Eerste Kamer der Staten-Generaal **I**

Vergaderjaar 2025-2026

36 783 Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het invoeren van een rechtsvermoeden van arbeidsovereenkomst op basis van een uurtarief

D **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**
Ontvangen 5 juni 2026

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake bovengenoemd wetsvoorstel. Zij is de Eerste Kamerfracties erkentelijk voor hun inbreng. De beantwoording van de vragen in deze nota volgt de inhoudsopgave van het vastgestelde verslag.

Inhoudsopgave

1. Vragen van de leden van de VVD-fractie
2. Vragen van de leden van de CDA-fractie en de fractie van GroenLinks-PvdA
3. Vragen van de leden van de JA21-fractie

1. Vragen van de leden van de VVD-fractie

Algemeen
*De leden van **VVD**-fractie onderschrijven de ambitie van de regering om schijnzelfstandigheid tegen te gaan en kwetsbare werkenden beter te beschermen. Tegelijkertijd lijkt met name de transitie naar het voorgestelde stelsel complexiteit met zich mee te brengen. Hoewel het verduidelijkingsdeel van het oorspronkelijke wetsvoorstel Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (Vbar) is vervallen, kunnen er belangrijke vraagstukken blijven bestaan rondom de beoordeling van arbeidsrelaties op basis van feiten, omstandigheden en bestaande jurisprudentie. Daarnaast lijkt het wetsvoorstel volgens deze leden substantiële gevolgen te kunnen hebben voor werkgevers, uitvoeringsinstanties en sectoren waarin veel met zelfstandigen wordt gewerkt. Het voorstel moet volgens deze leden worden beoordeeld als onderdeel van een breder pakket wetsvoorstellen ter versterking van de arbeidsmarkt.*

1. *Kan de regering uiteenzetten hoe dit wetsvoorstel moet worden gezien in samenhang met het bredere pakket aan maatregelen op het gebied van zzp'ers?*
2. *Zijn de verschillende maatregelen die in het totale pakket worden voorgesteld afhankelijk van elkaar? Zo ja, wat betekent dit voor de uitvoerbaarheid en effectiviteit van maatregelen die in samenhang dienen te worden bekeken?*
3. *Hoe beoordeelt de regering het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State waarin wordt opgemerkt dat het probleem dieper ligt dan in dit wetsvoorstel wordt geschetst, namelijk het feit dat werknemers en zelfstandigen verschillend worden behandeld?*[1]

Antwoord vraag 1
Het voorliggende wetsvoorstel is een integraal onderdeel van het zogeheten arbeidsmarktpakket uit april 2023, dat voor een belangrijk deel een uitwerking is van het rapport van de commissie Borstlap en het MLT-advies van de SER. Met het arbeidsmarktpakket wordt zowel gewerkt aan het bieden van meer zekerheid aan werknemers, als het zorgen voor wendbare ondernemingen. Als het gaat om de positie van werknemers, wil het kabinet deze binnen het pakket op verschillende manieren versterken. Bijvoorbeeld door mensen in flexibele contracten meer zekerheid te bieden over hun inkomen en hun rooster, maar ook door werkenden onder een uurtarief van 38 euro – die recht menen te hebben op een arbeidsovereenkomst – een sterkere rechtspositie te geven. Hiermee wordt getracht schijnzelfstandigheid zoveel mogelijk te voorkomen, zeker voor een meer kwetsbare groep werkenden. Tegelijkertijd willen we ondernemingen en werkenden helpen om wendbaarder te zijn. In overleg met sociale partners is bij de hervorming van de arbeidsmarkt ingezet op een goede

[1] Kamerstukken II 2024/25, 36783, nr. 4.

balans tussen de verschillende maatregelen, in lijn met belangwekkende adviezen van de SER, de commissie Borstlap en de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR). Dat heeft gezorgd voor een integrale aanpak en een samenhangend geheel aan maatregelen om de hierboven genoemde doelen te bereiken.

Daarnaast is het voorliggende wetsvoorstel – zoals beschreven in de Kamerbrief 'kabinetskoers voor meer rust en duidelijkheid onder zelfstandigen' van 9 april 2026 – onderdeel van een bredere aanpak op het gebied van zzp. De drie lijnen waar eerdere kabinetten aan werkten (een gelijker speelveld tussen contractvormen, meer duidelijkheid wanneer gewerkt wordt als werknemer of zelfstandige, verbetering handhaving op schijnzelfstandigheid) blijven overeind, hoewel de invulling ervan op onderdelen aangepast wordt aan de koers van dit kabinet. Zowel op de korte als de lange termijn.

Antwoord vraag 2
Deze drie lijnen hangen met elkaar samen en kunnen elkaar versterken. Daarom is het belangrijk om tegelijkertijd stappen te blijven zetten. Zo wordt handhaving effectiever als de duidelijkheid over wet- en regelgeving toeneemt, en zorgt een gelijker speelveld er onder meer voor dat om de juiste redenen gekozen wordt voor een bepaald type arbeidsrelatie. Dat komt ook de uitvoerbaarheid ten goede. Zo zullen er minder discussies en procedures zijn over de kwalificatie van arbeidsrelaties als er een gelijker speelveld bestaat tussen die contractvormen. Zo werken we ook voor de langere termijn toe naar een meer houdbare manier van werken op de arbeidsmarkt. En zo willen we ervoor zorgen dat werknemers ontvangen waar ze recht op hebben en zelfstandigen kunnen blijven doen waar ze goed in zijn: ondernemen.

Bij een goed functionerende, moderne arbeidsmarkt hoort dat werkenden en werkgevenden zoveel mogelijk duidelijkheid hebben over de contractvorm. Dit wetsvoorstel levert daar op korte termijn een bijdrage aan. Tot slot wil het kabinet zorgen voor meer duidelijkheid door zo snel mogelijk te werken aan een Zelfstandigenwet, die zelfstandigen de wettelijke erkenning moet geven die ze verdienen en zorgt voor meer duidelijkheid en rust onder zelfstandigen en opdrachtgevers.

Antwoord vraag 3
De regering onderschrijft de opmerkingen in het advies van de Raad van State dat dit wetsvoorstel alleen de problematiek rondom schijnzelfstandigheid niet zal oplossen. Daarom zal onverminderd worden ingezet op de drie lijnen: een gelijker speelveld tussen contractvormen, meer duidelijkheid wanneer gewerkt wordt als werknemer of zelfstandige, verbetering handhaving op schijnzelfstandigheid. Wel wordt de invulling daarvan aangepast aan de koers van dit kabinet, zodat zowel op korte als langere termijn wordt gewerkt aan meer rust en duidelijkheid voor zelfstandigen. Bijvoorbeeld door duidelijker te maken wanneer wél met en als zelfstandige(n) kan worden gewerkt. Zo wordt niet alleen zo snel mogelijk gewerkt aan de Zelfstandigenwet, maar ook aan de Wet basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen.

Uitvoerbaarheid
Bij de uitvoering van dit wetsvoorstel voorzien de leden van de VVD-fractie dat de administratieve lasten voor werkgevers zullen toenemen. Deze leden voorzien daarnaast uitvoeringscomplexiteit rondom de beoordeling van arbeidsrelaties, mede doordat feitelijke omstandigheden en jurisprudentie bepalend blijven. Ook hebben deze leden zorgen over het ontstaan van mogelijke ontwijkconstructies.
Deze leden merken tevens op dat het wetsvoorstel werkgevers lijkt te verplichten om arbeidsrelaties intensiever te documenteren en te monitoren. Werkgevers zullen hiervoor classificatie- en controledossiers moeten opbouwen en mogelijk structureel audits en herbeoordelingen moeten uitvoeren. Met name voor het midden- en kleinbedrijf (MKB) lijkt dit volgens deze leden grote gevolgen te kunnen hebben, mede vanwege beperkte juridische en administratieve capaciteit.

4. *Voorziet de regering dat werkgevers – met name in MKB – voldoende capaciteit en slagkracht hebben om dit goed te managen? Zo nee, waar voorziet de regering dat de capaciteit van (MKB) ondernemers kan tekortschieten, en welke oplossingen heeft de regering hiervoor voorzien?*
5. *Welke maatregelen neemt de regering om ontwijkgedrag en ontwijkconstructies tegen te gaan, en hoeveel effect verwacht de regering hiervan?*

Antwoord vraag 4
Het wetsvoorstel verplicht werkgevers geenszins arbeidsrelaties intensiever te documenteren en te monitoren. Een werkgevende moet namelijk ook nu al vooraf beoordelen of er sprake is van een arbeidsovereenkomst, dan wel dat een zelfstandige ingehuurd kan worden. Dat wettelijk kader verandert niet. De regering voorziet dan ook niet dat werkgevers onvoldoende capaciteit en slagkracht hebben als gevolg van wetsvoorstel. Zoals eerder aangegeven verwacht de regering met name een preventief effect van dit wetsvoorstel. Namelijk dat, als een werkgevende een werkende

inhuurt voor een klus tegen een tarief onder het geldende uurtarief, er vooraf beter wordt beoordeeld of een zelfstandige kan worden ingehuurd of dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn twee MKB-toetsen uitgevoerd, waarbij de eerste (mede) zag op het rechtsvermoeden. Uit deze MKB-toets kwam niet naar voren dat MKB'ers vreesden dat zij onvoldoende capaciteit hebben om met het rechtsvermoeden om te gaan. Ook de werkgeversorganisaties VNO-NCW, MKB Nederland, AWVN en LTO Nederland hebben aangegeven het rechtsvermoeden te steunen.

Antwoord vraag 5
De regering erkent dat er mogelijkheden zijn om het rechtsvermoeden te ontwijken. Het uurtarief is een relatief eenvoudig criterium, waarmee de werkende zich kan beroepen op het rechtsvermoeden. Het rechtsvermoeden versterkt daarmee de (procesrechtelijke) positie van de werkende. De regering wijst er echter op dat de toets of sprake is van een arbeidsovereenkomst gebaseerd blijft op arbeid, loon en werken in dienst van (conform artikel 7:610 BW). Het ontwijken van het rechtsvermoeden door een iets hoger uurtarief te betalen verandert derhalve niet de beoordeling van de arbeidsrelatie.

Risicosectoren
De leden van de VVD-fractie onderkennen dat de praktische gevolgen van dit wetsvoorstel voor bepaalde sectoren aanzienlijk kunnen zijn, met name in de zorg, het onderwijs, de kinderopvang, de logistiek, de cultuur, de media en de techniek. Het wetsvoorstel kan volgens deze leden leiden tot hogere loonkosten, grotere juridische onzekerheid en defensiever inhuurgedrag. Daarnaast kunnen er risico's ontstaan voor de beschikbaarheid van capaciteit, waaronder verlies van flexibiliteit, uitstroom van zelfstandigen en verminderde mogelijkheden om piekbelasting op te vangen.

6. *Erkent de regering de risico's die deze wet met zich meebrengt voor de genoemde risicosectoren?*
7. *Welke verwachting heeft de regering vwb het vermogen van werkgevers in deze sectoren om met deze risico's om te gaan – zodat de continuïteit in deze sectoren voldoende op orde blijft?*
8. *Welke oplossingen heeft de regering voorzien om eventuele tekortkomingen in deze sectoren op te vangen?*
9. *Deelt de minister de zorgen van de leden van de VVD-fractie dat alternatieven, zoals vaste arbeidscontracten, in de praktijk mogelijk niet aantrekkelijk genoeg zijn voor deze groep werkenden?*

Antwoord vragen 6 t/m 8
Dit wetsvoorstel verandert de beoordeling van arbeidsrelaties niet. De door de leden van de VVD geschetste risico's zoals hogere loonkosten, juridische onzekerheid en defensiever inhuurgedrag ten gevolge van dit wetsvoorstel herkent de regering dan ook niet. Belangrijk is dat werkgevenden en werkenden de kwalificatie van de arbeidsrelatie samen goed regelen. Door vooraf goed te beoordelen of een zelfstandige kan worden ingehuurd of dat sprake is van een arbeidsovereenkomst. En te zorgen dat er in de praktijk ook daadwerkelijk zo wordt gewerkt. Met dit wetsvoorstel wordt een rechtsvermoeden van arbeidsovereenkomst geïntroduceerd in geval een uurtarief lager dan de tariefnorm wordt betaald. In dat geval maakt dit wetsvoorstel het voor de werkende eenvoudiger een arbeidsovereenkomst op te eisen. Het kabinet spant zich ook in om partijen te ondersteunen bij het aangaan van het juiste contract. Dit gebeurt door inzet van communicatie, hulpmiddelen (zoals de webmodule, de tool zzp ja of nee, het publiceren van het toetsingskader op hetjuistecontract.nl, het afwegingskader op de site van de Belastingdienst) en samenwerking met de markt. Ook zet het kabinet in op een communicatiecampagne "zo zzp kan wél" en wil het kabinet zorgen voor meer duidelijkheid door zo snel mogelijk te werken aan een Zelfstandigenwet. De regering verwacht dus dat werkgevers voldoende capaciteit hebben om met dit wetsvoorstel om te gaan, en dat het niet ten koste zal gaan van de continuïteit in sectoren.

Antwoord vraag 9
De regering wil erop wijzen dat er ook binnen de arbeidsovereenkomst mogelijkheden zijn om flexibiliteit vorm te geven. Een arbeidsovereenkomst hoeft niet alleen in de vorm van een (fulltime) arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Het is belangrijk dat branches en sectoren inzetten op het vormgeven van een flexibele schil die aansluit bij de arbeidsrechtelijke mogelijkheden en wensen van mensen. Zo kunnen werkgevers mensen tijdelijk in dienst nemen, of via een uitzendbureau mensen tijdelijk inhuren. Sommige werkgevers willen flexibiliteit in de dagen en uren waarop zij hun personeel inzetten en sommige werknemers waarderen deze flexibiliteit ook. Dat is ook goed mogelijk in loondienst. Zo kan bijvoorbeeld een jaarurennorm worden afgesproken, waarbij werknemers een vast aantal uur per jaar werken, maar flexibel kunnen worden ingeroosterd. Daarnaast is zelfroostering mogelijk, waarbij het team zelf het rooster opstelt binnen de doelstelling van de organisatie. Ook kunnen werknemers wendbaar worden ingezet, via oproepbasis of in de toekomst via een bandbreedtecontract. Daarnaast kan ook met flexpools worden gewerkt, waarbij het personeel flexibel inzetbaar is en op verschillende plekken werkt. In veel sectoren is men aan de slag om te kijken of men nog beter kan inspelen op de behoefte van

mensen, ook om hen te verleiden in loondienst aan de slag te gaan. Zo is recent in de zorgsector in Brabant en Utrecht het initiatief FLAIR van start gegaan, waarin werknemers in dienst kunnen komen bij meerdere werkgevers en waarin zij hun eigen diensten kunnen kiezen. Zij kunnen daarbij dus zelf invulling geven aan de door hen gewenste werk/privé balans en aan de door hen gewenste flexibiliteit over organisatiegrenzen heen. De regering heeft er vertrouwen in dat hiermee in sectoren voldoende flexibiliteit kan worden georganiseerd voor werkgevenden én werkenden.

Handhaafbaarheid
De aan het woord zijnde leden constateren dat het wetsvoorstel handhaving mogelijk meer risicogericht maakt, maar volledig dekkende handhaving lijkt volgens deze leden in de praktijk moeilijk realiseerbaar. De beoordeling van arbeidsrelaties blijft sterk afhankelijk van feitelijke omstandigheden, waardoor inspecteurs veel arbeidsintensief onderzoek zullen moeten verrichten. Daarbij maken deze leden zich zorgen of inspectiediensten, de Belastingdienst en de rechterlijke macht hiervoor voldoende capaciteit hebben.

10. *Kan de regering inzichtelijk maken in welke mate de capaciteit van de inspectie toereikend is om effectief te handhaven?*
11. *Kan de regering aangeven hoe dekkend de handhaving zal zijn, waar de dekking tekortschiet, welke risico's dat met zich meebrengt, en welke oplossingen de regering hiervoor heeft voorzien?*
12. *Onderschrijft de regering de inschatting van de Belastingdienst dat zij voldoende is toegerust voor haar aandeel in de handhaving? Zo nee, waar voorziet de regering tekortkomingen en welke oplossingen heeft de regering hiervoor in gedachten?*
13. *Deze leden merken op dat private handhaving mogelijk zal toenemen. Wat betekent dit voor de druk op de rechterlijke macht, welke problemen kan dit veroorzaken, en welke oplossingen heeft de regering hiervoor voorzien?*

Antwoord vragen 10 t/m 12
Met dit wetsvoorstel wordt een civielrechtelijk rechtsvermoeden van arbeidsovereenkomst geïntroduceerd. Zoals toegelicht in paragraaf 4.3.2 van de memorie van toelichting heeft dit rechtsvermoeden uitsluitend civielrechtelijke werking. Het rechtsvermoeden werkt niet rechtstreeks (publiekrechtelijk) door naar de uitvoering van de socialezekerheidswetgeving en de fiscaliteit. Dit betekent dat UWV, de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie niet zelfstandig toetsen aan het rechtsvermoeden. UWV, de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie houden hun eigen (reguliere) onderzoeksplicht. In geval UWV, Belastingdienst of de Arbeidsinspectie een onderzoek instellen naar de kwalificatie van een arbeidsrelatie toetsen zij dus niet aan dit rechtsvermoeden maar doen zij dat op basis van arbeid, loon en werken in dienst van (conform artikel 7:610 BW).

Het wetsvoorstel heeft daarmee geen impact op de toezichthoudende en handhavende taken van de uitvoeringsorganisaties. De veronderstelde impact op de handhaving zag op het onderdeel verduidelijking, welke met de nota van wijziging[2] is komen te vervallen.

Antwoord vraag 13
Ten aanzien van de private handhaving, gaat de regering ervan uit dat de leden van de VVD-fractie doelen op het mogelijke effect dat werkenden (of hun vertegenwoordiger) vaker dan nu het geval is naar de rechter stappen om een arbeidsovereenkomst op te eisen. Zoals toegelicht verwacht het kabinet vooral een preventief effect van het rechtsvermoeden, waarbij werkgevenden en werkenden vooraf goed beoordelen of een opdracht onder het uurtarief voor het rechtsvermoeden door een zelfstandige kan worden gedaan dan wel dat sprake is van een arbeidsovereenkomst. Dit ontlast de rechterlijke macht. Dit wordt ook onderkend in het advies van de Raad van de rechtspraak bij het wetsvoorstel. In hetzelfde advies geeft de Raad van de rechtspraak aan dat anderzijds ook sprake kan zijn van een stijging van het aantal rechtszaken, omdat een beroep op het rechtsvermoeden uurtarief naar verwachting vaker zal voorkomen dan het beroep op het bestaande rechtsvermoeden uit artikel 7:610a BW. De Raad komt tot de conclusie dat de gevolgen voor de werklast moeilijk zijn in te schatten. Gezien de verwachting dat het rechtsvermoeden vooral een preventieve werking zal hebben, zal de druk op de rechterlijke macht naar verwachting van de regering beperkt zijn.

Terugwerkende kracht
Hoewel het wetsvoorstel formeel geen expliciete terugwerkende kracht introduceert, constateren deze leden dat civielrechtelijke, fiscale en pensioengerelateerde gevolgen van herkwalificatie zich kunnen uitstrekken over reeds verstreken periodes. De Afdeling advisering van de Raad van State benoemt dit risico specifiek in haar advies.[3] Werkenden kunnen mogelijk alsnog aanspraak maken op rechten die verbonden zijn aan werknemerschap.
Volgens deze leden bestaat de mogelijkheid dat zzp'ers met terugwerkende kracht claimen dat zij feitelijk werknemer waren. In dat geval kunnen zij met terugwerkende kracht aanspraak maken op

[2] Kamerstukken II 2025/26, 36 783, nr. 6.
[3] Kamerstukken II 2024/25, 36783, nr. 4, p. 12.

pensioenopbouw en te betalen sociale premies. Ook kunnen zij met terugwerkende kracht claimen dat zij bij het beëindigen van hun opdracht feitelijk onrechtmatig ontslagen zijn. Voor werkgevers kan dit leiden tot omvangrijke financiële en administratieve gevolgen, waaronder naheffingen, pensioenclaims en reconstructies van administraties.

14. *Welke gevolgen voorziet de regering hiervan op de uitvoerbaarheid van deze wet voor werkgevers, pensioenfondsen en het UWV?*
15. *De verantwoordelijkheid voor het formuleren van uitzonderingen om af te wijken van het uitgangspunt “geen premie, wel recht” ligt bij de pensioenfondsen. In hoeverre leidt dit tot willekeur tussen de verschillende fondsen? Hoe wordt voorkomen, door bijvoorbeeld landelijke criteria, dat willekeur plaatsvindt?*

Antwoord vraag 14:
De onmiddellijke werking van het rechtsvermoeden houdt in dat de regels van toepassing zijn op elke arbeidsrelatie die op de dag van inwerkingtreding bestaat en op arbeidsrelaties die op of na die datum ingaan. Dit kan inderdaad betekenen dat het rechtsvermoeden kan worden ingeroepen voor een arbeidsrelatie die is ingegaan voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en doorloopt op of na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. De feitelijke beoordeling of sprake is van een arbeidsovereenkomst wordt echter niet gewijzigd met dit wetsvoorstel.

Doordat er ook nog een periode wordt aangehouden tussen publicatie van de wet (na aanvaarding door de Eerste Kamer) en inwerkingtreding, kunnen partijen zich in de tussentijd al voorbereiden op de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Dit houdt niets meer of minder in dan dat werkgevende en werkende (nogmaals) goed moeten beoordelen of als zelfstandige kan worden gewerkt of dat sprake is van een arbeidsovereenkomst.

Het rechtsvermoeden is bedoeld voor diegenen die werken aan de basis van de arbeidsmarkt. Voor dit onderdeel geldt dan ook dat de onmiddellijke werking ervoor zorgt dat ook werkenden die op het moment van inwerkingtreding van het rechtsvermoeden een arbeidsrelatie hebben, de bescherming kunnen genieten die het rechtsvermoeden biedt. In die zin heeft de onmiddellijke werking van het rechtsvermoeden invloed op bestaande arbeidsovereenkomsten. Dit gevolg is dan ook met name in gunstige zin merkbaar voor de kwetsbare groep werkenden aan de basis van de arbeidsmarkt. De regering merkt daarbij op dat de werkgevende de mogelijkheid heeft het rechtsvermoeden te weerleggen.

Antwoord vraag 15:
Het uitgangspunt "geen premie, wel recht" is een essentieel solidariteitskenmerk van het pensioenstelsel dat werknemers beschermt tegen de financiële gevolgen van een nalatige werkgever. Zoals in de parlementaire geschiedenis is aangegeven, is dit principe niet onbegrensd: alleen in uitzonderlijke omstandigheden kan van het uitgangspunt worden afgeweken.[4] Als zodanige omstandigheden zijn onder meer boze opzet van werkgever en werknemer genoemd. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is daarnaast verduidelijkt dat in de context van schijnzelfstandigheid sprake kan zijn van uitzonderlijke omstandigheden wanneer een schijnzelfstandige zelf de bewuste keuze heeft gemaakt om, in weerwil van het arbeidsrecht, als zelfstandige het werk te verrichten en daarmee een eigen rol heeft gehad in het niet betalen van de premie.[5]

De regering benadrukt daarbij dat deze omstandigheid uitdrukkelijk naast de gevallen van boze opzet staat, en daarvan niet slechts een nadere invulling is.[6] Het karakter van deze uitzonderingsgrond brengt met zich mee dat het opstellen van algemeen geldende, landelijke criteria niet goed mogelijk is. Het gaat steeds om een beoordeling van het individuele geval, waarbij onder meer het uurtarief, het genieten van fiscale voordelen als de zelfstandigenaftrek, en de mate waarin de schijnzelfstandige zich ervan bewust was of had moeten zijn dat hij zelf voor pensioen moest zorgdragen, relevante factoren zijn. Deze factoren zijn in de memorie van toelichting benoemd om pensioenfondsen en rechters handvatten te bieden bij die beoordeling.[7] Aangezien gevallen veelal niet vergelijkbaar zijn, zal dit naar oordeel van de regering niet leiden tot willekeur.

De regering benadrukt dat het uitgangspunt blijft dat een werkende zich kan beroepen op geen premie, wel recht wanneer dit van toepassing is. Het is aan pensioenfondsen om, in het geval van een claim waar geen premie tegenover staat, te motiveren of er een voldoende reden en grondslag is om van het uitgangspunt af te wijken.

[4] Kamerstukken II 2005/06, 30 413, nr. 3, p. 63; advies Landsadvocaat van 26 juni 2025 (bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 32 043, nr. 688), par. 3.5.
[5] Kamerstukken II 2024/25, 36 783, nr. 3 (MvT Vbar), p. 114-115; Kamerstukken II 2024/25, 32 043, nr. 688, p. 3.
[6] Vgl. I.L.N. Timp, 'Schijnzelfstandigheid en de verplichtstelling', TPV 2026/13, par. 4.2.3.
[7] Kamerstukken II 2024/25, 36 783, nr. 3 (MvT Vbar), p. 115; Kamerstukken II 2024/25, 32 043, nr. 688, p. 4.

Het is uiteindelijk aan de rechter om in een voorkomend geval te oordelen over de reikwijdte van het principe "geen premie, wel recht", al dan niet voortvloeiend uit het reglement. De regering verwacht dat de jurisprudentie die naar aanleiding van individuele geschillen ontstaat, geleidelijk meer richting zal geven aan de toepassing van de uitzonderingsgrond op geen premie wel recht. Pensioenfondsen zullen die jurisprudentie vervolgens bij hun beleid en reglementering betrekken. Zo ontstaat langs de weg van de rechtsontwikkeling - en niet via vooraf opgelegde landelijke criteria - een meer eenvormige praktijk.

Doenvermogen

De leden van de VVD-fractie vragen aandacht voor de mate waarin laagbetaalde zelfstandigen in de praktijk daadwerkelijk in staat zullen zijn om hun rechten als feitelijk werknemer te claimen. In veel gevallen kan sprake zijn van een afhankelijkheidsrelatie tussen een zelfstandige en de opdrachtgever, waardoor werkenden terughoudend kunnen zijn om een juridisch conflict aan te gaan uit angst opdrachten of inkomen te verliezen. Daardoor rijst de vraag in hoeverre het doenvermogen en de feitelijke bereidheid voldoende aanwezig zijn om de bescherming van deze wet daadwerkelijk effectief te benutten.

16. *Hoe beoordeelt de regering het doenvermogen en de bereidheid van laagbetaalde zzp'ers om hun rechten als feitelijk werknemer te claimen?*
17. *Welke risico's op tekortkomingen voorziet de regering hierbij en welke oplossingen heeft de regering in gedachten om deze tekortkomingen zo goed mogelijk op te vangen?*
18. *Hoe wordt de toegankelijkheid tot de rechter gewaarborgd en in hoeverre worden werknemers aangespoord om het rechtsvermoeden bij de rechter kenbaar te maken?*

Antwoord vraag 16

De introductie van het rechtsvermoeden geeft werkenden een eenvoudig instrument (naast de bestaande instrumenten) om een arbeidsovereenkomst te claimen. In het algemeen is het uurtarief relatief eenvoudig aan te tonen. Dit helpt de werkende, ook wanneer er sprake is van een lager doenvermogen. Tegelijkertijd zal er een groep zijn voor wie het niet eenvoudig is om een arbeidsovereenkomst te claimen, of een stap naar de rechter te maken. Daarom zijn er een aantal stappen in gang gezet om het doenvermogen hierin te verbeteren. Die staan beschreven in paragraaf 5.1.1.4 van de memorie van toelichting en worden hierna, bij het volgende antwoord, kort beschreven.

Antwoord vragen 17 en 18

De regering verwacht met name een preventieve werking van het rechtsvermoeden. De effectiviteit van het rechtsvermoeden is daarmee – naar de verwachting van de regering - in mindere mate afhankelijk van een (succesvol) beroep op het rechtsvermoeden in een gerechtelijke procedure. Het rechtsvermoeden zal er, zo verwacht de regering, toe leiden dat werkgevenden bij het aangaan van een arbeidsrelatie beter zullen toetsen hoe deze arbeidsrelatie vormgegeven wordt. Daarnaast verwacht de regering een preventief effect van het rechtsvermoeden doordat de werkende – zonder dat deze een gerechtelijke procedure hoeft te starten – een beroep doet op het rechtsvermoeden tegenover zijn werkgevende. Deze kan vervolgens de (proces)risico's inschatten en daarop anticiperen door – in voorkomend geval – een arbeidsovereenkomst aan te bieden.
Een belangrijk verschil tussen het bestaande rechtsvermoeden uit artikel 7:610a BW en het voorgestelde rechtsvermoeden op basis van een uurtarief is dat het uurtarief veelal bij aanvang van de werkzaamheden bekend is, zodat de arbeidsrelatie niet reeds aangevangen dient te zijn (en minimaal 3 maanden moet hebben geduurd) alvorens duidelijk is of op het rechtsvermoeden een beroep gedaan kan worden. Hiermee wordt naar verwachting het potentieel van het preventieve effect van het voorgestelde rechtsvermoeden ten opzichte van het rechtsvermoeden in artikel 7:610a BW vergroot.

Het uitgangspunt bij de beoordeling van de arbeidsrelaties blijft dat werkende en werkgevende verantwoordelijk zijn voor de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie. Deze verantwoordelijkheid kan worden ingevuld door goed gebruik te maken van de beschikbare hulpmiddelen en processen in te richten die gericht zijn op het voorkomen van schijnzelfstandigheid. Het kabinet spant zich aanvullend in om partijen te ondersteunen bij de verantwoordelijkheid om de arbeidsrelatie goed te kwalificeren. Dit gebeurt door inzet van onder meer een communicatiecampagne en de website hetjuistecontract.nl, waar ook praktijkvoorbeelden te vinden zijn. En door inzet op specifieke sectoren en samenwerking met de markt. Daarbij wordt ook ingezet op wat partijen nu al kunnen doen om de arbeidsrelatie juist te beoordelen.

In geval de werkende toch ondersteuning nodig heeft, zijn daar meerdere manieren voor. Ongeveer 3 op de 10 rechtzoekenden vindt hun weg naar professionele ondersteuning om informatie te krijgen over rechten en vervolgstappen of om te bemiddelen. Het grootste aandeel van deze werknemers vond hulp bij hun vakbond, en ook niet-leden wisten een vakbond te bereiken. Daarnaast maken rechtzoekenden voor professionele ondersteuning gebruik van rechtsbijstandsverzekeraars, het juridisch loket, advocaat, vertrouwenspersoon en OR/MR.

Als laatste kan het zijn dat er daadwerkelijk juridische stappen moeten worden genomen om werkgevers te bewegen zich aan de regels te houden. Dit blijkt juist voor flexibel en/of laagbetaalde werkenden soms lastig. Daarom is het kabinet voornemens om voor deze groepen de mogelijkheden om professionele hulp te zoeken te verbeteren.

Een mogelijkheid is dat vakbonden een beroep op het rechtsvermoeden instellen namens de werkende. Het is onderdeel van de taken van de vakbond om de individuele en gezamenlijke belangen van werkenden te vertegenwoordigen. Dit geldt ook in geval een beroep op het rechtsvermoeden kan worden gedaan.

Daarnaast is met ingang van 1 maart 2025 bij vier rechtbanken in Nederland gestart met laagdrempelige geschilbeslechting (ook wel bekend als de regelrechter). Daarmee staat een versimpelde procedure open voor werknemers met een vordering uit hoofde van de arbeidsovereenkomst en geldvorderingen van een natuurlijk persoon tot een maximum van € 5.000.

Door deze gerichte acties voor bewustwording, hulp en ondersteuning en laagdrempelige toegang tot geschilbeslechting voor groepen kwetsbare werkenden, heeft het kabinet er vertrouwen in dat werknemers door dit wetsvoorstel beter in staat worden gesteld om in voorkomende gevallen een beroep op het rechtsvermoeden te doen en zo nodig te claimen via juridische stappen.

2. Vragen van de leden van de CDA-fractie en de fractie van GroenLinks-PvdA

1. *De leden van de **CDA**-fractie lezen in het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) dat de regering een kloof op de arbeidsmarkt constateert en dat meer dan een kwart van de Nederlandse bevolking (financieel) kwetsbaar is.[8] Tegelijkertijd realiseert de regering zich dat de effectiviteit van het invoeren van een rechtsvermoeden op zichzelf relatief beperkt zal zijn, gelet op zowel de aard ervan (rechtsvermoeden) als het feit dat het op een specifiek deel van de arbeidsmarkt gericht is. Kan de regering aangeven hoe het voorliggende wetsvoorstel, waarvan de regering zelf al aangeeft dat de effectiviteit ervan beperkt zal zijn, zich verhoudt tot het totale pakket aan wetgeving dat als doel heeft om de positie van werknemers te versterken?*

<u>Antwoord vraag 1:</u>

Het voorliggende wetsvoorstel is een integraal onderdeel van het zogeheten arbeidsmarktpakket uit april 2023, dat voor een belangrijk deel een uitwerking is van het rapport van de commissie Borstlap en het MLT-advies van de SER. Met het arbeidsmarktpakket wordt zowel gewerkt aan het bieden van meer zekerheid aan werknemers, als het zorgen voor wendbare ondernemingen. Als het gaat om de positie van werknemers, wil het kabinet deze binnen het pakket op verschillende manieren versterken. Bijvoorbeeld door mensen in flexibele contracten meer zekerheid te bieden over hun inkomen en hun rooster, maar ook door werkenden onder een uurtarief van 38 euro – die recht menen te hebben op een arbeidsovereenkomst – een sterkere rechtspositie te geven. Hiermee wordt getracht schijnzelfstandigheid zoveel mogelijk te voorkomen, zeker voor een meer kwetsbare groep werkenden. Tegelijkertijd willen we ondernemingen en werkenden helpen om wendbaarder te zijn. In overleg met sociale partners is bij de hervorming van de arbeidsmarkt ingezet op een goede balans tussen de verschillende maatregelen, in lijn met belangwekkende adviezen van de SER, de commissie Borstlap en de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR). Dat heeft gezorgd voor een integrale aanpak en een samenhangend geheel aan maatregelen om de hierboven genoemde doelen te bereiken.

Daarnaast is het voorliggende wetsvoorstel – zoals beschreven in de Kamerbrief ‘kabinetskoers voor meer rust en duidelijkheid onder zelfstandigen’ van 9 april 2026 – onderdeel van een bredere aanpak op het gebied van zzp. De drie lijnen waar eerdere kabinetten aan werkten (een gelijker speelveld tussen contractvormen, meer duidelijkheid wanneer gewerkt wordt als werknemer of zelfstandige, verbetering handhaving op schijnzelfstandigheid) blijven overeind, hoewel de invulling ervan op onderdelen aangepast wordt aan de koers van dit kabinet. Zowel op de korte als de lange termijn. Bij een goed functionerende, moderne arbeidsmarkt hoort dat werkenden en werkgevenden zoveel mogelijk duidelijkheid hebben over de contractvorm. Dit wetsvoorstel levert daar op korte termijn een bijdrage aan.

2. *De regering heeft het oorspronkelijke wetsvoorstel verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (Vbar) bij nota van wijziging aangepast, waardoor het voorliggende wetsvoorstel alleen nog het onderdeel rechtsvermoeden bevat. Deze leden begrijpen de*

[8] Het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan, 7 oktober 2022, p. 178, geraadpleegd via: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/herstel-en-veerkrachtplan/documenten/rapporten/2022/10/10/definitief-nederlands-herstel-en-veerkrachtplan.

redenering van de regering dat een rechtsvermoeden van arbeidsovereenkomst de onderhandelingspositie van kwetsbare werkenden kan versterken. Als iemand een uurtarief van € 36 of minder verdient, komt de bewijslast van het vermoeden van een arbeidsovereenkomst bij de werkgever te liggen. De vraag is echter of juist deze kwetsbare doelgroep de stap naar de rechter zal zetten, hoe worden deze werknemers hierbij ondersteund? Heeft de regering hierover afspraken gemaakt met werkgevers en werknemersorganisaties? En zo ja, welke?

Antwoord vraag 2:
De regering verwacht met name een preventieve werking van het rechtsvermoeden. De effectiviteit van het rechtsvermoeden is daarmee – naar de verwachting van de regering – in mindere mate afhankelijk van een (succesvol) beroep op het rechtsvermoeden in een gerechtelijke procedure. Het rechtsvermoeden zal er, zo verwacht de regering, toe leiden dat werkgevenden bij het aangaan van een arbeidsrelatie beter zullen toetsen hoe deze arbeidsrelatie vormgegeven wordt. Daarnaast verwacht de regering een preventief effect van het rechtsvermoeden doordat de werkende – zonder dat deze een gerechtelijke procedure hoeft te starten – een beroep doet op het rechtsvermoeden tegenover zijn werkgevende. Deze kan vervolgens de (proces)risico's inschatten en daarop anticiperen door – in voorkomend geval – een arbeidsovereenkomst aan te bieden.

Een belangrijk verschil tussen het bestaande rechtsvermoeden uit artikel 7:610a BW en het voorgestelde rechtsvermoeden op basis van een uurtarief is dat het uurtarief veelal bij aanvang van de werkzaamheden bekend is, zodat de arbeidsrelatie niet reeds aangevangen dient te zijn (en minimaal 3 maanden moet hebben geduurd) alvorens duidelijk is of op het rechtsvermoeden een beroep gedaan kan worden. Hiermee wordt naar verwachting het potentieel van het preventieve effect van het voorgestelde rechtsvermoeden ten opzichte van het rechtsvermoeden in artikel 7:610a BW vergroot. Het uitgangspunt bij de beoordeling van de arbeidsrelaties blijft dat werkende en werkgevende verantwoordelijk zijn voor de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie. Deze verantwoordelijkheid kan worden ingevuld door goed gebruik te maken van de beschikbare hulpmiddelen en processen in te richten die gericht zijn op het voorkomen van schijnzelfstandigheid. Door bewustwording over het aangaan van de juiste arbeidsrelatie op deze manieren te vergroten, wordt het makkelijker voor werkenden en werkgevenden om een goede invulling te geven aan deze verantwoordelijkheid. Het kabinet spant zich aanvullend in om partijen te ondersteunen bij die verantwoordelijkheid. Dit gebeurt door inzet van communicatie, hulpmiddelen (zoals de webmodule, de tool zzp ja of nee, het publiceren van het toetsingskader op hetjuistecontract.nl, het afwegingskader op de site van de Belastingdienst) en samenwerking met de markt.

In geval de werkende toch ondersteuning nodig heeft, zijn daar meerdere manieren voor. Ongeveer 3 op de 10 rechtzoekenden vindt hun weg naar professionele ondersteuning om informatie te krijgen over rechten en vervolgstappen of om te bemiddelen. Het grootste aandeel van deze werknemers vond hulp bij hun vakbond, en ook niet-leden wisten een vakbond te bereiken. Daarnaast maken rechtzoekenden voor professionele ondersteuning gebruik van rechtsbijstandsverzekeraars, het juridisch loket, advocaat, vertrouwenspersoon en OR/MR.

Als laatste kan het zijn dat er daadwerkelijk juridische stappen moeten worden genomen om werkgevers te bewegen zich aan de regels te houden. Dit blijkt juist voor flexibel en/of laagbetaalde werkenden soms lastig. Daarom is het kabinet voornemens om voor deze groepen de mogelijkheden om professionele hulp te zoeken te verbeteren.

Verder is een aantal stappen in gang gezet om het doenvermogen voor werkenden te verbeteren. Een mogelijkheid is dat vakbonden een beroep op het rechtsvermoeden instellen namens de werkende. Het is onderdeel van de taken van de vakbond om de individuele en gezamenlijke belangen van werkenden te vertegenwoordigen. Dit geldt ook in geval een beroep op het rechtsvermoeden kan worden gedaan. Daarnaast is met ingang van 1 maart 2025 bij vier rechtbanken in Nederland gestart met laagdrempelige geschilbeslechting (ook wel bekend als de regelrechter). Daarmee staat een versimpelde procedure open voor werknemers met een vordering uit hoofde van de arbeidsovereenkomst en geldvorderingen van een natuurlijk persoon tot een maximum van € 5.000.

Door deze gerichte acties voor bewustwording, hulp en ondersteuning en laagdrempelige toegang tot geschilbeslechting voor groepen kwetsbare werkenden, heeft het kabinet er vertrouwen in dat werknemers door dit wetsvoorstel beter in staat worden gesteld om in voorkomende gevallen een beroep op het rechtsvermoeden te doen en zo nodig te claimen via juridische stappen.

3. *Welke stappen is de regering naast dit wetsvoorstel nog voornemens te zetten om de handhaving op schijnzelfstandigheid te verbeteren?*

Antwoord vraag 3
Door het ontbreken van voldoende duidelijkheid en het jarenlange handhavingsmoratorium is er door werkgevenden en werkenden weinig tot geen noodzaak gevoeld om de arbeidsrelatie te beoordelen. Er is bij een deel van de werkgevenden en werkenden een beeld ontstaan dat er een vrije keuze is, zonder daar verantwoordelijkheid voor te nemen en ongeacht hoe er in de praktijk werd gewerkt. De bepalingen inzake de arbeidsovereenkomst zijn echter dwingend recht. Tegelijkertijd hebben ook diverse regelingen bijgedragen aan een sterke groei van het aantal zelfstandigen; ook in situaties waar grote risico's bestaan op schijnzelfstandigheid.

Daarom is er door eerdere kabinetten ingezet op drie lijnen om te zorgen voor een toekomstbestendige manier van werken met en als zelfstandige(n): een gelijker speelveld tussen contractvormen (lijn 1), meer duidelijkheid wanneer gewerkt wordt als werknemer of zelfstandige (lijn 2) en verbetering van de handhaving op schijnzelfstandigheid (lijn 3). Deze brede aanpak is uitgebreid beschreven in diverse voortgangsbrieven. Zoals beschreven in de Kamerbrief van 9 april jl. blijven deze lijnen overeind, al wordt de invulling aangepast aan de koers van dit kabinet. Hiermee wil dit kabinet zorgen voor een doorbraak in de discussies rondom het werken met en als zelfstandigen(n) en komen tot een houdbare, breed gedragen aanpak voor de lange termijn. Enerzijds wil het kabinet zelfstandigen de erkenning geven die ze verdienen, met de ruimte en verduidelijking die daarbij horen. Anderzijds vindt het kabinet het belangrijk om de schaduwkanten aan te pakken, zodat zelfstandigen bijvoorbeeld adequaat verzekerd zijn en schijnzelfstandigheid wordt voorkomen.

Het kabinet zet ook nu al in op goede voorlichting. Bijvoorbeeld door te werken aan een communicatiecampagne 'zo kan zzp wél' en de website hetjuistecontract.nl, waar ook praktijkvoorbeelden te vinden zijn. Dat betreft ook voorbeelden waarin opdrachten wél door zelfstandigen uitgevoerd kunnen worden.

Ten aanzien van de handhaving zijn al de nodige stappen gezet. Zo is met ingang van 1 januari 2025 het handhavingsmoratorium voor de loonheffingen beëindigd, onder toepassing van de zogeheten zachte landing. In 2026 wordt deze zachte landing deels voortgezet, door ook in 2026 geen verzuimboetes op te leggen en in beginsel te starten met een bedrijfsbezoek. Vanaf 1 januari 2027 zullen ook deze elementen van de zachte landing komen te vervallen. Dit betekent dat vanaf 2026 wel vergrijpboetes kunnen worden opgelegd. Met ingang van 1 januari 2027 moet de handhaving op de juiste kwalificatie van arbeidsrelaties voor de loonheffingen weer onderdeel worden van de reguliere handhaving. Daarnaast is de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) verantwoordelijk voor de naleving van arbeidswetten. De NLA handhaaft risicogericht op onder andere onderbetaling en arbeidsuitbuiting.

Tot slot wil het kabinet zorgen voor meer duidelijkheid door zo snel mogelijk een Zelfstandigenwet in te voeren, die zelfstandigen de wettelijke erkenning moet geven die ze verdienen en zorgt voor meer duidelijkheid en rust onder zelfstandigen en opdrachtgevers.

4. *Hoe weegt de regering de zorgen van Cedris over de positie van mensen in de sociale werkvoorziening? Blijft het na inwerkingtreding van deze wet voor deze mensen nog mogelijk om (tijdelijk) bij een werkgever werkervaring op te doen?*

Antwoord vraag 4
Ja, de mogelijkheden daartoe blijven na inwerkingtreding van deze wet ongewijzigd. Het probleem dat hier geschetst wordt is niet bekend bij het ministerie of bij Cedris. Mensen met een indicatie beschut werk, indicatie Wsw of die vanuit de banenafspraak bij sociaal ontwikkelbedrijven aan het werk zijn, hebben een arbeidsovereenkomst. Zij vallen onder de cao SW of de cao Aan de slag. Er is hier dus geen sprake van zzp-constructies.

Vanuit sociaal ontwikkelbedrijven worden medewerkers soms gedetacheerd (in groepen of individueel) bij reguliere werkgevers. Dit kan gewoon doorgang blijven vinden, omdat de medewerker een arbeidsovereenkomst heeft bij het sociaal ontwikkelbedrijf.

Een beperkt deel van de mensen met een indicatie beschut werk en indicatie Wsw is direct in dienst bij een reguliere werkgever. Dit zal over het algemeen ook op basis van een arbeidsovereenkomst zijn. Er zijn geen situaties bekend waarbij dit via een zzp-constructie verloopt.

5. *De aan het woord zijnde leden constateren dat het niet halen van de mijlpalen uit het HVP kan leiden tot kortingen op de HVP-gelden die kunnen oplopen tot ruim €600 miljoen per mijlpaal. Komt bij tijdig voldoen aan de voorwaarden die €600 miljoen beschikbaar voor de uitvoering van deze wet? Zo ja, wie is dan de eindontvanger? Kan de regering verduidelijken waarom bij maatregel 4.1H4 (aanpak schijnzelfstandigheid) uit het Nederlandse Herstel- en*

Veerkrachtplan in het overzicht van kosten geen bedrag wordt genoemd?[9] Betekent dit dat uitvoering van dit wetsvoorstel niets kost, of worden de kosten op een andere manier gedekt? Als dit laatste het geval is, waar valt dan het gat als de €600 miljoen voor het halen van deze mijlpaal niet wordt vrijgegeven?

Antwoord vraag 5
Er zijn geen uitvoeringskosten gemoeid met dit wetsvoorstel. Het rechtsvermoeden uit dit wetsvoorstel kent uitsluitend civielrechtelijke werking. Dat wil zeggen dat de uitvoerders geen beroep kunnen doen op dit rechtsvermoeden in hun toezichthoudende en handhavende taak. De uitvoerders beoordelen een arbeidsrelatie – net als in de huidige situatie- aan de wettelijke bepalingen in artikel 7:610BW en daarop gebaseerde jurisprudentie.

Conform de gemaakte afspraken met de Europese Commissie in het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) geldt dat Nederland hervormingen en investeringen moet doorvoeren om aanspraak te maken op middelen uit de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit. Deze middelen komen binnen op de Rijksbegroting op de inkomstenkant van het ministerie van Buitenlandse Zaken, waarmee de Europese middelen ten goede komen aan de algemene middelen op de Rijksbegroting. Als niet uiterlijk 31 augustus 2026 kan worden aangetoond dat maatregelen voor het einde van 2026 worden behaald, kan de Europese Commissie een korting opleggen. Dit leidt tot een tegenvaller op de ontvangstenreeks op de begroting van Buitenlandse Zaken. Binnen de begrotingsregels geldt dit als een generale tegenvaller die ingepast moet worden onder het uitgavenplafond. Dit zal dan meelopen in de begrotingscyclus. Tijdige (parlementaire) behandeling van het wetsvoorstel is derhalve van groot belang.

6. *De leden van de CDA-fractie lezen dat voor het behalen van de mijlpaal uit het HVP als voorwaarde geldt dat dit wetsvoorstel uiterlijk op 31 augustus 2026 in het Staatsblad wordt gepubliceerd en uiterlijk op 31 december 2026 in werking treedt.[10] De beoogde verduidelijking van regels zal volgens de regering impact hebben op de praktijk en kan leiden tot nieuwe arbeidsverhoudingen die in administratieve systemen doorgevoerd moeten worden. Zonder een aanloopperiode zal onrust over de nieuwe regels ontstaan, wat tot een hoge druk op uitvoerders kan leiden, waar vragen over de nieuwe regels terechtkomen. Om deze redenen is het belangrijk om het publicatiemoment en het moment van inwerkingtreding niet samen te laten vallen, maar de rechtspraktijk en uitvoering een gewenningsperiode te laten, zodat in die periode via onder meer communicatie, duidelijkheid over de (werking van) nieuwe regels kan worden geboden. Is naar het oordeel van de regering een aanloopperiode van vier maanden hiervoor toereikend?*

Antwoord vraag 6
Indien uw Kamer voor het zomerreces instemt met dit wetsvoorstel en de inwerkingtreding op 31 december 2026 is gesteld, is er sprake van een gewenningsperiode van circa 6 maanden. Dit acht de regering zeker voldoende. Bovendien verandert de invoering van dit rechtsvermoeden de beoordeling van arbeidsrelaties niet. Dit blijft gebaseerd op artikel 7:610 BW, net als nu ook al het geval is. Via de communicatiecampagne “zo kan zzp kan wél” maken we daarbij duidelijker wanneer als en met een zzp’er gewerkt kan worden en wanneer er juist sprake is van een arbeidsovereenkomst. Daarmee krijgen werkgevenden en werkenden, naast de bestaande middelen, extra handvatten om vooraf de arbeidsrelatie goed te beoordelen.

Met dit wetsvoorstel krijgen werkenden die onder een uurtarief van 38 euro worden betaald– en die recht menen te hebben op een arbeidsovereenkomst – een sterkere rechtspositie. Zoals toegelicht verwacht de regering daarvan vooral een preventief effect.

3. Vragen van de leden van de JA21-fractie

*De leden van de **JA21**-fractie lezen dat de regering, in navolging van het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)[11], aangeeft dat dit wetsvoorstel kan leiden tot een lichte stijging van de regeldruk voor werkgevers en opdrachtgevers.[12]*

1. *Kan de regering nader specificeren hoe hoog de regeldruk als gevolg van dit wetsvoorstel naar verwachting zal zijn voor kleine ondernemers en middelgrote bedrijven?*

Antwoord vraag 1

[9] Ibid., p. 195.
[10] Kamerstukken I 2025/26, 36783, B.
[11] ATR Aanvullende zienswijze over Wetsvoorstel verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden, bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 36783, nr. 3.
[12] Kamerstukken II 2024/25, 36783, nr. 3, p. 123-124.

In paragraaf 5.5.2 van de memorie van toelichting is uitgebreid ingegaan op de regeldruk van het rechtsvermoeden, zowel voor werkenden als voor werkgevers. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt naar kleine ondernemers, MKB en grote ondernemingen. Wel is zichtbaar dat kleine organisaties minder zelfstandigen inhuren dan grote organisaties. Gemiddeld huurt ongeveer 29% van de bedrijven en organisaties zelfstandigen in. Van de kleine organisaties is dat maar iets meer dan 10%. Middelgrote organisaties zitten rond de 20%, grote organisaties richting de 40%.
Een werkgevende moet ook nu al vooraf beoordelen of er sprake is van een arbeidsovereenkomst, dan wel dat een zelfstandige ingehuurd kan worden. Als deze beoordeling goed wordt uitgevoerd, heeft de werkende geen belang bij een beroep op het rechtsvermoeden. Immers, de werkende heeft dan een arbeidsovereenkomst, indien dit op grond van wet- en regelgeving is aangewezen.
Zoals eerder aangegeven wordt echter een preventief effect verwacht van het rechtsvermoeden, doordat werkgevenden bij opdrachten waarbij zelfstandigen worden ingehuurd tegen een laag tarief nadrukkelijker gaan beoordelen of er geen sprake zou moeten zijn van een arbeidsovereenkomst. Dit (gewenste) preventieve effect kan regeldrukkosten met zich meebrengen, omdat de werkgevende mogelijk vaker zal beoordelen of er geen sprake is van arbeid, loon en werken in dienst van. Deze regeldrukkosten zijn geraamd op maximaal € 1,1 miljoen.

Daarnaast is het in de praktijk mogelijk dat een werkgevende vaker geconfronteerd wordt met een werkende die een arbeidsovereenkomst claimt. Als de werkgevende geen arbeidsovereenkomst aangaat en de werkende stapt naar de rechter, dan treden voor de werkgevende aanvullende kosten op. In dat geval moet de werkgevende (in plaats van de werkende) namelijk aantonen dat er geen arbeidsovereenkomst aanwezig is (op basis van geldend recht, arbeid, loon en werken in dienst van, conform artikel 7:610 BW).

Hierbij is sprake van een verschuiving van regeldrukkosten van de werkende naar de werkgevende. Voor de werkenden treedt een besparing op van € 6,8 miljoen. Voor werkgevenden treedt een verzwaring op van € 15,8 miljoen. Dit betreft een maximale schatting, namelijk als elk beroep op het rechtsvermoeden leidt tot een rechtsgang. In de situatie dat de werkgevende en de werkende alsnog tot overeenstemming komen, door bijvoorbeeld een arbeidsovereenkomst aan te gaan, treden deze extra kosten niet op.

2. *Is de regering het met deze leden eens dat ondernemers in toenemende mate worden geconfronteerd met een stapeling van wettelijke verplichtingen? Hoe voorkomt de regering dat deze cumulatie van regeldruk met name voor kleinere ondernemers onevenredig belastend wordt?*

Antwoord vraag 2:
Het rechtsvermoeden voegt geen nieuwe verplichting toe voor werkgevers/ondernemers. Ook nu al dienen zij goed te beoordelen of in een specifieke arbeidsrelatie conform huidige wet- en regelgeving wordt gewerkt, en dus sprake is van een overeenkomst van opdracht of een arbeidsovereenkomst. Het wetsvoorstel geeft kwetsbare werkenden uitsluitend een extra procesrechtelijk instrument, waarmee het eenvoudiger wordt om een arbeidsovereenkomst op te eisen, als zij daar recht op hebben.

3. *In hoeverre acht de regering het risico aanwezig dat opdrachtgevers minder gebruik zullen maken van zzp'ers vanwege de mogelijke rechtsprocedures die door dit wetsvoorstel tot stand kunnen komen?*

Antwoord vraag 3
De invoering van het rechtsvermoeden stimuleert naar verwachting dat werkgevers zorgvuldiger de kwalificatie van de arbeidsrelatie uitvoeren bij opdrachten onder het tarief van het rechtsvermoeden (preventief effect). De beoordeling van de arbeidsovereenkomst als zodanig verandert echter niet. Er is daarom geen aanleiding voor opdrachtgevers om minder gebruik te maken van zzp'ers als de opdracht zich ervoor leent om door een zzp'er gedaan te worden. De regering wil benadrukken – ook in een nieuwe communicatiecampagne – dat werken met en als zelfstandige(n) binnen de huidige wet- en regelgeving heel goed mogelijk is, als je het maar goed regelt[13]

Wanneer er – al dan niet als gevolg van een zorgvuldiger beoordeling na de invoering van het rechtsvermoeden - geconcludeerd wordt dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst omdat "in dienst van" wordt gewerkt kunnen de werkgevende en werkende een arbeidsovereenkomst aangaan, of – indien dit conform de wet- en regelgeving mogelijk is – de samenwerking zodanig aanpassen, dat wel als zelfstandige kan worden gewerkt. Dit is dan echter niet zozeer het gevolg van een mogelijk beroep op het rechtsvermoeden (eventueel via een rechterlijke procedure), maar omdat op basis van het arbeidsrecht (artikel 7:610 BW) sprake is van een arbeidsovereenkomst.

[13] Kamerbrief kabinetskoers zzp van 9 april 2026, Kamerstukken II 2025/26, 31 311, nr. 305.

Daarom blijft het van belang om stappen te zetten deze beoordeling ook duidelijker te maken. Het kabinet zet daarom ook nu al in op goede voorlichting. Bijvoorbeeld met een communicatiecampagne “zo kan zzp wel” en de website hetjuistecontract.nl, waar ook praktijkvoorbeelden te vinden zijn. Dat betreft ook voorbeelden waarin opdrachten wél door zelfstandigen uitgevoerd kunnen worden. Tot slot wil het kabinet zorgen voor meer duidelijkheid door zo snel mogelijk te werken aan een Zelfstandigenwet, die zelfstandigen de wettelijke erkenning moet geven die ze verdienen en zorgt voor meer duidelijkheid en rust onder zelfstandigen en opdrachtgevers.

4. *In hoeverre acht de regering het onderhavige wetsvoorstel nadelig voor het vestigingsklimaat van nieuwe bedrijven en start-ups in het bijzonder? Heeft de regering hier een impactanalyse voor verricht? Zo ja, wat zijn hieruit de belangrijkste conclusies? Zo nee, waarom niet?*

Antwoord vraag 4
De regering acht dit wetsvoorstel niet nadelig voor het vestigingsklimaat. Het enige wat dit wetsvoorstel regelt is een extra instrument voor kwetsbare werkenden om een arbeidsovereenkomst op te eisen als ze daarvoor in aanmerking komen. Dit rechtsvermoeden is weerlegbaar door de werkgevende op basis van het reguliere arbeidsrecht (conform artikel 7:610 BW) waar ze nu ook al aan moeten voldoen. Er is dus geen enkele aanleiding dit wetsvoorstel aan te merken als mogelijk nadelig voor het vestigingsklimaat. Er is hierop dan ook geen impactanalyse verricht. Tot slot wil de regering benadrukken dat sociale partners het rechtsvermoeden steunen en dat dit onderdeel was van het SER-MLT advies.

De Minister van Werk en Participatie,

A.A. Aartsen