Adviescollege toetsing regeldruk

Aan de minister van Werk en Participatie
De heer A.A. Aartsen BA
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Onze referentie
MvH/RvZ/ATR4845/2026-U225

Datum
29 oktober 2026

Onderwerp
Zelfstandigenwet

Geachte heer Aartsen,

Op 30 september 2026 is de *wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW) in verband met het verduidelijken van wanneer in ieder geval geen sprake is van gezag in de zin van artikel 610 van Boek 7 van het BW (Zelfstandigenwet)* voor advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden. De adviestermijn van ATR verloopt op 29 oktober 2026.

Context

In artikel 7:610 van het BW is de definitie van een arbeidsovereenkomst opgenomen. Een arbeidsovereenkomst is een overeenkomst waarbij een werknemer zich verbindt in dienst van de andere partij en tegen loon gedurende een zekere periode arbeid verricht. Het BW bevat geen definitie van het begrip 'zelfstandige'. Daardoor is in sommige gevallen onduidelijk of iemand als een werknemer onder een arbeidsovereenkomst werkt of als zelfstandige. Dit is met name het geval wanneer zelfstandigen werkzaamheden uitvoeren die (ook) door mensen in loondienst kunnen worden uitgevoerd.

Of sprake is van een arbeidsovereenkomst, kan achteraf pas worden beoordeeld aan de hand van alle relevante omstandigheden van het geval. De Hoge Raad heeft in het Deliveroo-arrest negen gezichtspunten genoemd op basis waarvan die weging plaats moet vinden. Het Uber-arrest van de Hoge Raad verduidelijkt dat tussen de gezichtspunten geen rangorde bestaat en dat ook ondernemerschap buiten de specifieke arbeidsrelatie doorslaggevend kan zijn voor de beoordeling van de arbeidsrelatie. Alleen de feitelijke rechten, verplichtingen en uitvoering zijn bepalend voor de vraag of sprake is van een arbeidsovereenkomst. Onzekerheid hierover leidt ertoe dat sommige opdrachtgevers terughoudend zijn met het inhuren van zelfstandigen.

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

Inhoud van het voorstel

Het voorliggende voorstel voor de Zelfstandigenwet legt vast onder welke voorwaarden iemand als zelfstandige werkt en ieder geval geen sprake is van gezag. Indien iemand buiten het gezagscriterium van de arbeidsovereenkomst valt, kan geen sprake zijn van een werknemer. Het voorstel beoogt daarmee zelfstandigen en opdrachtgevers meer rechtszekerheid te bieden, schijnzelfstandigheid te voorkomen en de verantwoordelijkheden van zelfstandig ondernemers nader te regelen.

De kern van de voorliggende wet is een wettelijke 'veilige haven'. Als aan criteria van de zelfstandigentoets en de werkrelatietoets wordt voldaan, dan ontbreekt gezag in de zin van artikel 7:610 BW. Voldoen partijen aan het toetsingskader en werken zij feitelijk ook zo, dan is voor de arbeidsrechtelijke kwalificatie geen aanvullende (holistische) beoordeling van de arbeidsrelatie nodig. Voldoen zij niet aan één van de voorwaarden, dan volgt daaruit geen werknemerschap: de bestaande beoordeling op grond van artikel 7:610 BW blijft dan gelden. De nieuwe route vervangt het huidige kader dus niet, maar komt er nadrukkelijk naast te staan. De veilige haven stelt evenmin vast dat iemand ondernemer is voor de inkomstenbelasting of omzetbelasting en sluit fictieve dienstbetrekkingen niet uit.

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

Het voorstel introduceert een nieuw toetsingskader dat zowel opdrachtgevers als zelfstandigen duidelijkheid moet bieden wanneer in ieder geval gewerkt kan worden als zelfstandige. Het doel van de wet is om (1) meer duidelijkheid te creëren voor zelfstandigen en opdrachtgevers, (2) schijnzelfstandigheid tegen te gaan en (3) zelfstandigen de erkenning te geven die zij verdienen. Vanuit regeldrukperspectief is het van belang of en in hoeverre de nieuwe criteria aan het doel bijdragen en welk resultaat concreet wordt verwacht. Om dit te bepalen is de vraag of de gekozen criteria de beoordeling eenvoudiger en voorspelbaarder maken dan de huidige weging van omstandigheden. Dat is nog onvoldoende onderbouwd. Het is niet duidelijk voor welke zelfstandigen het nieuwe toetsingskader daadwerkelijk duidelijkheid biedt. Hierbij is relevant dat sommige stakeholders het voorstel als een dubbele toets ervaren. Dit komt doordat zelfstandigen nog steeds getoetst moeten worden aan de huidige toets van artikel 7:610 BW, indien hun arbeidsrelatie niet aan de criteria voldoet. Voor een goede beoordeling van nut en noodzaak van het voorstel is nodig dat duidelijk is welke toegevoegde waarde het nieuwe toetsingskader heeft voor opdrachtgevers en zelfstandigen in vergelijking met de bestaande wetgeving. Dit vergt een vergelijking van praktijksituaties onder beide kaders (dat wil zeggen onder de bestaande wetgeving en onder het nieuwe toetsingskader). Zonder die informatie is kortweg niet duidelijk wat deze wet betekent voor iemand die als zelfstandige aan de slag is/gaat.

1.1 Het college adviseert te onderbouwen voor welke zelfstandigen en situaties het nieuwe toetsingskader meer duidelijkheid biedt dan de bestaande beoordeling.

Het doel van het voorstel is op een zodanige wijze geformuleerd dat niet duidelijk is wanneer het voorstel succesvol is. Dit komt doordat de omvang van de problemen ontbreekt en niet duidelijk is in welke mate een verbetering van de ervaren rechtszekerheid en beoordelingstijd wordt beoogd en hoe de bijdrage aan het voorkomen van schijnzelfstandigheid wordt vastgesteld. Ook het begrip 'erkenning' vraagt een concrete invulling. Daar waar exacte voorspellingen niet mogelijk zijn, bieden toetsbare indicatoren en een onderbouwde bandbreedte mogelijk houvast. Bij de uitwerking van de toetsbare indicatoren is het van belang om rekening te houden met de wijze waarop de aangekondigde evaluatie zal worden uitgevoerd en met de nulmeting die nog zal plaatsvinden.

1.2 Het college adviseert het doel van voorstel toetsbaar te maken en het evaluatiekader, de indicatoren en de opzet van de nulmeting vóór indiening van het voorstel uit te werken, zodat deze bij de besluitvorming kunnen worden betrokken.

2. Minder belastende alternatieven

De toelichting bespreekt verschillende wettelijke alternatieven, waaronder een tariefgrens, een verduidelijking van de arbeidsovereenkomst en een zelfstandigenverklaring. Zij geeft aan dat deze alternatieven niet volstaan voor de op te lossen vraagstukken. Daarmee is echter nog niet aangetoond dat het voorstel de minst belastende oplossing is. Niet-wettelijke alternatieven (zoals betere communicatie over de bestaande jurisprudentie of sectorspecifieke oplossingen als afspraken met branches) en verbetering van hulpmiddelen (zoals de webmodule) zijn niet genoemd.

2.1 Het college adviseert het nieuwe toetsingskader te vergelijken met niet-wettelijke alternatieven die mogelijk minder belastend zijn, en vervolgens te kiezen voor het minst belastende alternatief op basis van doelbereik en regeldruk.

Naast de keuze voor het vastleggen van criteria in meer algemene zin is ook de vraag of in hoeverre de onderdelen van de zelfstandigentoets en de werkrelatietoets toegevoegde waarde hebben. Als zij dat niet hebben, dan leidt de naleving die hiermee gepaard gaat tot onnodige regeldruk. Zo is het criterium dat partijen 'de bedoeling hebben dat de arbeid niet in dienst van een werkgever wordt verricht' vaag en verandert een contractuele verklaring daarover de feitelijke uitvoering niet. De toegevoegde waarde is daarmee in het geding. Ook is onduidelijk wanneer voldoende informatie is vastgelegd. Zo zullen partijen gegevens gaan registreren in de administratie of vastleggen in contracten ten aanzien van de werktijden en werklocatie. Wanneer dat voldoende is, is onduidelijk. Mogelijk leidt dit tot onnodige lasten.

2.2 Het college adviseert de noodzaak en toegevoegde waarde van de afzonderlijke criteria en de daarvoor benodigde bewijsvoering te onderbouwen en onnodige nalevingshandelingen te voorkomen.

3. Werkbaarheid

Het voorstel moet duidelijkheid bieden aan opdrachtgevers en opdrachtnemers, schijnzelfstandigheid tegengaan en zorgen voor erkenning van zelfstandig ondernemerschap. Belangrijke randvoorwaarden voor het bereiken hiervan zijn onder meer dat de criteria begrijpelijk zijn en het duidelijk is welke bewijsstukken vastgelegd moeten worden. Een aantal punten vragen extra aandacht.

Interpretatieverschillen

De criteria laten ruimte voor interpretatie. Zo is bij vrijheid van werktijd en werkplek van belang of beperkingen voortvloeien uit de aard van het werk of uit aansturing door de opdrachtgever. Een verduidelijking met sectorgerichte voorbeelden hoe partijen dit onderscheid kunnen maken, kan de interpretatieverschillen verkleinen. Daarbij kan bij opdrachtgevers en zelfstandigen die werken met langdurige opdrachten, worden nagegaan of voor hen voldoende duidelijk is wanneer het nieuwe toetsingskader volstaat en wanneer de bestaande beoordeling nodig blijft.

3.1 Het college adviseert de criteria met zelfstandigen en opdrachtgevers in uiteenlopende praktijksituaties te toetsen en de uitkomsten te verwerken in de criteria en de toelichting.

Wijzigende omstandigheden

De voorwaarden uit het toetsingskader moeten tijdens de opdracht vervuld blijven. Wijzigingen kunnen niet alleen de werkzaamheden betreffen, maar ook de situatie van de zelfstandige. Partijen moeten weten wanneer herbeoordeling nodig is, welke informatie zij moeten uitwisselen en vanaf welk moment een eventuele terugval op het bestaande kader geldt. Vanuit regeldrukperspectief is het onnodig belastend als zij uit onzekerheid bij iedere wijziging de volledige beoordeling herhalen.

3.2 Het college adviseert met concrete voorbeelden te verduidelijken welke wijzigingen tot herbeoordeling moeten leiden, wat partijen daarbij moeten vastleggen en wat de gevolgen zijn voor de lopende arbeidsrelatie.

Derdenverklaring

Het kabinet wil een model ontwikkelen voor een vrijwillige verklaring waarin een deskundige (zoals een accountant) bevestigt dat een arbeidsrelatie voldoet aan de zelfstandigentoets. Idee is dat de zelfstandige dan niet steeds de volledige administratie aan opdrachtgevers hoeft te tonen. Of een dergelijke verklaring er daadwerkelijk komt, is nog onzeker. Belangrijk in dit verband is dat de verklaring geen wettelijke status krijgt. Zij bindt de Belastingdienst, het UWV of de Arbeidsinspectie niet. Daarmee is de toegevoegde waarde van de verklaring onduidelijk. Het college acht het raadzaam om vooraf te toetsen bij welke status en werking de verklaring toegevoegde waarde heeft.

3.3 Het college adviseert de toegevoegde waarde en werkbaarheid van de derdenverklaring vooraf te toetsen en van de verklaring af te zien als deze niet geborgd kunnen worden.

Hulp en ondersteuning

Zelfstandigen en opdrachtgevers die willen werken met het toetsingskader, kunnen daar vragen bij hebben. Het is niet duidelijk waar deze partijen terecht kunnen met die vragen.

3.4 Het college adviseert om duidelijk te maken waar opdrachtgevers en zelfstandigen terecht kunnen met vragen over (de toepassing van) het nieuwe toetsingskader.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting raamt de eenmalige kennisnamekosten op € 27,8 miljoen en een maximale structurele besparing op bijna € 125 miljoen. Het college acht deze regeldrukbesparing hoogst onzeker. Het is namelijk niet duidelijk of de besparing aansluit bij het verwachte gebruik van het toetsingskader. Dit komt vooral doordat inzicht ontbreekt in het aantal opdrachten waarvoor de nieuwe toets volstaat, het aantal opdrachten waarvoor daarna alsnog de bestaande holistische beoordeling nodig is, en het aantal opdrachten waarvoor de huidige praktijk al eenvoudig is. Voor een goede berekening van de regeldrukkosten is het raadzaam om de tijdsbestedingen en aantallen te toetsen aan de praktijk en om een realistische inschatting te maken van het aantal herbeoordelingen tijdens lopende opdrachten. Verder is bij de berekening voor de regeldruk voor zelfstandigen gerekend met het burgertarief van € 17,-, terwijl zij ondernemers zijn. Ook zijn de aanvullende controle- en registratiehandelingen van opdrachtgevers niet in beeld. Ten slotte is van belang dat duidelijk wordt gemaakt welke kosten van voorzieningen en eventuele derdenverklaringen aan het voorstel worden toegerekend en welke kosten ook zonder dit voorstel zouden worden gemaakt.

4.1 Het college adviseert de regeldrukberekening op basis van de inbreng van zelfstandigen en opdrachtgevers te herzien volgens de Rijksbrede methodiek met daarbij aandacht voor alle aanvullende nalevingshandelingen, voor een goede onderbouwing van tijdsbestedingen en voor realistische tarieven.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:
Niet indienen / vaststellen.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de uitkomsten van de toetsing. Indien u het voorstel verder in procedure brengt, gaat ATR ervan uit dat de toelichting per adviespunt duidelijk maakt op welke wijze rekening is gehouden met het ATR-advies. Aanvullend verzoekt het college u de gewijzigde versie van het voorstel aan ATR voor te leggen, zodat wij kunnen bepalen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris