

Memorie van Toelichting Zelfstandigenwet

Initiatiefwetsvoorstel van de leden Aartsen (VVD) Vijlbrief (D66) Inge van Dijk (CDA) en Flach (SGP)

1. INLEIDING

2. DOELEN VAN DE WET

2.1 *Schetsen van maatschappelijk probleem*

2.1.1 De samenleving en de arbeidsmarkt is drastisch veranderd

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

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

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

2.2 *Schetsen van doelstellingen van het voorstel*

2.2.1 Het bieden van rechtszekerheid voor zelfstandigen en opdrachtgevers

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

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

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

2.3.1 Artikel 19 van de Grondwet

2.3.2 Jurisprudentie

2.3.3 Pogingen uit het verleden zonder aanpassing wettelijk kader

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

2.4 *Schetsen van beleidsanalyse achter gekozen inhoud en opzet van het voorstel*

2.4.1 Inspiratie uit het Belgische model

2.4.2 Keuze voor een wettelijke kwalificatie in plaats van jurisprudentie

2.4.3 Keuze voor een zelfstandigtoets

2.4.4 Keuze voor een werkrelatietoets

2.4.5 Keuze voor sectorale rechtsvermoeden

3. HOOFDLIJNEN VAN HET VOORSTEL

3.1 *Zelfstandigtoets*

3.2 *Werkrelatietoets*

3.3 *Sectoraal rechtsvermoeden*

3.4 *Commissie Beoordeling Toetsingskader Zelfstandigenwet*

4. UITVOERINGS- EN HANDHAVINGSASPECTEN

5. VERHOUDING TOT BESTAANDE EN KOMENDE WET- EN REGELGEVING

5.1 *Verhouding tot conceptwetsvoorstel Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (VBAR)*

5.2 *Verhouding tot conceptwetsvoorstel Basisverzekering Arbeidsongeschiktheid Zelfstandigen (BAZ)*

6. VERHOUDING TOT BESTAANDE EN KOMENDE EUROPESE EN INTERNATIONALE AFSPRAKEN

6.1 *Verhouding tot landspecifieke aanbevelingen Europees Semester*

7. VERHOUDING TOT HET SER MLT ADVIES

8. ADVISERING EN CONSULTATIE

1. Inleiding

Wanneer mag een persoon als zelfstandige werkzaamheden uitvoeren voor een zakelijke opdrachtgever? Dat is een vraag die op dit moment veel onrust en onzekerheid oplevert bij zelfstandigen, opdrachtgevers en handhavende instanties.¹ Dit wetsvoorstel heeft tot doel om een duidelijk wettelijk kader te introduceren die de kwalificatie van een werkrelatie uitgevoerd door een zelfstandige regelt. Hiermee wordt er rechtszekerheid geboden aan zelfstandigen en opdrachtgevers. De wetgeving wordt aangepast aan de moderne arbeidsmarkt en erkent de behoefte van veel zelfstandigen aan autonomie en vrijheid.² Daarnaast wordt er een gelijk spelveld op de arbeidsmarkt gecreëerd en de positie van de zelfstandige in de maatschappij versterkt zonder de positie van de werknemer te verzwakken. Een duidelijke definitie met wettelijke criteria van wie als zelfstandige mag werken zorgt er bovendien voor dat schijnzelfstandigheid in al haar verschijningsvormen beperkt wordt. Een wettelijk toetsingskader zorgt voor meer duidelijkheid dan de huidige holistische, casuïstische benadering. Dit maakt het identificeren van schijnzelfstandigheid en het handhaven hierop eenvoudiger.

Al bijna een decennium is er politieke discussie over de vraag of en wanneer iemand als een zelfstandige werkzaamheden mag verrichten. Het is de wetgever tot op heden niet gelukt een goed werkend antwoord te geven op deze vraag. Het is de rechtspraak geweest die met jurisprudentie dit wetgevende gat heeft proberen op te vullen, waarbij zij steeds heeft verwezen naar de verantwoordelijkheid van de wetgever om algemene wettelijke criteria te formuleren voor de kwalificatievraag.³ Dit alles bij elkaar heeft gezorgd voor veel rechtsonzekerheid bij zelfstandigen, opdrachtgevers en handhavende instanties. Het is de wetgevende macht niet gelukt om de afgelopen jaren tot een eenduidige oplossing te komen voor dit probleem. De ene kant van het politieke spectrum heeft moeite met het geven van vrijheid aan zelfstandigen om zelf invulling te geven aan hun werkende leven. De andere kant van het spectrum heeft niet willen kijken naar de bijkomende verantwoordelijkheden voor sociale bescherming en het ongelijke spelveld wat er soms is.

Dit wetsvoorstel brengt deze twee zaken in balans met elkaar. Hierdoor gaan vrijheid en verantwoordelijkheid hand in hand in dit wetsvoorstel. De initiatiefnemers hopen hiermee de politieke impasse te doorbreken en als medewetgever onze verantwoordelijkheid te nemen. Met dit wetsvoorstel willen de initiatiefnemers weer duidelijkheid en betere rechtszekerheid bieden aan zelfstandigen en opdrachtgevers, de wetgeving beter aan laten sluiten bij de moderne arbeidsmarkt en de behoefte aan autonomie vanuit zelfstandigen erkennen.

Dit wetsvoorstel bouwt voort op het SER-MLT-advies⁴, het daaruit voorgekomen arbeidsmarktpakket van het vorige en huidige kabinet en het advies van de Stichting van de Arbeid over een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor

¹ 'Onzekerheid rond schijnzelfstandigheid vertraagt groei zzp'ers, opdrachten blijven uit' – ZiPconomy

² [S1509-Kenmerken-van-de-zzp'er.pdf](#)

³ HR 24 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:443, r.o. 3.2.6.

⁴ Advies over sociaal-economisch beleid 2021-2025'Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving'; Sociaal-Economische Raad (2021)

zelfstandigen⁵. Zo stelt de SER dat ze “het gebruik van schijnconstructies [wil] tegengaan en tegelijkertijd de positie van echte zelfstandigen [wil] verbeteren.” Dit initiatiefwetsvoorstel is een alternatief voor de uitbreiding van het oorspronkelijke voorstel van de SER voor een rechtsvermoeden met een wettelijke verduidelijking van de arbeidsrelatie (het VBA onderdeel van het wetsvoorstel Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (conceptwet VBAR)). De initiatiefnemers zijn voorstander van het civiele rechtsvermoeden uit de conceptwet VBAR en sluiten zich daar bij aan. Enerzijds biedt dit wetsvoorstel meer duidelijkheid vooraf over de aard van de arbeidsrelatie en anderzijds meer bescherming aan de groep zelfstandigen.

⁵ “Keuze voor zekerheid; zelfstandigen standaard verzekerd tegen langdurig inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid”; Stichting van de Arbeid (2020)

2. Doelen van de wet

In de Nederlandse wet staat slechts een definitie van een opdrachtovereenkomst⁶ tussen partijen en een definitie van een arbeidsovereenkomst.⁷ Bij die laatste wordt de overeenkomst dwingend juridisch gereguleerd door het arbeidsrecht. Voor de wijze waarop men een werkrelatie tussen partijen moet kwalificeren, de vraag of de werkrelatie een arbeidsovereenkomst is of een opdrachtovereenkomst, is geen voldoende duidelijk wettelijk kader. Dit in tegenstelling tot onze Europese buurlanden. Voor de juiste kwalificatie van een werkrelatie zijn zelfstandigen, opdrachtgevers en handhavende instanties afhankelijk van jurisprudentie die zich heeft gevormd over de jaren. Dit is op zijn minst opvallend, gezien de grondwettelijke bepaling dat "het recht van iedere Nederlander op vrije keuze van arbeid wordt erkend".⁸ Ook diverse verdragen waar Nederland aan gebonden is stellen dit vast. Het is weliswaar zo dat er een *de facto* erkenning van zelfstandig werkenden bestaat op de Nederlandse arbeidsmarkt, maar deze wordt niet aan de hand van criteria afgebakend of erkend.

Het gebrek aan een duidelijk wettelijk kader voor de kwalificatie van een werkrelatie met een zelfstandige heeft de afgelopen jaren voor veel maatschappelijke problemen gezorgd. Perioden van onrust en onzekerheid onder zelfstandigen en opdrachtgevers wisselden elkaar af. Met het wegvallen van opdrachten en inkomsten voor zelfstandigen en maatschappelijke knelpunten voor opdrachtgevers tot gevolg.⁹ De overheid worstelt al jaren met deze kwestie. Nieuwe wetgevingsinitiatieven, een handhavingsmoratorium, modelovereenkomsten, webmodules, overheids campagnes: de politiek probeert al jaren dit probleem het hoofd te bieden zonder dat zij fundamenteel durft te kiezen voor duidelijke wettelijke criteria. Indieners zijn ervan overtuigd dat het wettelijk vastleggen van wettelijke criteria het verschil tussen werknemers en zelfstandigen kan verduidelijken, en het antwoord kan bieden op de maatschappelijke vraag: *"Onder welke voorwaarden mag een persoon als zelfstandige werkzaamheden uitvoeren voor een zakelijke opdrachtgever?"*

Met dit wetsvoorstel introduceren de initiatiefnemers een helder wettelijke kader voor de kwalificatie van een werkrelatie met daarbij duidelijke criteria voor de werkrelatie én de zelfstandige zelf, met oog voor kenmerken van sectoren. Met die laatste twee elementen hebben de initiatiefnemers ook oog voor het gelijke speelveld tussen zelfstandig werkenden en werknemers, en de bescherming van zelfstandigen tegen risico's als arbeidsongeschiktheid. Ook misbruik wordt hiermee bestreden. Daarnaast introduceert dit wetsvoorstel een Commissie Beoordeling Toetsingskader Zelfstandigenwet, die beoordelingen kan geven aan partijen over de beoordeling van het toetsingskader. Werkenden die twifelen of hun overeenkomst niet eigenlijk een arbeidsovereenkomst hoort te zijn kunnen hier dus ook om een beoordeling of advies vragen. Dit zorgt voor meer (rechts)zekerheid en verlicht de druk op de handhavende instanties en de rechtspraak.

⁶ Artikel 7:400 BW: De overeenkomst van opdracht is de overeenkomst waarbij de ene partij, de opdrachtnemer, zich jegens de andere partij, de opdrachtgever, verbindt anders dan op grond van een arbeidsovereenkomst werkzaamheden te verrichten die in iets anders bestaan dan het tot stand brengen van een werk van stoffelijke aard, het bewaren van zaken, het uitvoeren van werken of het vervoeren of doen vervoeren van personen of zaken.

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

⁸ Artikel 19 lid 3 Grondwet.

⁹ ['Onzekerheid rond schijnzelfstandigheid vertraagt groei zzp'ers, opdrachten blijven uit' – ZIPconomy](#)

2.1 Schetsen van maatschappelijk probleem

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

2.1.1 De samenleving en de arbeidsmarkt is drastisch veranderd

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

De arbeidsmarkt in Nederland heeft in de afgelopen eeuw ingrijpende veranderingen doorgemaakt. Arbeid, loon en gezag waren in het verleden heldere (dwingende) concepten voor alle vormen van werk. In de moderne tijd is er echter een steeds grotere groep mensen die behoefte heeft aan autonomie en zelfstandigheid. Zij wensen autonomie over hun werkende leven en willen graag werken als zelfstandigen door middel van een opdrachtovereenkomst. Dankzij bijvoorbeeld technologische vooruitgang en ICT kunnen steeds meer mensen tijden plaatsafhankelijk werken, wat productie goedkoper kan maken. Deze behoefte botst de laatste jaren steeds meer op het dwingende karakter van het arbeidsrecht. Omdat de Nederlandse wet geen voldoende duidelijk wettelijk kader voor de kwalificatie van een werkrelatie kent, heeft dit afgelopen jaren tot veel problemen geleid. Deze initiatiefwet beoogt een betere juridische grondslag te bieden die recht doet aan de realiteit van de moderne arbeidsmarkt en aan de behoefte van een groeiende groep mensen om autonoom en zelfstandig te werken.

Hoewel de groep zelfstandigen sterk is gegroeid, geldt voor het overgrote deel van de werkenden nog steeds een duidelijke voorkeur voor werknemerschap onder een werkgever. Veel ondernemingen streven ernaar om mensen duurzaam aan zich te binden, omdat dit stabiliteit biedt en investeringen in personeel beter rendeert.¹⁰ De initiatiefnemers erkennen dat werkgeverschap aantrekkelijk moet blijven, evenals het werknemerschap, daarom is het versterken van de positie van zelfstandigen slechts één kant van het verhaal. Zoals ook is geadviseerd door de SER is het even belangrijk om te kijken naar onwenselijke vormen van flexibele arbeid. Dit wetsvoorstel streeft ernaar om deze balans te herstellen door een duidelijker onderscheid te maken tussen werknemers, zelfstandigen en ongewenste (al dan niet gedwongen) vormen van zelfstandigheid.

2.1.1.1 Verandering arbeidsmarkt sinds 1907

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

¹⁰ WRR: Arbeidsrelaties in beweging. Een overzicht van de literatuur naar de inzet van de factor arbeid p. 27-28.

echter om naast deze vorm van arbeidsrelatie ook de ontwikkeling van een groeiende groep zelfstandigen te erkennen en hen een zelfde rechtszekerheid te bieden.

De structuur van de arbeidsmarkt is in de afgelopen eeuw ingrijpend gewijzigd. Begin 20e eeuw bestond de Nederlandse beroepsbevolking grotendeels uit werknemers in loondienst, waarbij zelfstandigen (met en zonder personeel) veelal werkten in traditionele beroepen zoals landbouw, ambachten en detailhandel. De daling van het aandeel zelfstandigen begon al rond 1900 en zette door tot in de jaren 80 van de vorige eeuw. Waar in 1900 nog circa 26,4% van de werkenden zelfstandig was, daalde dit percentage tot 15,8% in 1960.¹¹

Opkomst van de zelfstandig werkenden

Vanaf de jaren 80 vond een ommekeer plaats. De Nederlandse economie veranderde door de globalisering en technologische vooruitgang. Ook was er sprake van een hyperspecialisatie van individuele werkenden bijvoorbeeld in de dienstensector. De opkomst van informatietechnologie en communicatiemiddelen maakte het mogelijk om op zelfstandige basis te werken zonder de infrastructuur van een groot bedrijf. Dit zorgde voor een kentering in de werkgelegenheidsstructuur: steeds meer mensen verkozen zelfstandig ondernemerschap boven loondienst. Deze verschuiving heeft voordelen gebracht, zoals flexibiliteit en autonomie voor werkenden, maar heeft ook geleid tot nadelige effecten.¹² Ten tijde van de recente economische crisis in de jaren '10 van de 21^e eeuw zijn er in bepaalde sectoren werknemers gedwongen om te werken als zzp'er. In sectoren zoals de zorg en het onderwijs was de groei van zelfstandigen vaak meer een reactie op knellende arbeidsvoorwaarden en beperkte loopbaanperspectieven, wat een vicieuze cirkel creëert van personeelstekorten en hogere werkdruk.

Veranderende drijfveren

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

¹¹ S. Wennekers en M. Folkeringa, *The Development of the Self-Employment Rate in the Netherlands 1899–1997*, Scales Paper (2002), 3–16.

¹² C. Hartog en S. Wennekers, *De twee gezichten van de ondernemerschapsrevolutie en hun betekenis voor Nederland*, Rapport M200914 (Zoetermeer: EIM, 2009).

zelfstandigheid kan worden beperkt en sociale bescherming breder kan worden georganiseerd.

Arbeidsrecht en een veranderende arbeidsmarkt

Het arbeidsrecht is sinds 1907 gebaseerd op een duidelijk onderscheid tussen werkgevers en werknemers, waarbij de werknemer beschermd wordt binnen een loondienstverband. De wetgeving die ziet op de keuze voor en de kwalificatie van een werkrelatie is echter nooit veranderd, ondanks de enorme maatschappelijke verschuiving. Werkend Nederland ziet er simpelweg anders uit dan de periode waarin de wetgeving is gemaakt. Van 'personae miserabiles' is vaak al lang geen sprake meer. De meerderheid van de werkenden zegt door aanhoudende arbeidsmarktkrapte een betere onderhandelingspositie te hebben, en meer mogelijkheid te hebben om kritischer naar het aanvaarden van werk te kijken.¹³ De wetgever heeft tot op heden onvoldoende de positie van zelfstandigen op de arbeidsmarkt geregeld en gereguleerd, met de huidige problemen tot gevolg.

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

2.1.1.2 Drijfveren zzp'ers

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

Uit onderzoek¹⁴ van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijken de volgende vijf drijfveren het belangrijkste te zijn bij de keuze voor zelfstandigheid:

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

¹³ <https://www.zipconomy.nl/2022/08/werknemers-zijn-kritischer-over-werk-door-krappe-arbeidsmarkt/>

¹⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp/wat-zijn-redenen-om-zzp-er-te-worden->

- 'Ik zocht een nieuwe uitdaging'.

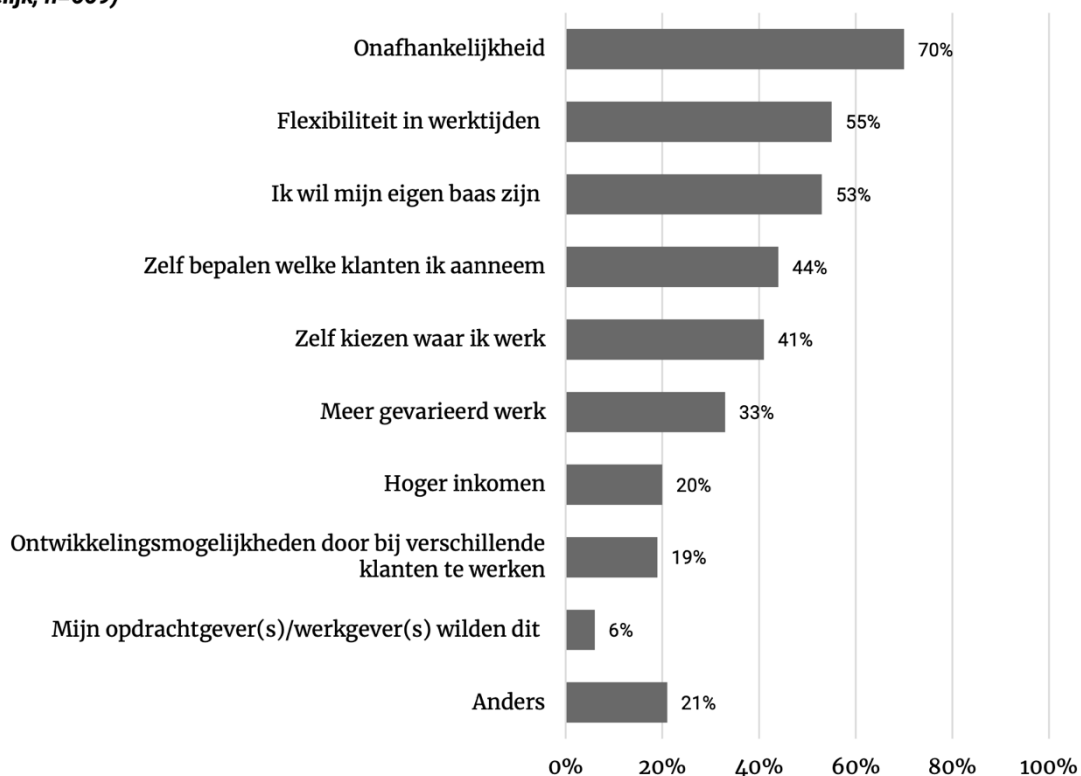
Verdiensten spelen ook een rol, maar deze reden komt pas op plek zeven, aldus het CBS. Er is hier dus meer gaande dan slechts een fiscale prikkel die mensen voor zichzelf laat beginnen.

Uit het rapport 'Grip op het zzp-dossier. Feiten en cijfers over zelfstandigen.', dat zich ook baseert op cijfers van het CBS en TNO blijkt dat autonomie de belangrijkste reden blijft waarom mensen kiezen voor het zzp-schap. Bijna 47% van de zelfstandigen gaf aan dat regie over de eigen werkdag de doorslaggevende factor was om als ondernemer aan de slag te gaan, een percentage dat gestaag is gestegen sinds 2015 (35%). Ook het vermijden van een traditionele werkgever speelt een rol: in 2023 zei 32% van de zzp'ers dat zij niet (meer) voor een baas wilden werken, wat een toename is vergeleken met eerdere jaren. Dit bevestigt het beeld dat zelfstandigheid vaak een bewuste keuze is, gedreven door de wens naar flexibiliteit en zeggenschap over het eigen werk.¹⁵ Daarnaast stelt het rapport dat 'gedwongen zzp-schap' nauwelijks voorkomt. Slechts 2,7% van de ondervraagde zzp'ers gaf aan dat hun werkgever hen min of meer dwong om als zelfstandige te werken, wat betekent dat het overgrote deel om andere redenen kiest voor het zzp-schap.

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

¹⁵ <https://www.zipconomy.nl/whitepaper/grip-op-het-zzp-dossier-feiten-en-inzichten-over-zelfstandigen-zonder-personeel-in-2023/>

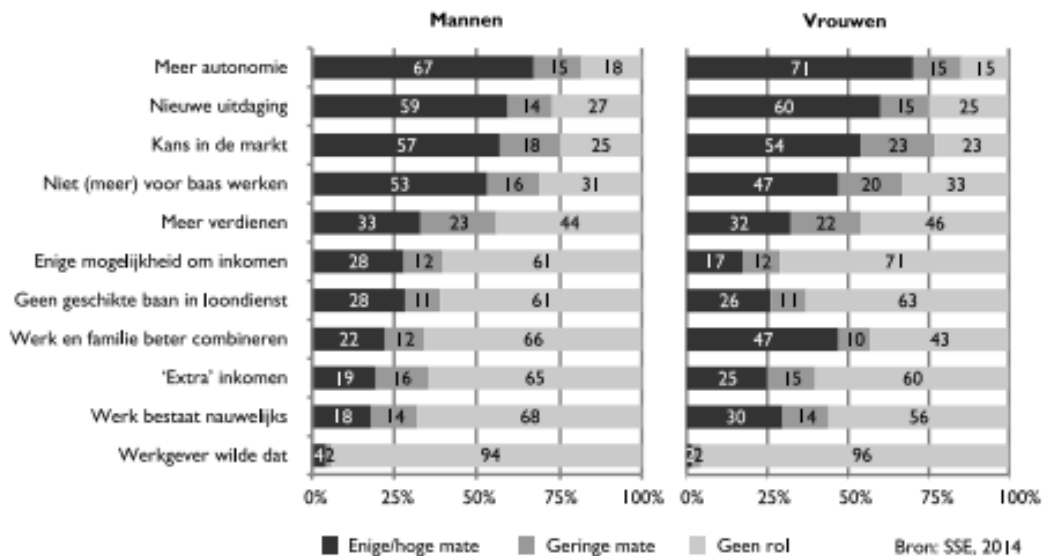
Figuur 2.1 Wat waren voor u de belangrijkste redenen om als zzp'er te gaan werken? (meerdere antwoorden mogelijk, n=669)



De belangrijkste afweging in het kiezen tussen een baan in loondienst en werken als zzp'er is dus de afweging zekerheid en vrijheid. Werknemers genieten doorgaans van meer financiële zekerheid, met een vast maandsalaris, bescherming bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, en aanvullende arbeidsvoorwaarden. Daartegenover staat dat zij te maken hebben met een gezagsverhouding: de werkgever bepaalt hoe het werk wordt uitgevoerd en eist verantwoording. Zzp'ers hebben minder inkomenszekerheid, maar profiteren juist van grote vrijheid in het bepalen van hun werkzaamheden, werktijden en locaties.¹⁶ De krappe arbeidsmarkt verstevigt echter de onderhandelingspositie van zelfstandigen, waardoor zij niet langer per definitie een kwetsbare positie innemen.

In onderstaande tabel uit 2014 zijn de verschillende startmotieven op basis van geslacht onderverdeeld:

¹⁶ Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 2017 (33) 3



Sjanne Marie van den Groenendaal (Tilburg University) heeft in 2021 promotieonderzoek gedaan naar de verschillende startmotieven van zzp'ers. In haar onderzoek probeert ze antwoord te krijgen op de volgende vraag: wat drijft mensen om zelfstandig ondernemer te worden? Uiteindelijk heeft zij zeven typen zzp'ers geïdentificeerd. Dit zijn de volgende 7:

- Autonomen, 30%: Mensen die zelf willen bepalen hoeveel en wanneer ze werken.
- Beroepsmatige zzp'ers, 17%: Beroepsuitoefenaars met een vak dat meestal op zzp-basis wordt uitgeoefend.
- Uitdagingzoekers, 14%: Types die op zoek zijn geweest naar een uitdaging en altijd al als zelfstandige hebben willen werken.
- Vluchters, 13%: Personeel dat niet meer voor een baas wil werken of wegvlucht van een bepaalde werksfeer.
- Familiebedrijf zzp'ers, 11%: Zelfstandige ondernemers die een familiebedrijf overnamen.
- Rasondernemers, 8%: Ondernemers die altijd al als zelfstandige hebben willen werken.
- Gedwongen zzp'ers, 7%: Mensen die vanwege ontslag of gebrek aan een baan als zzp'er zijn begonnen.

Ook in het promotieonderzoek van Van Groenendaal wordt aangetoond dat intrinsieke motivatie en autonomie de belangrijkste startmotieven zijn om te kiezen voor het zelfstandig ondernemerschap. In tegenstelling tot de hardnekkige opvatting, blijkt uit dit promotieonderzoek ook weer dat gedwongen zzp'ers de kleinste groep vormen.¹⁷

SEO Economisch Onderzoek deed in 2023, in opdracht van HeadFirst Group, onderzoek naar de economische en maatschappelijke waarde van zelfstandig professionals. Toen is ook gevraagd naar de startmotieven van zelfstandige professionals. In de enquête noemen zzp'ers het vaakst als belangrijke reden dat

¹⁷ <https://goudenschil.nl/startmotieven-van-zzpers/#:~:text=Push%20startmotieven%20zijn%20negatieve%20redenen,vaak%20over%20deze%20negatieve%20startmotieven.>

ze zelf kunnen bepalen hoeveel en wanneer ze werken (57 procent, zie Tabel 2.1). Daarnaast worden het méér kunnen verdienen als zelfstandige (40 procent) en het niet meer voor een baas willen werken (33 procent) relatief vaak genoemd als belangrijke redenen. “Altijd al als zelfstandige hebben willen werken” (31 procent), “werk en privé beter kunnen combineren” (24 procent) en “een nieuwe uitdaging” (21 procent) zijn ook veelgenoemde motieven onder zzp’ers. Dat hun beroep meestal als zelfstandige wordt uitgevoerd, dat er geen goede werksfeer in de vorige baan was, een ontslag of geen contractverlenging als werknemer en het niet kunnen vinden van een geschikte baan als werknemer spelen naar eigen zeggen veel minder vaak of geen rol (5 tot 8 procent). Dit geldt ook voor het gedwongen overstappen van werknemer naar zelfstandige en het instappen in een familiebedrijf (tot 2 procent).

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

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

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

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

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

Daarnaast tonen studies aan dat de meeste zzp’ers tevreden zijn met hun zelfstandige bestaan, vooral vanwege de vrijheid die het biedt. De opkomst van

zzp'ers wordt echter niet eenduidig verklaard door een toename van individualisering, aangezien landen met een hoge mate van individualisme niet per se meer zzp'ers hebben.

Schijnzelfstandigheid

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

2.1.1.3 Het aantal zzp'ers is de afgelopen jaren gegroeid

De afgelopen decennia heeft Nederland een ongekennde groei van zzp'ers doorgemaakt. Waar het aantal zelfstandigen in de jaren 80 en 90 nog beperkt was tot specifieke sectoren zoals de bouw en creatieve industrie, is het zelfstandig ondernemerschap zonder personeel inmiddels in vrijwel alle sectoren terug te vinden. In het eerste kwartaal van 2022 telde Nederland 1.120.000 zzp'ers, een stijging van 70.000% ten opzichte van 1988, toen de Belastingdienst de term voor het eerst introduceerde. Inmiddels hebben we het over 1,8 miljoen zzp'ers, waarvan 1,2 miljoen dit als fulltime bezigheid hebben. Daarvan werken er zo'n 610.000 als 'zzp'er eigen arbeid' voor zakelijke opdrachtgevers.¹⁸

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

Het is om die reden vooral interessant om te kijken naar waar de groei zit binnen de zzp-populatie. Het aantal zzp'ers dat eigen arbeid aanbiedt groeit harder dan zzp'ers die bijvoorbeeld producten verkopen. In 2013 bood 68% van zzp'ers eigen arbeid aan, in 2023 lag dit percentage op 84%. De groei zit dus voornamelijk in deze groep, waar ook de discussie rondom de kwalificatievraag speelt.¹⁹ Dit is ook de doelgroep waar weinig (financieel) startkapitaal voor nodig is: met eigen kennis, expertise en menselijk kapitaal komt een startende zelfstandige al een heel eind.

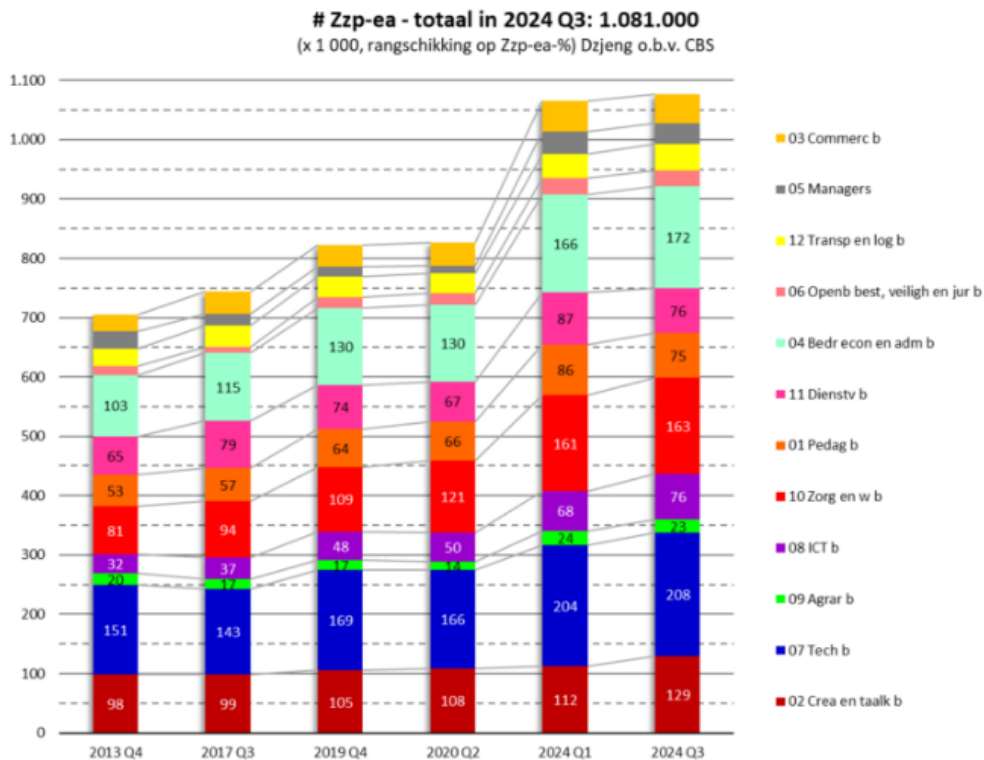
Ook als percentage van de totale beroepsbevolking zien we een stijging van zelfstandigen. In het vierde kwartaal van 2024 waren er 1.091 miljoen zzp'ers eigen arbeid op een totaal van 9.809 miljoen werkenden (totale beroepsbevolking). Dit is ongeveer 11 procent van de totale beroepsbevolking. In

¹⁸ <https://headfirst.group/rapport/grip-op-het-zzp-dossier/>

¹⁹ <https://www.zipconomy.nl/whitepaper/grip-op-het-zzp-dossier-feiten-en-inzichten-over-zelfstandigen-zonder-personeel-in-2023/>

2013 lag dit percentage op 8,2 procent. Er is dus recentelijk sprake van een groei, maar geen explosieve groei, aangezien de totale beroepsbevolking ook groeit (en het aantal werkenden met een vaste arbeidsovereenkomst).

Interessant is ook om te kijken naar in welke beroepsgroepen die 1.091 miljoen zzp'ers eigen arbeid werkzaam zijn. Dan vinden we die vooral terug in de technische beroepen, economisch-administratief, zorg en creatief-taalkundige beroepen (*onderstaande tabel is afkomstig van Wim Davidse en gebaseerd op derde kwartaal van 2024*).



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

2.1.2.1 Gebrek aan juridische status en wettelijk kader zorgt voor problemen

Op de arbeidsmarkt zijn zowel werknemers als zelfstandigen actief. Er bestaan verschillende overeenkomsten op basis waarvan arbeid kan worden verricht. Anno 2025 is de arbeidsovereenkomst nog steeds de meest voorkomende vorm: ruim 5,5 miljoen werkenden hebben een vaste arbeidsovereenkomst.²⁰ Dit aantal blijft groeien en lag vijf jaar geleden, in het vierde kwartaal van 2020, nog op ruim 5,1 miljoen. Daarbij moet niet vergeten worden dat veel flexcontracten ingevuld worden door bijbanen van jongeren, of contracten zijn met een goed perspectief op een vast contract. De arbeidsovereenkomst heeft een duidelijke wettelijke afbakening binnen het arbeidsrecht. Artikel 7:610 van het Burgerlijk Wetboek stelt dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst als er arbeid wordt verricht, loon

²⁰ [Verhouding vast-flex-zelfstandig - Flexbarometer](#)

wordt betaald en gezag wordt uitgeoefend. Wanneer aan deze criteria wordt voldaan, is er per definitie sprake van werknemerschap.

Voor zzp'ers ontbreekt echter deze rechtszekerheid. Hun positie lijkt minder sterk te zijn dan die van de werknemer in loondienst: als een rechter of de Belastingdienst besluit dat er sprake is van 'gezag' vallen zij onmiddellijk onder de arbeidsovereenkomst. Dit heeft geleid tot een lange periode van onduidelijkheid, politieke discussies en onzekerheid onder zzp'ers en opdrachtgevers.

De opkomst van de zzp'er verliep moeizaam en ging gepaard met discussies over schijnzelfstandigheid en belastingvoordelen. Begin jaren 2000 vond er een koerswijziging plaats waarin het belang van zzp'ers als ondernemers werd erkend. Om meer duidelijkheid te bieden over de arbeidsrelatie tussen opdrachtnemers (zoals zzp'ers) en opdrachtgevers werd de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) ontwikkeld en in 2005 ingevoerd. De VAR heeft tot 1 mei 2016 dienstgedaan en werd afgeschaft door de wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA). Deze wet poogde met modelovereenkomsten de positie van zelfstandigen te regelen. De invoering van deze wet in 2016 veroorzaakte echter zoveel chaos en paniek dat er werd besloten tot een handhavingsmoratorium wat bijna 10 jaar heeft geduurd. Sindsdien is er sprake van voortdurend politieke en maatschappelijke discussie over de positie van zzp'ers zonder dat de wetgever tot wetgeving is gekomen. De rechtelijke macht heeft met jurisprudentie gepoogd dit gat van de wetgever op te vullen en om zo veel als mogelijk handvatten te bieden voor de kwalificatievraag. Ondanks deze jurisprudentie is er in de praktijk niet meer duidelijkheid of rechtszekerheid bij zelfstandigen en opdrachtgevers. Vanuit partijen uit de zelfstandigenpraktijk is in de jaren van het handhavingsmoratorium herhaaldelijk tevergeefs gevraagd om alternatieve wetgeving, zoals de Ondernemersverklaring.²¹

Het gebrek aan erkenning voor zelfstandigen is niet langer houdbaar. Op dit moment werken ruim 1,2 miljoen mensen fulltime als zzp'er, zonder een duidelijke wettelijke basis die hun positie onderscheidt van die van werknemer. Zij zijn afhankelijk van wisselend beleid, jurisprudentie en handhavingspraktijken. Dit leidt tot onzekerheid bij zowel zzp'ers als hun opdrachtgevers. Artikel 7:610 BW maakt het in de praktijk lastig om rechtszekerheid te krijgen voor het sluiten van een overeenkomst van opdracht. De Hoge Raad heeft op 6 november 2020 bovendien bepaald dat de bedoeling van partijen hierbij niet relevant is in de kwalificatiefase.²² Dit kan ertoe leiden dat een zelfstandige tegen zijn eigen wens in als werknemer wordt aangemerkt. Deze wet zal dit repareren en de bedoeling van de partijen terugbrengen als onderdeel van de kwalificatie van de werkrelatie.

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

²¹ <https://www.rtl.nl/geld-en-werk/artikel/1591/de-ondernemersverklaring-de-oplossing-voor-zzpers>

²² ECLI:NL:HR:2020:1746

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

Zowel zelfstandigen als opdrachtgevers hebben behoefte aan duidelijkheid vooraf over de aard van de werkrelatie. Dit voorkomt naheffingen en boetes en biedt duidelijkheid over de vraag of de werkende onder de werknemersverzekeringen of pensioenplicht valt. Of er sprake is van een arbeidsovereenkomst of een overeenkomst van opdracht, hangt op dit moment af van alle relevante feiten en omstandigheden van het geval, gezien in onderlinge samenhang inclusief zaken die zich afspelen buiten de arbeidsrelatie. Deze holistische toetsing, bevestigd door de Hoge Raad in de zaak FNV/Uber, betekent dat pas achteraf kan worden vastgesteld welke overeenkomst van toepassing is. Zekerheid is dus pas na een toets die per casus verschilt mogelijk. Dit zorgt voor spanning tussen de toetsing achteraf en de wens om vooraf zoveel mogelijk zekerheid te verkrijgen.

De feitelijke uitvoering van het werk staat centraal bij het beoordelen van de arbeidsrelatie. Alle omstandigheden dienen te worden meegewogen, waarbij geen enkele omstandigheid op zichzelf doorslaggevend is. Hierdoor is het moeilijk om vooraf absolute zekerheid te bieden over de aard van de arbeidsrelatie. De open normen van het arbeidsrecht, de holistische toetsing en de veelvuldige jurisprudentie maken het ingewikkeld om te bepalen of er sprake is van een arbeidsovereenkomst. Een nieuwe gerechtelijke uitspraak of handhavingstrategie van de Belastingdienst kan bovendien de situatie opnieuw veranderen.

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

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

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

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

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

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

De rechtsonzekerheid komt voort uit het feit dat er geen duidelijk wettelijk kader bestaat voor de kwalificatie van een arbeidsrelatie. Duidelijkheid aan de voorkant, cruciaal voor rechtszekerheid, ontbreekt veelal. 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, maar ook echte zelfstandigen die door rechtsonzekerheid hun opdrachten zien verdwijnen.

2.1.3.1 Wegvallen opdrachten door rechtsonzekerheid opdrachtgevers: inkomensverlies en maatschappelijke gevolgen

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

Al eerder concludeerde de regering in het conceptwetsvoorstel VBAR dat 'de contra-indicaties die in jurisprudentie wijzen op de afwezigheid van een arbeidsovereenkomst, niet eenduidig zijn vastgelegd en ook in jurisprudentie wisselend terugkomen.' Opdrachtgevers en zelfstandigen moeten bij het aangaan van hun werkrelatie elke keer dus een unieke puzzel zien te leggen, waarvan de Belastingdienst en *in ultimo* de rechter achteraf kunnen oordelen dat de puzzelstukjes verkeerd liggen.

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. Zo komt het ook voor dat opdrachtgevers en zelfstandigen te goeder trouw veel tijd kwijt zijn aan het voldoen aan de huidige kwalificatievraag. Dit is tijd die ten koste gaat van ondernemen, en schaadt de Nederlandse arbeidsproductiviteit. Sommige ondernemers, organisaties en overheden kiezen er door de rechtsonzekerheid zelfs voor om helemaal geen zelfstandigen meer in te huren, uit angst voor naheffingen of boetes. Dit is een onwenselijke ontwikkeling. Economische kansen worden niet verzilverd als werkrelaties niet plaats vinden door onzekerheid. Minder economisch verkeer betekent ook minder belastinginkomsten waar we onze publieke voorzieningen van betalen. De huidige zelfstandigenimpasse haalt de energie en dynamiek uit onze economie en belemmert ondernemerschap.

Zowel zelfstandigen als opdrachtgevers wensen zoveel mogelijk duidelijkheid vooraf te krijgen over de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Op dit moment missen

zij duidelijkheid hierover. Dit kwam nogmaals naar voren in de monitor schijnzelfstandigheid van Ipsos I&O. Het belangrijkste gemis bij zowel zelfstandigen als opdrachtgevers is duidelijkheid.²³

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

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

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

Er hangt voor opdrachtgevers veel af van deze (on)duidelijkheid. Er is druk op de kwalificatievraag, omdat het arbeidsrecht doorwerkt in het socialezekerheidsrecht (wel of niet betalen van premies) en de fiscaliteit (wel of geen recht op fiscale aftrekposten). Door deze onduidelijkheid vooraf en het feit dat beide partijen risico's dragen, wordt er risico's overhandeld door voornamelijk opdrachtgevers. Dit leidt nu al tot een verlies van opdrachten voor échte zzp'ers en zo dus ook een verlies aan inkomsten.²⁴ Ondernemingen zullen door onzekere wetgeving bovendien investeringen uitstellen of schrappen. Dit kan voor alle partijen op de arbeidsmarkt en de economie als geheel schadelijk zijn.

De huidige rechtsonzekerheid leidt niet alleen tot economische schade, maar veroorzaakt ook maatschappelijke problemen. Zelfstandigen worden geconfronteerd met een juridisch grijs gebied waarin zij voorlopig belastingtechnisch als ondernemers worden behandeld, maar tegelijkertijd risico lopen om met terugwerkende kracht als werknemer te worden gekwalificeerd. Dit gebrek aan duidelijkheid belemmert zelfstandigen in het plannen van hun toekomst. Een plotselinge kwalificatie als werknemer zorgt voor minder opdrachten en minder inkomsten per opdracht. Met deze onzekerheid in het achterhoofd is het niet mogelijk om te sparen voor de toekomst, iets achter te laten voor je kinderen of een huis te kopen.

Uit onderzoeken, zoals de monitor schijnzelfstandigheid van Ipsos I&O, blijkt dat een substantieel deel van de zelfstandigen zich onzeker voelt over hun juridische status. Deze onzekerheid zorgt ervoor dat zelfstandigen risico's vermijden en terughoudend zijn met het aangaan van nieuwe opdrachten of investeringen.

²³ <https://open.overheid.nl/documenten/054920f9-e73a-4348-986b-217f348fecb9/file>

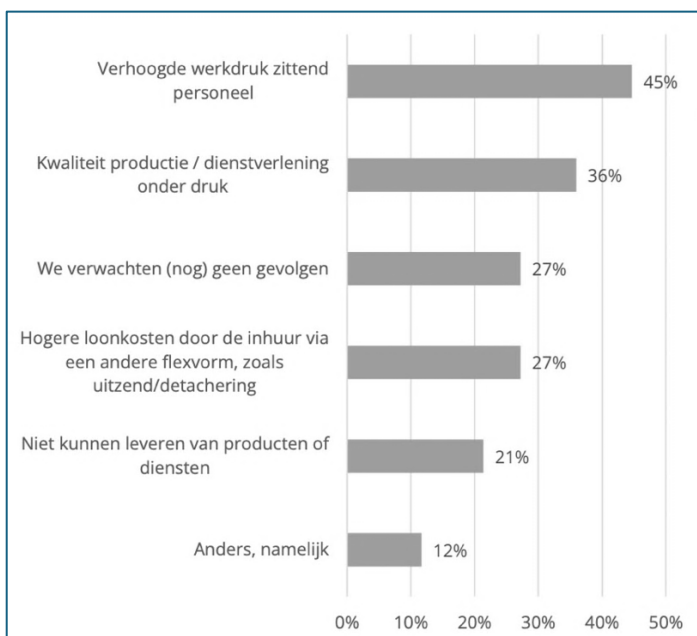
²⁴ <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-economie/is-de-onrust-onder-zzp-ers-terecht-en-nog-zes-vragen-over-de-controle-op-schijnzelfstandigheid~b6e59986/>

Hierdoor wordt niet alleen de groei van hun ondernemingen belemmerd, maar kan dit ook leiden tot stress en onzekerheid over hun inkomen en rechtspositie.

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

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

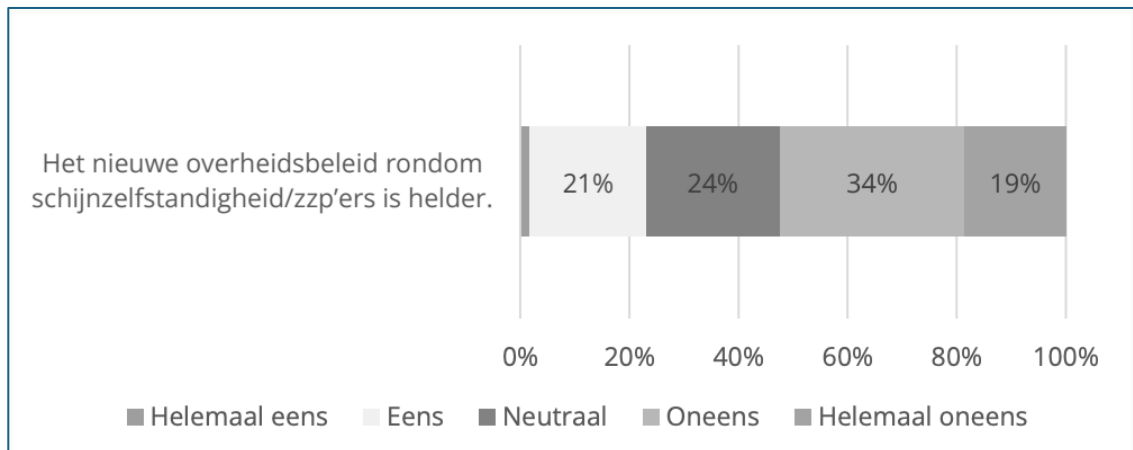
Sinds de aankondiging van het opheffen van het handhavingsmoratorium per 1 januari 2025 zien we de eerste effecten van deze rechtsonzekerheid en risicoavers gedrag bij opdrachtgevers. Uit onderzoek van de AAVN blijkt dat de helft van de werkgevers dit jaar minder of helemaal geen zzp'ers meer inhuurt.²⁵ Ook zijn er bij 45 procent van de werkgevers zorgen over de meer werkdruk onder het eigen personeel door verminderde inzet van zelfstandigen. Ruim een derde van de werkgevers maakt zich zorgen over de kwaliteit van hun productie of dienstverlening, nu zij minder of geen zzp'ers inhuren. En zelfs een vijfde verwacht dat zij op termijn bepaalde producten of diensten niet meer kunnen leveren door de onzekerheid rondom het inhuren van zelfstandigen.



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

²⁵ <https://www.aavn.nl/platformeconomie-zzpers/nieuws/helft-werkgevers-stopt-of-vermindert-inhuur-zzpers/#:~:text=De%20helft%20van%20de%20werkgevers,ers%20in%20loondienst%20te%20nemen.>

(23%).²⁶



Onder zelfstandigen is hetzelfde beeld zichtbaar. Ruim 43 procent van de zelfstandig ondernemers ervaart onzekerheid over hun toekomst als gevolg van het huidige beleid rondom (schijn)zelfstandigheid. Dat blijkt uit achterbanraadplegingen van leden van Vereniging Zelfstandigen Nederland. In totaal namen hier 3960 zelfstandigen aan deel, verdeeld over diverse sectoren. 73% van de ondervraagden merkt ander gedrag vanuit de opdrachtgevers dan voorheen. Het merendeel van de respondenten (56%) werkt langer dan tien jaar als zzp'er; 5% is minder dan twee jaar geleden het eigen bedrijf gestart. 53% van de respondenten geeft aan er het komend jaar qua inkomsten op achteruit te gaan. 8% daarvan verwacht zelfs (bijna) alle inkomsten te verliezen.²⁷

Maatschappelijke gevolgen

Niet alleen voor individuele zzp'ers leidt onzekerheid tot grote gevolgen. De maatschappelijke problemen door de rechtsonzekerheid worden al snel zichtbaar. In de zorg leidt het niet meer inhuren van zzp'ers ertoe dat operaties niet doorgaan en wachtlijsten langer worden. Ook blijkt dat ziekenhuizen in de regio's Den Haag en Leiden de zorg moeten afschalen hierdoor. Zij willen geen zzp'ers meer inroosteren omdat de Belastingdienst sinds januari controleert op schijnzelfstandigheid.²⁸ Ook bij particuliere instellingen die volwassenenonderwijs aanbieden in het kader van Leven Lang Leren – een belangrijk doel – dreigt een leegloop van docenten die volgens de Belastingdienst niet meer als zzp'er mogen lesgeven.²⁹ Deze docenten willen alleen als freelancers lesgeven, en anders niet.

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

²⁶ Ledenonderzoek AWVN: Impact opheffen handhavingsmoratorium op inzet zzp – 13/02/25

²⁷ <https://www.zelfstandigennederland.nl/persbericht-vzn-aanpak-schijnzelfstandigheid-schiet-zijn-doel-ver-voorbij/>

²⁸ <https://fd.nl/economie/1549497/ziekenhuizen-minder-operaties-door-verlies-flexkrachten>

²⁹ <https://fd.nl/samenleving/1547267/zzp-handhaving-hakt-erin-voor-honderden-private-opleiders>

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

Het ontbreken van een duidelijke wettelijke positie van zelfstandigen heeft geleid tot een ongelijk speelveld tussen zelfstandigen en werknemers. Waar werknemers verplicht verzekerd zijn tegen arbeidsongeschiktheid en vaak verplicht pensioen opbouwen via hun werkgever, moeten zelfstandigen dit zelf regelen. Ook op fiscaal gebied bestaan er aanzienlijke verschillen, die leiden tot een gevoel van oneerlijke concurrentie. Dit zet druk op de kwalificatie van de werkrelatie: zowel de opdrachtgever als de werkende ervaren financiële consequenties op basis van hun werkrelatie. De Raad van State stelt in haar advies over de conceptwet VBAR dat de groei van zelfstandig werkenden de sociale zekerheid onder druk zet. Ook de Europese Commissie heeft in landspecifieke aanbevelingen van 2018 en 2019 opgenomen dat onverzekerde zelfstandigen de houdbaarheid van de sociale zekerheid onder druk zetten. Dit hoofdstuk belicht de belangrijkste knelpunten die de noodzaak van een gezonde vorm van regulering onderstrepen. Enerzijds wordt toegelicht hoe de versobering van fiscale faciliteiten voor zelfstandigen het fiscale speelveld tussen werknemers en zelfstandigen fors gelijk heeft getrokken. Hiermee is voor een belangrijk deel tegemoetgekomen aan de wens van de Raad van State en de Europese Commissie. Anderzijds worden voorstellen gedaan om het gelijke speelveld en de positie van zelfstandig werkenden te verbeteren.

2.1.4.1 Zelfstandigenaftrek

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

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

Ontwikkeling van de zelfstandigenaftrek (2010-2025):

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

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

Uit onderzoek van SEO Economisch Onderzoek blijkt dat slechts tussen de 2% en 8% van de zzp'ers zou stoppen als de fiscale voordelen worden afgeschaft. Uit het

SEO-onderzoek blijkt verder dat zelfstandigen met een jaarinkomen tot €30.000 het meest geneigd zijn te stoppen als de fiscale faciliteiten verdwijnen.

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

2.1.4.2 Voorziening tegen het risico van inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid

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

Door de stijging van het aantal zelfstandigen die met eigen arbeid werken voor (zakelijke) opdrachtgevers is ook de discussie over een verplichte arbeidsongeschiktheidsvoorziening voor zelfstandigen toegenomen. Zelfstandigen lopen financiële risico's bij ziekte als zij geen adequate voorziening hebben getroffen. Dit omdat zij niet verplicht verzekerd zijn tegen arbeidsongeschiktheid en geen werknemerspremies afdragen, zoals werknemers dat wel doen. Om oneerlijke concurrentie en forse inkomensdaling bij individuen te voorkomen adviseerde de SER in juni 2021 al een verplichte arbeidsongeschiktheidsvoorziening.³⁰

Veel zelfstandigen treffen zelf een voorziening tegen het risico van inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid. In het jaar 2023 trof 65 procent van de zzp'ers een financiële voorziening tegen het risico op arbeidsongeschiktheid. In 2019 was dat percentage nog maar 59 procent.³¹

De initiatiefnemers willen, gelet op het gelijke speelveld en het versterken van de positie van zelfstandigen, dat een 'adequate voorziening' voorwaardelijk wordt in de criteria van de zelfstandigentoets. Bij de invulling van deze voorziening staat keuzevrijheid centraal, zolang deze voorziening maar adequaat is. Denk hierbij aan private verzekeringen, schenkkringen of een aantoonbaar eigen vermogen als financieel vangnet. Zelfstandigen kunnen deze voorziening zelf vorm geven.

Het kabinet werkt momenteel aan de conceptwet Basisverzekering Arbeidsongeschiktheid Zelfstandigen (BAZ). Dit wetsvoorstel stelt een verplichte

³⁰ <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2021/sociaal-economisch-beleid-2021-2025.pdf>

³¹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/28/meer-zelfstandig-ondernemers-met-arbeidsongeschiktheidsvoorziening>

arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle zelfstandigen voor met een opt-out voor gevallen van gelijke dekking.

In het voorliggende initiatiefwetsvoorstel Zelfstandigenwet wordt er een adequate voorziening voor het risico van inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid als voorwaarde gesteld om als zelfstandige te werken voor een zakelijke opdrachtgever. Hierbij staat de keuzevrijheid van de zelfstandige om invulling te geven aan deze adequate voorziening voorop.

In de ogen van de initiatiefnemers zijn deze twee wetten niet contrair aan elkaar maar liggen zij in elkaars verlengde. Mocht de wetgever de conceptwet Basisverzekering Arbeidsongeschiktheid Zelfstandigen (BAZ) aanvaarden, is dat een verdere invulling van deze adequate voorziening zoals vormgegeven in voorliggend initiatiefwetsvoorstel. Beide wetten kunnen dus naast elkaar bestaan.

2.1.4.3 Oudedagsvoorziening

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

In 2018 en 2019 vroegen de Europese Commissie en de Europese Raad al aandacht voor het onvoldoende opbouwen door zzp'ers voor de oudedagsvoorziening, bovenop de eerste pijler. *"Zelfstandigen zijn vaker onderverzekerd tegen arbeidsongeschiktheid en werkloosheid en bouwen vaker te weinig op voor hun oude dag."*³²

Net als werknemers ontvangen zelfstandigen een AOW-uitkering als basispensioen (eerste pijler) In tegenstelling tot een groot deel van de werknemers is er echter geen verplichte pensioenafdracht aan een collectieve pensioenregeling (tweede pijler). Vaak hebben zelfstandigen ook geen toegang tot collectieve pensioenregelingen en zijn aangewezen op individuele pensioenproducten (derde pijler) of een andere vorm van eigen vermogen, zoals de eigen woning (vierde pijler). Maar liefst 85% van de zelfstandigen heeft een voorziening getroffen voor pensioen.³³ Denk bijvoorbeeld aan spaargeld, beleggingen, een pensioenfonds uit een verleden als werknemer of overwaarde op de eigen woning.

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

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

³² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0418>

³³ Zelfstandigen Enquête Arbeid (ZEA) 2023

lijfrente, een (vastgoed)beleggingsportefeuille of een andere vorm van pensioenvoorziening.

2.2 Schetsen van doelstellingen van het voorstel

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

De centrale vraag in de arbeidsrelatie is onder welke voorwaarden een persoon als zelfstandige kwalificeert en werkzaamheden mag verrichten voor een opdrachtgever: de overeenkomst van opdracht. De afgelopen jaren heeft de wetgever verzuimd om duidelijke antwoorden te geven op deze vraag en heeft zij deze vraag overgelaten aan de rechterlijke macht. Dit wetsvoorstel beoogt door middel van een duidelijk wettelijk kader antwoord te geven op de vraag wanneer een werkrelatie gekwalificeerd en dus uitgevoerd kan worden in een opdrachtovereenkomst zoals bedoeld in het Burgerlijk Wetboek 7:400.

Deze wet heeft drie doelen:

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

2.2.1 Het bieden van rechtszekerheid voor zelfstandigen en opdrachtgevers

Dit wetsvoorstel heeft tot doel om zowel zelfstandigen als opdrachtgevers rechtszekerheid te bieden over de vraag of zij werkzaamheden kunnen (laten) verrichten in een overeenkomst tot opdracht zoals bedoeld in art. 7:400 BW. Deze rechtszekerheid moet zo veel als mogelijk vooraf worden geboden door duidelijke wettelijke criteria en de introductie van een werkrelatiecommissie. Door die laatste kan de rechtszekerheid ook tijdens een werkrelatie worden geboden wanneer er bij een of beide partijen onduidelijkheid is ontstaan over de werkrelatie.

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

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

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

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

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

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

2.3.1 Artikel 19 van de Grondwet

Artikel 19 van de Grondwet geeft de wetgever onder meer het doel om regels op te stellen omtrent de rechtspositie van hen die arbeid verrichten (werkenden) en omtrent de bescherming en medezeggenschap van werkenden.

Artikel 19 staat sinds 1983 in de Grondwet. Uit de parlementaire wetsgeschiedenis blijkt dat de Tweede Kamer de regering ertoe heeft bewogen om expliciet het begrip 'hen die arbeid verrichten' te hanteren, in plaats van slechts 'werknemers'.³⁴ Dit houdt in dat zelfstandig werkenden ook onder de reikwijdte van artikel 19 GW vallen. Volgens Houwerzijl en Zekić 'biedt dit kansen om de rechtspositie van kwetsbare groepen zzp'ers te regelen'.³⁵

Het derde lid van artikel 19 gebiedt de erkenning van 'het recht van iedere Nederlander op vrije keuze van arbeid'. De strekking van deze bepaling omvat dus elke Nederlander, ongeacht de status (kwalificatie) van de arbeidsrelatie.³⁶ De initiatiefnemers lezen hierin dat de wetgever de grondwettelijke opdracht heeft om de vrije arbeidskeuze te verstevigen. Dit moet niet alleen door de arbeidsrelatie van werknemerschap, maar ook de relatie opdrachtgever-zelfstandige wettelijk te verankeren en te voorzien van een heldere kwalificatie.

³⁴ Kamerstukken II 1976/77, 13873, nr. 7, p. 11 e.v.; nr. 8.

³⁵ Houwerzijl, M., & Zekić, N. (2021). Artikel 19 Werkgelegenheid en arbeidskeuze. In E. M. H. Hirsch Ballin, E. J. Janse de Jonge, & G.-J. Leenknecht (Eds.), *Uitleg van de Grondwet* (pp. 391-406). (Commentaar & context). Boom juridisch.

³⁶ Houwerzijl, M., & Zekić, N. (2021). Artikel 19 Werkgelegenheid en arbeidskeuze. In E. M. H. Hirsch Ballin, E. J. Janse de Jonge, & G.-J. Leenknecht (Eds.), *Uitleg van de Grondwet* (pp. 391-406). (Commentaar & context). Boom juridisch.

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

2.3.2 Jurisprudentie

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

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

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

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

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

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

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

De vragen of aanleiding bestaat voor nadere algemene regels of uitgangspunten ten aanzien van omstandigheden die de kwalificatie als arbeidsovereenkomst bepalen, mede ter afgrenzing van het werken als zelfstandig ondernemer, zoals

*de vraag of aanleiding bestaat voor nadere invulling van het begrip in dienst van met de inbedding van het werk in de organisatie van degene voor wie de werkzaamheden worden verricht, en of er aanleiding is voor het gebruik van een rechtsvermoeden voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst, bijvoorbeeld op grond van de hoogte van de tegenprestatie voor het werk, hebben de aandacht van de Nederlandse en Europese wetgever. De Hoge Raad ziet daarom op dit moment geen aanleiding voor rechtsontwikkeling ter zake van deze onderwerpen.”*³⁷

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

Initiatiefnemers interpreteren hier dat de vraag hoe een werkrelatie dient te worden gekwalificeerd, op basis van welke nadere algemene regels of uitgangspunten en of wel of geen randorde dient te zijn tussen bepaalde omstandigheden een zaak is die de wetgever aan gaat. Het feit dat het de Hoge Raad meermaals naar de wetgever verwijst in relevante arresten zien de initiatiefnemers als een ondersteuning van dit wetgevingstraject.

2.3.3 Pogingen uit het verleden zonder aanpassing wettelijk kader

De Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) werd in 2016 vervangen door de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (Wet DBA). Het doel was om schijnzelfstandigheid tegen te gaan en de verantwoordelijkheid voor de afdracht van de juiste premies en belastingen bij opdrachtgevers als opdrachtnemers neer te leggen. Het idee van deze wet was om te werken met modelovereenkomsten die vooraf werden goedgekeurd door de Belastingdienst. Deze methode bood echter onvoldoende rechtszekerheid aan opdrachtgevers omdat de modelovereenkomst geen werking had binnen het arbeidsrecht. De invoering van de wet DBA veroorzaakte zoveel onrust dat de regering destijds besloot tot het instellen van een handhavingsmoratorium. Dit moratorium heeft uiteindelijk geduurd tot 1 januari 2025.

In de tussenliggende periode is er gewerkt aan een webmodule voor zzp'ers als alternatief voor de modelovereenkomsten. Opdrachtgevers konden via een online vragenlijst een indicatie krijgen of bij een opdracht gewerkt kon worden met een zelfstandigen of dat er sprake was van een arbeidsovereenkomst. In januari 2021 is een pilot van de Webmodule Beoordeling Arbeidsrelatie (WBA) online gegaan. Deze pilot is een half jaar later weer beëindigd omdat deze niet genoeg rechtszekerheid kon bieden. Ook was er kritiek op de webmodule omdat er onvoldoende gekeken zou worden naar het gezichtspunt 'extern ondernemerschap'. De webmodule was primair gericht op de opdrachtgever waardoor er belemmeringen zijn om naar het onderdeel 'extern ondernemerschap' te kijken daar deze buiten de werkrelatie ligt. Sinds 1 december 2023 werkt de overheid met een verbeterde webmodule, die sinds de zomer van 2024 steeds meer gebruikt wordt. Uit cijfers van het Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid blijkt echter dat in ruim 1 op de 3 beoordelingen van de

³⁷ ECLI:NL:HR:2025:319

webmodule er géén beoordeling van de arbeidsrelatie mogelijk bleek. Alle goede bedoelingen ten spijt. De initiatiefnemers zien dit als een teken dat de wettelijke criteria onvoldoende zijn en te weinig zekerheid vooraf kunnen bieden.

De afgelopen decennia zijn er diverse pogingen ondernomen om rechtszekerheid te bieden aan zelfstandigen en opdrachtgevers over de kwalificatie van hun onderlinge werkrelatie. De gemene deler van deze pogingen is dat nooit is besloten om de kwalificatie te regelen via een wettelijk toetsingskader in het civiele recht. Omdat de beoordeling van een werkrelatie tot een arbeidsovereenkomst BW 7:610 dwingend rechtelijk is geregeld, was het niet mogelijk om met instrumenten als de modelovereenkomst of een webmodule voldoende rechtszekerheid te bieden voor opdrachtgevers en zelfstandigen. Hierdoor bleef steeds de angst voor naheffingen vanuit de Belastingdienst bestaan. Door in het civiele recht een helder wettelijk toetsingskader te introduceren voor de vraag wanneer iemand als zelfstandige mag werken voor een zakelijke opdrachtgever via een overeenkomst tot opdracht (art. 7:400 BW), wordt rechtszekerheid geboden

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

Nederland is sinds de oprichting in 1919 lid van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO). De ILO hoort sinds 1945 bij de 'familie' van de Verenigde Naties.³⁸ De ILO geeft conventies en aanbevelingen aan de Leden (de deelnemende landen). In 2006 deed de ILO aanbeveling nr. 198³⁹ ter gelegenheid van de 95^{ste} Internationale Arbeidsconferentie in Genève.⁴⁰

Enkele belangrijke elementen uit de aanbeveling zijn:

- Nationaal beleid dient richtsnoeren te geven aan betrokken partijen om het onderscheid tussen werknemers in loondienst en zelfstandigen effectief vast te stellen.
- Verhulde arbeidsrelaties, zoals die het ware juridische statuut verhullen, moeten worden bestreden.
- Leidend is de feitelijke uitvoering van de overeenkomst.
- De Leden moeten, om het vaststellen van de arbeidsrelatie te vergemakkelijken, overwegen om:
 - Een breed scala aan middelen faciliteren om de arbeidsrelatie te bepalen.
 - Te voorzien in een wettelijk vermoeden dat er sprake is van een arbeidsrelatie wanneer één of meer relevante indicatoren aanwezig is/zijn.
 - Te bepalen, na consultatie met representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties, dat werkenden met bepaalde kenmerken in het algemeen of in een bepaalde sector ofwel werknemer ofwel zelfstandig werkende zijn.

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

- A. Het feit dat het werk wordt uitgevoerd volgens instructies en onder toezicht van een andere partij; dat de werknemer in de organisatie van de onderneming is geïntegreerd; dat het werk uitsluitend of voornamelijk wordt verricht ten

³⁸ https://www.boomportaal.nl/tijdschrift/ArA/ArA_1568-6639_2018_012_001_001

³⁹ <https://webapps.ilo.org/static/english/inwork/cb-policy-guide/employmentrelationshiprecommendationno198.pdf>

⁴⁰ <https://www.sampol.be/2006/12/een-stap-vooruit-in-de-strijd-tegen-schijnzelfstandigen>

behoefte van een andere persoon; dat het persoonlijk door de werknemer moet worden verricht; dat het binnen specifieke werkuren of op een door de opdrachtgever gespecificeerde of overeengekomen locatie plaatsvindt; dat het een bepaalde duur en continuïteit heeft; dat het de beschikbaarheid van de werknemer vereist; of dat het gebruikmaakt van gereedschappen, materialen en machines die door de opdrachtgever worden verstrekt.

- B. Het feit dat er sprake is van periodieke loonbetaling aan de werknemer; dat dit loon de enige of voornaamste inkomstenbron van de werknemer vormt; dat er loon in natura kan worden verstrekt (zoals eten, huisvesting of vervoer); dat er rechten worden erkend zoals wekelijkse rust en jaarlijkse vakantie; dat de opdrachtgever reiskosten betaalt die de werknemer maakt om het werk te verrichten; of dat de werknemer geen financieel risico draagt.

Verhouding tot de Zelfstandigenwet

De Zelfstandigenwet heeft op hoofdlijnen belangrijke elementen overgenomen van aanbeveling nr. 198. De wet introduceert criteria en een commissie om de arbeidsrelatie vast te stellen; aan de hand van een werkrelatietoets en een zelfstandigentoets als aanvulling op art. 7:610 BW wordt de arbeidsrelatie vastgesteld; er wordt bepaald of werkenden werknemer of zelfstandige zijn en veel van de criteria die de ILO vaststelt worden meegenomen in de werkrelatietoets en anderen kunnen worden meegenomen in een sectorale toets.

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

2.4 Schetsen van beleidsanalyse achter gekozen inhoud en opzet van het voorstel

Het is noodzakelijk dat de kwalificatie van de arbeidsrelatie een wettelijke basis krijgt met democratische legitimatie, in plaats van dat de rechter hier noodgedwongen een invulling aan moet geven. De rechtsstaat vereist dat burgers vooraf weten welke regels op hen van toepassing zijn en welke rechten en plichten zij hebben. Dit volgt uit het legaliteitsbeginsel, dat bepaalt dat ingrijpende rechtsgevolgen hun grondslag moeten vinden in een wet die op democratische wijze tot stand is gekomen. Wanneer de rechter noodgedwongen de grenzen van het arbeidsrecht moet bepalen en per casus aan de hand van holistisch gewogen criteria de arbeidsrelatie moet bepalen, ontstaat rechtsonzekerheid. De indieners zijn zich er van bewust dat volledige exactheid vooraf ook met de criteria uit deze Zelfstandigenwet niet bestaat. Daarmee sluiten zij aan bij de opmerking van de Raad van State over de VBAR, die stelt dat de casuïstische beoordeling van de arbeidsrelatie deze exactheid simpelweg niet mogelijk maakt. De initiatiefnemers zijn echter wel van mening dat de duidelijkere criteria van de Zelfstandigenwet een grote stap zetten richting meer rechtszekerheid. De wisselende interpretaties in de jurisprudentie in het huidige stelsel maken plaats voor wettelijke criteria. Bovendien biedt de Werkrelatiecommissie mogelijkheid tot een laagdrempelige

toetsing vooraf, die een precedentwerking heeft en daarmee voor brede groepen duidelijkheid kan bieden.

Burgers en bedrijven kunnen vooraf niet goed inschatten welke regels op hun situatie van toepassing zijn, wat leidt tot rechtsonzekerheid, langdurige procedures en onvoorziene financiële risico's. Zolang de wetgever niet haar verantwoordelijkheid pakt door een duidelijk wettelijk kader te bepalen, blijft de rechter de bestaande open wettelijke norm toepassen.

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

2.4.1 Inspiratie uit het Belgische model

Deze wet baseert zich in het bijzonder op het stelsel in België. Dit hoofdstuk gaat verdiepend in op de achtergrond en context van de Belgische Arbeidsrelatiewet, alsmede de inhoud van de wet.

Achtergrond van de Arbeidsrelatiewet

Toen de Belgische politiek werkte aan de Arbeidsrelatiewet (2006) was het kwalificatievraagstuk van de werkrelatie al decennialang een thema van belang. Net als in Nederland kende België een periode van rechtsonzekerheid voor zelfstandigen en opdrachtgevers.⁴¹ Het was immers niet voldoende om volledig uit te gaan van contractsvrijheid omdat er misbruik gemaakt kon worden van de zelfstandige werkrelatie om wettelijke en sociale plichten te omzeilen. Daarom is het arbeidsrecht in Nederland dwingend: om de kwetsbare werknemer te beschermen.

In aanloop naar de Arbeidsrelatiewet is het ingewikkelde vraagstuk van de kwalificatievraag op verschillende manieren ingevuld in België.⁴² Vanaf 1999 kende men daar de UNIZO-formule.⁴³ Met dit puntensysteem van 12 sociaaleconomische indicaties kon bepaald worden of een werkende als zelfstandige werkt. Opvallend was dat het ene criterium expliciet meer meeweegt dan het andere criterium. Extra opvallend was dat de vrije wil der partijen géén onderdeel was. UNIZO, een belangengroep en -netwerk voor ondernemers, hoopte dat de wetgever haar criteria zou overnemen. Dit is nooit gebeurd. De rechtspraak heeft zich echter wél in grote uitspraken op de criteria gebaseerd.⁴⁴

Sinds kwalificatiearresten van het Hof van Cassatie krijgt de kwalificatie die partijen aan een overeenkomst geven meestal voorrang. Degene die beweert dat er sprake is van schijnzelfstandigheid moet dat bewijzen. Toch kan de rechter de samenwerking alsnog als een arbeidsovereenkomst beoordelen: de feitelijke uitvoering was leidend.⁴⁵

⁴¹ <https://www.sampol.be/2006/12/een-stap-vooruit-in-de-strijd-tegen-schijnzelfstandigen>

⁴² Handhaving van de schijnzelfstandigenproblematiek in België Een onderzoek naar de vraag of het Belgische systeem als inspiratiebron kan dienen voor het handhavingsprobleem in Nederland. Jeltje Bakker.

⁴³ Regenmortel 2006, p. 55.

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld, Arbrh. Leuven 26 oktober 2001, NjW 2002 en Arbrh. Mechelen, A.R. 75628, 15 mei 2002.

⁴⁵ <https://www.advocatenkantoor-mattijs.be/nl/nieuws/rechtsinfo/67-schijnzelfstandigheid>

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

De inhoud van de wet

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

Algemene en neutrale criteria

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

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

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

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

Sectorale criteria

De Arbeidsrelatiewet laat toe om specifieke criteria op te stellen voor bepaalde sectoren, zolang deze niet afwijken van de algemene en neutrale criteria. In de praktijk zijn dergelijke sectorale criteria nog niet ingevoerd. Voor sommige economische sectoren, waaronder de bouw, bewaking, vervoer, schoonmaak, landbouw en tuinbouw, geldt een weerlegbaar vermoeden van een arbeidsovereenkomst. Deze maatregel werd in 2012 bij wet aangewezen om schijnzelfstandigheid in deze sectoren tegen te gaan. Dit omdat deze aantoonbaar kwetsbaar zijn voor schijnzelfstandigheid, bijvoorbeeld door arbeidsmigranten.

Wanneer in deze sectoren meer dan de helft van een lijst aan criteria wordt vervuld, wordt vermoed dat de arbeidsrelatie een arbeidsovereenkomst is. Deze criteria hebben onder andere betrekking op financieel en economisch risico, beslissingsmacht over financiën en beleid, de verplichting tot een resultaatsverbintenis en de garantie op een vast inkomen ongeacht de bedrijfsresultaten. Dit rechtsvermoeden is overigens weerlegbaar door te toetsen aan de vier algemene criteria.

Commissie Arbeidsrelaties

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

2.4.2 Keuze voor een wettelijke kwalificatie in plaats van jurisprudentie

Het Deliveroo-arrest laat zien dat de rechter aan de hand van alle relevante omstandigheden beoordeelt of er sprake is van een arbeidsovereenkomst. Dit blijkt uit de overwegingen waarin de Hoge Raad uitlegt hoe de rechter naar de vereisten 'arbeid', 'loon', 'in dienst van' en 'gedurende zekere tijd' moet kijken (rov. 3.2.2). De bedoeling van partijen doet er bij het kwalificeren van de arbeidsrelatie niet toe. Als de feiten op een arbeidsovereenkomst wijzen, is er sprake van een arbeidsovereenkomst: *"Voor deze kwalificatie is niet van belang of partijen de bedoeling hadden de overeenkomst onder de wettelijke regeling van de arbeidsovereenkomst te laten vallen"* (rov. 3.2.4). Boek 3 en Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek en de Haviltex-norm zijn wél van toepassing in de uitlegfase van de overeenkomst tussen partijen. In deze uitlegfase onderzoekt de rechter welke rechten en verplichtingen partijen zijn overeengekomen. Deze interpretatie geschiedt volgens de Haviltex-maatstaf, waarbij niet alleen de letterlijke tekst van de overeenkomst van belang is, maar ook de bedoelingen van partijen en de verwachtingen die zij redelijkerwijs van elkaar mochten hebben. Dit betekent dat de subjectieve bedoelingen en wederzijdse verwachtingen van partijen een rol spelen bij het vaststellen van de inhoud van de overeenkomst (rov. 3.2.3, participatieplaatsenarrest).

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

De rechtspraak treft hier uiteraard geen blaam. Rechters spreken recht op basis van de wet zoals de wetgever die opgesteld heeft. De indieners menen dat de huidige gebrekkige wettelijke kwalificatie onwenselijke gevolgen heeft voor de rechtszekerheid voor zelfstandigen. Daarom kiezen de indieners ervoor om een nieuwe, duidelijke wettelijke kwalificatie te introduceren.

De onduidelijkheid ontstaat doordat het arbeidsrecht alleen werkgevers en werknemers kent. De zzp'er heeft nu geen eigen wettelijke kwalificatie in het arbeidsrecht, maar wel als partij bij de overeenkomst van opdracht. Artikel 7:610 BW beschrijft enkel de arbeidsovereenkomst, en artikel 7:400 BW beschrijft de overeenkomst van opdracht. Beide zijn dwingend recht. Maar wanneer feitelijk aan de vereisten van een arbeidsovereenkomst wordt voldaan, prevaleert de arbeidsovereenkomst. Ook wanneer beide partijen dat niet wensen. Volgens de initiatiefnemers is deze tweedeling (werknemer of opdrachtgever) te strak geworden voor de moderne arbeidsmarkt, waarin een grote groep mensen bewust kiest voor zelfstandigheid en geen belang heeft bij een gedwongen terugkeer naar de arbeidsovereenkomst, of daar zelfs economische nadelen aan ondervindt door het verlies van opdrachten.

De Hoge Raad geeft aan dat zij geen reden ziet om via de rechtspraak nieuwe regels te maken, aangezien de wetgever voornemens is zaken wettelijk te veranderen. (zie rov. 3.2.6). Tegelijk groeit de groep zelfstandigen en wordt deze steeds diverser, waardoor regels (of het gebrek hieraan) niet meer goed aansluiten op de praktijk. Het gevolg is dat mensen die denken dat ze zzp'er zijn, later toch als werknemer worden aangemerkt. Dat betekent andere loon- en premieverplichtingen, maar ook een streep door de bedoeling van de partijen en de autonomie van de zelfstandig werkende. Ook bestaat er geen zekerheid over wie welke risico's moet dragen, zoals arbeidsongeschiktheid.

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

1. De Raad van State stelt dat de conceptwet VBAR de rechtspraak (gedeeltelijk) codificeert en dus slechts een verduidelijking is van bestaande regels zonder fundamenteel iets te veranderen, zoals de positie van de zzp'er op de arbeidsmarkt. Terwijl een toekomstbestendige arbeidsmarkt juist modernisering behoeft. Door alleen bestaande jurisprudentie te bestendigen, wordt onvoldoende aandacht geschonken aan belangrijke ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.
 - a. De Zelfstandigenwet doet dit wel door met heldere algemene en objectieve criteria af te bakenen wie mag werken als zelfstandige. Dit biedt meer duidelijkheid dan de conceptwet VBAR en beschermt de bonafide zzp'er tegen een ongewenste arbeidsovereenkomst. Dit aparte juridische kader sluit aan bij de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de wensen van zelfstandig werkenden.
2. De Raad van State stelt terecht dat de conceptwet VBAR het werken 'in dienst van' niet adequaat verduidelijkt door twee 'zeer uiteenlopende' wettelijke criteria ('werkinhoudelijke en organisatorische sturing' en werken voor eigen rekening en risico) te introduceren.

- a. De Zelfstandigenwet gebruikt heldere criteria die met behulp van een Werkrelatiecommissie aantoonbaar bijdragen aan duidelijkheid over een dienstbetrekking vooraf.
3. De Raad van State stelt dat de conceptwet VBAR de momenteel hoge druk op de kwalificatie van de arbeidsrelatie niet oplost. Het doet niks aan de grote verschillende behandelingen van het werknemerschap en zelfstandigheid.
 - a. De Zelfstandigenwet stelt enerzijds dat het speelveld tussen werknemers en zelfstandigen een stuk gelijk is geworden door de versoering van de zelfstandigenaftrek. Anderzijds stelt de Zelfstandigenwet voor dat zelfstandigen, naast een btw-nummer en KvK-inschrijving, moeten beschikken over een adequate arbeidsongeschiktheids- en pensioenvoorziening. Middels sectorale criteria en voorwaarden zal de Zelfstandigenwet in sectoren met een groot risico op schijnzelfstandigheid het speelveld verder gelijk trekken. Hiermee wordt dus voorzien in het oplossen van een belangrijk knelpunt dat de Raad van State identificeert.

Het is daarom van belang dat er een wettelijke kwalificatie komt voor de zelfstandige arbeidsrelatie. Zo'n wettelijk kader geeft duidelijkheid over de vraag wanneer iemand als zelfstandige of werknemer werkt. Partijen kunnen dan vooraf met grote rechtszekerheid bepalen of zij een arbeidsovereenkomst of een zelfstandige overeenkomst sluiten. Dat voorkomt procedures en kosten achteraf. Het past ook bij de maatschappelijke werkelijkheid. Veel werkenden willen graag als zelfstandige opereren, maar lopen nu risico's omdat de rechter bij twijfel snel tot een arbeidsovereenkomst kan komen, ook als de partijen dit beide niet willen. Een wettelijk kader geeft rechtszekerheid voor alle betrokkenen.

2.4.3 Keuze voor een zelfstandigentoets

De keuze voor een zelfstandigentoets met objectieve criteria biedt een noodzakelijke verduidelijking en rechtszekerheid in het kwalificeren van arbeidsrelaties. Dit is vooral van belang om de problematiek van schijnzelfstandigheid aan te pakken en een gelijk speelveld te waarborgen tussen werknemers en zelfstandigen. Door in de zelfstandigentoets objectieve criteria in te voeren, wordt er naast de criteria uit de werkrelatietoets nadruk gelegd op neutrale elementen die een helder onderscheid maken zonder directe invloed van de bedoeling van de partijen en hun arbeidsrelatie. Dit draagt bij aan een transparanter en voorspelbaarder juridisch kader, waarbij het risico van sociale en fiscale ontwijking door schijnzelfstandigheid aanzienlijk wordt beperkt.

De zelfstandigentoets zoals voorgesteld in de Nederlandse context richt zich naast het objectiveren van de criteria ook op het creëren van een eerlijker speelveld. Dit gebeurt door het waarborgen dat zelfstandigen daadwerkelijk ondernemend handelen en voldoende beschermd zijn tegen inkomensverlies en andere risico's. Hiermee wordt voorkomen dat zelfstandigen puur op basis van fiscale voordelen opereren, wat niet alleen leidt tot een scheve concurrentiepositie ten opzichte van werknemers, maar ook tot een verzwakking van het sociale zekerheidsstelsel. Door de zelfstandigentoets wordt de verantwoordelijkheid van zelfstandigen om zelf voor hun sociale vangnet te zorgen expliciet gemaakt, terwijl tegelijkertijd de transparantie en voorspelbaarheid van het juridisch kader worden verbeterd.

Hoge Raad Deliveroo:

In het arrest FNV/KIEM van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJEU)⁴ wordt een onderscheid gemaakt tussen het werknemerschap en het ondernemerschap. Het zijn van ondernemer is een indicatie voor het niet-zijn van werknemer. Het ontbreken van ondernemerschap kan daarmee een indicatie vormen voor werknemerschap. (rov. 3.8.3)

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

2.4.4 Keuze voor een werkrelatietoets

Zoals eerder gesteld hebben de indieners voor inspiratie voor deze Zelfstandigenwet naar de Belgische Arbeidsrelatiewet (2006) gekeken. Deze wet introduceerde vier algemene criteria om te bepalen of een arbeidsrelatie wordt gekenmerkt door gezag (loondienst) dan wel zelfstandigheid. Deze methode werd ingevoerd om meer rechtszekerheid te bieden en het probleem van schijnzelfstandigheid coherent aan te pakken, aangezien schijnzelfstandigen het sociale zekerheidsstelsel ondermijnen (door bijdragen te ontwijken) en de beschermende arbeidsregels omzeilen.⁴⁶

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

In de Memorie van Toelichting werd benadrukt dat deze regeling strookt met het regeerakkoord van destijds (beleidsvoornemen om sociale fraude te bestrijden) en geïnspireerd is door IAO-aanbeveling nr. 198, om ervoor te zorgen dat arbeidsrelaties correct worden gekwalificeerd en werknemers hun toekomstige bescherming genieten.

De criteria aanwezig in de werkrelatietoets bieden dit wettelijke kader om arbeidsrelaties correct te kwalificeren. Deze criteria zorgen er bovendien voor dat de feitelijke uitvoering van de arbeidsrelatie centraal staat bij de beoordeling, wat aansluit bij de IAO-aanbeveling die de bescherming van werknemers vooropstelt. Door de algemene criteria is het aan de voorkant duidelijker wie als zelfstandige mag werken, en dus ook wie niet. Daarmee bieden we zekerheid aan zelfstandigen en bieden we duidelijkheid over de (feitelijke) arbeidsrelatie, conform de aanbeveling van de IAO.

⁴⁶ <https://werk.belgie.be/nl/themas/arbeidsovereenkomsten/arbeidsrelatiewet-aard-van-de-arbeidsrelatie-loontrekkende#:~:text=Ge%C3%AFnspireerd%20door%20een%20aanbeveling%C2%A0van%20de,verzoenbaar%20zijn%20met%20deze%20kwalificatie>

2.4.5 Keuze voor sectorale rechtsvermoeden

Ten slotte voorzien de initiatiefnemers, naar Belgisch voorbeeld, in de mogelijkheid om per sector een rechtsvermoeden van werknemerschap te hanteren, bijvoorbeeld als er structureel veel schijnzelfstandigheid voorkomt of als veiligheidseisen dat vragen. Zo kan er maatwerk worden geleverd in sectoren die daaraan behoefte hebben, terwijl in andere sectoren de algemene werkrelatie- en zelfstandigentoetsen volstaan. Daarmee houdt het voorstel rekening met de diversiteit van de arbeidsmarkt en voorkomt het overbodige regelgeving in sectoren waar minder risico's bestaan. De Deliveroo-gezichtspunten laten zien dat de rechter bij iedere werkrelatie dezelfde checklist afgaat, ongeacht de sector of de aard van het werk. Deze benadering als een *one size fits all*-benadering, die in de praktijk niet altijd recht doet aan de verschillen tussen sectoren. Sommige sectoren kenmerken zich door specifiekere risico's of werkvormen, waardoor een algemene toets niet altijd voldoende onderscheid maakt tussen echte zelfstandigheid en een feitelijke gezagsverhouding.

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

Het sectorale rechtsvermoeden is een aanvulling op het rechtsvermoeden uit de conceptwet-VBAR, die de initiatiefnemers ondersteunen.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

Het wetsvoorstel creëert een apart wettelijk toetsingskader dat antwoord moet geven op de vraag *“Onder welke voorwaarden mag een persoon als zelfstandige werkzaamheden uitvoeren voor een zakelijke opdrachtgever?”*. Juridisch gezien gaat het daar bij om de kwalificatievraag of een werkrelatie moet worden uitgevoerd als een arbeidsovereenkomst⁴⁷ of als een opdrachtovereenkomst.⁴⁸ Deze kwalificatie van de werkrelatie vindt plaats door middel van een eenduidig toetsingskader.

Allereerst wordt er gekeken naar de zelfstandige zelf. Is degene een zelfstandige en voldoet hij of zij aan de voorwaarden die er in dit wetsvoorstel worden gesteld? Dit is in lijn met de recente uitspraak van de Hoge Raad die aangeeft dat ook elementen die buiten de werkrelatie liggen mee kunnen wegen bij de afweging of een werkrelatie kwalificeert voor een opdrachtovereenkomst.⁴⁹

Daarna wordt er gekeken naar de werkrelatie zelf en de invulling daarvan. Zitten daar elementen in die een belemmering vormen om de werkrelatie als zelfstandige uit te kunnen voeren? Dat kan zijn omdat deze niet uit vrije wil als zelfstandige worden gedaan, omdat er geen vrijheid van het organiseren van werk of werktijd is of omdat er sprake is van een grote mate van hiërarchische controle vanuit de opdrachtgever. De criteria hiervoor zijn gebaseerd op de algemene criteria zoals deze in België worden gehanteerd. Dit zorgt ervoor dat dit wetsvoorstel in lijn is met jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie op basis van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Tot slot is er nog een extra mogelijkheid, via een sectorale toetsing, om op sectorniveau een extra rechtsvermoeden voor werknemerschap te introduceren. Dit zit niet in de weg van het rechtsvermoeden uit de conceptwet-VBAR, die de initiatiefnemers ondersteunen.

Door de introductie van een helder wettelijk toetsingskader voor deze kwalificatievraag wordt er meer rechtszekerheid geboden aan zelfstandigen en opdrachtgevers. Daarnaast wordt de bedoeling van de partijen wettelijk beter vastgelegd. De wil der partijen is daarbij het uitgangspunt bij het kwalificeren van de werkrelatie, deze werkt beide kanten op: het niet op basis van vrije wil werken als zelfstandige is een uitsluitingsgrond voor deze wet. Doordat er ook voorwaarden aan het werken als zelfstandigen worden gesteld ontstaat er een gelijk spelveld op de arbeidsmarkt tussen werknemers en zelfstandigen, wat past in het ingezette beleid. Naast dit wetsvoorstel werkt de regering aan de introductie van een civielrechtelijk rechtsvermoeden op basis van een uurtarief. In combinatie met dit conceptwetsvoorstel van de regering, zorgt dit initiatiefwetsvoorstel ervoor dat de sociale bescherming van (schijn)zelfstandigen verbeterd. Ook biedt dit wetsvoorstel de mogelijkheid voor sectoren met een hoog risico op schijnzelfstandigheid om een sectoraal rechtsvermoeden te introduceren. In dit wetsvoorstel gaan de vrijheid van zelfstandigen en verantwoordelijkheden en bescherming voor zelfstandigen hand in hand met elkaar waardoor er een gezonde balans ontstaat.

⁴⁷ BW 7:610

⁴⁸ BW 7:400

⁴⁹ BW 7:400

Oprichting Commissie Beoordeling Toetsingskader Zelfstandigenwet

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

Belang arbeidsovereenkomst

De criteria voor de kwalificatie voor zelfstandigheid doen geen afbreuk aan de positie en het belang van de arbeidsovereenkomst. Het arbeidsrecht blijft dwingendrechtelijk voor diegene met een arbeidsovereenkomst. Wanneer een werkrelatie niet langer voldoet aan de criteria voor zelfstandigheid, omdat bijvoorbeeld de wil van de opdrachtnemer is weggefallen, leidt dit niet automatisch tot een arbeidsovereenkomst, maar ontstaat een rechtsvermoeden van werknemerschap. Dit betekent dat een werkende als werknemer wordt beschouwd, tenzij de zakelijke opdrachtgever kan aantonen dat er geen sprake is van een gezagsverhouding in de zin van artikel 7:610 BW. Wanneer daaruit geen arbeidsovereenkomst voortvloeit, wordt de zelfstandige overeenkomst conform de gemaakte afspraken beëindigd, inclusief eventuele vergoedingen. Om rechtszekerheid te bevorderen, biedt deze wet een versnelde toetsingsprocedure bij de *Commissie Beoordeling Toetsingskader Zelfstandigenwet*, die binnen drie maanden uitsluitel geeft over de aard van de werkrelatie. Hiermee wordt enerzijds schijnzelfstandigheid aangepakt en anderzijds voorkomen dat zelfstandigen onterecht als werknemer worden gekwalificeerd.

Verskil met de huidige rechtspraktijk

In de huidige situatie wordt een werkrelatie bij het voldoen aan de criteria 'loon', 'arbeid' en 'gezag' automatisch aangemerkt als een arbeidsovereenkomst, ongeacht de bedoeling van partijen. Het omgekeerde geldt echter niet: het enkel voldoen aan criteria voor zelfstandigheid biedt vooraf geen rechtszekerheid dat de opdrachtnemer als zelfstandige kan werken. Hierdoor ontstaat rechtsonzekerheid voor zelfstandigen, die hun status naderhand moeten bewijzen. Dit wetsvoorstel introduceert een evenwichtige benadering waarin de wederzijdse keuzevrijheid wordt gewaarborgd, zelfstandigheid duidelijk wordt afgebakend, er extra eisen worden gesteld om te mogen werken als zelfstandigen zoals een voorziening voor inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid en tegelijkertijd bescherming wordt geboden en de mogelijkheid om via sectorspecifiek rechtsvermoeden problemen rondom (schijn)zelfstandigheid op te kunnen lossen.

Aan de ene kant biedt dit wetsvoorstel meer ruimte aan zelfstandigen en opdrachtgevers om te werken met een opdrachtovereenkomst. Dit wettelijke

toetsingskader vervangt de bestaande gezichtspunten uit het Deliveroo-arrest in het bepalen of er sprake is van zelfstandigheid. Hierdoor wordt er anders gekeken naar zaken die in de praktijk tot veel rechtsonzekerheid leiden zoals de inbedding van functies of werkzaamheden. Dit element speelt geen rol in dit toetsingskader omdat middels de zelfstandigentoets wordt geborgd dat de persoon niet structureel geïntegreerd kan zijn in een organisatie wanneer hij/zij toetst als zelfstandigen. Door aan te sluiten bij de criteria zoals ze gelden in België past dit ook binnen het Europese recht. Aan de andere kant vereist dit wetsvoorstel meer verantwoordelijkheid van zelfstandigen door voorzieningen rondom arbeidsongeschiktheid en pensionering te verwachten. Dit in het kader van het gelijke speelveld op de arbeidsmarkt en sociale bescherming. Ook ontstaat er de mogelijkheid om op sectoraal niveau een rechtsvermoeden te introduceren. Deze beide kanten van het wetsvoorstel gaan hand in hand en brengen zaken weer in balans: ruimte en rechtszekerheid voor zelfstandigen (en opdrachtgevers) in combinatie met meer verantwoordelijkheid, gelijkter speelveld en betere sociale bescherming.

Rechtszekerheid voor zelfstandigen

De zelfstandigenwet voorziet erin dat een opdrachtnemer die aan de drie toetsen voldoet, onweerlegbaar als zelfstandige wordt gekwalificeerd. Hierdoor ontstaat volledige duidelijkheid voor zowel opdrachtnemer als opdrachtgever, waarmee de huidige onzekerheid in de kwalificatie van werkrelaties wordt weggenomen. Mits voldaan aan de wettelijke criteria, kan een werkrelatie als een overeenkomst tussen opdrachtgever en zelfstandige worden beschouwd en uitgevoerd worden in BW 7:400.

Elementen van het voorstel

Het wetsvoorstel bestaat uit een toetsingskader met drie cumulatieve toetsen die duidelijkheid verschaffen over de vraag of een zelfstandige werkzaamheden mag uitvoeren voor een zakelijke opdrachtgevers onder een opdrachtovereenkomst BW 7:400. Daarnaast introduceert dit wetsvoorstel een laagdrempelige en neutrale commissie die zich kan buigen over de beoordeling van deze toetsen.

1. **Zelfstandigentoets:** Deze toets geeft antwoord op de vraag *“Is iemand een zelfstandige conform de gestelde criteria en kan deze persoon werkzaamheden verrichten als zelfstandige voor een zakelijke opdrachtgever?”* De persoon die de werkrelatie uitvoert moet voldoen aan criteria om te werken als zelfstandige in werkrelatie die kwalificeert een opdrachtovereenkomst.
2. **Werkrelatietoets:** Deze toets geeft antwoord op de vraag *“Zijn er in de werkrelatie elementen dominant aanwezig waardoor er een belemmering is om deze werkrelatie als zelfstandige uit te voeren?”* Aan de hand van een viertal criteria wordt er gekeken of een werkrelatie geschikt is om te kunnen kwalificeren als een relatie tussen opdrachtgever en zelfstandige.
3. **Sectoraal rechtsvermoeden:** Deze toets biedt de mogelijkheid om te toetsen of er binnen de sector waarin de werkrelatie wordt uitgevoerd een sectoraal rechtsvermoeden aanwezig is. Is dat het geval, dan dient de werkrelatie langs deze criteria te worden beoordeeld.

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

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

Opdrachtgevers en zelfstandigen moeten zelf in hun overeenkomst onderbouwen waarom de werkrelatie voldoet aan de vier criteria van de werkrelatietoets. Daarnaast moet de zelfstandige zelf onderbouwen waarom hij of zij voldoet aan de criteria in de zelfstandigentoets. Voor beide toetsingen, maar meer specifiek voor de zelfstandigentoets, zien de initiatiefnemers een belangrijke rol weggelegd voor maatschappelijke initiatieven en marktpartijen.

Het is de verwachting dat brancheorganisaties, belangenverenigingen en/of marktpartijen gaan inspelen op een deugdelijke onderbouwing van de zelfstandigentoets. Dat kan bijvoorbeeld met (juridisch getoetste) vragenlijsten, keurmerken of bewijsstukken. Hierdoor zal de regeldruk en administratieve lastendruk beperkt blijven bij zowel de overheid als handhavende partij als bij opdrachtgevers en zelfstandigen. Ingewikkelde casuïstiek kan door de Commissie Werkrelatie, en in ultimo door de arbeidsrechter, worden beslecht.

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

3.1 Zelfstandigentoets

*Kwalificeert de **persoon** die de werkrelatie uitvoert als zelfstandige?*

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

Hoewel deze criteria geen rol spelen bij de beoordeling van de werkrelatie, zijn ze wel een voorwaarde om als zelfstandige te mogen werken. Ze waarborgen dat een zelfstandige daadwerkelijk als zodanig kan opereren in het economisch verkeer en op de arbeidsmarkt. Daarnaast beschermen de criteria zowel de opdrachtgever, de zelfstandige als de samenleving. Ze zorgen ervoor dat bepaalde risico's niet op de maatschappij worden afgewenteld en dragen bij aan een gelijk speelveld tussen zelfstandigen en werknemers. Ook beperken ze de noodzaak voor zelfstandigen om een beroep te doen op de sociale zekerheid wanneer zij onvoldoende maatregelen hebben getroffen om risico's af te dekken.

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

Het is aan de zelfstandige zelf om te onderbouwen waarom hij voldoet aan de criteria in de zelfstandigentoets. Deze onderbouwing deelt hij met de opdrachtgever, en wanneer nodig met de handhavende instantie. De opdrachtgever heeft een eigen verantwoordelijkheid om na te gaan of de onderbouwing adequaat is. Voor de invulling en vormgeving van deze zelfstandigentoets zien de initiatiefnemers een belangrijke rol weggelegd voor maatschappelijke organisaties en marktpartijen. Het is de verwachting dat brancheorganisaties, belangenverenigingen en/of marktpartijen gaan inspelen op een deugdelijke onderbouwing van de zelfstandigentoets. Dat kan bijvoorbeeld met (juridisch getoetste) vragenlijsten, keurmerken, bewijsstukken of een advies van de Werkrelatiecommissie. Hierbij is het streven dat de regeldruk en administratieve lastendruk bij opdrachtgevers en zelfstandigen zo beperkt mogelijk blijft.

De wet stelt de volgende criteria aan de zelfstandigentoets:

1. De zelfstandige heeft een rechtsvorm die staat ingeschreven in het Handelsregister bij de Kamer van Koophandel;
2. De zelfstandige heeft een btw-nummer;
3. De zelfstandige gedraagt zich in het economisch verkeer als ondernemer en/of zelfstandig werkende. De zelfstandige geeft invulling aan het begrip extern ondernemerschap;
4. De zelfstandige heeft een adequate voorziening getroffen tegen het risico van inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid. Het is aan de zelfstandige zelf om invulling te geven aan deze adequate voorziening;
5. De zelfstandige voorziet in een proportionele bijdrage voor een voorziening bij pensionering. Het is aan de zelfstandige zelf om invulling te geven aan deze voorziening.

Ad 1. De zelfstandige heeft een rechtsvorm die staat ingeschreven in het Handelsregister en is in het bezit van een KvK-nummer.

Ad 2: De zelfstandige is in het bezit van een btw-id afgegeven door de Belastingdienst

Ad 3: Alle elementen die invulling geven aan het begrip 'extern ondernemerschap' en de wijze waarop een zelfstandige zich in het economische verkeer gedraagt. Deze invulling kan per zelfstandige verschillen. Een aantal elementen die wijzen op deze invulling zijn onder andere, niet-limitatief en niet-exclusief:

- Het ondernemersrisico wat een zelfstandige draagt zoals het lopen van het risico van inkomstenverlies;
- Het investeren in bedrijfsmiddelen zoals gereedschappen, software, voertuigen of cursussen;
- Het hebben van meerdere opdrachten en/of opdrachtgevers;

- Het naar buiten toe zichtbaar zijn als zelfstandige door bijvoorbeeld te adverteren, offertes uit te brengen en het eigen tarief te bepalen/onderhandelen;
- Het actief acquireren en werven van klanten.

Ad 4: Het staat de zelfstandige vrij om deze adequate voorziening vorm te geven. Daarbij moet worden aangemerkt dat deze voorziening in de ruime zin van het woord moet worden geïnterpreteerd. Denk hierbij aan private verzekeringen, schenkkringen of een aantoonbaar eigen vermogen als financieel vangnet.

Ad 5: Het staat de zelfstandige vrij om deze voorziening vorm te geven. Daarbij moet worden aangemerkt dat deze voorziening in de ruime zin van het woord moet worden geïnterpreteerd. Hierbij valt te denken aan pensioensparen, een storting in een pensioenfonds, een individuele lijfrente, een (vastgoed)beleggingsportefeuille of een andere vorm van pensioenvoorziening.

3.2 Werkrelatietoets

*Zijn er in de **werkrelatie** elementen dominant aanwezig waardoor er een belemmering is om deze werkrelatie als zelfstandigen uit te voeren?*

Opdrachtgevers en zelfstandigen onderbouwen (als bijlage) in hun overeenkomst waarom de werkrelatie uitgevoerd kan worden als overeenkomst tot opdracht. Daarbij kijken zij aan de hand van een viertal elementen of de werkrelatie geschikt is om als overeenkomst tot opdracht uitgevoerd te worden en of er elementen dominant afwezig/aanwezig zijn waardoor deze een belemmering vormen voor het kunnen werken als een opdrachtovereenkomst.

Bij deze toetsing wordt er gekeken naar een viertal elementen:

1. De wil van de partijen: is er tussen de opdrachtgevers en opdrachtnemer sprake van vrije keuze voor de samenwerking?;
2. De vrijheid van organisatie van de werktijd: heeft de zelfstandige een grote mate van vrijheid om de eigen werktijd en/of verlof te bepalen?;
3. De vrijheid van organisatie van het werk: heeft de zelfstandige een grote mate van vrijheid om zelf te bepalen hoe de werkzaamheden worden uitgevoerd of georganiseerd?;
4. De mogelijkheid hiërarchische controle uit te oefenen: kan de opdrachtgever directe hiërarchische controle over de zelfstandigen uitoefenen? Deze vraag dient negatief te worden beantwoord.

Ad 1: de wil van de partijen

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

Ad 2: de vrijheid van organisatie van de werktijd

Alle elementen die wijzen op een grote mate van vrijheid van de organisatie van de werktijd. Onder de vrijheid van organisatie van de werktijd wordt onder meer verstaan dat een zelfstandige zelf zeggenschap heeft over wanneer het werk wordt

uitgevoerd en dat hij niet zonder eigen zeggenschap verplicht en dwingend aanwezig moet zijn volgens een werktijdregeling of rooster die in een onderneming is vastgelegd. Ook wordt hieronder verstaan een grote mate van vrijheid om verlof(en vakantie)dagen zelf te kunnen bepalen.

Wel dient er bij de beoordeling van dit criterium altijd rekening gehouden te worden met de eigen specifieke kenmerken van de concrete werkrelatie en/of de opdrachtgever. Zo kunnen bepaalde beperkingen aan de vrijheid om de werktijd te organiseren het gevolg zijn van commerciële of organisatorische verplichtingen.

Denk hierbij bijvoorbeeld aan bepaalde openingstijden van een onderneming, het werken met een dienstrooster die vooraf (weliswaar in grote mate van vrijheid) bepaald moet worden in verband met bezetting of capaciteit of het verzoek voor het invullen van timesheets met het oog op facturatie. Dergelijke elementen zijn op zichzelf geen beperking van de vrijheid van organisatie van de werktijd.

Ad 3: de vrijheid van organisatie van het werk

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

Wel kan er sprake zijn van aanwezigheid van bovengenoemde elementen wanneer zij het directe gevolg zijn van de aard van de uitgeoefende activiteit of omdat die nodig zijn om het vastgestelde resultaat te verwezenlijken. In dat geval zegt dat niets over de vrijheid van organisatie van werk.

Ad 4: de mogelijkheid hiërarchische controle uit te oefenen

Alle elementen die wijzen op de afwezigheid van directe hiërarchische controle over een zelfstandigen. Hierbij valt te denken aan onderwerping aan een hiërarchische controle en bijgevolg de blootstelling aan interne sancties, rapporteringsplicht over de dagelijkse uitvoering van de taken, sancties die zijn opgenomen in de overeenkomst of negatieve gevolgen (ook al worden die niet uitdrukkelijk benoemd als sanctie) wanneer de instructies over de organisatie van het werk niet worden uitgevoerd.

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

Het gaat hier om de mogelijkheid om hiërarchisch toezicht te houden op de uitvoering van het werk. Voorbeelden zijn rapportageverplichtingen over dagelijkse werkzaamheden, interne sancties bij het niet opvolgen van instructies, of negatieve gevolgen die voortvloeien uit het niet naleven van afspraken over de werkorganisatie. Belangrijk is echter dat dergelijke controle méér inhoudt dan het werken volgens kwaliteitsprotocollen of veiligheidseisen: die zijn immers ook gebruikelijk binnen zelfstandige samenwerkingen.

Het bestaan van praktische afspraken over de organisatie, aard of omvang van het werk wijst niet automatisch op een gezagsverhouding. Dergelijke afspraken kunnen ook in het kader van een zelfstandige opdracht worden gemaakt, zonder dat er sprake is van inbedding in een organisatie of directe aansturing. Ook is het mogelijk dat zelfstandigen en werknemers naast elkaar functioneren binnen één organisatie. De Hoge Raad overwoog in het Uber-arrest dat in situaties van gelijke gezagsverhoudingen de doorslag kan liggen bij het bestaan van aantoonbaar ondernemerschap aan zelfstandige zijde. Dit onderstreept dat het criterium van hiërarchische controle zorgvuldig moet worden afgewogen in samenhang met andere criteria, en dat ruimte moet blijven bestaan voor zelfstandigheid binnen moderne werkrelaties.

3.3 Sectoraal rechtsvermoeden

*Zijn er in de **sector** waarin de werkrelatie wordt uitgevoerd extra elementen van toepassing die kunnen wijzen op een arbeidsovereenkomst?*

Nederland kent een grote mate van verscheidenheid tussen sectoren. Nederland heeft daarnaast ook een traditie om per sector specifieke afspraken te maken over tal van werk gerelateerde zaken. Deze wet borduurt voort op deze traditie en creëert de mogelijkheid om sectoren te benoemen waar een rechtsvermoeden wordt geïntroduceerd. Dit gaat om sectoren waar een verhoogd risico is vastgesteld op fraude met betrekking tot de werkrelatie, en sectoren waar het eerder genoemde 'grijze gebied' tussen werknemerschap en zelfstandigheid extra groot en moeilijk door partijen in te vullen is.

Bepaalde sectoren zijn meer vatbaar voor het risico op schijnzelfstandigheid of fraude met de kwalificatie van de werkrelatie. Dit kan meerdere oorzaken hebben. Denk hierbij aan dat de aard van de werkzaamheden zich lastig laten onderbouwen in de algemene criteria zoals vastgelegd in de werkrelatietoets of omdat er sprake is van een lager uurtarief. Uit onderzoek van ESB blijkt dat er bij dergelijke sectoren sprake is van een groter vermoeden van een arbeidsovereenkomst.⁵⁰

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

Voorbeeld

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

⁵⁰ <https://esb.nu/vermoeden-van-werknemerschap-groter-bij-lager-uurtarief-zzper/#:~:text=Daarnaast%20introduceert%20het%20wetsvoorstel%20een,ontslagbescherming%20en%20doorbetaling%20bij%20ziekte>

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

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

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

Om onnodige regeldruk en overregulering bij wet te voorkomen wijzen de initiatiefnemers er bij deze nadere invulling op dat er voldoende draagvlak moet bestaan bij opdrachtgevers en zelfstandigen in de betreffende sector. Het subsidiariteitsbeginsel is hierin leidend. De Sociaal Economische Raad kan hier een rol in spelen.

3.4 Commissie Beoordeling Toetsingskader Zelfstandigenwet

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

Dit kan op voorspraak van een van beide partijen of van partijen gezamenlijk. Beoordeling en advisering is mogelijk voorafgaand aan de overeenkomst of tijdens de werkrelatie tot 1 jaar na het aangaan van de overeenkomst.

Deze beoordelingen zijn bindend voor de handhavende instanties bij bijvoorbeeld de fiscale behandeling door de Belastingdienst en bij andere toezichthoudende instanties zoals pensioenfondsen en UWV.

Het is expliciet niet de bedoeling dat alle miljoenen werkrelaties één voor één door deze commissie getoetst worden. Door het openbaar publiceren van beoordelingen en adviezen gaat er een regulerende werking vanuit en wordt er aanvullende rechtszekerheid geboden aan opdrachtgevers en opdrachtnemers. Wanneer er een beslissing door de Commissie Beoordeling Toetsingskader Zelfstandigenwet wordt genomen over hoe bijvoorbeeld bepaalde criteria in de werkrelatietoets of zelfstandigentoets moeten worden gewogen, zijn deze ook geldend voor andere opdrachtgevers en zelfstandigen die in vergelijkbare omstandigheden met elkaar willen werken. Zo is er als het ware sprake van een ruling die ook duidelijkheid geeft aan de rest van de marktpartijen.

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

bij de commissie te doen. De commissie functioneert onafhankelijk. De commissie publiceert haar adviezen en beslissingen geanonimiseerd openbaar zodat deze bijdragen aan de rechtszekerheid bij opdrachtgevers, zelfstandigen en handhavende instanties. De samenstelling van de commissie wordt op voordracht van de minister van Sociale Zaken & Werkgelegenheid en op voordracht van de Minister van Economische Zaken vormgegeven. Zij dragen leden voor.

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

4. Uitvoerings- en handhavingsaspecten

Deze wet biedt een nieuwe set criteria om te bepalen of een werkrelatie kwalificeert als zelfstandigheid. Hierdoor wordt de beoordeling van arbeidsrelaties eenvoudiger en beter voorspelbaar voor betrokkenen. Dat versterkt de rechtszekerheid. Deze wet vermindert ook de druk op de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Omdat het verschil in fiscale en sociale behandeling tussen zelfstandigen en werknemers kleiner wordt – mede door de introductie van een verplichte arbeidsongeschiktheidsvoorziening en bestaande fiscale ontwikkelingen, zoals de afbouw van de zelfstandigenaftrek – neemt het belang van strategisch 'sturen op de kwalificatie'⁵¹ door opdrachtgevers af. Dit beperkt de mogelijkheden om met oneigenlijke zelfstandigen te werken. Daarmee ontstaat ook minder noodzaak voor brede en intensieve handhaving zoals die nu plaatsvindt onder de Wet DBA. Omdat de wettelijke kwalificatie vereenvoudigd is en gebaseerd op heldere criteria, wordt het voor toezichthouders zoals de Belastingdienst en de Nederlandse Arbeidsinspectie beter uitvoerbaar om toezicht te houden op correcte toepassing.

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

De wet voorziet in de instelling van een Commissie Beoordeling Toetsingskader Zelfstandigenwet die op verzoek van partijen en handhavende instanties een beoordeling kan geven over de aard van de werkrelatie. Deze toets kan voorafgaand of tijdens de samenwerking plaatsvinden en werkt preventief: onduidelijkheden en geschillen over de kwalificatie worden zo tijdig ondervangen. De openbaarmaking van uitspraken door de commissie draagt bij aan rechtsontwikkeling en biedt richtinggevende voorbeelden in de praktijk. De verwachting is dat marktpartijen en brancheorganisaties de voorbeelden van de Commissie Werkrelaties zullen gebruiken om partijen handvaten te bieden om tot een geschikte werkrelatie te komen.

Belastingdienst

Voor inspecteurs van de Belastingdienst is het eenvoudiger uitvoerbaar om op behapbare en toetsbare criteria te handhaven. In de huidige praktijk maakt het handhaven op arbeidsrelaties door middel van een holistische benadering en open normen het voor de Belastingdienst enorm complex en arbeidsintensief om succesvol te handhaven. Zeker omdat individueel alle gezichtspunten getoetst moeten worden. Dit is zeer lastig uitvoerbaar. Om daadwerkelijk tot de juiste beoordeling te komen over de arbeidsrelatie, zal de Belastingdienst dus op de werkvloer moeten komen naar de praktijk. Dit is zeer arbeidsintensief. En

⁵¹ Werkgevers of opdrachtgevers richten een arbeidsrelatie zó in (bijvoorbeeld via contracten of werkinstructies) dat deze formeel als opdracht of zelfstandig werk kan worden gekwalificeerd, terwijl deze sterk lijkt op een arbeidsovereenkomst.

uiteindelijk kan in de huidige situatie alleen de rechter bij verschil van inzicht duidelijkheid geven.

De Algemene Rekenkamer stelt dat het vaststellen of iemand als zelfstandige of als werknemer werkt voor alle betrokken partijen een uitdaging blijft.⁵² Dit probleem doet zich zowel voor bij de beoordeling vooraf in de dienstverlenende sfeer als achteraf bij handhaving. Volgens de Rekenkamer kunnen bedrijven en burgers regels alleen goed naleven als de wetgeving helder is, zonder dat er ingrijpende en kostbare handhavingsacties door de Belastingdienst nodig zijn. Deze wet komt tegemoet aan deze opmerkingen van de ARK.

Rechtspraak

In de rechtszaken die aangespannen zijn om een arbeidsrelatie aan te vechten, zijn verschillende onderliggende aspecten en factoren naar voren gekomen die bij de kwalificatie een rol spelen. In deze aspecten worden tevens de normen betrokken die de Belastingdienst beoordeelt ten aanzien van de zzp'er bij de aangifte inkomstenbelasting. Zoals winst, investeringen, risico, marketing/acquisitie, et cetera. In de loop der tijd is het een ondoorzichtig en breed beoordelingskader geworden, waarbij de normen per individueel geval weer anders kunnen worden beoordeeld en meegewogen. Na het Deliveroo-arrest en de gezichtspunten die de Hoge Raad heeft geschetst, zijn er nog vele uitspraken gedaan door lagere rechters. Dit geeft de complexiteit van het beoordelen van een arbeidsrelatie aan. Keer op keer moet op individueel niveau een holistische afweging gemaakt worden.

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

⁵² <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2022/04/05/focus-op-handhaving-belastingdienst-bij-schijnzelfstandigheid>

5. Verhouding tot bestaande en komende wet- en regelgeving

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

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

Voorliggend initiatiefwetsvoorstel voorziet in een duidelijker wettelijk toetsingskader voor de kwalificatie van een werkrelatie dan het conceptwetsvoorstel VBAR. Het initiatiefwetsvoorstel biedt meer rechtszekerheid aan zelfstandigen, opdrachtgevers en handhavende instanties. Het initiatiefwetsvoorstel geeft wettelijke erkenning aan de positie van zelfstandigen en wil der partijen. Daarnaast wordt er in dit initiatiefwetsvoorstel een koppeling gemaakt met sociale bescherming bij arbeidsongeschiktheid en pensionering. Met het aanvaarden van dit initiatiefwetsvoorstel is het eerste deel van het conceptwetsvoorstel Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden, wat ziet op de verduidelijking, overbodig.

Het tweede deel van het conceptwetsvoorstel Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (VBAR), wat ziet op het introduceren van een civielrechtelijk rechtsvermoeden, omarmen de initiatiefnemers en juichen dit toe. Het draagt bij aan de doelstellingen van dit initiatiefwetsvoorstel om de positie van zelfstandigen te versterken en het tegengaan van onvrijwillige zelfstandigheid.

Het conceptwetsvoorstel Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (VBAR) komt voort uit het SER-advies 'Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving'⁵³ Hierbij wordt geadviseerd om een rechtsvermoeden op basis van een uurtarief te introduceren maar er wordt ook gewezen op de sociale bescherming van zelfstandigen. Voorliggend initiatiefwetsvoorstel is complementair aan het SER-advies uit juni 2021.

5.2 Verhouding tot conceptwetsvoorstel Basisverzekering Arbeidsongeschiktheid Zelfstandigen (BAZ)

Het kabinet werkt momenteel aan de conceptwet Basisverzekering Arbeidsongeschiktheid Zelfstandigen (BAZ). Dit wetsvoorstel stelt een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle zelfstandigen voor.

⁵³ <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2021/sociaal-economisch-beleid-2021-2025.pdf>

In het voorliggende initiatiefwetsvoorstel zelfstandigenwet wordt er een adequate voorziening voor het risico van inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid als voorwaarde gesteld om als zelfstandige te werken voor een zakelijke opdrachtgever. Hierbij staat de keuzevrijheid van de zelfstandige om invulling te geven aan deze adequate voorziening voorop.

In de ogen van de initiatiefnemers zijn deze twee wetten niet contrair aan elkaar maar liggen zij in elkaars verlengde. Mocht de wetgever de conceptwet Basisverzekering Arbeidsongeschiktheid Zelfstandigen (BAZ) aanvaarden, is dat een verdere invulling van deze adequate voorziening zoals vormgegeven in voorliggend initiatiefwetsvoorstel. Beide wetten kunnen dus naast elkaar bestaan.

6. Verhouding tot bestaande en komende Europese en internationale afspraken

6.1 Verhouding tot landspecifieke aanbevelingen Europees Semester

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

Europees Semester 2018 – landspecifieke aanbevelingen Nederland

De recente werkgelegenheidsgroei kan grotendeels worden toegeschreven aan een stijging van het aantal mensen met een tijdelijk contract en van het aantal zelfstandigen. Het hoge en nog oplopende percentage tijdelijke contracten en de snelle stijging van het aantal zelfstandigen zonder personeel doen zich voor tegen de achtergrond van grote verschillen in de toepasselijke arbeidsregelgeving en ontslagbescherming en verschillen in fiscale wetgeving en wetgeving op het gebied van sociale zekerheid. Er zijn al enkele maatregelen genomen en onlangs zijn aanvullende maatregelen aangekondigd, maar sommige van deze factoren blijven werknemers financieel prikkelen om als zelfstandige te gaan werken, of in de hand werken dat werknemers worden aangenomen op basis van een tijdelijk contract. Daarnaast is de handhaving van de maatregelen om schijnzelfstandigheid aan te pakken, opgeschort tot 2020. Zelfstandigen zijn vaker onderverzekerd tegen arbeidsongeschiktheid en werkloosheid en bouwen vaker te weinig op voor hun oude dag. Dit kan ten koste gaan van de houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel op de lange termijn (pagina 4).

BEVEELT AAN dat Nederland de volgende actie onderneemt:

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

Europees Semester 2019 – landspecifieke aanbeveling Nederland

De groei van de werkgelegenheid in de afgelopen jaren was vooral het gevolg van tijdelijke contracten en zelfstandig werk, hoewel het aantal banen voor werknemers met vaste contracten sinds kort sterker groeit dan dat voor werknemers met tijdelijke contracten. Toch blijft het aandeel flexwerk hoog en

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

*BEVEELT AAN dat Nederland in 2019 en 2020 de volgende actie onderneemt:
2. De prikkels voor zelfstandigen zonder personeel verminderen en adequate sociale bescherming voor zelfstandigen bevorderen, en schijnzelfstandigheid aanpakken (pagina 13).*

Dit initiatiefwetsvoorstel adresseert dezelfde zorgen zoals verwoord in de landspecifieke aanbevelingen en komt, samen met reeds ingezet beleid, met een adequate oplossing voor de geschetste problemen. Sinds 2020 wordt de zelfstandigenaftrek fors afgebouwd van €7030 in 2020 naar €900 in 2027. Dit haalt de belangrijkste financiële stimulans voor het werken als zelfstandige weg. Dit initiatiefwetsvoorstel introduceert een adequate voorziening voor het risico van inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid en voor pensionering als voorwaarden om te mogen werken als zelfstandigen voor een zakelijke opdrachtgever. Hiermee wordt voldaan aan de aanbeveling rondom onderverzekering en sociale bescherming van zelfstandigen. Ook zal dit de financiële aantrekkelijkheid van zelfstandig werken verminderen, daar de zelfstandige kosten zal moeten maken voor het treffen van deze twee voorzieningen. Dit initiatiefwetsvoorstel kan mogelijk eerder in werking treden dan het conceptwetsvoorstel Basisverzekering Arbeidsongeschiktheid Zelfstandigen (BAZ) waardoor er eerder voldaan kan worden aan de aanbeveling. Ook introduceert dit initiatiefwetsvoorstel de mogelijkheid van een sectoraal rechtsvermoeden zodat er de mogelijkheid ontstaat om in sectoren waar er een verhoogd risico op misbruik en schijnzelfstandigheid bestaat een rechtsvermoeden voor werknemerschap te introduceren. Samen met het civielrechtelijke rechtsvermoeden uit het conceptwetsvoorstel Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (VBAR) op basis van een uurtarief wordt hiermee schijnzelfstandigheid aangepakt. Dit totaalpakket zorgt ervoor dat Nederland met dit initiatiefwetsvoorstel voldoende invulling geeft aan de landspecifieke aanbevelingen rondom het verminderen van de financiële prikkels voor het werken als zelfstandigen, het versterken van de positie van de zelfstandigen, het

verbeteren van de sociale bescherming van zelfstandigen en het tegengaan van schijnzelfstandigheid.

7. Verhouding tot het SER MLT advies

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

Om te zorgen voor eerlijke en toereikende tarieven, wil de SER in overleg met de ACM kijken naar de mogelijkheden voor collectieve onderhandelingen binnen de Europese regelgeving. Verder moet er een rechtsvermoeden van werknemerschap gelden voor tarieven onder het maximumdagloon (30 à 35 euro per uur), terwijl er voor tarieven boven die grens niets verandert. Disputen over de aard van de arbeidsrelatie blijven civielrechtelijk beslecht worden. De webmodule kan helpen om vooraf meer duidelijkheid te geven over de aard van een arbeidsrelatie.

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

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

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

8. Advisering en consultatie

Het wetsvoorstel gaat in pre-consultatie. De initiatiefnemers hebben gezamenlijk de concept-memorie van toelichting afgerond en publiceren die nu, met als doel om in de verdere uitwerking alle inbreng vanuit het veld te kunnen verwerken. Daarna wordt de wet in internetconsultatie gelegd en vervolgens aangeboden aan de Raad van State ter advisering.
