

Aan de fracties van de VVD, D66, CDA en SGP
p/a de heer A. van Huizen
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/AvdW/JT/bs/ATR3998/2025-U093

Uw referentie

Datum

23 juni 2025

Onderwerp

Initiatiefwet Zelfstandigenwet

Geachte fracties,

Op 26 mei 2025 is de *Zelfstandigenwet* ter advisering aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). De einddatum van de consultatie en de adviestertermijn is 23 juni 2025. Het wetsvoorstel beoogt via een toetsingskader en een onafhankelijke commissie de kwalificatie van werkrelaties te verduidelijken en schijnzelfstandigheid tegen te gaan.

Inhoud van het voorstel

De Zelfstandigenwet beoogt helderheid te scheppen over de kwalificatie van arbeidsrelaties tussen opdrachtgevers en zelfstandigen. Hiertoe introduceert het voorstel een drietrapstoets die bestaat uit:

1. *De zelfstandigentoets*: Deze toets beoordeelt of een persoon daadwerkelijk als zelfstandige opereert. Er wordt gekeken naar het voor eigen rekening en risico ondernemen, het voeren van een deugdelijke administratie, het optreden in het economisch verkeer als zelfstandige, en het hebben van voorzieningen voor arbeidsongeschiktheid en pensioen. Deze criteria zijn open geformuleerd; er is geen sprake van harde minimumeisen.
2. *De werkrelatietoets*: Deze toets kijkt naar de aard van de relatie tussen de opdrachtgever en de zelfstandige. De criteria zijn onder meer: vrijheid in de organisatie van werktijd en werk, afwezigheid van hiërarchische controle en de gezamenlijke bedoeling van partijen. Ook hier geldt dat aan alle voorwaarden moet worden voldaan.
3. *Het sectorale rechtsvermoeden*: Voor sectoren waar relatief veel schijnzelfstandigheid voorkomt, kunnen aanvullende regels gelden die eerder wijzen op het bestaan van een arbeidsovereenkomst.

Indien aan alle criteria van de zelfstandigentoets en werkrelatietoets wordt voldaan, kan met zekerheid worden aangenomen dat sprake is van zelfstandigheid. De bewijslast ligt bij de betrokken partijen; zij kunnen ter onderbouwing een derdenverklaring overleggen. Derdenverklaringen zijn verklaringen van externe deskundigen, bijvoorbeeld van financieel adviseurs, die houvast kunnen geven aan zelfstandigen en opdrachtgevers, ook bij de handhaving.

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

Naast deze toetsen voorziet het voorstel in de oprichting van een Commissie Beoordeling Toetsingskader Zelfstandigenwet. Deze commissie heeft een adviserende rol en is bedoeld als hulploket voor partijen die twijfelen over de kwalificatie van een arbeidsrelatie. De commissie heeft geen handhavende taak, maar de adviezen zijn wel bindend voor de handhavende instanties (Belastingdienst).

De Zelfstandigenwet is gepositioneerd als alternatief voor het toetsingskader van het wetsvoorstel Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (wetsvoorstel VBAR), waarvan de initiatiefnemers vinden dat het onvoldoende duidelijkheid biedt voor zelfstandigen en opdrachtgevers.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

ATR onderschrijft dat het maatschappelijk vraagstuk reëel en actueel is. De juridische onzekerheid rondom de kwalificatie van arbeidsrelaties werkt remmend op het aantal opdrachten voor zelfstandigen en ondermijnt het vertrouwen bij opdrachtgevers. Dat maakt dat wetgevend ingrijpen op zichzelf verdedigbaar is. Echter, het wordt niet duidelijk gemaakt of de onzekerheid met name speelt in bepaalde sectoren of geldt voor alle zelfstandigen en opdrachtgevers.

De afgelopen jaren heeft de rechtspraak op betekenisvolle wijze bijgedragen aan de verduidelijking van het juridisch kader rondom de kwalificatie van arbeidsrelaties. In het *Deliveroo*-arrest (HR 24 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:443) bevestigde de Hoge Raad dat bij de beoordeling of sprake is van een arbeidsovereenkomst, doorslaggevende betekenis toekomt aan de feitelijke uitvoering van de werkrelatie. Het arrest sloot aan bij de eerdere lijn uit *X/Gemeente Amsterdam* (HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1746), waarin werd geoordeeld dat de benoeming van de rechtsverhouding door partijen niet beslissend is, maar moet worden getoetst aan de wettelijke criteria van artikel 7:610 BW: persoonlijke arbeid, loon en gezag. Ook lagere rechtspraak, zoals het *Uber-vonnis* van de Rechtbank Amsterdam (13 september 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:5029), illustreert dat met name digitale sturingsmechanismen als indicatie voor gezagsverhoudingen kunnen worden opgevat.

Deze rechtspraak zorgt voor een steeds fijnmaziger invulling van het beoordelingskader, waarin op consistente wijze wordt getoetst aan bestaande civielrechtelijke normen. Daarmee is sprake van een groeiende rechtszekerheid in de praktijk, zowel voor werkenden als voor opdrachtgevers. Tegen deze achtergrond is het niet zonder meer evident dat aanvullend wettelijk ingrijpen noodzakelijk is; de jurisprudentiële lijn biedt aanknopingspunten voor een bestendige en casuïstisch toepasbare kwalificatie van arbeidsrelaties binnen het huidige wettelijke kader.

Daarnaast wijzen wij erop dat de verschillen tussen werknemers en zelfstandigen in fiscale zin inmiddels deels zijn verkleind. Zo wordt de zelfstandigenaftrek in stappen afgebouwd, en wordt de rechtspositie van platformwerkers in EU-verband nader geregeld. Het is niet evident dat aanvullend nationaal ingrijpen via een nieuw kwalificatie-instrument op dit moment noodzakelijk is.

1.1 Het college adviseert om in de toelichting op het wetsvoorstel scherper te beschrijven en te onderbouwen *welk probleem* het wetsvoorstel precies beoogt op te lossen, en *waarom* aanvullend wetgevend ingrijpen noodzakelijk is, gegeven de bestaande jurisprudentie en beleidsinitiatieven.

Het is verder van belang om te onderkennen dat de beleidsdoelstelling van het wetsvoorstel slechts summier is uitgewerkt. De initiatiefnemers maken niet concreet welk maatschappelijk of juridisch probleem zij precies willen aanpakken. Daardoor blijft onduidelijk welk hoofddoel het voorstel dient. Wordt primair beoogd de toegang tot werk voor zelfstandigen te verruimen? Staat het creëren van juridische duidelijkheid voorop? Of is het doel vooral om de handhaving te vereenvoudigen?

Het ontbreken van een scherpe probleemaafbakening en duidelijke doelstelling belemmert een inhoudelijke beoordeling van het wetsvoorstel. Zonder inzicht in het beoogde einddoel is het lastig vast te stellen of het gekozen middel – het voorgestelde stelsel – daarvoor geschikt en proportioneel is. Daar komt bij dat het wetsvoorstel weinig inzicht biedt in hoe het voorgestelde stelsel concreet bijdraagt aan de oplossing van het geschetste probleem. De wisselwerking tussen middel en doel blijft onderbelicht, waardoor niet goed beoordeeld kan worden of het voorstel effectief zal zijn in de praktijk.

1.2 Het college adviseert om het precieze doel en het doelbereik van het wetsvoorstel nader te onderbouwen.

Tot slot verwijzen de initiatiefnemers naar de Belgische regeling als inspiratiebron, zonder verdere onderbouwing waarom en of deze regeling zich leent voor toepassing in de Nederlandse context. In België speelt de discussie over schijnzelfstandigheid veel minder sterk, mede door de andere inrichting van sociale zekerheid, fiscale behandeling en toezichtstructuren. Een nadere vergelijking en duiding van verschillen en overeenkomsten is noodzakelijk om aannemelijk te maken dat het Belgische model overdraagbaar is.

1.3 Het college adviseert om nader te onderbouwen waarom het Belgische model geschikt zou zijn voor de Nederlandse context, mede gelet op de verschillen in sociaal zekerheidsstelsel, fiscale behandeling en handhavingspraktijk.

2. *Minder belastende alternatieven*

Het voorstel introduceert begrippen zoals "professionele tegenpartij", "duur van de opdracht" en "gezagsverhouding", zonder dat deze scherp zijn gedefinieerd. De voorgestelde derdenverklaring lijkt qua functie op bestaande modelovereenkomsten, maar verplaatst slechts het zwaartepunt van de bewijslast. Dit leidt bovendien tot het risico dat deze begrippen alsnog weer door de rechter moeten worden ingevuld, terwijl juist dat, volgens de initiatiefnemers zelf, een tekortkoming is van het huidige stelsel. Daarmee is sprake van een paradox: nieuwe normen moeten de rechterlijke interpretatie beperken, maar bevatten zelf open elementen die opnieuw uitleg vergen.

2.1 Het college adviseert om in de toelichting beter te onderbouwen waarom de introductie van nieuwe open normen daadwerkelijk leidt tot meer rechtszekerheid, en waarom de bestaande toetsvormen daarin ontoereikend zijn.

Verder is relevant dat alternatieven zoals betere communicatie over de bestaande kaders, verbetering van de webmodule of modulering van bestaande regels niet zijn onderzocht of gemotiveerd terzijde zijn geschoven.

2.2 Het college adviseert om meer expliciet in te gaan op minder belastende alternatieven, zoals verbetering van de webmodule of betere communicatie over de bestaande jurisprudentie.

3. Werkbaarheid

De wet voorziet in een onafhankelijke commissie, de Commissie Beoordeling Toetsingskader Zelfstandigenwet. De juridische vorm van de commissie is echter nog niet duidelijk. Wordt het een zelfstandig bestuursorgaan (zbo), een private instantie of een hybride orgaan? Bovendien regelt het voorstel dat het UWV, de Belastingdienst en de Nederlandse Arbeidsinspectie het advies van de commissie moet volgen bij het uitvoeren van hun taak, maar wat dit in de praktijk betekent voor zelfstandigen en opdrachtgevers is niet duidelijk, bijvoorbeeld bij het maken van afspraken of bij bezwaar tegen handhavingsbesluiten.

3.1 Het college adviseert om in de toelichting te verduidelijken hoe de commissie wordt ingericht, wat de juridische status van haar uitspraken is, en wat dit in de praktijk betekent voor zelfstandigen en opdrachtgevers.

In Nederland zijn ruim 1,2 miljoen zelfstandigen actief, die gemiddeld meerdere opdrachtrelaties per jaar aangaan. Wanneer een substantieel deel van deze relaties ter toetsing wordt voorgelegd aan de commissie, leidt dit tot een structureel hoge belasting van de capaciteit. De gebruiksfrequentie van het toetsingskader—oftewel het verwachte aantal aanvragen per jaar—is daarmee een cruciale factor in de werkbaarheid. Als een deel van de zelfstandigen daadwerkelijk een beroep doet op de commissie, zal deze aanzienlijk in omvang en organisatie moeten zijn. Zonder heldere criteria voor wanneer toetsing noodzakelijk is, en zonder een concrete inschatting van het gebruik, is de werkbaarheid van de commissie lastig te beoordelen.

3.2 Het college adviseert om de werkbaarheid en omvang van de commissie nader te onderbouwen, mede gelet op het aantal zelfstandigen en de verwachte gebruiksfrequentie van het toetsingskader.

Naast de werkbaarheid van de commissie, heeft het college ook vragen bij de werkbaarheid van de verplichtingen zelf. Zo moet een zelfstandige laten zien dat deze een *'adequate voorziening heeft getroffen tegen het risico van arbeidsongeschiktheid'*. Verder moet een zelfstandige zorgen voor een *'proportionele bijdrage voor een voorziening bij pensionering'*. Het voorstel geeft op hoofdlijnen aan wanneer hieraan voldaan is. Een voorbeeld uit de toelichting van een adequate voorziening tegen arbeidsongeschiktheid is een verzekering of voldoende eigen vermogen als financieel vangnet. Praktisch knelpunt is dat niet alle zelfstandigen zich kunnen verzekeren, bijvoorbeeld door aangeboren gezondheidsklachten. Ander praktisch knelpunt is dat verzekeringen bij fysieke beroepen (zeer waarschijnlijk) duur zullen gaan zijn. In dergelijke gevallen is het voor te stellen dat er ook een publieke verzekering komt, maar daar laat het voorstel zich niet

over uit. Ook voldoende financiële middelen zouden voldoende kunnen zijn, maar hoeveel dit zou moeten zijn is ook niet duidelijk. Bij de gestelde pensioenvoorziening zijn vergelijkbare vragen.

Het college acht deze wijze van normstelling kwetsbaar. Er wordt uitgegaan van een nalevingspraktijk die in veel gevallen niet realistisch is, terwijl een uitvoerbaar alternatief ontbreekt. Daarmee lijkt sprake van een beleidsmatige veronderstelling dat gedragsverandering vanzelf zal optreden, zonder dat de noodzakelijke randvoorwaarden daarvoor voldoende zijn uitgewerkt. Deze werkwijze vertoont overeenkomsten met de invoering van de Verklaring arbeidsrelatie (VAR). Daar werd eveneens uitgegaan van normerende werking, terwijl de uitvoering, handhaving en praktijkbeleving daar niet goed op waren afgestemd. Ook in dit geval bestaat het risico dat de regeling in de praktijk niet werkbaar is voor de doelgroep, met onzekerheid en nalevingsproblemen als gevolg.

3.3 Het college adviseert om te onderbouwen wanneer zelfstandigen een adequate voorziening treffen tegen arbeidsongeschiktheid en een proportionele bijdrage leveren voor het pensioen.

4. Gevolgen regeldruk

In de memorie van toelichting ontbreekt een paragraaf over regeldruk volledig. Dat is in strijd met de Rijksbrede methodiek, waarin is voorgeschreven dat voorstellen die effecten hebben voor burgers of bedrijven een kwalitatieve en kwantitatieve analyse van de regeldrukgevolgen bevatten.

Het voorstel introduceert meerdere nieuwe verplichtingen:

- Opdrachtgevers moeten toetsen of sprake is van zelfstandigheid;
- Partijen kunnen toetsing aanvragen bij een commissie;
- Er ontstaat een motiveringsplicht bij twijfelgevallen;
- Er kan sprake zijn van verplichte verklaringen of nadere informatieverplichtingen;
- De commissie zelf kan ook (afhankelijk van de vorm) regeldruk opleveren;
- Zelfstandigen moeten voorzieningen treffen voor arbeidsongeschiktheid en pensioen.

Voor zowel zelfstandigen als opdrachtgevers kunnen deze verplichtingen leiden tot aanzienlijke administratieve lasten, juridische advieskosten en mogelijke vertragingen in het inhuren van zelfstandigen. Zonder een heldere inschatting van deze gevolgen is een zorgvuldige afweging van de proportionaliteit van het wetsvoorstel niet mogelijk.

4.1 Het college adviseert om alsnog een regeldrukparagraaf op te nemen conform de Rijksbrede methodiek, met daarin aandacht voor zowel zelfstandigen als opdrachtgevers.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Niet indienen / vastellen.

Het college benadrukt dat dit dictum geen uitspraak is over de wenselijkheid van maatregelen om schijnzelfstandigheid op de arbeidsmarkt te verminderen. Het brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van de voorgestelde maatregelen onvoldoende is voor een goed afgewogen besluitvorming.

Het college waardeert het dat we bij dit, niet verplichte, traject op constructieve wijze betrokken zijn. Uiteraard denken we graag mee over de verdere uitwerking van het voorstel. We zijn dan benieuwd op welke wijze met onze adviespunten rekening is gehouden. Mocht het voorstel worden aangepast, dan ontvangen we daarvan graag een nieuwe versie, zodat we kunnen beoordelen of een aanvullende zienswijze wenselijk is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris