecompenseerd. In dat geval ontbreekt immers de prikkel om het werk sneller of efficiënter te verrichten. De regering vindt het echter wel verenigbaar met de resultaatsverantwoordelijkheid als het risico op het moeten verrichten van extra werkzaamheden gezamenlijk wordt gedragen door de werkende en de werkgevende, mits deze risico's niet in overwegende mate voor rekening en risico van de werkgevende komen. Ten overvloede verduidelijkt de regering dat het voorgaande geen afbreuk doet aan hetgeen in artikel 7:755 BW is bepaald met betrekking tot meerwerk dat op verzoek van de opdrachtgever wordt verricht bij aanneming van werk. Deze bepaling ziet immers

CONCEPT

op de situatie waarin de opdrachtgever toevoegingen of veranderingen in het overeengekomen werk verlangt, en niet op de situatie waarin voor het bereiken van het al overeengekomen resultaat meer werkzaamheden nodig blijken te zijn dan vooraf was voorzien.

Ad 2) Resultaat door gedurende een vooraf afgesproken tijdsbestek bepaalde werkzaamheden uit te voeren, met noemenswaardige voorbereidingswerkzaamheden

De tweede situatie waarin de regering in ieder geval acht dat sprake is van de mogelijkheid te genieten van economische baten, is als de werkende zich heeft verbonden een resultaat te bereiken door gedurende een vooraf afgesproken tijdsbestek bepaalde werkzaamheden uit te voeren, waarbij de werkende noemenswaardige voorbereidingswerkzaamheden verricht die niet op basis van tijdsbesteding worden gefactureerd. Hierbij kan worden gedacht aan een muzikant die de opdracht heeft gedurende twee uur een optreden te verzorgen. Hoewel de muzikant wordt betaald voor het optreden en de duur daarvan vaststaat, verricht de muzikant daarnaast ook een aanzienlijke hoeveelheid werkzaamheden die noodzakelijk zijn om het resultaat te bereiken, zoals repetities en de organisatorische voorbereiding van het optreden. Deze werkzaamheden maken onderdeel uit van de opdracht, zonder dat daarvoor afzonderlijk per uur wordt gefactureerd. Daarmee draagt de muzikant de verantwoordelijkheid voor de wijze waarop het resultaat wordt bereikt en is sprake van werken voor eigen rekening en risico.

Zoals besproken in de vorige subparagraaf, acht de regering het moeilijk verenigbaar met werken voor eigen rekening en risico als de werkende zich ertoe verbindt gedurende een bepaalde tijd werkzaamheden te verrichten tegen een vergoeding die uitsluitend is gebaseerd op het aantal gewerkte uren. In dergelijke gevallen heeft de werkende immers geen financiële prikkel de werkzaamheden efficiënter, beter of sneller uit te voeren. Wanneer een zorgmedewerker bijvoorbeeld wordt ingehuurd om gedurende zes weken veertig uur per week werkzaamheden te verrichten en de vergoeding aan die uren is gekoppeld, is geen sprake van een resultaatsverantwoordelijkheid, maar ook niet van noemenswaardige werkzaamheden buiten de overeengekomen 40 uur die niet gefactureerd worden op basis van tijdsbesteding. Deze zorgmedewerker heeft niet de mogelijkheid het overeengekomen resultaat sneller of efficiënter te bereiken. In dat geval is dus niet voldaan aan het onderhavige element.

5.3.4.4. De persoon die de arbeid verricht, loopt financiële risico's die samenhangen met de verrichte arbeid

De regering vindt het dragen van ondernemersrisico een wezenlijk kenmerk van het werken als zelfstandige. Wie voor eigen rekening en risico werkt, profiteert namelijk niet alleen van de voordelen van succesvol ondernemerschap, maar draagt ook de financiële gevolgen wanneer zich risico's verwezenlijken. Zonder een reëel ondernemersrisico vervaagt het onderscheid tussen het werken als zelfstandige en werken in dienst van een ander.

Bij de beoordeling of de werkende financiële risico's loopt, acht de regering in ieder geval de volgende risico's van belang:

1) het risico van aansprakelijkheid voor schade die bij de uitvoering van de opdracht wordt veroorzaakt;
2) het risico dat voor het bereiken van het overeengekomen resultaat meer werkzaamheden moeten worden verricht of meer kosten moeten worden gemaakt dan vooraf was voorzien; of
3) het risico van aansprakelijkheid wegens niet-nakoming of ondeugdelijke nakoming van de overeenkomst, zoals het risico van korting op de prijs bij onvoldoende resultaten.

Er kunnen ook andere financiële risico's meegewogen kunnen worden bij de beoordeling van dit element en er hoeft geen sprake te zijn van alle risico's in een bepaalde arbeidsrelatie.

Het past niet bij de positie van de zelfstandige als deze, net als een werknemer, door de werkgevende wordt beschermd tegen de financiële risico's die aan de opdracht zijn verbonden. De partij die kan profiteren van de meevallers van de uitvoering, dient in beginsel ook het risico van een tegenvallend resultaat te dragen. In de relatie tussen werkgever en werknemer liggen deze risico's daarom in belangrijke mate bij de werkgever en wordt de werknemer daartegen beschermd. Spiegelbeeldig geldt dat de opdrachtgever in beginsel niet de financiële risico's van de zelfstandige behoort te dragen.

Ad 1) Aansprakelijkheid bij schade

concept

Hoewel zowel werknemers als zelfstandigen tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden schade kunnen veroorzaken, verschilt de mate waarin zij het financiële risico daarvan zelf dragen. De aansprakelijkheid van werknemers is namelijk sterk ingekaderd. In beginsel is de werkgever aansprakelijk voor schade die de werknemer bij de uitvoering van zijn werkzaamheden veroorzaakt, terwijl de werkgever de schade slechts op de werknemer kan verhalen als sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid. Werknemers hoeven daardoor over het algemeen geen rekening te houden met de financiële gevolgen van het risico dat zij bij de uitvoering van hun werkzaamheden schade veroorzaken. Voor zelfstandigen ligt dit anders. Zij dragen in beginsel zelf het risico van aansprakelijkheid voor schade die zij bij de uitvoering van hun werkzaamheden veroorzaken en zullen daarmee in hun bedrijfsvoering en financiële planning rekening moeten houden, bijvoorbeeld door financiële reserves aan te houden en zich tegen bepaalde risico's te verzekeren. Het hebben van een aansprakelijkheidsverzekering kan voor dit criterium juist een aanwijzing zijn dat de zelfstandige rekening houdt met het risico op aansprakelijkheid. Het al dan niet afsluiten van een dergelijke verzekering ligt immers voor de hand als de zelfstandige zelf het risico draagt dat hij aansprakelijk wordt gesteld voor schade. Om die reden maakt de aansprakelijkheidsverzekering onderdeel uit van de beoordeling van de zelfstandigentoets, althans wordt dit aangemerkt als een voorziening die meetelt voor het bedrag dat zelfstandigen dienen te reserveren om te kunnen voldoen aan de zelfstandigentoets.

Verder is bij dit element van belang dat de financiële risico's van de werkende niet slechts theoretisch zijn. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat een benadeelde zijn schade zowel op de zelfstandige als op een andere partij kan verhalen, bijvoorbeeld in het geval van hoofdelijke aansprakelijkheid, of dat de zelfstandige slechts indirect aansprakelijk is, doordat een andere partij die tegenover de benadeelde aansprakelijk is, de schade op de zelfstandige kan verhalen. Van een reëel financieel risico voor de zelfstandige is in dat geval pas sprake als het in de praktijk gebruikelijk is dat de zelfstandige uiteindelijk daadwerkelijk voor de schade wordt aangesproken. Als dit niet gebruikelijk is, is sprake van een louter theoretisch risico dat niet wezenlijk verschilt van het risico dat een werknemer loopt. Sowieso geldt dat als in een specifiek geval het risico voor de zelfstandige niet groter is dan dat van een werknemer, dit een aanwijzing vormt tegen het werken voor eigen rekening en risico.

Ad 2) Risico bij meer werkzaamheden of hogere kosten

Het risico van het aangaan van een resultaatsverantwoordelijkheid is dat de werkende meer werkzaamheden moet verrichten om het overeengekomen resultaat te bereiken dan vooraf was voorzien. Zoals al in paragraaf 5.5.4.3 is opgemerkt, acht de regering het niet verenigbaar met werken voor eigen rekening en risico als dit risico uitsluitend of in overwegende mate door de opdrachtgever wordt gedragen. Van werken voor eigen rekening en risico is in dit verband dan ook eerst sprake als de werkende zelf het economische risico draagt van een grotere arbeidsomvang dan vooraf was voorzien. Dit risico kan zich bijvoorbeeld vertalen in een lager effectief uurtarief wanneer voor het realiseren van het overeengekomen resultaat meer tijd nodig blijkt te zijn dan aanvankelijk was ingeschat.

Ten overvloede benadrukt de regering dat het risico niet in alle gevallen volledig bij de werkende hoeft te liggen. Zo acht de regering een gedeelde risicoverdeling bij onvoorziene omstandigheden redelijk en billijk, en daarmee goed verenigbaar met het werken voor eigen rekening en risico.

Ad 3) Risico bij niet-nakoming of ondeugdelijke nakoming

Een andere indicatie dat de werkende financiële risico's draagt, is dat hij aansprakelijk is voor schade als gevolg van niet-nakoming of ondeugdelijke nakoming van de overeenkomst en het risico bestaat dat hij daarvoor daadwerkelijk financieel wordt aangesproken. Een overeengekomen resultaat is immers slechts in dit verband betekenisvol als het niet bereiken daarvan voor rekening en risico van de werkende komt. Als het resultaat niet of niet volledig wordt bereikt, maar de werkende daarop in de praktijk niet, of slechts bij uitzondering, wordt aangesproken, is van een reëel financieel risico minder snel sprake. Het enkele bestaan van een contractuele aansprakelijkheidsbepaling is daarvoor dan ook onvoldoende; van belang is mede of deze aansprakelijkheid in de praktijk daadwerkelijk tot financiële gevolgen voor de werkende kan leiden.

De hierboven genoemde risico's zijn relevante voorbeelden bij de beoordeling of de werkende financiële risico's loopt. Deze opsomming is echter niet limitatief. Ook andere omstandigheden waaruit blijkt dat de werkende een reëel financieel risico draagt, kunnen bij deze beoordeling worden betrokken. Zo kan bijvoorbeeld van belang zijn dat de werkende investeringen doet die bijdragen aan het behalen van het resultaat met het oog op het behalen van de economische baten. Als dergelijke investeringen voor rekening en risico van de werkende komen en niet, of niet

CONCEPT

zonder meer, kunnen worden terugverdiend wanneer de arbeidsrelatie eindigt, kan daarin een aanwijzing zijn dat de werkende een reëel financieel risico draagt. Dergelijke investeringen kunnen dan worden meegewogen bij de beoordeling van de mate waarin de werkende voor eigen rekening en risico werkzaam is.

Het is niet vereist dat de hierboven beschreven risico's zich daadwerkelijk verwezenlijken. De kwalificatie van de arbeidsrelatie hangt immers niet af van de vraag of de werkende al dan niet schade heeft veroorzaakt of de overeenkomst niet deugdelijk is nagekomen. Bovenstaande voorbeelden illustreren slechts dat bij de beoordeling of een werkende financiële risico's draagt, niet alleen moet worden gekeken naar hetgeen partijen zijn overeengekomen, maar ook naar de wijze waarop de overeenkomst feitelijk wordt uitgevoerd.

5.4. Relatie tussen de werkrelatietoets en Deliveroo-gezichtspunten

Bij de totstandkoming van de Zelfstandigenwet, en zeker ook de werkrelatietoets, hebben de Deliveroo-gezichtspunten een startpunt gevormd. Een van die gezichtspunten is 'inbedding' van het werk en de werkende. In de afgelopen jaren is veel maatschappelijke en juridische discussie geweest over welke rol het criterium 'inbedding' speelt in de beoordeling van de werkrelatie. Er bestaat geen eenduidige definitie van inbedding in de jurisprudentie of juridische literatuur. In de Deliveroo-uitspraak is deze als volgt opgenomen: *Of een overeenkomst moet worden aangemerkt als arbeidsovereenkomst, hangt af van alle omstandigheden van het geval in onderling verband bezien. Van belang kunnen onder meer zijn (…) de inbedding van het werk en degene die de werkzaamheden verricht in de organisatie en de bedrijfsvoering van degene voor wie de werkzaamheden worden verricht (…).*

Hoewel 'inbedding van het werk' in de tot nu toe verschenen rechtspraak van het Hof van Justitie over de kwalificatievraag nog niet als relevant gezichtspunt naar voren komt, verwijst het Hof wel naar elementen die samenhangen met 'inbedding van de werkende'. Daarbij ligt de nadruk voor het Hof op de vrijheid voor de werkende om tijd, plaats en inhoud van het werk te bepalen (*Allonby*). Uit *FNV KIEM* blijkt dat hierbij ook een vergelijking met werknemers van dezelfde organisatie kan worden gemaakt om te beoordelen of sprake is van schijnzelfstandigheid.

In de nationale context heeft het woord inbedding echter ook tot verwarring geleid en verschillende interpretaties van het criterium. Zo ontstaat de indruk dat zelfstandigen bijvoorbeeld niet meer bij borrels mogen zijn of geen eindejaarsgeschenken mogen ontvangen. Er wordt naar mening van de regering te snel geoordeeld dat werk dat doorgaans door werknemers wordt uitgevoerd nooit kan worden uitgevoerd door zelfstandigen. Daarom is er behoefte aan een duidelijkere lijn rondom dit onderwerp in de werkrelatietoets.

De voor de regering relevante aspecten van bovengenoemde jurisprudentie komen terug in de werkrelatietoets, zoals het werken voor eigen rekening en risico en de vrijheid om de tijd en de plaats van de arbeid te bepalen. Zoals bovenstaande paragrafen beschrijven, kan binnen deze criteria bovendien een expliciete vergelijking plaatsvinden met werknemers, en blijkt de vrijheid, en het niet opgenomen zijn in de organisatie van de opdrachtgever, ook uit onder andere de resultaatsverantwoordelijkheid en de vrijheid om werkzaamheden vorm te geven (zie voor meer toeplichting paragraaf 5.5.2). Hierbij is expliciet rekening gehouden met de eisen die het Europees recht stelt aan de invulling van de kwalificatievraag. Daarop wordt in het volgende hoofdstuk van deze toelichting ook nader ingegaan.

Daarmee kiest het wetsvoorstel er (bijvoorbeeld) voor om het criterium 'inbedding' niet op te nemen als eigenstandig criterium. Zoals in deze paragraaf toegelicht, is de regering immers van mening dat de relevante elementen van het criterium 'ínbedding' voldoende tot uitdrukking komen in de criteria van de werkrelatietoets. De som van het voldoen aan de werkrelatietoets en zelfstandigentoets maakt bovendien voldoende duidelijk dat een persoon buiten dienstbetrekking werkt en heeft daarmee een hoge voorspellende waarde voor de uitkomst van de holistische beoordeling op basis van de Deliveroo-gezichtspunten. Daarom is het naar mening van de regering niet nodig om meer criteria rondom inbedding op te nemen in deze toets, ook gegeven de verwarring en onzekerheid die dit oplevert in de markt.

CONCEPT

6. Verhouding tot hoger en ander recht

6.1. Europees werknemersbegrip

Verschillende bronnen van Europees recht kennen een werknemersbegrip. Voorbeelden daarvan zijn het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) en Europese richtlijnen zoals de Insolventierichtlijn[58], de Richtlijn Collectief Ontslag[59] en de Arbeidstijdenrichtlijn[60]. Binnen het Europees recht bestaat echter geen uniform werknemersbegrip; de invulling daarvan verschilt per regeling[61]. Grofweg kunnen daarbij twee benaderingen worden onderscheiden.

De eerste benadering betreft de zogeheten communautaire definiëring. Sommige verdragsbepalingen en richtlijnen hanteren een werknemersbegrip dat op communautaire wijze wordt ingevuld aan de hand van de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Lidstaten zijn in dat geval niet vrij een eigen definitie van werknemer te hanteren, maar moeten de uitleg van het Hof volgen.[62] Dit communautair werknemersbegrip wordt gehanteerd in diverse artikelen uit het VWEU en verschillende EU-richtlijnen.[63] In dat laatste geval gaat het om richtlijnen die bij de definiëring van het werknemersbegrip niet expliciet verwijzen naar het nationale recht. Voorbeelden zijn artikel 45 VWEU, betreffende het vrij verkeer van werknemers, de Arbeidstijdenrichtlijn en de Richtlijn Collectief Ontslag.

Ten tweede verwijzen diverse EU-richtlijnen voor het definiëren van het werknemersbegrip naar het nationale recht, zoals de Richtlijn Overgang van Onderneming[64] en de Uitzendrichtlijn[65]. Lidstaten zijn in dat geval vrij om een eigen definitie van het werknemersbegrip te gebruiken, maar deze vrijheid is niet onbegrensd. Een lidstaat mag niet naar eigen goeddunken, onder schending van het nuttig effect van de richtlijn, bepaalde categorieën personen uitsluiten van de richtlijn beoogde bescherming. Een dergelijke uitsluiting van personen kan slechts worden aanvaard – wil zij niet willekeurig zijn – als de betrokken arbeidsverhouding naar haar aard wezenlijk anders is dan de arbeidsverhoudingen van werkers die naar nationaal recht in de categorie werknemers vallen.[66] In de rechtspraak van het Hof van Justitie is zichtbaar dat, ook bij deze (in beginsel nationale) invulling van het werknemersbegrip, soms aansluiting wordt gezocht bij het communautair gedefinieerd werknemersbegrip.[67] Daardoor wordt het werknemersbegrip in de EU steeds meer geüniformeerd.[68] Een andere ontwikkeling die aan een dergelijke uniformering bijdraagt, is dat de meer recente richtlijnen (zoals de Platformwerkrichtlijn[69]) bij de definiëring niet alleen verwijzen naar het nationale recht, maar specificeren dat de rechtspraak van het Hof van Justitie in acht moet worden genomen.

Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie heeft het werknemersbegrip binnen het Europees recht een autonome betekenis en moet het worden vastgesteld aan de hand van objectieve criteria die de arbeidsverhouding kenmerken. Het wezenlijke criterium is dat iemand gedurende een bepaalde tijd voor een ander prestaties verricht, onder diens gezag, en daarvoor een vergoeding ontvangt.[70] Daarbij is niet beslissend welke juridische kwalificatie partijen aan hun

---

[58] Richtlijn 2008/94/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 betreffende de bescherming van de werknemers bij insolventie van de werkgever.
[59] Richtlijn 98/59/EG van de Raad van 20 juli 1998 betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake collectief ontslag.
[60] Richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd.
[61] Zie hierover onder andere F.J.L. Pennings, 'Bestaat er een Europees werknemersbegrip?', *TRA* 2021/3.
[62] Zie bijvoorbeeld HvJ EU 14 oktober 2010, C-428/09, ECLI:EU:C:2010:612 (*Isère*).
[63] S. Saïd, *De arbeidsovereenkomst. Een bewerkelijk begrip* (2022), p. 190.
[64] Richtlijn 2001/23/EG van de Raad van 21 maart 2001 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen.
[65] Richtlijn 2008/104/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende uitzendarbeid.
[66] HvJ EU 1 maart 2012, C 393/10, ECLI:EU:C:2012:110 (*O'Brien*), r.o. 35; HvJ EU 17 november 2016, C-216/15 (*Betriebsrat Der Ruhrlandklinik*), r.o. 36 en 37. Zie hierover ook: S. Saïd, De arbeidsovereenkomst. Een bewerkelijk begrip (2022), p. 191. Zie hierover ook F.J.L. Pennings, 'Bestaat er een Europees werknemersbegrip?', *TRA* 2021/3, par 2.2.2.
[67] HvJ EU 17 november 2016, C-216/15 (*Betriebsrat Der Ruhrlandklinik*), r.o. 43.
[68] M. Risak & T. Dullinger, *The concept of 'worker' in EU law. Status quo and potential for change*, Report 140 European Trade Union Institute, p. 41-42; Zie ook S. Saïd, De arbeidsovereenkomst. Een bewerkelijk begrip (2022), p. 190.
[69] Richtlijn (EU) 2024/2831 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2024 betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk.
[70] HvJ EG 3 juli 1986, C-66/85, ECLI:EU:C:1986:284 (*Lawrie-Blum*), r.o. 17.

verhouding hebben gegeven of naar nationaal recht aan die verhouding wordt toegekend.[71] Het gaat om de feitelijke uitvoering van de werkzaamheden en om de rechten en verplichtingen van de betrokken partijen. Verder is duidelijk dat de kwalificatie als zelfstandige naar nationaal recht niet uitsluit dat een persoon EU-rechtelijk moet worden aangemerkt als werknemer, indien de zelfstandigheid slechts fictief is en een echte arbeidsverhouding verhult. In het arrest *FNV Kiem*[72] benadrukte het Hof in dit verband dat onder meer van belang is of de werkende onder leiding van zijn werkgever handelt wat betreft onder meer de vrijheid om zijn tijdschema en de plaats en de inhoud van zijn werk te kiezen[73], of hij niet deelt in de commerciële risico's van die werkgever[74] en of hij tijdens de duur van de arbeidsverhouding is opgenomen in de onderneming van die werkgever, waarmee hij een economische eenheid vormt.[75] Bij de vraag in hoeverre de werkende vrij is de tijd, plaats en de wijze van uitvoering van de toevertrouwde taken te bepalen, is onder andere van belang of de werkende ten aanzien van deze aspecten over meer zelfstandigheid en flexibiliteit beschikt vergeleken met werknemers die hetzelfde werk verrichten.[76] Ter aanvulling op het voorgaande geldt volgens de rechtspraak van het Hof dat het juist kenmerkend is voor het werken als zelfstandige wanneer de werkende een grote mate van vrijheid heeft ten aanzien van het soort werk en de uit te voeren taken, de wijze waarop deze worden uitgevoerd, de tijd en plaats van de werkzaamheden en het aannemen van eigen personeel.[77] Het *Yodel Delivery Network* arrest demonstreert in een concrete casus hoe dergelijke vrijheden kunnen meebrengen dat geen sprake is van werknemerschap, mits die vrijheden niet slechts fictief zijn en geen ondergeschiktheidsverhouding kan worden vastgesteld. In dat arrest betrof het de volgende vrijheden: de vrijheid om onderaannemers of vervangers in te schakelen, de vrijheid om aangeboden opdrachten al dan niet te aanvaarden en het aantal daarvan te begrenzen, de vrijheid om tegelijkertijd voor derden (waaronder directe concurrenten) te werken, en de vrijheid om binnen bepaalde kaders de eigen werktijden te bepalen.[78]

De Europese rechtspraak over het werknemersbegrip is in de eerste plaats relevant voor de terreinen waarop het arbeidsrecht door het Europees recht is geharmoniseerd. De nauwe verwevenheid tussen het nationale en Europese arbeidsrecht pleit er evenwel voor om ook buiten de reikwijdte van deze harmonisatie het nationale werknemersbegrip zoveel mogelijk in overeenstemming met de Europese invulling daarvan te brengen. Hoewel het Europees recht daartoe niet zonder meer verplicht, is het naast elkaar bestaan van een nationaal en een Europees werknemersbegrip uit systematisch oogpunt onwenselijk. Veel Europese richtlijnen zijn immers (deels) geïmplementeerd in het Burgerlijk Wetboek. Bovendien is de verwachting dat een dergelijke tweedeling tot veel complicaties zal leiden in de praktijk. Dergelijke complexiteit is niet in lijn met de doelstelling van de Zelfstandigenwet om meer duidelijkheid te bieden.

Bij de invulling van de Zelfstandigentoets en de Werkrelatietoets is daarom rekening gehouden met de hiervoor genoemde elementen uit de Europese jurisprudentie, waarbij telkens bezien is of het betreffende element (mede gelet op de verschillende sectoren en soorten werkzaamheden) genoeg onderscheidende waarde heeft bij de kwalificatievraag. Zo kunnen bij de criteria uit de werkrelatietoets 'de vrijheid van organisatie van het werk' en 'de vrijheid van organisatie van werktijden en werklocatie' de vrijheden worden meegewogen die ook van belang zijn in de rechtspraak van het Hof van Justitie. De criteria bieden bovendien ruimte om mee te wegen in hoeverre deze vrijheden van de werkende vergelijkbaar zijn met de vrijheden van werknemers in dezelfde onderneming die dezelfde werkzaamheden verrichten. Daarnaast geldt ten aanzien van het criterium 'wil der partijen' dat niet aan dit criterium voldaan kan zijn als de feitelijke uitvoering van de overeenkomst wijst op het bestaan van een gezagsrelatie, zelfs al hebben partijen schriftelijk vastgelegd dat zij de bedoeling hebben dat de arbeid niet in dienst van de werkgevende wordt verricht. Oftewel, net als in de rechtspraak van het Hof van Justitie, gaat het om de feitelijke uitvoering van de werkzaamheden en om de overeengekomen rechten en verplichtingen van de betrokken partijen. Ten slotte is de vraag of de werkende deelt in de commerciële risico's van de werkverschaffer relevant voor het criterium 'voor eigen rekening en risico arbeid verrichten'.

---

[71] HvJ EG 12 februari 1974, C-152/73, ECLI:EU:C:1974:13 (*Sotgiu*), r.o. 5; zie tevens: HvJ EG 31 mei 1989, C-344/87, ECLI:EU:C:1989:226 (*Bettray),* r.o. 16; zie ook: HvJ EU 17 november 2016, C-216/15 (*Betriebsrat Der Ruhrlandklinik*), r.o. 27.
[72] HvJ EU 4 december 2014, C-413/13, ECLI:EU:C:2014:2411 (*FNV KIEM*), r.o. 36.
[73] Zie HvJ EG 13 januari 2004, C-256/01, ECLI:EU:C:2004:18 *(Allonby)*, r.o. 72.
[74] Zie HvJ EG 14 december 1989, C 3/87, EU:C:1989:650 *(Agegate)*, r.o. 36; HvJ EG 26 februari 1992, C-357/89, ECLI:EU:C:1992:87 (*Raulin*), r.o. 10.
[75] Zie HvJ EG 16 september 1999, C 22/98, EU:C:1999:419 *(Becu e.a.)*, r.o. 26.
[76] HvJ EU 4 december 2014, C-413/13, ECLI:EU:C:2014:2411 (*FNV KIEM*), r.o. 37.
[77] HvJ EU 10 September 2014, C-270/13, EU:C:2014:2185, (*Haralambidis*) r.o. 33; zie ook HvJ EU 22 april 2020, C-692/19 (*Yodel Delivery Network*), r.o. 32.
[78] HvJ EU 22 april 2020, C-692/19 (*Yodel Delivery Network*), r.o. 45.

6.2. Vrij verkeer van diensten en vrijheid van vestiging

Als een onderdaan van een EU-lidstaat zich duurzaam in Nederland vestigt en hier al dan niet tijdelijk als zelfstandige arbeid gaat verrichten, oefent hij zijn vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU) of zijn recht op vrij verkeer van diensten (artikel 56 VWEU) uit.[79] Nu de Zelfstandigenwet de kwalificatie van arbeidsrelaties regelt, heeft de Zelfstandigenwet gevolgen voor de kwalificatie van de arbeidsrelatie van deze werkenden die grensoverschrijdend economisch actief zijn. Uiteraard is dit slechts het geval als het Nederlands recht van toepassing is, bijvoorbeeld in het geval dat partijen een rechtskeuze hebben gemaakt.

De Zelfstandigenwet heeft echter niet tot doel het grensoverschrijdend dienstenverkeer of de vrijheid van vestiging te reguleren en stelt geen voorwaarden aan de toegang tot of de uitoefening van een economische activiteit. De voorwaarden uit de Zelfstandigentoets en de Werkrelatietoets betreffen immers geen vereisten waar iedere zelfstandige die in Nederland diensten verricht aan moet voldoen. Als een werkende niet aan deze voorwaarden voldoet, is het nog steeds mogelijk voor diegene om diensten te verrichten op de Nederlandse markt en dat diens arbeidsrelatie op grond van artikel 7:610, eerste lid, BW niet kwalificeert als arbeidsovereenkomst. Bovendien gelden de voorwaarden uit de Zelfstandigentoets en de Werkrelatietoets gelijkelijk voor alle werkenden op de Nederlandse arbeidsmarkt, ongeacht vanuit welk land zij hun werkzaamheden verrichten. Ten slotte is er bij het opstellen van de voorwaarden rekening mee gehouden dat grensoverschrijdende dienstverrichters of personen die zich in Nederland willen vestigen niet door deze voorwaarden worden belemmerd om die vrijheid uit te oefenen. Hier zal ook rekening mee worden gehouden bij het uitwerken van de subcriteria in lagere regelgeving.

De Zelfstandigenwet vormt dan ook geen belemmering ten aanzien van het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging binnen de Europese Unie, nu deze wet de grensoverschrijdende uitoefening van deze vrijheden niet verbiedt, verhindert of minder aantrekkelijk maakt.

6.3. Driehoeksrelaties

In deze paragraaf wordt ingegaan op de werking van het wetsvoorstel in driehoeksrelaties. Eerst wordt de verhouding van het voorstel tot de uitzendovereenkomst toegelicht en vervolgens de verhouding tot de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (hierna: Waadi).

De uitzendovereenkomst (art. 7:690 BW) is een bijzondere arbeidsovereenkomst waarbij de werknemer door de werkgever, in het kader van de uitoefening van het beroep of bedrijf van de werkgever ter beschikking wordt gesteld van een derde om krachtens een door deze aan de werkgever verstrekte opdracht arbeid te verrichten onder toezicht en leiding van de derde. Belangrijk daarbij is dat in de bijzondere situatie van een driehoeksrelatie van uitzendwerk, het gezag niet door de formele (uitzend)werkgever wordt uitgeoefend, maar door de inlener (de "derde" uit artikel 7:690 BW). De (uitzend)werknemer heeft immers geen contractuele relatie met de inlener (de opdrachtgever van de werkgever) bij wie de werknemer het werk verricht. Het werkgeversgezag wordt zo bezien in feite "verdeeld" over de (uitzend)werkgever (contractueel gezag) en de inlener (feitelijk gezag). De uitzendwerkgever oefent geen gezag uit over de feitelijke arbeid van de (uitzend)werknemer, maar die werknemer heeft zich tegenover de uitzendwerkgever wel contractueel verplicht om arbeid te verrichten onder toezicht en leiding van de inlener. Van belang is dat als de uitzendwerkgever in het geheel geen werkgeversgezag uitoefent of kan uitoefenen, er geen sprake kan zijn van een arbeidsrelatie tussen de uitzender en de uitzendkracht. Relevant is verder dat de Hoge Raad heeft geoordeeld dat in driehoeksverhoudingen alle overeengekomen rechten en verplichtingen, alsook alle omstandigheden van het geval, in de afweging betrokken moeten worden. Aan de hand daarvan kan worden bepaald tussen welke partijen deze rechten en verplichtingen kwalificeren als (bijzondere) arbeidsovereenkomst.[80]

Er wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om te verduidelijken wanneer in ieder geval geen sprake is van "werken in dienst van een ander" als bedoeld in artikel 7:610, eerste lid, BW, namelijk wanneer voldaan is aan de combinatie van de zelfstandigentoets en de werkrelatietoets. De zelfstandigentoets ziet op (de persoon van) de werkende (breder dan de specifieke arbeidsrelatie) en wordt niet beïnvloed door de vraag of er sprake is van een driehoeksrelatie of niet. Hierbij wordt immers specifiek naar de werkende zelf gekeken en wordt dus geabstraheerd van de specifieke arbeidsrelatie. Zo wordt getoetst of de werkende voor minimaal drie werkverschaffers arbeid heeft verricht, of een minimumbedrag geïnvesteerd wordt in voorzieningen om bepaalde risico's van het

[79] Zie hierover ook S. Saïd, De arbeidsovereenkomst. Een bewerkelijk begrip (2022), p. 185; zie ook T. van Peijpe, 'EU en de ruimte voor een nationaal werknemersbegrip', *TRA* 2011, 34, par. 4.
[80] HR 11 april 2025, ECLI: NL:HR:2025:543 (Helpling).

werken als zelfstandige af te dekken en of een aantal algemene kenmerken aanwezig zijn die wijzen op het werken als zelfstandige (zoals het hebben van een KvK-nummer). De beoordeling van deze criteria staat los van de vraag of sprake is van een driehoeksrelatie. Voor de werkrelatietoets geldt dat bij een driehoeksverhouding zoals bij uitzenden, de aansturing meestal voor rekening van de inlener komt. Tegelijkertijd blijft de contractuele relatie en verplichting om werk te verrichten voor een derde bestaan tussen (uitzend)werknemer en de (uitzend)werkgever en vormt deze voldoende basis voor het contractueel gezag. In situaties waarop artikel 7:690 BW van toepassing is, blijft het gezag dan ook verdeeld tussen inlener en (uitzend)werkgever.

De beoordeling van "onder toezicht en leiding" in artikel 7:690 BW vindt op grond van het huidige juridische kader plaats aan de hand van dezelfde maatstaven als die gelden voor de beoordeling van de aanwezigheid van "werken in dienst van" als bedoeld in artikel 7:610, eerste lid, BW.[81] Met het onderhavige voorstel is geen wijziging in die systematiek beoogd. Het voorstel introduceert met de zelfstandigentoets en werkrelatietoets een beoordeling van de afwezigheid van gezag. Hoewel de systematiek dus niet wijzigt, wordt het gezagscriterium van artikel 7:610, eerste lid, BW ingekleurd door vast te leggen bij welke criteria de conclusie 'geen gezag' van toepassing is. De inkleuring van het gezagscriterium werkt daarom door in artikel 7:690 BW en kan, via die doorwerking in artikel 7:690 BW, tot gevolg hebben dat scherper duidelijk wordt wanneer sprake is van inzet van schijnzelfstandigen in driehoeksrelaties.

Tegelijkertijd werkt de regeling van de zelfstandigentoets en werkrelatietoets niet door in de Waadi. Het begrip 'toezicht en leiding', uit de definitie van ter beschikking stellen van arbeidskrachten dient ruimer te worden opgevat dan de definitie van de arbeidsovereenkomst en de uitzendovereenkomst in het Burgerlijk Wetboek. Zoals ook in paragraaf 3.2.3 van de memorie van toelichting van de Wet toelating terbeschikkingstelling arbeidskrachten (*Kamerstukken II* 2023/24, 36 446, nr. 3) is uitgelegd heeft de wetgever de reikwijdte van de Waadi bewust niet begrensd tot deze arbeidsvormen. In de jurisprudentie is deze reikwijdte bevestigd, ook in relatie tot de Uitzendrichtlijn die in de Waadi geïmplementeerd is. Zo heeft het Europese Hof van Justitie in het Ruhrlandklinik-arrest bepaald dat de reikwijdte van de verplichtingen van de Uitzendrichtlijn niet beperkt mag worden tot werknemers die een arbeidsovereenkomst hebben naar nationaal recht, maar dat die verplichtingen ook gelden voor andere arbeidsverhoudingen.[82] De Hoge Raad heeft bevestigd dat de Waadi ook een brede reikwijdte heeft en een arbeidskracht onder de reikwijdte van de Waadi valt als er sprake is van "een arbeidsverhouding" en daarmee dus als een persoon gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens leiding (de inlener) prestaties levert en in ruil daarvoor een vergoeding ontvangt (van de uitlener). Het criterium "toezicht en leiding" is in de context van de Waadi dus bedoeld om de verhouding tussen uitlener, inlener en arbeidskracht vast te stellen en is daarmee niet gelijk te stellen aan het werkgeversgezag in het Burgerlijk Wetboek. Intermediairs zullen zich daar dus rekenschap over moeten blijven geven, hetgeen logisch is vanuit de beschermingsgedachte van de Waadi.

Daarbij is ook relevant dat intermediairs ook buiten het toepassingsbereik van de arbeidsovereenkomst rekenschap moeten geven van de fiscale regels rondom fictieve dienstbetrekkingen in het kader van de loonbelasting en de premies werknemersverzekeringen. Namelijk de fictieve dienstbetrekking van tussenkomst. Als daar sprake van is, is de intermediair loonbelasting en premies verschuldigd. Dit is alleen niet het geval als de opdrachtnemer als ondernemer kwalificeert.

6.4. Wet invoering rechtsvermoeden van arbeidsovereenkomst op basis van een uurtarief

Het rechtsvermoeden van arbeidsovereenkomst op basis van een uurtarief, dat op 31 december 2026 in werking treedt, maakt het voor de werkende die onder het van toepassing zijnde uurtarief krijgt betaald makkelijker om een arbeidsovereenkomst op te eisen.[83] In die gevallen waarin een werkende onder het uurtarief krijgt betaald bestaat straks een (weerlegbaar) rechtsvermoeden van arbeidsovereenkomst. Het in het rechtsvermoeden gehanteerde bedrag is een drempel voor het rechtsvermoeden van werknemerschap en niet een drempel voor zelfstandigheid; ook wie tegen een lager tarief werkt kan zelfstandige zijn. Boven de drempel speelt het rechtsvermoeden niet; onder de drempel blijft het voor de werkende beschikbaar. Als het rechtsvermoeden door de werkende wordt ingeroepen, is het aan de werkverschaffer om aan te tonen dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst. Deze beoordeling blijft plaatsvinden volgens het wettelijk kader van

[81] HR 4 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2356 (Care4Care), r.o. 3.5.
[82] HvJ EU 17 november 2016, zaak C-216/15, ECLI:EU:C:2016:883 (*Betriebsrat der Ruhrlandklinik*).
[83] Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het invoeren van een rechtsvermoeden van arbeidsovereenkomst op basis van een uurtarief; Stb. 2026, 158.

CONCEPT

artikel 7:610, eerste lid, BW. Daar raakt het rechtsvermoeden dan ook aan onderhavig voorstel, waarin wordt geregeld wanneer in ieder geval geen sprake is van een arbeidsovereenkomst. De werkgever kan voor het weerleggen van het rechtsvermoeden dan ook gebruikmaken van de indicaties die dit voorstel introduceert.

6.5. Wet basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen

Dit voorstel introduceert indicaties aan de hand waarvan wordt beoordeeld of gezag afwezig is (en of er dus kan worden gewerkt als zelfstandige). Een van de indicaties die wijst op het werken als zelfstandige, en dus de afwezigheid van gezag, is de vraag of de werkende voorzieningen heeft getroffen om zich te beschermen tegen de risico's van het ondernemen. Een van de voorzieningen die de regering in dit kader relevant acht is een arbeidsongeschiktheidsvoorziening. Voor een toelichting op dit criterium zie paragraaf 4.3.2. Het voorstel heeft daarom een link met de Wet basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen.[84] Het doel van die regeling is om te voorkomen dat zelfstandigen bij arbeidsongeschiktheid moeten terugvallen op de bijstand. Daarmee bevindt dat voorstel zich in een ander kader dan het onderhavige, waarvan het doel is om de kwalificatieregelgeving te verduidelijken. Er worden geen algemene eisen aan zelfstandigen opgelegd en zelfstandigen zijn dan ook niet verplicht een arbeidsongeschiktheidsverzekering af te sluiten. Er kunnen tot inwerkingtreding van de Baz werkenden zijn die geen private verzekering tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid kunnen verkrijgen tegen marktconforme voorwaarden. Zoals in de eerdere paragraaf is uiteengezet is voldaan aan het voorzieningencriterium wanneer iemand een bepaald bedrag te besteden aan het treffen van één of meerdere voorzieningen om (een deel van de) risico's die gepaard gaan met het werken als zelfstandige af te dekken. De werkende is hierbij vrij om te bepalen hoe het bedrag wordt ingezet, oftewel aan welke voorzieningen dit bedrag wordt besteed. Deze werkenden kunnen dus op andere wijze aan dit criterium voldoen. Bij algemene maatregel van bestuur worden de verschillende voorzieningen, waaronder de voorziening die beschermt tegen inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid, vastgelegd en nader uitgewerkt.

6.6. Wet Platformwerk en de Platformwerkrichtlijn

De Platformwerkrichtlijn[85], die geïmplementeerd zal worden met de Wet Platformwerk creëert enkele rechten voor platformwerkers en personen die platformwerk verrichten via een digitaal arbeidsplatform. Een van de te implementeren onderdelen is een rechtsvermoeden van werknemerschap voor personen die platformwerk verrichten. Dit rechtsvermoeden verhoudt zich tot deze wet op dezelfde manier als het rechtsvermoeden beschreven in paragraaf 6.4. Als het rechtsvermoeden door de werkende wordt ingeroepen, kan het door de werkgever worden weerlegd door te bewijzen dat geen sprake is van een arbeidsovereenkomst. Voor deze bewijsvoering kan hetgeen opgenomen in deze wet ook gebruikt worden.

Dit wetsvoorstel wijzigt de definitie van het digitaal arbeidsplatform niet, aangezien deze definitie onafhankelijk is van de kwalificatie van de arbeidsverhouding van de werkenden bij het digitaal arbeidsplatform. Ook verandert dit wetsvoorstel niets aan de rechten en plichten die geïntroduceerd worden voor personen die platformwerk verrichten, aangezien deze rechten en plichten van toepassing zijn ongeacht de aard van de contractuele verhouding of de kwalificatie van die verhouding door de betrokken partijen.

Aangezien dit wetsvoorstel regelt wanneer er in ieder geval geen sprake is van een arbeidsovereenkomst, is dit wetsvoorstel relevant voor de bepalingen van de Wet Platformwerk die afhankelijk zijn van de contractuele verhouding tussen partijen. Zo komen enkele rechten uit de Wet Platformwerk enkel toe aan platformwerkers, en daarmee aan werknemers. Echter, deze bepalingen worden zelf niet gewijzigd door deze wet.

6.7. Verhouding tot de overeenkomst van opdracht

Onderhavig voorstel bepaalt wanneer in ieder geval buiten arbeidsovereenkomst wordt gewerkt. In die zin heeft het voorstel een link met de overeenkomst van opdracht als bedoeld in artikel 7:400 BW. Alleen wanneer geen sprake is van een arbeidsovereenkomst, kan immers op basis van een overeenkomst van opdracht worden gewerkt.

[84] Kamerstukken II 2025/26, 36912.
[85] Richtlijn (EU) 2024/2831 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2024 betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk

CONCEPT

6.8. Fictieve dienstbetrekkingen

Een fictieve dienstbetrekking is een wettelijk aangewezen arbeidsrelatie die, zonder dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst (dienstbetrekking), toch onder de inhoudingsplicht voor de loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen of onder de premie- en verzekeringsplicht van de werknemersverzekeringen valt. In deze gevallen wordt de arbeidsrelatie wettelijk gelijkgesteld aan een arbeidsovereenkomst. Met dit wetsvoorstel wordt geen doorwerking geregeld van artikel 7:610, eerste lid, BW op die fictieve dienstbetrekkingen of op eniger andere wijze een wijziging in de regels rondom de fictieve dienstbetrekking voorgesteld. Dat betekent dus dat het kan voorkomen dat een arbeidsrelatie op grond van de Zelfstandigenwet géén arbeidsovereenkomst is, maar op grond van de wettelijke regels rondom de fictieve dienstbetrekking toch als zodanig behandeld wordt voor, bijvoorbeeld, de Wet op de loonbelasting 1964.

6.9. Verhouding tot SER-MLT-advies en het arbeidsmarktpakket

6.9.1. Verhouding tot het SER-MLT-advies

Zowel in de Commissie Regulering van Werk in haar rapport als werkgevers- en werknemersorganisaties, samen met de SER-kroonleden, in het advies *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*, ook bekend als het SER-MLT advies 2021–2025, hebben voorstellen uitgewerkt voor hervorming van de arbeidsmarkt op de middellange termijn. Ook het SER-MLT adresseert de problematiek van schijnzelfstandigheid, en werkt voorstellen uit om met name kwetsbare schijnzelfstandigen te beschermen. 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.

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. Verder moet er een rechtsvermoeden van werknemerschap gelden voor tarieven onder het maximumdagloon, terwijl er voor tarieven boven die grens niets veranderd. 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.

Net als de SER onderschrijft het kabinet dat de arbeidsmarkt behoefte heeft aan meer duidelijkheid over de positie van zelfstandigen, betere handhaving van schijnzelfstandigheid en voldoende ruimte voor echte zelfstandigheid.

Het SER-advies laat zien dat deze doelen hand in hand kunnen gaan. Wie bewust kiest voor het werken als zelfstandige en daadwerkelijk voor eigen rekening en risico werkt, moet de ruimte krijgen om dat ook te doen. Tegelijkertijd hoort een arbeidsovereenkomst thuis waar feitelijk sprake is van werken onder gezag. De regering geeft hier een eigen invulling aan door de introductie van de Zelfstandigenwet. De Zelfstandigenwet geeft invulling aan deze uitgangspunten door te verduidelijken wanneer geen sprake is van werken in dienst van een ander en wanneer dus als zelfstandige kan worden gewerkt. Dit draagt ook bij aan het doel wat alle partijen onderschrijven om langdurige onzekerheid en kostbare procedures te voorkomen. Ondernemers, opdrachtgevers en uitvoeringsorganisaties zijn gebaat bij heldere regels die vooraf duidelijkheid bieden.

De regering ziet deze wet dan ook als een praktische uitwerking van de richtingen die verschillende partijen hebben geschetst: ruimte voor ondernemerschap waar dat past, maar met de verantwoordelijkheid die daarbij hoort; een arbeidsmarkt waarin de regels beter aansluiten bij de manier waarop mensen vandaag de dag werken en een aanpak van schijnzelfstandigheid die niet uitgaat van wantrouwen.

De regering benadrukt deze doelstellingen. Dit geeft rust in de markt en een veilige haven voor de zelfstandige en de opdrachtgever. Tegelijkertijd wordt de bescherming tegen risico’s zoals geïdentificeerd door de SER verankerd in wetgeving, door deze te koppelen aan de veilige haven.

6.9.2. Verhouding tot het arbeidsmarktpakket

De Zelfstandigenwet staat niet op zichzelf, maar maakt onderdeel uit van de bredere modernisering van de arbeidsmarkt. Naast deze wet werkt het kabinet aan maatregelen op het terrein van arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen, fiscaliteit en de regulering van flexibele arbeid. Deze maatregelen vullen elkaar aan en dragen gezamenlijk bij aan een arbeidsmarkt waarin werknemers én zelfstandigen duidelijkheid hebben over hun rechtspositie.

CONCEPT

Deze maatregelen moeten in samenhang worden bezien. Een wijziging in de regels voor één werkvorm kan immers leiden tot verschuivingen naar andere werkvormen. Het voorkomen van ongewenste waterbedeffecten vraagt daarom om een evenwichtige inrichting van de arbeidsmarkt als geheel.

De Zelfstandigenwet draagt hieraan bij door meer duidelijkheid te creëren over de grens tussen werknemerschap en het werken buiten dienstbetrekking. Hierdoor ontstaat meer ruimte voor mensen die daadwerkelijk als zelfstandige werken, terwijl wordt voorkomen dat zelfstandigheid wordt gebruikt voor situaties waarin feitelijk sprake is van werknemerschap. Andere maatregelen van het arbeidsmarktpakket hebben de positie van werkenden die bescherming nodig hebben versterkt, en dit wetsvoorstel brengt geen verandering in deze bescherming. Zo zorgt de Wet l meer zekerheid flexwerkers ervoor dat de positie van flexibele werknemers wordt verbeterd. Een waterbedeffect richting flexibele arbeidsrelaties is daarmee minder waarschijnlijk, en zou minder onwenselijk zijn, aangezien kwetsbare zelfstandigen vaak beter beschermd worden als zij richting het flexibel werknemerschap worden bewogen.

De samenhang van het hele pakket is extra van belang voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Juist werkenden in kwetsbare posities zijn gebaat bij duidelijkheid over hun rechtspositie en passende bescherming tegen risico’s zoals inkomensverlies, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en de aan de dienstbetrekking verbonden pensioenopbouw. Door het werken als zelfstandige een duidelijke plek te geven als de bescherming van werknemers te versterken, wordt voorkomen dat risico’s worden afgewenteld op individuele werkenden. Daarmee draagt het geheel van maatregelen bij aan een arbeidsmarkt waarin ruimte is voor ondernemerschap én waarin kwetsbare werkenden beter worden beschermd.

Door duidelijker vast te leggen wanneer sprake is van werken buiten dienstbetrekking, wordt niet alleen de rechtszekerheid vergroot, maar kunnen ook onbedoelde verschuivingen tussen contractvormen worden beperkt. Werkenden en opdrachtgevers maken daardoor eerder een keuze die aansluit bij de feitelijke aard van de arbeidsrelatie, in plaats van op basis van onduidelijke regels of verschillen in behandeling.

Het kabinet beziet deze maatregelen dus nadrukkelijk in samenhang, ondanks dat het wetsvoorstel zelf geen onderdeel vormt van het arbeidsmarktpakket zoals dit initieel is afgesproken. Een goed functionerende arbeidsmarkt vraagt niet om het bevoordelen van één contractvorm boven een andere, maar om een stelsel waarin iedere werkvorm een eigen, passende plaats heeft. Werknemers moeten kunnen rekenen op de bescherming die bij een arbeidsovereenkomst hoort, terwijl zelfstandigen die daadwerkelijk voor eigen rekening en risico ondernemen de ruimte moeten krijgen om dat zonder onnodige onzekerheid te doen.

CONCEPT

7. Gevolgen van dit wetsvoorstel

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de gevolgen voor werkenden, voor werkgevenden en op de arbeidsmarkt. Daarna wordt ingegaan op de financiële effecten van dit wetsvoorstel, de regeldruk, de gevolgen voor de openbare financiën en voor Caribisch Nederland.

7.1. Gevolgen voor werkenden

7.1.1. Doenvermogen en handelingsperspectief

De term "doenvermogen" komt uit de analyse van de WRR «weten is nog geen doen», waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat beleidsmakers realistisch moeten zijn over de zelfredzaamheid van burgers en hun vermogen om in actie te komen als dat nodig is, zeker in situaties van stress en bij tegenslagen. In deze paragraaf wordt toegelicht hoe in dit wetsvoorstel hiermee rekening wordt gehouden.

Werknemers
Bij de groep 'werkenden' wordt gedoeld op zowel werknemers, als zij die buiten arbeidsovereenkomst werken, zoals zelfstandigen. Voor werknemers geldt dat dit wetsvoorstel geen directe gevolgen heeft. Dit wetsvoorstel verandert immers niet de definitie van een werknemer, zoals vastgelegd in artikel 7:610, eerste lid, BW. Het bepaalt wel wanneer daar in ieder geval géén sprake van is. Indirecte gevolgen zijn wel denkbaar. Het is op voorhand niet met zekerheid te zeggen welke dat zullen zijn. Er kunnen ook werkenden zijn die op dit moment bewust of onbewust kwalificeren als schijnzelfstandige en dus eigenlijk werknemer zijn, mogelijk omdat er onduidelijkheid bestaat over de juiste kwalificatie van arbeidsrelaties. Dit wetsvoorstel kan eraan bijdragen dat deze groep vaker een arbeidsovereenkomst zal claimen, wanneer daarvan sprake is. De regels over wanneer sprake is van een arbeidsovereenkomst veranderen weliswaar niet, maar door te verduidelijken wanneer in ieder geval sprake is van werken als zelfstandige en dus buiten dienstbetrekking, wordt het onderscheid wel duidelijker. Dat kan deze werknemers ertoe bewegen een arbeidsovereenkomst te claimen.

Ook kan het zo zijn dat opdrachtgevers die nu mogelijk nog werken met schijnzelfstandigen (die eigenlijk dus kwalificeren als werknemer), door het verduidelijkte onderscheid en de aandacht hiervoor, die situatie niet in stand zullen laten. Zij kunnen hun werkwijze aanpassen zodat de samenwerking daadwerkelijk als zelfstandige wordt vormgegeven. Als dat niet mogelijk of wenselijk is, kunnen zij de samenwerking omzetten in een arbeidsovereenkomst.

De verwachting is dan ook dat het handelingsperspectief voor de groep schijnzelfstandigen toeneemt. Voor de groep werknemers waarvoor het nu al duidelijk is dat sprake is van een arbeidsovereenkomst, verandert er niets.

Zelfstandigen die hun eigen arbeid aanbieden
De term *zelfstandigen* is een breed begrip. Zo kunnen er zelfstandigen met personeel zijn en zelfstandigen die niet hun eigen arbeid aanbieden maar producten. Dit wetsvoorstel heeft enkel gevolgen voor de groep zelfstandigen die tegen betaling hun eigen arbeid aanbieden. Dat komt omdat bij deze groep zelfstandigen de kwalificatie van arbeidsrelaties in meer of mindere mate een rol zal spelen. Als een zelfstandige bijvoorbeeld enkel eigen producten verkoopt, zal vrijwel nooit worden voldaan aan het element 'het verrichten van arbeid' in dienst van een andere partij uit artikel 7:610, eerste lid, BW. Voor deze groep is de vraag of al dan niet sprake is van loondienst dus niet aan de orde.

Voor zelfstandigen die hun eigen arbeid aanbieden zal dit wetsvoorstel gevolgen hebben, al geldt dat niet in directe zin voor de hele groep. Er is immers ook nu al een grote groep zelfstandigen die hun eigen arbeid aanbiedt en voor wie het duidelijk is dat zij als zelfstandige werken.[86] Van die groep zal ook een deel op dit moment al aan de criteria van de zelfstandigentoets en werkrelatietoets voldoen. Dat betekent dus dat dit wetsvoorstel voor deze groep geen directe gevolgen heeft, omdat zij hun werkwijze niet hoeven aan te passen. Wel kan dit wetsvoorstel deze groep meer zekerheid en comfort bieden, doordat zij ook richting opdrachtgevers kunnen aantonen als zelfstandige te werken. Zo kunnen opdrachtgevers die nu nog risicomijdend zijn bij het inhuren van deze zzp'ers, hiervan worden overtuigd, al dan niet met behulp van een derdenverklaring. Daarmee neemt het handelingsperspectief voor deze groep toe.

[86] Monitor schijnzelfstandigheid 1-meting, Ipsos I&O 2025: 58% van zzp'ers geeft aan zeker te weten dat zij volgens juiste contractvorm werken.

CONCEPT

Voor een andere groep zelfstandigen die hun eigen arbeid aanbiedt, zal dit wetsvoorstel directe gevolgen hebben. Dat geldt voor de groep zelfstandigen die op dit moment twijfelt over de vraag of zij wel volgens de juiste contractvorm werken.[87] Deze groep wordt met dit wetsvoorstel in staat gesteld om wel duidelijkheid te krijgen over het werken met de juiste contractvorm, namelijk als zij (gaan) voldoen aan de criteria van de zelfstandigentoets en werkrelatietoets uit dit wetsvoorstel. Mogelijk voldoet een deel van deze groep nu nog niet aan deze criteria. Dat betekent dus dat zij de keuze hebben om, al dan niet samen met hun opdrachtgevers, zich in te spannen om wel aan de criteria te voldoen. Zij kunnen vervolgens meer zekerheid ervaren over dat zij werken als zelfstandige, en daarmee ook (nieuwe) opdrachtgevers aantrekken die nu mogelijk twijfelen over de juiste contractvorm.

Er is mogelijk ook een groep die nu als zelfstandige werkt of denkt te werken, maar die niet aan de criteria van de zelfstandigentoets en werkrelatie wil voldoen, of daar niet aan kan voldoen. De regering erkent dat dit een voorzienbaar gevolg is van dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel beoogt immers juist dat zij die duidelijkheid willen over het werken als zelfstandige, ook de verantwoordelijkheden nemen die horen bij werken als zelfstandige.

Een persoon die als zelfstandige werkt, maar niet wil of kan voldoen aan deze criteria, heeft enerzijds de mogelijkheid om voortaan op basis van een arbeidsovereenkomst te werken. Daarmee heeft hij aanspraak op de sociale en arbeidsrechtelijke bescherming die bij een arbeidsovereenkomst hoort.

Anderzijds kan hij ervoor kiezen om als zelfstandige te blijven werken en de samenwerking met de opdrachtgever(s) vorm te geven via een overeenkomst van opdracht. Dat is mogelijk als niet aan de criteria van de Zelfstandigenwet wordt voldaan, maar evenmin sprake is van een arbeidsovereenkomst in de zin van artikel 7:610, eerste lid, BW. Het niet voldoen aan de criteria van de Zelfstandigenwet betekent immers niet automatisch dat sprake is van een arbeidsovereenkomst.

In die situatie bestaat echter minder zekerheid over de kwalificatie van de arbeidsrelatie dan wanneer wel aan de criteria wordt voldaan. Dit is een voorzien gevolg van het wetsvoorstel: beoogd is zekerheid over het werken als zelfstandige te bieden wanneer aan de criteria wordt voldaan.

7.1.2. Kennen en kunnen

Kennen

Allereerst moeten werkenden de nieuwe regels kennen. Daarom zal vanuit de overheid voor inwerkingtreding van deze wet een informatiecampagne gestart worden, waarbij expliciet wordt ingezet op het bereiken van doelgroepen die niet automatisch deze informatie gaan opzoeken, zoals jongeren, starters op de arbeidsmarkt, ouderen, praktisch opgeleiden en arbeidsmigranten. Dit zal gebeuren via de reguliere kanalen, zoals rijksoverheid.nl, maar ook via sociale media. Ook zal worden ingezet op het informeren van arbeidsmigranten, zoals via www.workinnl.nl. Waar mogelijk worden raakvlakken gezocht met andere partijen, zoals vakbonden en het juridisch loket.

Kunnen

Uit onderzoek komt naar voren dat bekendheid met de regels nog niet betekent dat mensen in actie komen als er zaken fout gaan. Ongeveer 3 op de 10 rechtzoekenden vindt hun weg naar professionele ondersteuning om informatie te krijgen over rechten en vervolgstappen of om te bemiddelen.[88] Het grootste aandeel van deze werknemers vond hulp bij hun vakbond, en ook niet-leden wisten een vakbond te bereiken. Daarnaast maken rechtzoekenden voor professionele ondersteuning gebruik van rechtsbijstandsverzekeraars, het juridisch loket, advocaat, vertrouwenspersoon en OR/MR. Als laatste kan het zijn dat er daadwerkelijk juridische stappen moeten worden genomen om werkgevers te bewegen zich aan de regels te houden. Dit blijkt juist voor flexibel en/of laagbetaalde werkenden soms lastig.

[87] Onderzoek I&O 2025: 14% van de zzp'ers geeft aan niet te weten of zij volgens de juiste contractvorm werken, of zelfs te verwachten volgens de verkeerde contractvorm te werken. 28% van de zzp'ers geeft aan 'waarschijnlijk wel' volgens de juiste contractvorm te werken, maar dat dus niet met zekerheid te kunnen zeggen.
[88] I&O Research (2022). Onderzoek naar effectuering arbeidsrecht.

CONCEPT

7.2. Gevolgen voor werkgevers en opdrachtgevers

Met werkgevers wordt gedoeld op organisaties en ondernemingen die werknemers in dienst hebben. Met opdrachtgevers wordt gedoeld op organisaties en ondernemingen die werken met zelfstandigen buiten dienstbetrekking, bijvoorbeeld middels een overeenkomst van opdracht of aanneming van werk. In veel gevallen geldt dat een organisatie zowel werkgever als opdrachtgever is, namelijk als zowel wordt gewerkt met arbeidsovereenkomsten als met inhuur van zelfstandigen. Deze groepen zullen onderstaand worden behandeld.

7.2.1. Werkgevers, niet zijnde opdrachtgevers

Voor werkgevers die niet ook opdrachtgever zijn, heeft dit wetsvoorstel geen directe gevolgen. De regels die bepalen wanneer sprake is van een arbeidsovereenkomst veranderen immers niet. De vraag of al dan niet wordt voldaan aan de zelfstandigentoets en werkrelatietoets is ook niet relevant voor deze werkgevers, wanneer juist bewust is gekozen voor het werken met arbeidsovereenkomsten. Er zouden wel arbeidsmarkteffecten kunnen ontstaan die indirect gevolgen hebben voor deze werkgevers. Die worden onderstaand behandeld.

7.2.2. Opdrachtgevers

Voor opdrachtgevers heeft dit wetsvoorstel wel gevolgen. Dat kan dus ook gelden voor organisaties die zowel met werknemers als zelfstandigen werken. De verwachting is dat een aanzienlijk deel van de opdrachtgevers gebruik willen maken van de extra duidelijkheid die de combinatie van de zelfstandigentoets en werkrelatietoets bieden. Dat betekent dus enerzijds dat zij van de zelfstandigen die ze inhuren verwachten dat zij voldoen aan de zelfstandigentoets, en anderzijds dat zij zich zullen inspannen om, waar dat niet al het geval is, de samenwerking met de zelfstandige zo vorm te geven dat wordt voldaan aan de werkrelatietoets. Dat kan dus betekenen dat in sommige gevallen inspanningen gevraagd worden die zij nu mogelijk nog niet doen. Bijvoorbeeld als zij nu nog niet aan de werkrelatietoets voldoen. Daar staat dus tegenover dat duidelijkheid wordt verkregen over de vraag of gewerkt kan worden met een zelfstandige. Ook is de verwachting dat, zeker bij opdrachtgevers die op regelmatige basis met zelfstandigen werken, de administratieve lasten verminderen. Met de zelfstandigentoetsen de werkrelatietoets heeft de opdrachtgever een duidelijker en overzichtelijker toetsingskader zodat daarmee rekening gehouden kan worden bij de uitvoering van de opdracht. Dat is een duidelijk onderscheid met de huidige situatie. Zo moet de opdrachtgever nu nog ook een inschatting maken van de mate van 'ondernemerschap' van de zelfstandige. Dat kan ingewikkeld zijn, omdat de kennis over de mate van ondernemerschap juist bij de zelfstandige zelf ligt, en het soms lastig na te gaan is voor een opdrachtgever. Bovendien is niet duidelijk wanneer precies in voldoende mate sprake is van 'extern ondernemerschap'. De zelfstandigentoets brengt daarin verandering. Dat betekent ook dat de regering zich zal inzetten voor duidelijke informatievoorziening en voorlichting aan opdrachtgevers. In het bijzonder aan mkb-ondernemers die geen juridische expertise hebben over de beoordeling van arbeidsrelaties. Het toetsingskader zal op overzichtelijke wijze aan hen toegelicht worden.

Voor sommige opdrachtgevers kan dit wetsvoorstel tot gevolg hebben dat zij zich realiseren dat zij in de samenwerking met werkenden niet aan een van de toetsen voldoen en mogelijk ook niet kunnen of willen voldoen. Het doel van dit wetsvoorstel is immers niet dat iedereen er in alle gevallen aan kan voldoen, er moet in voldoende mate sprake zijn van duidelijke elementen die wijzen op het werken met een zelfstandige. Zij hebben dan de mogelijkheid om een arbeidsovereenkomst (of detachering, uitzend- of een andere vorm van flexibele arbeidsrelatie) aan te gaan.

Ook kunnen er situaties zijn waarbij ondanks het niet voldoen aan de zelfstandigen-of werkrelatietoets toch sprake is van werken buiten dienstbetrekking. In die zin verschilt dat niet met de huidige situatie. Het is dan wel van belang dat opdrachtgevers goed vastleggen waarom ondanks het niet voldoen aan werkrelatie-of zelfstandigentoets, toch sprake is van werken buiten dienstbetrekking. Hierbij kan als voorbeeld (maar niet uitsluitend) worden gedacht aan zelfstandig bijverdieners. Dat zijn zelfstandigen die maar een klein aantal uren zelfstandig werk verrichten, bijvoorbeeld door incidenteel tegen betaling een artikel voor een tijdschrift te schrijven. Zij voldoen mogelijk niet aan de zelfstandigentoets, bijvoorbeeld omdat zij daarvoor te weinig voorzieningen hebben getroffen. Tegelijkertijd kan duidelijk zijn dat het werk op grond van de bestaande regels (artikel 7:610, eerste lid, BW) buiten dienstbetrekking, dus als zelfstandige gedaan kan worden. Er kan immers duidelijk geen sprake zijn van werk 'in dienst van een ander'. Voor deze groep heeft het wetsvoorstel geen directe gevolgen. Wel zal de regering bij de communicatie-inzet erop wijzen dat het ook in die situatie belangrijk is om vast te leggen waarom sprake zou zijn van werken als zelfstandige. Dat geldt zowel voor de opdrachtgever als de zelfstandige.

CONCEPT

7.2.3. Bedrijfseffectentoets (BET)

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is een bedrijfseffectentoets uitgevoerd in overeenstemming met het Beleidskompas. Er worden bedrijfseffecten verwacht voor zelfstandigen zonder personeel die eigen arbeid aanbieden en voor werkgevenden die met zzp'ers werken. In paragraaf 7.5 wordt nader ingegaan op de aantallen waar bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel vanuit wordt gegaan en de regeldrukgevolgen van het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid voor zelfstandigen en opdrachtgevers om te kiezen om met de Zelfstandigenwet te werken in plaats van met de al bestaande holistische toets op de arbeidsovereenkomst. Wie kiest om met de Zelfstandigenwet te werken, moet voldoen aan de zelfstandigentoets en werkrelatietoets. De criteria van deze toetsen zijn vooraf kenbaar en duidelijker dan de (huidige) holistische beoordeling. Hiervoor wordt geen rapportageplicht of schriftelijkheidseis ingevoerd. Wel ligt het in de lijn der verwachting dat partijen zaken zullen willen vastleggen, om zelf terug te kunnen grijpen op gemaakte afspraken of om aan toezichthouders en handhavers aan te tonen dat is voldaan aan de criteria van de Zelfstandigenwet. Wel wordt, zoals hierboven beschreven, overwogen om een niet-verplichte derdenverklaring in te voeren, om de marktpartijen te helpen om op een laagdrempelige en betrouwbare manier te voldoen aan de zelfstandigentoets.

Hiermee wordt een voldoende praktisch werkbaar, uitvoerbaar en naleefbaar wetsvoorstel gecreëerd voor zelfstandigen zonder personeel en bedrijven. De wet is geschreven met oog op de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de criteria in de praktijk van zelfstandigen en opdrachtgevers. De criteria van de zelfstandigentoets zijn concreet en duidelijk en bieden daarmee handelingsperspectief voor de werkenden die daar (nog) niet aan voldoen. Voor opdrachtgevers kan het lastiger zijn om vast te stellen of de zelfstandige waarmee zij willen werken voldoet aan de zelfstandigentoets. Daarom verkent de regering de mogelijkheid van een niet-verplichte derdenverklaring. De criteria van de werkrelatietoets zijn afgebakend en bieden een duidelijk kader waaraan voldaan moet worden, ook al blijft een zekere mate van openheid daarin noodzakelijk om ruimte te bieden aan de markt. Ook voor kleinere bedrijven en zzp'ers bevat het wetsvoorstel een verduidelijking ten opzichte van de huidige holistische beoordeling. Zij zullen dus minder tijd kwijt zijn aan het beoordelen van de arbeidsrelatie. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is ook specifiek aandacht geschonken aan de werkbaarheid voor zzp'ers, bijvoorbeeld door in gesprek te gaan met zelfstandigenorganisaties en het uitzetten van een flitspeiling om te achterhalen in hoeverre zzp'ers aan de voorgestelde criteria kunnen voldoen.

Het wetsvoorstel strekt niet tot implementatie van Europese regelgeving. Het onderwerp heeft wel enige inhoudelijke raakvlakken met de EU-richtlijn 2024/2831 betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk en raakt gedeeltelijk dezelfde doelgroep. Deze richtlijn is echter alleen gericht op mensen die werken via digitale platforms. De Zelfstandigenwet richt zich echter op alle werkenden en werkgevenden die als of met zelfstandige(n) willen werken. Daarom is de regering van mening dat het nodig is om naast de richtlijn platformwerk ook dit wetsvoorstel in te voeren.

Het is niet de verwachting dat dit wetsvoorstel substantiële impact heeft op de innovatiecapaciteit van bedrijven, de marktstructuur of internationale concurrentiepositie van Nederland. Ook verwacht de regering geen substantiële effecten op het gebied van werkgelegenheid, arbeidsvoorwaarden of het verdienvermogen. Het wetsvoorstel beoogt een verduidelijking ten opzichte van het huidige juridisch kader. Het valt echter niet uit te sluiten dat als gevolg van het criterium 'voorzieningen treffen' uit de zelfstandigentoets er meer zelfstandigen zelf bepaalde risico's op arbeidsongeschiktheid en pensioen afdekken. Daardoor wordt er mogelijk minder gebruik gemaakt van algemene sociale voorzieningen als de bijstand of toeslagen, waardoor premiedruk en belastingdruk op lange termijn kunnen dalen. Het is echter op dit moment niet te zeggen of dit zal gebeuren, in welke mate dit zal gebeuren en of dit effect zal hebben op de premies en belastingen, noch wat voor effect dit kan zijn.

7.3. Flitspeiling naar criteria wetsvoorstel

Achtergrond

In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft Ipsos I&O de criteria van de Zelfstandigenwet gepeild onder zzp'ers en opdrachtgevers. Het doel was om te peilen hoe de criteria ontvangen worden, en hoeveel zzp'ers en opdrachtgevers nu al conform de criteria van de Zelfstandigenwet werken. Daarnaast was het doel om beeld te krijgen van welk deel van de

CONCEPT

zzp’ers en opdrachtgevers die niet aan een criterium voldoen, wel het handelingsperspectief voor zich zien om er wel aan te gaan voldoen.

De peiling is half augustus 2026 uitgevoerd. Daarbij zijn niet exact dezelfde criteria getoetst als die nu voorliggen, deels omdat na de enquête nog gewerkt is aan een verbeterslag ten aanzien van de criteria, en deels omdat een enquête geen ruimte biedt om elk criterium in detail toe te lichten. Hoewel de resultaten nuttige inzichten hebben gegeven, moeten ze dan ook met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. In totaal vulden 948 zelfstandigen en 579 opdrachtgevers de vragenlijst in. De resultaten zijn gewogen.

Context

Van belang is dat een peiling als deze, waarbij opdrachtgevers en zzp’ers geen ruimte hebben gekregen om de details van de criteria te bekijken en zich te beraden op manieren om aan de criteria te gaan voldoen, geen volledig beeld schetst van de dynamiek die zal ontstaan bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Waar deze peiling een zeer beknopte beschrijving van elk criterium bevat, die niet verder wordt toegelicht en waar geen ruimte is voor zelfstandigen en opdrachtgevers, om hier verder over na te denken, zal dat bij de invoering van dit wetsvoorstel anders zijn.

Het voornemen van de regering is vanzelfsprekend dat in aanloop naar de inwerkingtreding van deze wet de criteria van de Zelfstandigenwet goed worden toegelicht aan zelfstandigen en opdrachtgevers. Een beter begrip van de criteria van de Zelfstandigenwet zal, naar mening van de regering, leiden tot een groter handelingsperspectief dan op grond van een korte enquête kan worden ervaren. Bovendien verwacht de regering dat de markt naar de Zelfstandigenwet toe zal bewegen, omdat een groot deel van zowel zelfstandigen en opdrachtgevers graag gebruik wil maken van de zekerheid die de veilige haven van de Zelfstandigenwet biedt.

Cijfermatig beeld

Voor de zelfstandigentoets geldt dat ruim 7 op de 10 zzp’ers nu al aan de criteria van de zelfstandigentoets voldoet. Voor wie dat niet geldt, denkt grofweg een derde van de zzp’ers dat zij wel aan de criteria kunnen gaan voldoen. Daarmee zou zo’n 80% van de huidige zzp’ers aan de zelfstandigentoets voldoen of kunnen gaan voldoen. Mogelijk neemt dat aantal toe als de markt meer informatie krijgt over de manieren waarop aan de zelfstandigentoets kan worden voldaan.

Voor de criteria van de werkrelatietoets geldt dat, grofweg, gemiddeld ongeveer de helft van de zelfstandigen en opdrachtgevers aan elk los criterium van de werkrelatietoets voldoet of kunnen gaan voldoen. De wil der partijen is het criterium waaraan duidelijk de meeste zelfstandigen en opdrachtgevers voldoen.

Voor wat betreft de vrijheid in de uitvoering van het werk, en de vrijheid in de tijd en plaats van het werk, valt op dat opdrachtgevers en zelfstandigen verschillende inschattingen maken of zij al aan dit criterium voldoen. Zo denkt 55% van de opdrachtgevers dat er genoeg sprake is van vrijheid in de uitvoering van het werk om aan het criterium te voldoen, tegenover 89% van de zzp’ers. En 36% van de opdrachtgevers denkt dat zij genoeg vrijheid verschaffen in de tijd en plaats van het werk om aan het criterium te voldoen, terwijl 74% van de zzp’ers die vrijheid zegt te ervaren. Hierdoor is het lastig te zeggen hoeveel zzp-opdrachten voldoen aan deze twee criteria. Mogelijk speelt het ontbreken van een nadere toelichting op de precieze werking van deze criteria daarbij een rol. Nuances en toelichting op dit criterium zijn bij de peiling niet verstrekt. Wel is duidelijk dat er nu al handelingsperspectief is: een vijfde à een kwart van de zzp’ers en opdrachtgevers die niet voldoen aan deze criteria, ziet op basis van de informatie in de peiling al voldoende handelingsperspectief om aan de criteria te gaan voldoen.

Tot slot valt op dat het werken voor eigen rekening en risico het criterium is waarbij de meeste zzp’ers en opdrachtgevers nu inschatten dat zij daar mogelijk niet aan voldoen. Door de bank genomen voldoet 40% van de gevallen al aan het criterium ‘werken voor eigen rekening en risico’. Als de zzp’ers en opdrachtgevers die verwachten hun werkpraktijk op het criterium te kunnen aanpassen, ook worden meegeteld, voldoet zo’n 55% aan dit criterium. Van belang is ook bij dit criterium dat een aanzienlijke groep zelfstandigen en opdrachtgevers verwacht dat het voor hen wel mogelijk is om hieraan te gaan voldoen.

Tot slot is gepeild of men over het algemeen positief staat over de criteria ten opzichte van de huidige situatie. Respectievelijk 49% (opdrachtgevers) en 35% (zzp’ers) vindt het een (duidelijke) verbetering, tegenover 14%(opdrachtgevers) en 23% (zzp’ers) een (duidelijke) verslechtering. De rest is neutraal. Over het algemeen is men dus meer positief dan negatief. De duidelijkheid en

CONCEPT

concrete criteria worden vaak als positief genoemd, terwijl vrees voor administratieve lasten en overregulering veel als negatief wordt genoemd.

Conclusie

De regering ziet de uitkomsten van de flitspeiling als belangrijke inzichten. Zoals gezegd moet tegelijkertijd het ontbreken van nuance in ogenschouw genomen worden. De uitwerking van de uiteindelijke criteria uit dit wetsvoorstel bieden meer ruimte en duidelijkheid voor concrete situaties. Ook zullen partijen nog goed kennis moeten nemen van de criteria. De aanloop naar de invoering van een wet heeft immers een geheel andere dynamiek dan een snelle peiling. De criteria van de wet bieden handelingsperspectief aan zowel zelfstandigen als opdrachtgevers om hun werkpraktijk aan te passen aan de wet. In aanloop naar de invoering van de Zelfstandigenwet zal er meer bekendheid met de wetgeving ontstaan, wat het handelingsperspectief vergroot. Dat geeft de regering vertrouwen dat het uiteindelijke aantal zzp'ers en opdrachtgevers dat aan de Zelfstandigenwet voldoet, of kan gaan voldoen, groter zal zijn dan in deze peiling gemeten. Tegelijkertijd is het geen doel op zich om een zo groot mogelijk aantal mensen te laten voldoen aan de zelfstandigenwet. De wet is bedoeld om een veilige haven te bieden aan diegenen die voldoen aan duidelijke elementen die zien op zelfstandigheid, en handelingsperspectief te bieden voor hen die daaraan willen voldoen.

7.4. Handelingsperspectieven

Onderstaande voorbeelden zijn bedoeld om een illustratie te geven van de criteria van de Zelfstandigenwet, en hoe zelfstandigen en opdrachtgevers wellicht hun werkpraktijk zouden kunnen aanpassen aan de criteria. Het gaat om zeer schetsmatige voorbeelden, geabstraheerd van specifieke functies of sectoren, waarbij telkens wordt gevarieerd met één criterium waar al dan niet aan wordt voldaan. Hierbij moet benadrukt worden dat situaties in de praktijk altijd afwijken van dergelijke abstracte, theoretische voorbeelden. Deze situatieschetsen moeten dus niet worden gebruikt als leidraad voor hoe er aan de Zelfstandigenwet moet worden voldaan. De toelichting in hoofdstukken 3, 4 en 5 blijven leidend in hoe de wet gelezen moet worden.

7.4.1. Zelfstandigentoets

1. De werkende heeft in de periode tot en met vorig kalenderjaar ten minste 3 klanten gehad

Zo kan het niet: een werkende doet één grote opdracht voor drie jaar, en heeft verder geen andere opdrachtgevers. Ook al voldoet de werkende in alle andere opzichten aan de zelfstandigen- en werkrelatietoets.

Zo kan het wel: een werkende heeft één grote opdracht van drie jaar. Daarnaast, om zijn of haar onafhankelijkheid als ondernemer te borgen en te voldoen aan de zelfstandigentoets, zorgt de werkende dat hij of zij bijvoorbeeld minstens twee kleinere opdrachten voor andere opdrachtgevers doet.

2. De werkende voldoet aan kenmerken die wijzen op het werken als zelfstandige

Zo kan het niet: een werkende werkt al langer als zzp'er en wil graag onder de Zelfstandigenwet vallen, vanwege de veilige haven en de zekerheid die daarmee gepaard gaat. Hij voldoet aan alle criteria van de Zelfstandigenwet, maar hanteert echter al die jaren zijn eigen privérekening voor zakelijke transacties, en wil daar niet vanaf stappen.

Zo kan het wel: dezelfde werkende kiest ervoor om zijn werkpraktijk aan te passen, om er zo voor te zorgen dat hij aan de volledige Zelfstandigenwet voldoet. Hij maakt een nieuwe, aparte rekening aan voor zakelijke transacties en zorgt dat al zijn klanten, opdrachtgevers en leveranciers hierop overstappen.

3. De werkende besteedt een minimumbedrag aan voorzieningen tegen risico's die horen bij het werken als zelfstandige

Zo kan het niet: een werkende wil als zelfstandige werken en zou graag via de Zelfstandigenwet zekerheid willen dat zij niet als werknemer zal gekwalificeerd. Ze vindt verzekeringen als een bedrijfsschadeverzekering echter niet nodig voor haar werk, en heeft geen arbeidsongeschiktheidsverzekering of pensioeninleg. Ze neemt wel deel aan een schenkkring, maar daarmee behaalt ze het benodigde bedrag niet.

Zo kan het wel: om aan de Zelfstandigenwet te voldoen gaat de werkende na welke van de voorzieningen het beste bij haar type ondernemerschap passen. Uiteindelijk kiest ze ervoor om,

CONCEPT

naast haar deelname aan de schenkkring, deel te nemen aan een pensioenproduct uit de derde pijler. Daarmee komt ze ruim boven het gestelde minimumbedrag uit.

7.4.2. Werkrelatietoets

1. Wil der partijen

Zo kan het niet: Een werkende en zijn opdrachtgever spreken bij aanvang van de opdracht expliciet uit dat beide partijen respectievelijk als zelfstandige en met een zelfstandige willen werken. Gedurende de opdracht werkt de opdrachtgever echter niet volgens de criteria van Zelfstandigenwet. Zo geeft ze bijvoorbeeld instructies aan de werkende over de manier waarop hij het werk moet doen. Daaruit spreekt geen wil om met een zelfstandige te werken.

Zo kan het wel: Een werkende en zijn opdrachtgever spreken bij aanvang van de opdracht expliciet uit dat beide partijen respectievelijk als zelfstandige en met een zelfstandige willen werken. In de praktijk, gedurende de opdracht, werken de opdrachtgever en de werkende inderdaad op zo'n manier, dat deze feitelijke uitvoering in lijn is met de criteria van de zelfstandigenwet. Daar spreekt de wil uit om als zelfstandige en met een zelfstandige te werken.

2. Vrijheid van organisatie van het werk

Zo kan het niet: Een opdrachtgever en een werkende willen conform de Zelfstandigenwet werken. Specifiek voor het criterium 'vrijheid van de organisatie van het werk' leggen zij van te voren in de overeenkomst vast dat de opdrachtgever geen instructies kan geven over de manier waarop het werk wordt gedaan. Verder is de opdracht echter niet duidelijk of concreet geformuleerd. Als gevolg daarvan bestaan er tussen de opdrachtgever en de werkende verschillende ideeën over wat er moet gebeuren en hoe dat moet gebeuren. Daardoor gaat de opdrachtgever gedurende de opdracht tóch instructies geven aan de werkende om te zorgen 'dat het goed komt', waarbij niet alleen instructies worden gegeven over het te bereiken resultaat, maar ook over hoe dit resultaat moet worden bereikt. Hierdoor heeft de werkende onvoldoende vrijheid in de organisatie van haar werk om aan dit criterium te voldoen.

Zo kan het wel: Een opdrachtgever en een werkende maken duidelijke, uitgebreide afspraken over het resultaat in hun overeenkomst. Daarin leggen ze ook de voorwaarden vast waaraan moet worden voldaan gedurende de opdracht én aan het einde van de opdracht (bijv. kwaliteitsstandaarden). Daardoor hoeft de opdrachtgever gedurende de opdracht niet te sturen op hoe het werk wordt gedaan.

3. Vrijheid van organisatie van de werklocatie en werktijden

Zo kan het niet: Een opdrachtgever huurt een werkende in om een advies uit te brengen, en leggen dat als resultaatsverantwoordelijkheid vast in een overeenkomst. Gedurende de opdracht blijkt dat de opdrachtgever het ook belangrijk vindt dat de werkende regelmatig op kantoor is en deelneemt aan bepaalde overleggen. De opdrachtgever vraagt de werkende om op vaste dagen op kantoor te komen werken. Als de werkende dat weigert, dreigt de opdrachtgever met het intrekken van de opdracht: het wordt de werkende in de praktijk verplicht om aanwezig te zijn op kantoor, zonder dat dat duidelijk verband houdt met de afspraken over de resultaatsverantwoordelijkheid die zijn gemaakt in de overeenkomst.

Zo kan het wel: Een opdrachtgever huurt een werkende in om een advies uit te brengen, en leggen dat als resultaatsverantwoordelijkheid vast in een overeenkomst. In de opdracht spreken ze daarbij af dat het van belang is dat de werkende draagvlak vindt voor dat advies bij de andere werkenden in het bedrijf van de opdrachtgever. Daarom kiest de werkende ervoor om gedurende de opdracht geregeld op het kantoor van de opdrachtgever te werken, om andere werkenden te ontmoeten. Wanneer en hoe vaak de werkende op kantoor is, kiest hij zelf, waarbij hij rekening houdt met de gestelde resultaatverantwoordelijkheden. De opdrachtgever onthoudt zich van specifieke instructies over de aanwezigheid op kantoor.

4. Werken voor eigen rekening en risico

Zo kan het niet – economische baten: Een werkende wordt ingehuurd om 6 maanden lang, 20 uur per week, een drukke periode te helpen opvangen binnen de organisatie van de opdrachtgever. Er is afgesproken dat deze werkende per uur mag declareren. Dit gaat in tegen het principe van een resultaatverantwoordelijkheid, omdat geen sprake is van een afgesproken, concreet resultaat waarbij de werkende kan worden afgerekend op het al dan niet bereiken daarvan. Er is dus geen prikkel voor de werkende om het werk sneller of efficiënter te verrichten. Het gaat ook in tegen het principe van een afspraak in termen van tijd, omdat er geen noemenswaardige voorbereidingstijd

CONCEPT

nodig is die verrekend is in de afgesproken prijs. Daarmee voldoet deze opdracht niet aan het criterium 'werken voor eigen rekening en risico'.

Zo kan het wel – economische baten: Een werkende wordt ingehuurd om binnen de organisatie van de opdrachtgever 6 maanden lang zorg te dragen voor een aantal specifieke klanten. Voor deze resultaatsverantwoordelijkheid is een vast eindbedrag afgesproken: als er wordt voldaan aan de gestelde eisen, ontvangt de werkende zijn beloning. Er zijn weken waarin de werkende ruim 50 uur per week moet werken om de werkzaamheden rondom die klanten af te ronden, en er zijn weken waarin hij dat binnen 20 uur per week gedaan krijgt. Uiteindelijk ontvangt hij dezelfde, vaste beloning als is afgesproken in de overeenkomst.

Zo kan het niet – financiële risico's: Een werkende wordt ingehuurd om software te ontwikkelen om het bedrijf van de opdrachtgever efficiënter te laten functioneren. Er is afgesproken te werken volgens de Zelfstandigenwet, waarbij ook in de overeenkomst is opgenomen dat de werkende aansprakelijk is voor schade. Helaas verandert de werkende tijdens de werkzaamheden per ongeluk iets in de software van het bedrijf zelf, wat ertoe leidt dat het bedrijf twee dagen lang niet goed bereikbaar is. Omdat de werkende en de opdrachtgever al lang samenwerken, besluit de opdrachtgever de kosten van het herstellen van deze schade volledig zelf te dragen. Hoewel deze keuze een opdrachtgever vrij staat, is daarmee niet voldaan aan de voorwaarden uit de Zelfstandigenwet en kan daarmee niet met zekerheid worden gezegd dat geen sprake is van een arbeidsovereenkomst.

Zo kan het wel – financiële risico's: Een werkende wordt ingehuurd om software te ontwikkelen waarbij om het bedrijf van de opdrachtgever efficiënter te helpen functioneren. Er is afgesproken te werken volgens de Zelfstandigenwet, waarbij ook in de overeenkomst is opgenomen dat de werkende aansprakelijk is voor schade. Helaas verandert de werkende tijdens de werkzaamheden per ongeluk ook iets in de software van het bedrijf zelf, wat ertoe leidt dat het bedrijf twee dagen lang niet goed bereikbaar is. De opdrachtgever vraagt zijn eigen medewerkers om de fout te herstellen. De kosten van deze schade worden (deels) verhaald op naar de werkende. Hieruit blijkt dat de werkende aansprakelijk is voor schade.

7.5. **Arbeidsmarkteffecten**

De arbeidsmarkteffecten van de Zelfstandigenwet zijn sterk afhankelijk van de gedragseffecten van werkenden en werkgevenden. Onderstaande geeft een overwegend kwalitatieve analyse van (de onzekerheid rond) de arbeidsmarkteffecten. De uiteindelijke hoofddoelen van dit wetsvoorstel – zoals beschreven in hoofdstuk 2– werken door in de arbeidsmarkteffecten. De effecten op de arbeidsmarkt zullen zich uiten in verschuivingen tussen typen arbeidsrelaties, in het bijzonder in de verhouding tussen werknemers en zelfstandigen op de arbeidsmarkt. Dit wetsvoorstel verduidelijkt wanneer in ieder geval sprake is van werken als zelfstandige. De analyse van de arbeidsmarkteffecten van de maatregelen in dit wetsvoorstel richt zich primair op de verwachte verandering van het aantal zelfstandigen in verhouding tot het aantal werknemers en inactieven.

Gegeven het grote aandeel zelfstandigen op de Nederlandse arbeidsmarkt en de schattingen van het aandeel schijnzelfstandigen binnen deze groep – zoals beschreven in hoofdstuk 2 -, is de verwachting dat dit wetsvoorstel bijdraagt aan een kleiner aantal schijnzelfstandigen. Deze mensen zullen of werknemer worden of gaan werken als 'echte' zelfstandigen. Het is niet te zeggen welk effect 'groter' is, en of er dus per saldo een toe- of afname van het aantal zelfstandigen in Nederland waar te nemen zal zijn na invoering van de Zelfstandigenwet.

De Zelfstandigenwet zal vooral invloed hebben op het verminderen van de onzekerheid en mogelijk op de kosten. Dit wetsvoorstel verduidelijkt wanneer er met zelfstandigen gewerkt kan worden, waardoor onzekerheid afneemt. Tegelijkertijd kunnen door dit wetsvoorstel de gemiddelde kosten voor het inhuren van zelfstandigen iets hoger worden en kunnen de kosten of regeldruk stijgen om als zelfstandige te werken. Daarentegen kan verduidelijking over de kwalificatie van arbeidsrelaties ook leiden tot kostenbesparingen. Bijvoorbeeld als nu vanwege ervaren onzekerheid kosten worden gemaakt voor juridisch advies of intermediairs, die niet meer nodig blijken.

Het effect op het totaal aantal zelfstandigen laat zich moeilijk voorspellen. Er zijn grofweg twee mechanismen te onderscheiden waarin de verduidelijking leidt tot arbeidsmarkteffecten. Het eerste effect zal met name plaatsvinden voor zelfstandigen, terwijl effect 2 vooral schijnzelfstandigen betreft:

1. *De werkende en opdrachtgever willen beiden als zelfstandige en opdrachtgever werken en dit sluit ook aan bij de aard van het werk.* Door de huidige wetgeving ervaart een deel van

CONCEPT

deze groep onzekerheid over de aard van hun arbeidsrelatie. Het kan zelfstandigen en opdrachtgevers stimuleren om, als zij nu nog niet aan de zelfstandigen-en werkrelatietoets voldoen, de benodigde stappen te zetten om hieraan te voldoen zodat duidelijk sprake is van werken als zelfstandige. Dit vermindert de onzekerheid bij de opdrachtgever, wat ertoe kan leiden dat er meer opdrachten tot stand komen bij bestaande zelfstanden en/of dat dit leidt tot een toename van het aantal zelfstandigen. De aanname hierbij is dat dit effect groter is dan de toename in regeldruk door dit wetsvoorstel, anders is het effect andersom

2. *De werkende en/of werkverschaffer spreken af te werken buiten dienstbetrekking, maar er is eigenlijk sprake van een arbeidsovereenkomst.* In deze situatie is sprake van schijnzelfstandigheid. De Zelfstandigenwet verduidelijkt wanneer in ieder geval gewerkt kan worden als zelfstandige. Sommige werkenden of opdrachtgevers zullen zich hierdoor realiseren dat (mogelijk) sprake is van een arbeidsovereenkomst. Beide partijen kunnen vervolgens afspreken de samenwerking met een arbeidsovereenkomst voort te zetten, of zich ervoor inzetten toch aan de criteria te voldoen. Voor deze groep is daarom de verwachting dat het aantal (schijn)zelfstandigen zal dalen.

Samengevat leidt het eerstgenoemde mechanisme tot een (beperkte) toename van het aantal zelfstandigen terwijl het andere mechanisme leidt tot een vermindering van het aantal (schijn)zelfstandigen. Gezien het niet op voorhand te zeggen is welke van deze mechanismen met name zullen ontstaan, en in welke mate, is het niet mogelijk om op dit moment al een precieze cijfermatige inschatting te doen ten aanzien van een eventuele toe- of afname van het aantal zelfstandigen als gevolg van dit wetsvoorstel.

7.5.1. Samenhang met bredere wetgeving en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

De in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen hangen nauw samen met diverse andere maatregelen die dit kabinet neemt of heeft genomen om de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren. Het gaat in het bijzonder om het wetsvoorstel over het invoeren van een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen (het wetsvoorstel Basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen), het verder afbouwen van de zelfstandigenaftrek, het beter reguleren van flexibel werk (Wet meer zekerheid flexwerkers) en het wendbaarder maken van het vaste contract (het wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis)De arbeidsmarkteffecten van deze maatregelen kunnen daarom niet los van elkaar worden gezien.

Daarnaast is de ontwikkeling van het totale aantal en aandeel zelfstandigen op de arbeidsmarkt afhankelijk van diverse andere factoren die buiten dit wetsvoorstel en buiten wetgeving liggen. Het gaat daarbij vooral om de in hoofdstuk 2 genoemde economische, demografische en culturele ontwikkelingen. Wanneer in deze paragraaf wordt gesproken over een stijging of daling van het aantal of aandeel zzp'ers, betreft dit een verschil ten opzichte van de situatie zonder deze maatregelen en dus niet per definitie een stijging of daling in absolute zin.

7.6. Financiële effecten

Dit wetsvoorstel leidt mogelijk tot een toename van de uitvoeringskosten van UWV, de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie. Deze kosten zullen volgen uit de uitvoeringstoetsen.

Als gevolg van dit wetsvoorstel kunnen daarnaast verschuivingen op de arbeidsmarkt in het type arbeidsrelatie optreden, zoals omschreven in paragraaf 7.3. Deze verschuivingen hebben potentieel gevolgen voor de Rijksbegroting, bijvoorbeeld in de vorm van meer of minder premie-inkomsten. Aangezien het hier echter om indirecte budgettaire gevolgen gaat, zijn deze effecten niet nader in kaart gebracht.

7.7. Regeldruk

7.7.1. Inleiding

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor de regeldruk bij werkenden, namelijk zelfstandigen die eigen arbeid aanbieden, en werkgevenden (bedrijven die zelfstandigen die eigen arbeid aanbieden willen inschakelen). Deze gevolgen bestaan uit:

- Eenmalige kennisnemingskosten;
- Structurele regeldrukvermindering werkgevenden (en werkenden) door vereenvoudigde beoordeling van opdrachten op basis van zelfstandigenwet;
- Structurele regeldruktoename voor werkenden vanwege verzamelen en aanleveren bepaalde gegevens.

CONCEPT

Hierbij wordt uitgegaan van:
- 974.000 zelfstandigen zonder personeel die eigen arbeid aanbieden;
- 422.360 werkgevenden die (mogelijk) zelfstandigen zonder personeel willen inschakelen;
- 8,8 miljoen opdrachten op jaarbasis tussen werkgevenden en zelfstandigen zonder personeel die eigen arbeid aanbieden.

Voor de berekening van de regeldrukgevolgen is gebruik gemaakt van het Handboek Meting Regeldrukkosten 2026.

7.7.2. Kennisnemingskosten

Allereerst moeten werkenden (zelfstandigen die eigen arbeid aanbieden) en werkgevenden kennisnemen van de gewijzigde regels met betrekking tot de beoordeling van de arbeidsrelatie. Zij moeten weten aan welke toetsen moet worden voldaan om in ieder geval buiten dienstbetrekking te werken, zodat zij kunnen beoordelen of hun situatie en samenwerking(en) voldoen aan de voorwaarden uit onderhavig wetsvoorstel. De beoordeling van (een deel van de) arbeidsrelaties wordt met onderhavig wetsvoorstel een stuk duidelijker, maar het doorgronden van de wijzigingen is complex. Hierbij wordt uitgegaan van 974.000 zelfstandigen zonder personeel die eigen arbeid aanbieden (CBS-cijfers, Q1 2026) die een kwartier besteden aan het kennisnemen van de gewijzigde regelgeving tegen het standaard uurtarief voor burgers van € 17,-. Voor werkgevenden die met zzp'ers werken, wordt uitgegaan van werkgevenden die met twee of meer werkende personen werken. Dat zijn er 422.360. Zij besteden een uur aan het kennisnemen tegen het standaard uurtarief voor bedrijven van € 56,-. De uurtarieven voor deze berekening zijn gebaseerd op het Handboek Meting Regeldruk 2026. Op basis van deze gegevens bedragen de kennisnamekosten eenmalig € 4,1 miljoen voor zelfstandigen die eigen arbeid aanbieden en € 23,7 miljoen voor werkgevenden. Bij deze getallen passen de kanttekeningen dat niet iedere werkgevende zelfstandigen inhuurt, en ook dat zelfstandigen zelf andere zelfstandigen kunnen inhuren. In welke mate dit voorkomt, is niet bekend.

Handeling	Eenmalige kosten
Kennisnemen zelfstandigen zonder personeel eigen arbeid	974.000 x € 17,- x 0,25 uur = € 4,1 miljoen
Kennisnemen werkgevenden	422.360 x € 56,- x 1 uur = € 23.7 miljoen
Totale kennisnemingskosten	€ 27,8 miljoen

7.7.3. Regeldrukkosten voor werkgevenden en werkenden

Het wetsvoorstel kan leiden tot structurele regeldrukeffecten voor werkenden en werkgevenden. Daarbij past wel de kanttekening dat het wetsvoorstel in de kern niets wijzigt aan de huidige beoordeling van arbeidsrelaties, aangezien artikel 7:610, eerste lid, BW ongewijzigd blijft. Partijen die op grond van het huidige recht voldoende zekerheid hebben dat zij voldoen, worden op grond van dit wetsvoorstel niet geconfronteerd met verplichtingen die zij moeten nakomen.

De regering verwacht echter wel dat het wetsvoorstel voor andere gevallen leidt tot een vereenvoudiging van de beoordeling van de arbeidsrelatie en als gevolg daarvan zorgt voor een regeldrukbesparing voor werkenden en werkgevenden. Deze besparing wordt voor werkenden (zzp'ers) iets kleiner, omdat zij op grond van het wetsvoorstel informatie moeten verzamelen en (mogelijk) moeten aanleveren bij hun opdrachtgever, die zij op grond van het huidige recht niet hoeven aan te leveren.

7.7.3.1. Eenvoudigere beoordeling arbeidsrelaties

Op dit moment moeten werkenden en werkgevenden bij het aangaan en gedurende de looptijd van een arbeidsrelatie beoordelen of sprake is van een arbeidsovereenkomst of niet. Dit gebeurt op basis van de holistische toets die als complex en tijdrovend wordt ervaren. Met de introductie van dit wetsvoorstel wordt de beoordeling voor een deel van de opdrachten eenvoudiger, omdat in het wetsvoorstel duidelijkere begrippen worden gehanteerd en het wetsvoorstel zekerheid biedt onder welke voorwaarden in ieder geval buiten dienstbetrekking kan worden gewerkt. Dit leidt tot een regeldrukbesparing bij zowel werkgevenden als werkenden.

De maximale besparing kan structureel oplopen tot € 125 miljoen. Daarbij gelden de volgende aannames:
- Op dit moment wordt voor iedere opdracht aan een zelfstandige die eigen arbeid verricht een beoordeling gedaan op basis van het huidige juridische kader (holistische beoordeling), bijvoorbeeld door het invullen van de webmodule;

CONCEPT

- Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden al deze opdrachten beoordeeld op basis van de zelfstandigen- en werkrelatietoets.

Het is niet precies bekend hoeveel opdrachten zelfstandigen zonder personeel die eigen arbeid aanbieden op jaarbasis uitvoeren. Wel zijn er gegevens bekend hoeveel opdrachtgevers zelfstandigen zonder personeel gemiddeld hebben. Door het aantal zelfstandigen zonder personeel dat eigen arbeid verricht te vermenigvuldigen met het gemiddeld aantal opdrachtgevers per jaar kan een inschatting worden gemaakt van het aantal opdrachten op jaarbasis. Voor het berekenen van de regeldrukgevolgen gaat het naar schatting om 8,8 miljoen opdrachten.

Er is ook geen specifieke informatie bekend over de tijdsbesteding van werkenden en werkgevenden aan de beoordeling van arbeidsrelaties. Een manier om arbeidsrelaties te beoordelen is met behulp van de webmodule beoordeling arbeidsrelaties. Daarvan is bekend dat de gemiddelde invultijd 30 minuten is. De webmodule geeft in ongeveer 70% van de gevallen een indicatie van de arbeidsrelatie en in 30% van de gevallen niet. Voor die 30% geldt dat de betrokken partijen een aanvullende beoordeling moeten uitvoeren (ook 30 minuten). Hiermee gaan regeldrukkosten gepaard. Met onderhavig wetsvoorstel wordt het eenvoudiger om te beoordelen of er in ieder geval sprake is van werken buiten dienstbetrekking. Dat geldt in beginsel voor alle opdrachten. Aangenomen wordt dat partijen hierdoor gemiddeld minder tijd kwijt zijn aan het beoordelen van arbeidsrelaties. Voor de berekening van de regeldrukkosten wordt ervan uitgegaan dat partijen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gemiddeld 20 minuten besteden aan het beoordelen van de opdrachten die ze overeenkomen. Door het verschil van de huidige situatie (webmodule en aanvullende beoordeling) af te zetten tegen de nieuwe situatie (zelfstandigenwet) wordt ingeschat dat een structurele regeldrukbesparing van ten hoogste € 125 miljoen kan optreden. Daarbij is uitgegaan van 8,8 miljoen opdrachten en een sectoroverstijgend uurtarief van € 46,- gebaseerd op het Handboek Meting Regeldruk 2026.

Hierbij zijn uiteraard kanttekeningen te plaatsen. Bijvoorbeeld dat op dit moment niet iedere opdracht uitgebreid wordt beoordeeld, omdat veelal op voorhand volstrekt duidelijk is dat sprake is van een overeenkomst van opdracht. En ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zullen niet alle opdrachten worden beoordeeld op grond van de nieuwe toetsen. Ook is niet meegenomen dat de beoordeling van de arbeidsrelatie ook gedurende de looptijd van een overeenkomst relevant kan zijn, bijvoorbeeld als de samenwerking over tijd verandert.

Handeling	Huidige situatie	Nieuwe situatie
Beoordelen arbeidsrelatie	Invullen webmodule (ca. 70%) 6,3 miljoen x € 46,- x 0,5 uur = ca. € 145 miljoen + Aanvullende beoordeling (ca. 30%) 2,5 miljoen x € 46,- x 1 uur = ca. € 115 miljoen	Beoordelen o.b.v. Zelfstandigenwet 8,8 miljoen x € 46,- x 0,33 uur = ca. € 135 miljoen
Totale regeldrukkosten (structureel per jaar)	€ 260 miljoen	€ 135 miljoen
Regeldrukverlaging (verschil huidig en nieuw)		€ 125 miljoen

7.7.3.2. Informatie over voorzieningen tegen risico's werken als zelfstandige verzamelen en aanleveren

Daarnaast kan er voor zelfstandigen een regeldrukverzwaring voortvloeien uit dit wetsvoorstel. Hoewel het wetsvoorstel daartoe geen verplichting bevat, ligt het op de weg van de zelfstandigen om tegenover de opdrachtgever aan te tonen dat zij voldoen aan de zelfstandigentoets. Daarvoor moeten zij gegevens verzamelen en versturen die zij op basis van het huidige recht niet hoeven te verzamelen en versturen, bijvoorbeeld gegevens met betrekking tot de voorzieningen die een zelfstandige heeft getroffen tegen de risico's die horen bij het werken als zelfstandige. Dit kan leiden tot een regeldrukverzwaring van ten hoogste € 8,3 miljoen op jaarbasis, onder de aanname dat iedere zelfstandige die eigen arbeid verricht dit bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal doen en ook ten minste een keer per jaar opnieuw moet verzamelen en versturen. Daarnaast is het bedrag gebaseerd op het standaard uurtarief voor burgers van € 17,- en de aanname dat het verzamelen van de gegevens en versturen daarvan gemiddeld genomen een half uur in beslag neemt. De aanname is niet dat zij dit voor iedere opdracht moeten verzamelen en aanleveren,

CONCEPT

omdat de gegevens voor veel opdrachten niet (noemenswaardig) zullen zijn veranderd. In voorbereiding op de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel biedt de regering zelfstandigen via voorlichting en bijvoorbeeld een model voor een derdenverklaring handvatten om aan dit en de overige elementen van de Zelfstandigentoets te voldoen.

Handeling	Structurele kosten
Verzamelen en versturen gegevens zelfstandigentoets zzp'ers eigen arbeid	974.000 x € 17,- x 0,5 uur = € 8,3 miljoen

7.7.4. Tabel regeldruk

	Eenmalig	**Structureel**
Kennisnemen gewijzigde regelgeving	Werkenden: € 4,1 miljoen Werkgevenden: € 23,7 miljoen	-
Eenvoudigere beoordeling arbeidsrelatie	-	Werkenden en werkgevenden gezamenlijk: € - 125 miljoen
Informatie over voorzieningen verzamelen en aanleveren	-	Werkenden: € 8,3 miljoen

7.7.5. Advies ATR bij initiatiefwet

Eerder heeft het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR) advies uitgebracht ten aanzien van het initiatiefwetsvoorstel voor de Zelfstandigenwet.[89] Dit advies zag ook op twee onderdelen van het initiatiefwetsvoorstel die niet terugkomen in het huidige wetsvoorstel, namelijk de sectorale rechtsvermoedens en de commissie beoordeling arbeidsrelaties. Opmerkingen in het advies die zien op deze twee elementen worden dan ook buiten beschouwing gelaten.

Het ATR adviseerde in de toelichting nader in te gaan op de nut en noodzaak van het wetsvoorstel, en ook het doel en doelbereik van het wetsvoorstel nader te onderbouwen. Daartoe heeft de regering in de hoofdstukken 1 tot en met 3 van deze memorie uiteengezet wat de aanleiding is voor dit wetsvoorstel, welke doelen het heeft en welke problemen het beoogt op te lossen.

Ook adviseerde het ATR om in te gaan op eventuele minder belastende alternatieven dan nieuwe wetgeving. In paragraaf 3.4 van deze memorie is nader ingegaan op overwogen alternatieven.

Met betrekking tot de werkbaarheid adviseert het ATR om te onderbouwen wanneer sprake is van een adequate voorziening tegen arbeidsongeschiktheid en een proportionele bijdrage voor pensioen. Op dit punt is het wetsvoorstel echter veranderd ten opzichte van het initiatiefwetsvoorstel. Onder andere in hoofdstuk 4 wordt ingegaan op het criterium dat ziet op voorzieningen tegen de risico's die horen bij het werken als zelfstandige.

Ten slotte adviseerde het ATR om een regeldrukparagraaf op te nemen. Dat is in deze memorie gebeurd.

7.8. Mkb-toets

In de voorbereiding heeft geen mkb-toets in de klassieke zin plaatsgevonden. Wel is via verschillende stakeholderssessies het perspectief van het mkb opgehaald en betrokken bij de voorbereiding. Daarbij zijn onder meer werkgeversverenigingen, brancheverenigingen en belangenorganisaties van zelfstandigen betrokken. Daarnaast kunnen mkb-ondernemers en zelfstandigen via de internetconsultatie op het wetsvoorstel reageren. In algemeenheid is aangegeven dat de deelnemers de doelstelling van het wetsvoorstel steunen. Ook steunden zij algemene zin de aanpak. Echter gaven sommige deelnemers aan dat zij het wetsvoorstel vooral als een dubbele toets ervaren. Zij hadden de vrees dat in veel gevallen zowel aan de toetsen van de zelfstandigenwet getoetst zou moeten worden, alsook de huidige toets van artikel 7:610, eerste lid, BW.

Mede naar aanleiding van deze opmerkingen heeft de Regering verduidelijkt dat, wanneer aan beide toetsen wordt voldaan, geen sprake kan zijn van gezag en daarmee niet verder hoeft te

[89] Te vinden via de website van de ATR: https://www.adviescollegeregeldruk.nl/documenten/2025/06/23/atr-advies-initiatiefwet-zelfstandigenwet (geraadpleegd op 21 september 2026).

CONCEPT

worden getoetst of sprake is van een arbeidsovereenkomst. In die zin is geen sprake van een dubbele toets.

Enkele deelnemers hebben aangegeven dat zij betwijfelen of het wetsvoorstel in de praktijk voldoende duidelijkheid biedt, wanneer de Werkrelatietoets en Zelfstandigentoets uiteindelijk worden getoetst aan de feitelijke uitvoering van de werkzaamheden. Met andere woorden: wanneer vooraf geen vrijwaring kan worden geboden voor het werken als zelfstandige, ongeacht de wijze waarop de werkzaamheden in de praktijk worden uitgevoerd. De Regering merkt hierbij op dat zij geen ruimte ziet om af te wijken van het uitgangspunt 'wezen gaat voor schijn'. Dit betekent dat moet worden getoetst aan de situatie zoals die zich feitelijk heeft voorgedaan. Of aan de eisen van de Zelfstandigenwet is voldaan, kan dan ook alleen aan de hand van de feitelijke situatie worden vastgesteld. Wel heeft de Regering de criteria van de Zelfstandigenwet zo vormgegeven dat duidelijk is wanneer daaraan wel of niet wordt voldaan. De deelnemers gaven aan het belang van een goede invulling van de criteria te onderschrijven. Enerzijds zou bij te specifieke criteria een grote groep buiten de Zelfstandigenwet kunnen vallen, waardoor onzekerheid blijft bestaan. Anderzijds zou een te vage formulering weinig extra duidelijkheid bieden ten opzichte van de huidige situatie. In algemene zin was er overeenstemming dat met de gekozen vormgeving van de criteria een goede balans wordt gevonden. Enkele deelnemers hebben geadviseerd om het debiteurenrisico op te nemen als kenmerkend element van zelfstandig ondernemen. Het beheersen van het debiteurenrisico dat zelfstandigen lopen, hangt sterk samen met de criteria in de zelfstandigentoets over het op orde hebben van de basisvoorwaarden en het beschikken over meerdere opdrachtgevers. Daarmee is het niet als afzonderlijk criterium opgenomen, maar kan het een rol spelen in het beoordelen van de zelfstandigheid van de werkende.

Ook hebben deelnemers aangegeven dat de bewijslevering van de zelfstandigentoets een probleem is. Enerzijds doordat opdrachtgevers moeten vertrouwen op de juistheid van de door de zelfstandige aangeleverde stukken. Anderzijds doordat zelfstandigen een grote hoeveelheid persoonlijke gegevens zouden moeten delen met potentiële opdrachtgevers. De oplossing van de derdenverklaring, in verschillende vormen, werd positief beoordeeld. Deelnemers gaven daarbij aan dat zij de benodigde investering aan de kant van de zelfstandige redelijk vonden. Dit vonden zij juist een deel van het ondernemerschap. Deelnemers gaven aan dat een verplichte derdenverklaring onwenselijk is. De zelfstandige zou zelf de keuze moeten kunnen maken tussen het aanleveren van de benodigde informatie en het investeren in een derdenverklaring, afhankelijk van de eigen situatie. Meerdere deelnemers hebben aangegeven dat de vrijheid om de werktijden en werkplek te bepalen een lastig onderscheidend criterium is, omdat deze door de aard van de opdracht vaak al vaststaan. De zelfstandige heeft daarop niet altijd invloed. Mede naar aanleiding hiervan heeft de regering in deze memorie verduidelijkt in welke gevallen de aard van de opdracht een beperktere vrijheid ten aanzien van werktijden en werkplek rechtvaardigt, zonder dat dit het werken als zelfstandig in de weg staat.

CONCEPT

8. Toezicht en handhaving

Dit wetsvoorstel maakt duidelijk wanneer civielrechtelijk géén sprake is van een arbeidsovereenkomst, als bedoeld in artikel 7:610, eerste lid, BW. Omdat het om civiele werking gaat, vindt daarop als zodanig geen publiekrechtelijk toezicht en handhaving plaats. Het wetsvoorstel beoogt dan ook om de 'marktpartijen' (opdrachtgevers en zelfstandigen) zoveel mogelijk handvaten te geven om zelf te kunnen bepalen of sprake is van werken buiten dienstbetrekking.

Omdat sommige publieke wetgeving het civiele werknemersbegrip volgt, kan dit wetsvoorstel wel gevolgen hebben voor de toezicht en handhaving. Het wetsvoorstel brengt geen verandering aan ten aanzien van welke publieke organisaties verantwoordelijk zijn voor toezicht en handhaving op de juiste kwalificatie van arbeidsrelaties. Dat zijn de Nederlandse Arbeidsinspectie om te bepalen of de (publieke) arbeidswetten van toepassing zijn, en de Belastingdienst ten aanzien van de fiscale wetgeving om te bepalen of de juiste loonheffingen zijn afgedragen. Ook UWV toetst op het bestaan van een arbeidsovereenkomst bij het bepalen of er sprake is van aanspraak op werknemersvoorzieningen.

Uitvoeringsorganisaties zullen daarbij het volledige nieuwe artikel 7:610 BW hanteren – de al bestaande toets op werknemerschap uit het eerste lid, en de nieuw te introduceren Zelfstandigenwet. Voor de toets op het gezagscriterium dienen zij dus zowel het eerste, als het met dit wetsvoorstel voorgestelde tweede lid in aanmerking te nemen. Zij zullen, net als civiele partijen, toetsen of een arbeidsrelatie voldoet aan de criteria van de Zelfstandigenwet, om vast te stellen of er sprake is van 'in ieder geval geen gezag'. Het staat hen dan ook vrij om bij de beoordeling van arbeidsrelaties hiermee aan te vangen, in plaats van bij het eerste lid, wanneer mogelijk wordt voldaan aan de zelfstandigen- en werkrelatietoets. Voldoet een arbeidsrelatie daar niet aan, dan wordt de reguliere toets wanneer wel sprake is van werken in dienst van een werkgever als bedoeld in artikel 7:610 lid 1 BW uitgevoerd. Omdat naar verwachting van de regering een groot deel van de zelfstandigen en opdrachtgevers de zekerheid van de 'veilige haven' van de Zelfstandigenwet zal willen benutten, zullen veel arbeidsrelaties die géén arbeidsovereenkomst zijn, enkel een toets aan het nieuwe tweede lid behoeven wanneer kan worden vastgesteld dat daaraan wordt voldaan.

Deze wet introduceert met de zelfstandigentoets en de werkrelatietoets duidelijke criteria, waarmee wordt beoogd de beoordeling van wanneer geen sprake is van een dienstbetrekking eenvoudiger en beter voorspelbaar te maken voor betrokkenen. Dit sluit aan bij de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, die stelt dat heldere wetgeving essentieel is voor effectieve naleving en handhaving. Daarnaast helpt de introductie van de zelfstandigentoets bij het beter beoordelen van zaken die buiten de werkrelatie tussen opdrachtgever en zelfstandige liggen. De Hoge Raad heeft in de beantwoording van prejudiciële vragen in de zaak FNV/Uber aangeven dat het element 'extern ondernemerschap' gelijkwaardig en volwaardig moet worden meegewogen bij de kwalificatie. Dit element ligt echter buiten de arbeidsrelatie. Dit maakt de beoordeling van dit element lastig en bewerkelijk. Een aparte zelfstandigentoets heeft mede tot doel om de beoordeling van extern ondernemerschap in het kader van de Zelfstandigenwet eenvoudiger en eenduidiger te maken, ook in het toezicht en de handhaving.

De vraag welke impact dit wetsvoorstel heeft op de uitvoeringsorganisaties, zal onderdeel zijn van de uitvoeringstoetsen van de uitvoeringsorganisaties. Die zullen nog plaatsvinden.

Overigens verkent, zoals eerder toegelicht (zie paragraaf 4.3.2), de regering de mogelijkheid voor een derdenverklaring. Als die modelverklaring inderdaad tot stand komt, voorziet de regering geen wettelijke status voor dit instrument. Dat wil zeggen dat de verklaring geen verplichtend karakter krijgt en ook niet bindend kan worden ingeroepen ten opzichte van uitvoeringsinstanties.

Wel staat het uitvoerende organisaties vrij om de informatie uit een eventuele derdenverklaring te betrekken in de beoordeling. Tot slot is de verhouding met de Waadi voor de Nederlandse Arbeidsinspectie van belang. Die wordt in paragraaf 6.3 nader toegelicht.

CONCEPT

9. Evaluatie

Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het wetsvoorstel te kunnen meten, wordt het wetsvoorstel vijf jaar na de inwerkingtreding van de onderdelen van het wetsvoorstel in zijn geheel geëvalueerd.

In aanloop naar de inwerkingtreding wordt een evaluatiekader opgesteld en een nulmeting uitgevoerd. Aan de hand van het evaluatiekader wordt bepaald welke indicatoren relevant zijn voor de evaluatie (inclusief nulmeting). Ook wordt per indicator bepaald wie over gegevens beschikt en of het nodig is om aanvullende gegevens te verzamelen. Dit betreft kwantitatieve gegevens, zoals aantallen zzp'ers, een eventuele uitstroom van een overeenkomst van opdracht of aanneming van werk naar een arbeidsovereenkomst, uitgesplitst naar sectoren. Daarnaast kan ook gekeken worden naar kwalitatieve data, zoals enquêtes, interviews met werkenden (zowel in loondienst als zzp) en werkgevenden en uniformering van jurisprudentie. Hierin wordt ook aandacht besteed worden aan het doenvermogen van de werkenden.

Door middel van een nulmeting wordt de huidige situatie in kaart gebracht. Hier kan de situatie na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel (herhaalmeting) mee vergeleken worden. Waar mogelijk wordt bij de nulmeting gebruik gemaakt van de gegevens die in lopende en komende onderzoeken zijn verzameld.

Specifiek wordt aandacht besteed aan de vraag in hoeverre de maatregelen in het wetsvoorstel hebben geleid tot meer duidelijkheid voor werkgevenden en werkenden in het inrichten van hun arbeidsrelatie en verkleining van het grijze gebied.

Aangezien dit wetsvoorstel onderdeel uitmaakt van een breed pakket aan maatregelen op het gebied van zzp, en ook een nauwe samenhang met het brede arbeidsmarktpakket heeft, zal er ook in de evaluatie aandacht besteed worden aan de wijze waarop deze verschillende onderdelen van het brede arbeidsmarktpakket hebben bijgedragen aan de effecten. Hier wordt nadrukkelijk ook gekeken naar het waterbedeffect tussen de verschillende contractvormen. Als nodig worden onderdelen in samenhang geëvalueerd.

CONCEPT

10. Consultatie en adviezen

In deze paragraaf wordt de internetconsultatie, de uitvoeringstoetsen van de Belastingdienst, UWV en de Arbeidsinspectie, de reactie van het ATR en het advies van de Raad voor de rechtspraak besproken.

10.1. Internetconsultatie

Deze paragraaf wordt na de internetconsultatie geschreven.

10.2. Uitvoeringstoetsen

Deze paragraaf wordt na de uitvoeringstoetsen (Belastingdienst, Nederlandse Arbeidsinspectie, UWV) geschreven.

10.3. Overige adviezen

Deze paragraaf wordt na de consultatiefase geschreven.

11. Inwerkingtreding en overgangsrecht

11.1. Inwerkingtreding

Inwerkingtreding vindt op grond van artikel IV van het wetsvoorstel plaats bij koninklijk besluit. Het beoogde tijdstip van inwerkingtreding van de maatregelen in dit wetsvoorstel is 1 januari 2028, mits uitvoerbaar. Dat is in overeenstemming met de vaste verandermomenten. Ook wordt rekening gehouden met een minimuminvoeringstermijn, zodat betrokkenen de tijd hebben zich voor te bereiden op inwerkingtreding van het voorstel.

11.2. Overgangsrecht

Er is voor gekozen om geen overgangsrecht op te nemen, wat betekent dat de maatregelen bij inwerkingtreding onmiddellijke werking hebben. De onmiddellijke werking houdt in dat de regels van toepassing zijn op zowel arbeidsovereenkomsten die op 1 januari 2028 bestaan als op arbeidsovereenkomsten die op of na die datum ingaan. Die keuze komt voort uit het doel van de beoogde maatregel, namelijk het verschaffen van duidelijkheid over de kwalificatie van de arbeidsrelatie. En meer specifiek over de vraag wanneer er in ieder geval geen sprake is van gezag en er daarom als zelfstandige gewerkt kan worden.

De regering benadrukt dat het voorliggende wetsvoorstel niet leidt tot meer of minder personen die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst of juist als zelfstandige, maar vooral duidelijk maakt wanneer er in ieder geval geen sprake is van gezag. In die situatie kan er als zelfstandige gewerkt worden. Er worden dan ook geen andere uitkomsten van de beoordeling van de arbeidsrelatie verwacht. De criteria in de zelfstandigentoets en de werkrelatietoets zijn zo vormgegeven dat wordt vastgesteld wanneer er in ieder geval geen sprake is van “werken in dienst van (gezag)”. In dat geval is er geen arbeidsovereenkomst (en zal die er in de huidige situatie doorgaans ook niet zijn). De criteria van de zelfstandigentoets en de werkrelatietoets maken de beoordeling van de arbeidsrelatie eenvoudiger, waardoor partijen op meer duidelijkheid krijgen of er met en als zelfstandige kan worden gewerkt. Als niet aan de zelfstandigentoets, dan wel de werkrelatietoets wordt voldaan dient de beoordeling alsnog plaats te vinden aan artikel 7:610, eerste lid, BW. Ook voor deze groep verandert de (uitkomst van de) kwalificatie daarom niet. Op het moment van inwerkingtreding zullen daarom naar de verwachting van de regering geen arbeidsrelaties ‘van kleur verschieten’ in die zin dat zij voor inwerkingtreding als arbeidsovereenkomst kwalificeerden en na inwerkingtreding van de Zelfstandigenwet niet langer zo kwalificeren. Met de gevallen die voldoen aan de criteria van de Zelfstandigenwet is immers beoogd de gevallen te ondervangen waarin buiten twijfel staat dat geen sprake is van gezag.

CONCEPT

II. Artikelsgewijs

Artikel I (artikel 7:610, tweede lid, BW)
Met artikel I wordt een wijziging van artikel 610 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) voorgesteld. In een nieuw tweede lid wordt geregeld wanneer in ieder geval geen sprake is van werken in dienst van een werkgever als bedoeld in het eerste lid van artikel 7:610 BW, oftewel wanneer het element 'gezag' in een arbeidsrelatie ontbreekt. Het tweede lid bevat in de kern daarmee een negatieve afbakening van dit element. Deze beoordeling valt uiteen in een toets op de persoon (tweede lid, onderdeel a) en een toets op de specifieke arbeidsrelatie (tweede lid, onderdeel b). In het algemeen deel van deze memorie van toelichting zijn deze toetsen aangeduid als respectievelijk de zelfstandigentoets en de werkrelatietoets.

Wordt voldaan aan beide toetsen, dan is geen sprake van 'gezag' als bedoeld in het eerste lid van artikel 7:610 BW en is dus geen sprake van een arbeidsovereenkomst. Als aan slechts één van beide toetsen of aan beide toetsen niet voldaan is, dan kan niet geconcludeerd worden dat gezag in ieder geval afwezig is. In dat geval zal alsnog een toets op gezag moeten plaatsvinden. De toets wanneer wel sprake is van werken in dienst van een werkgever als bedoeld in artikel 7:610 BW, wordt met dit wetsvoorstel niet nader ingevuld. Deze toets zal dan ook plaatsvinden zoals deze nu ook plaatsvindt: jurisprudentie heeft de elementen arbeid, loon en gezag in de loop der jaren ingevuld en deze jurisprudentie vormt dan ook de basis voor de toets. Dat betekent in de kern dat de vraag of sprake is van een arbeidsovereenkomst wordt beantwoord aan de hand van de weging van alle relevante omstandigheden van het geval.

Met de woorden 'in ieder geval', genoemd in de aanhef van het tweede lid, wordt tot uitdrukking gebracht dat met dit voorstel niet uitputtend geregeld wordt wanneer geen sprake is van gezag. Voor de gevallen die voldoen aan alle indicaties genoemd in het tweede lid wordt bepaald dat gezag afwezig is en dus als zelfstandige kan worden gewerkt. Dat laat onverlet dat, als in een arbeidsrelatie niet voldaan is aan alle indicaties genoemd in het tweede lid, gezag nog steeds afwezig kan zijn. Om tot die conclusie te komen is dan echter nodig dat alle omstandigheden van het geval worden gewogen, op de wijze zoals voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ook de toets op artikel 7:610, eerste lid, BW plaatsvindt. Zie voor een toelichting op de verhouding tot het eerste lid ook paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Voor een uitgebreide toelichting op de zeven indicaties genoemd in het tweede lid, wordt verwezen naar de hoofdstukken 4 (zelfstandigentoets) en 5 (werkrelatietoets). Voor de indicatie opgenomen in het tweede lid, onderdeel a, onder i, geldt dat met de formulering 'in de periode tot en met vorig kalenderjaar' geregeld is dat gekeken wordt naar zowel vorig kalenderjaar als het lopende jaar, tot aan het toetsmoment waarop de arbeidsrelatie gekwalificeerd wordt. Als dus op 1 april 2028 de arbeidsrelatie gekwalificeerd wordt, betekent deze vormgeving dat opdrachtgevers tussen 1 januari 2027 en 1 april 2028 meegeteld worden.

Met de formulering van de indicaties, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, onder ii en iii, is ook voorzien in twee delegatiegrondslagen. Ten eerste worden de voorzieningen (ii) bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. Daarnaast worden de kenmerken (iii) bij algemene maatregel van bestuur vastgelegd. Zoals in hoofdstuk 4 omschreven is, is het voornemen om de volgende kenmerken op te nemen als 'basisvoorwaarden': KvK-inschrijving, btw-identificatienummer, zakelijke rekening of privérekening die hoofdzakelijk zakelijk gebruikt wordt, de werkende factureert zelf het uitgevoerde werk (tenzij sprake is van een vrijgestelde prestatie), de werkende hanteert een krediet en de werkende verricht uit hoofde van het bedrijf betalingen aan derden en kan worden aangesproken in geval van te late betaling).

Het huidige tweede lid van artikel 7:610 BW, dat een voorrangsregel voor gemengde overeenkomsten bevat, wordt vernummerd naar het vierde lid. Dit wetsvoorstel wijzigt deze regel niet.

Artikel I (artikel 7:610, derde lid, BW)
Op grond van het voorgestelde derde lid van artikel 7:610 BW wordt het minimumbedrag, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, onder ii, bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Dat betekent dat het bedrag, nadat het voor het eerst op die wijze is vastgesteld, daarna ook bij algemene maatregel van bestuur gewijzigd kan worden. Daarnaast biedt deze bepaling de grondslag om het bedrag steeds overeenkomstig de wijze, bedoeld in artikel 14, eerste lid, van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag te wijzigen. Dat betekent dat het bedrag jaarlijks

CONCEPT

per 1 januari geïndexeerd wordt. Hierbij wordt het bedrag vanwege de kenbaarheid van het bedrag naar beneden afgerond op hele euro's. Voor de indexering van het bedrag wordt steeds uitgegaan van het niet-afgeronde bedrag.

Artikel II (wijziging Wet voortgezet onderwijs 2020)
Artikel II bevat een technische wijziging van de Wet voortgezet onderwijs 2020. Aangezien op grond van artikel I van dit voorstel het tweede lid van artikel 7:610 BW wordt vernummerd naar het vierde lid, dient de verwijzing in artikel 2.103 van de Wet voortgezet onderwijs 2020 naar het tweede lid van artikel 7:610 BW ook aangepast te worden.

Deze memorie van toelichting wordt ondertekend mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

De Minister van Werk en Participatie,

A.A. Aartsen

CONCEPT