

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

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 maart 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 Kamerfracties erkentelijk voor hun inbreng. De beantwoording van deze vragen in deze nota volgt de inhoudsopgave van het verslag. Onder verwijzing naar de reeds aangeboden nota van wijziging en de aanbiedingsbrief bij deze nota merk ik tot slot op dat ik ervoor heb gekozen de vragen uit het verslag die zien op het onderdeel verduidelijking niet te beantwoorden in deze nota. Wegens het vervallen van dit onderdeel, heeft de beantwoording hiervan geen nut meer. In plaats daarvan gaan we graag met uw Kamer in gesprek over het onderdeel rechtsvermoeden.

Inhoudsopgave

I.	Algemeen	1
1.	Inleiding	2
2.	Doel en aard van de maatregelen	4
3.	Verduidelijking van «Werken in dienst van»	8
4.	Rechtsvermoeden van de arbeidsovereenkomst	12
5.	Gevolgen voor werkende, werkgevende, arbeidsmarkt, financiën en Caribisch Nederland	18
6.	Evaluatie	23
7.	Uitvoering, consultatie en adviezen	24
8.	Inwerkingtreding en gevolgen bij inwerkingtreding	26

I. Algemeen

*Dit wetsvoorstel is mede een uitwerking van het advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) uit 2020. De leden van de **CDA-fractie** constateren dat het element verduidelijking van de beoordeling van de arbeidsrelatie daar geen onderdeel van uitmaakt. Deze leden vragen de regering hoe het overleg met sociale partners op dit punt is verlopen.*

Deze vraag ziet op het onderdeel verduidelijking. Doordat dit onderdeel met de nota van wijziging is komen te vervallen, is deze vraag niet beantwoord.

*De leden van de **SGP-fractie** vinden dat schijnzelfstandigheid op een doelgerichte wijze moet worden aangepakt, zonder daarbij zelfstandigen die ter goeder trouw handelen te belemmeren in hun werkzaamheden. Er is veel discussie over in hoeverre het onderdeel van deze wet dat zou moeten bijdragen aan verduidelijking van beoordeling van arbeidsrelaties, daadwerkelijk doet wat het belooft. Ook deze leden plaatsen daar vraagtekens bij. Zij hebben de regering daarom reeds verschillende keren aangeraden dit wetsvoorstel te splitsen en het rechtsvermoeden met voorrang door de Staten-Generaal te laten gaan, aangezien daar breed maatschappelijk draagvlak voor is en het schijnzelfstandigheid aan de onderkant gericht aanpakt. Is de regering daar alsnog toe bereid?*

Met de nota van wijziging¹ is het verduidelijkingsonderdeel van het wetsvoorstel komen te vervallen. Daarmee is de regering tegemoet gekomen aan dit verzoek. Dit schept de gelegenheid om snel voortgang te boeken met het onderdeel rechtsvermoeden. Voortvarende behandeling is van belang om werkenden die in een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt verkeren te ondersteunen in het opeisen van een arbeidsovereenkomst bij hun werkgeverende en desnoods bij de rechter. Het is ook van belang in het kader van een mogelijke aanpassing van de mijlpaal in het kader van het herstel- en veerkrachtplan (HVP). Deze mijlpaal zag oorspronkelijk op het verduidelijkingsdeel van het wetsvoorstel. In de gesprekken over mogelijk aanpassing, komt naar voren dat voor zover aanpassing van de mijlpaal mogelijk is, dit in ieder geval vereist dat het onderdeel rechtsvermoeden uiterlijk 31 augustus 2026 is gepubliceerd in het staatsblad. De Europese Commissie en de Raad moeten nog wel instemmen met een wijzigingsverzoek.

1. Inleiding

*De leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** vragen om een cijfermatige uiteenzetting van het aandeel schijnzelfstandigen per sector. De leden van de **D66-fractie** wensen te vernemen of de regering van mening is dat de probleemstelling voldoende gemotiveerd is, gegeven het ontbreken van een robuuste nulmeting, in het licht van de constatering van de ATR dat harde, kwantitatieve cijfers over de omvang van schijnzelfstandigheid ontbreken.*

Het meten van de omvang en groei van het aantal schijnzelfstandigen op basis van individuele arbeidsrelaties zou het meest betrouwbare beeld geven van de omvang van de problematiek. Dit is echter niet één op één te geven, doordat schijnzelfstandigheid zich grotendeels buiten het zicht afspeelt. Buiten het zicht van publieke instanties, en door het grijze gebied soms ook buiten het zicht van de (schijn)zelfstandigen en hun opdrachtgevers zelf. Of sprake is van schijnzelfstandigheid is bovendien alleen per arbeidsrelatie (per casus) vast te stellen.

Harde gegevens over het aantal schijnzelfstandigen in Nederland zijn er dan ook niet. Dat betekent dat het niet mogelijk is om de problematiek van schijnzelfstandigheid precies te kwantificeren. Daardoor is het ook onmogelijk om een uitspraak te doen over schijnzelfstandigheid op sectorniveau. Wel bekend is dat schijnzelfstandigheid zich niet beperkt tot één of enkele sectoren.

¹ Kamerstukken II 2025/26, 36 783, nr. 6

Ondanks dat het niet te kwantificeren is, zijn er sterke aanwijzingen dat schijnzelfstandigheid in Nederland dermate veel voorkomt dat het geen marginaal probleem betreft, maar in omvang voldoende serieus is om maatregelen te nemen. Daartoe treft het kabinet een aantal maatregelen.

Het laten vervallen van het verduidelijkingsdeel is wat het kabinet betreft een eerste stap naar meer rust in de markt. De onzekerheid en kritiek over deze criteria, die werden ervaren als verzwaring ten opzichte van de huidige wettelijke criteria en invulling daarvan in jurisprudentie is daarmee weggenomen en daarmee hopelijk de onrust die hier achterweg kwam. Tegelijkertijd gaan we voortvarend door met het rechtsvermoeden van werknemerschap onder een uurtarief van 38 euro (peildatum 1 januari 2026). Werkenden die onder dat tarief werken en menen recht te hebben op een arbeidsovereenkomst, krijgen hierdoor een betere rechtspositie. Dit is een belangrijke stap in het tegengaan van schijnzelfstandigheid onder een meer kwetsbare groep.

Tegelijkertijd wil het kabinet zo snel mogelijk aan de slag met een Zelfstandigenwet, zodat zelfstandigen de erkenning krijgen die ze verdienen. Het doel is om ervoor te zorgen dat zelfstandigen en opdrachtgevers vooraf meer duidelijkheid hebben wanneer iemand als zzp'er kan werken, en tegelijkertijd vast te leggen welke verantwoordelijkheden bij die ruimte horen. Op die manier blijft het kabinet aan de slag met verduidelijking, maar vanuit een andere insteek. Hierbij neemt het kabinet de uitgangspunten van het initiatiefvoorstel vanuit verschillende partijen (VVD, D66, CDA en SGP) uit de Tweede Kamer als leidraad.

*De leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** lezen dat er op dit moment uit vergelijkbare casussen wisselende beoordelingen naar voren komen. Deze leden vragen of dit wordt weggenomen met de voorliggende wet.*

Deze vraag ziet op het onderdeel verduidelijking. Doordat dit onderdeel met de nota van wijziging is komen te vervallen, is deze vraag niet beantwoord.

*De leden van de **NSC-fractie** lezen in het advies van de Raad van State dat zij de door de regering geschetste problematiek zoals de houdbaarheid en balans in het sociale zekerheidsstelsel bij het toenemende aantal zelfstandigen onderkent. Deze leden onderkennen deze problematiek ook, en streven daarom naar een vast dienstverband als de norm op de arbeidsmarkt. De Raad van State merkt op dat zij in het wetvoorstel slechts in een beperkte mate een oplossing ziet voor de geschetste problematiek, hoofdzakelijk omdat enkel het geldende recht wordt gecodificeerd en daarmee de onderliggende problematiek niet wordt weggenomen. De regering verwijst voor het oplossen van de bredere problematiek naar het bredere arbeidsmarktpakket en de integrale aanpak langs verschillende lijnen die eerder door de regering zijn uitgezet om het werken met en als zelfstandige toekomstbestendiger te maken. Deze leden vragen de regering daarom om nogmaals te onderbouwen hoe met dit wetsvoorstel een antwoord wordt geboden op de geschetste problematiek, en hoe dit zich verhoudt tot de stappen die worden gezet in het bredere arbeidsmarktpakket en de eerder uitgezette integrale aanpak.*

Deze vraag ziet op het onderdeel verduidelijking. Doordat dit onderdeel met de nota van wijziging is komen te vervallen, is deze vraag niet beantwoord.

*De leden van de **NSC-fractie** lezen in het wetsvoorstel dat er geen harde gegevens over het aantal schijnzelfstandigen in Nederland zijn, doordat schijnzelfstandigheid zich grotendeels buiten het zicht afspeelt. De*

problematiek van schijnzelfstandigheid is volgens de regering dan ook niet te kwantificeren. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) concludeert hierover dat de nut en noodzaak van het wetsvoorstel onvoldoende onderbouwd zijn omdat het wetsvoorstel geen harde cijfers geeft over het aantal schijnzelfstandigen. Deze leden vragen de regering om een nadere reflectie op deze conclusie. Hoe kan volgens de regering beter inzicht worden verkregen in het aantal schijnzelfstandigen in Nederland? Is de regering bereid om hier nader onderzoek naar te verrichten? Bijvoorbeeld in de basis naar hoe het kwantificeren van de problematiek van schijnzelfstandigheid überhaupt beter mogelijk kan worden gemaakt?

De mate van onzekerheid rond het aantal schijnzelfstandigen in Nederland is aanleiding voor het kabinet om meer zicht te willen krijgen op de omvang van het probleem. Dit is onder meer van belang voor een toekomstige evaluatie van de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen en van het verbeteren van de handhaving. Het kabinet werkt daarom aan een onderzoek waarmee beter en concreter zicht komt op het fenomeen schijnzelfstandigheid.

Daarnaast is het kabinet voornemens om de invoering van het gehele arbeidsmarktpakket te monitoren. De monitor dient inzicht te geven in de mate waarin de hoofddoelen van het pakket worden gehaald, namelijk de zekerheid van werkenden vergroten en de wendbaarheid van werkgevers vergroten. De monitor draagt bij aan de totstandkoming van nulmetingen en evaluaties van de verschillende wetsvoorstellen die onder het arbeidsmarktpakket vallen, en helpen het kabinet om in den brede te volgen hoe de arbeidsmarkt zich ontwikkelt en of er eventueel aanvullend beleid nodig is. De eerste resultaten worden eind 2027 verwacht.

2. Doel en aard van de maatregelen

*De leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** hebben enkele vragen over het adagium dat wezen voor schijn gaat. Deze leden onderschrijven het belang van hoe de overeenkomst in de werkelijkheid wordt uitgevoerd. Deze leden vragen of dit betekent dat er altijd toetsing achteraf nodig is en derhalve volledige zekerheid niet mogelijk is.*

Allereerst is belangrijk te melden dat de basis start met wat er tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is afgesproken. Welke afspraken zijn er gemaakt, welke rechten en verplichtingen rusten er op de werkgevende en de werkende. Op basis hiervan kan de aard van de arbeidsrelatie getoetst worden. Maar er zal dan wel in de praktijk conform deze afspraken moeten worden gewerkt. Als bijvoorbeeld in de arbeidsovereenkomst is opgenomen dat de werkende geheel vrij is om zelf te bepalen hoe de werkzaamheden worden uitgevoerd, maar in de praktijk de werkgevende wel degelijk instructies hierover geeft, dan is dit laatste bepalend.

Voor een definitief oordeel, is derhalve de daadwerkelijke praktijk doorslaggevend. Dit is niet alleen vereist op grond van nationale jurisprudentie; ook op grond van het Europees recht is voor de kwalificatie van de arbeidsrelatie de feitelijke uitvoering bepalend en niet de contractuele omschrijving. In die zin is er altijd sprake van een toetsing achteraf en is volledige zekerheid op voorhand niet mogelijk.

Tevens hebben de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie een vraag over de afruil tussen duidelijkheid en zekerheid vooraf en de ruimte om in een individuele casus recht te doen aan de feiten en omstandigheden. Deze leden vragen of het klopt dat zekerheid vooraf voorkomt dat situaties kunnen meebewegen met de arbeidsmarkt en daarmee te rigide kan zijn.

Om volledige zekerheid vooraf te kunnen bieden, zal de wet- en regelgeving dusdanig strakke normen moeten hanteren dat op voorhand overduidelijk is of hieraan wordt voldaan of niet. Een dergelijke strakke regelgeving laat per definitie geen ruimte om maatwerk te leveren en mee te bewegen met ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Bovendien kan een te rigide toets, waarbij te weinig ruimte bestaat om in de kwalificatie van de arbeidsrelatie rekening te houden met de feitelijke uitvoering, in strijd komen met het Europees recht.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat er zo veel mogelijk is voortgebouwd op bestaande jurisprudentie. Deze leden vragen een toelichting op de woorden «zo veel mogelijk». Deze leden kregen bij het lezen van de memorie van toelichting namelijk de indruk dat het gaat om enkel het uitwerken van bestaande jurisprudentie.

Deze vraag ziet op het onderdeel verduidelijking. Doordat dit onderdeel met de nota van wijziging is komen te vervallen, is deze vraag niet beantwoord.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering beoogt met de verduidelijking van de arbeidsrelatie jurisprudentie te codificeren en daarmee duidelijkheid aan werkenden en weergevende te verschaffen. Deze leden vragen of de regering nader kan reflecteren op de rol van de rechter in het civiel recht en de wenselijkheid om jurisprudentie te codificeren. Codificatie kan immers nooit volledig zijn en zeker niet in de loop der tijd als omstandigheden veranderen. De rechter is aan zet om de algemene regels uit het Burgerlijk Wetboek (BW) in concrete gevallen toe te passen. Jurisprudentie zal altijd een rechtsbron zijn en blijven.

Deze vraag ziet op het onderdeel verduidelijking. Doordat dit onderdeel met de nota van wijziging is komen te vervallen, is deze vraag niet beantwoord.

De leden van de CDA-fractie zien dat veruit de meeste werkenden op basis van een arbeidsovereenkomst werken en dat ook zo willen houden. En dat veruit de meeste werkgevers betrokken medewerkers aan zich willen binden op basis van een arbeidsovereenkomst. Deze leden menen dat het stelsel van cao's, sociaal overleg en pensioenregelingen belangrijke verworvenheden zijn van ons Rijnlands model. De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat geen inhoudelijke aanpassing van het arbeidsrecht beoogd is. En dat enkel beoogd is de bestaande jurisprudentie op een overzichtelijke wijze te ordenen en presenteren, als een «service» aan opdrachtnemers en opdrachtgevers. Hun vervolgvraag is dan of niet minder vergaande instrumenten dan een forse wetwijziging zijn overwogen, nu het doel is verduidelijking te geven.

Deze vraag ziet op het onderdeel verduidelijking. Doordat dit onderdeel met de nota van wijziging is komen te vervallen, is deze vraag niet beantwoord.

Nu de handhaving door de Belastingdienst weer is gestart na vele jaren handavingsmoratorium is er onrust onder zelfstandigen en hun opdrachtgevers, constateren de leden van de CDA-fractie. Kan de regering nader ingaan op de oorzaken daarvan? Liggen die er niet meer in dat er in de praktijk situaties zijn ontstaan die in strijd zijn met de wet en in onbekendheid met de regels? Is het niet zo dat zelfstandigen die tegen de grenzen van het arbeidsrecht aanlopen dat niet als gevolg van deze wet gaan doen, maar dat zij op basis van het huidige arbeidsrecht dat ook al doen? Dat in die zin er dus ook niets verandert? Is dan een wetwijziging

nodig of eerder voorlichting en handhaving? En tot slot vragen deze leden of dit wetsvoorstel de beoogde duidelijkheid aan de markt biedt.

Door het ontbreken van een voldoende duidelijkheid en het jarenlange handhavingsmoratorium is er door werkgevers en werknemers weinig tot geen noodzaak gevoeld om de arbeidskwalificatie te beoordelen. Er is bij een deel van de werkgevers en werknemers 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 ingezet op drie lijnen waarmee het kabinet schijnzelfstandigheid wil aanpakken, de balans op de arbeidsmarkt wil herstellen en zorgen voor een toekomstbestendige manier van werken met en als zelfstandige(n): zorgen voor een gelijk spelveld 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.

Het kabinet zet ook nu al in op goede voorlichting. Bijvoorbeeld met een communicatiecampagne en de website hetjuistecontract.nl, waar ook praktijkvoorbeelden te vinden zijn. Dat betreft ook voorbeelden waarin opdrachten wél door zelfstandigen uitgevoerd kunnen worden. Daarnaast wordt ingezet op samenwerking met de markt door middel van voorlichtingsbijeenkomsten en gesprekken met zowel SZW als de Belastingdienst, om zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen over wanneer er sprake is van een arbeidsovereenkomst en wanneer met (en als) zelfstandige(n) gewerkt kan 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.

De leden van de CDA-fractie constateren ook dat het zelfstandig werken voorziet in een behoefte van een deel van de werknemers en bedrijven. Technologie maakt tijd en plaats onafhankelijk werken beter mogelijk, brengt vraag en aanbod makkelijker bij elkaar en meer werk is op te splitsen in taken en opdrachten. Tegelijkertijd kan zelfstandig werken, zo menen deze leden, ook belangrijk zijn om grip te krijgen op de eigen werk en privé situatie – combinatie arbeid- en (mantel)zorg, of maatschappelijke participatie (vrijwilligerswerk bijvoorbeeld). Een van de (sub)doelstellingen is het beter toesnijden van de bestaande wetgeving op de huidige arbeidsmarkt en toekomstbestendiger maken. Deze vragen hoe daar invulling aan wordt gegeven in het deel van de verduidelijking, nu dat beoogt jurisprudentie te codificeren. Is de kern van de discussie over zelfstandig werken en bestrijden van schijnzelfstandigheid niet dat het werken als zelfstandige (te) grote consequenties heeft voor de fiscale en sociale zekerheidspositie? En vraagt het toekomstbestendig maken van de wet- en regelgeving niet meer dan codificatie van jurisprudentie?

Deze vraag ziet op het onderdeel verduidelijking. Doordat dit onderdeel met de nota van wijziging is komen te vervallen, is deze vraag niet beantwoord.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering ook nader in te gaan op de vraag of de handhaving door Belastingdienst en UWV hiermee nu ontlast wordt. Deze organisaties moeten immers een privaatrechtelijke relatie «handhaven» op basis waarvan zij fiscale en sociale zekerheidswetgeving toepassen. Op welke manier helpt dit wetsvoorstel daarbij, zo vragen deze leden.

Deze vraag ziet op het onderdeel verduidelijking. Doordat dit onderdeel met de nota van wijziging is komen te vervallen, is deze vraag niet beantwoord.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de noodzaak van dit wetsvoorstel voor de middelen uit het Europese Herstel en Veerkrachtplan. Is het onderdeel verduidelijking daar noodzakelijk voor, nu dit ziet op vastleggen van bestaande jurisprudentie en dus geen hervorming behelst?

De mijlpaal uit het Herstel en Veerkrachtplan (HVP) luidt: «bekendmaking in het Staatsblad van een wet tot wijziging van de definitie van het begrip arbeidsrelatie en ziet daarmee op het verduidelijkingsdeel van het wetsvoorstel Vbar. Om een financiële korting te voorkomen is het kabinet in gesprek met de Europese Commissie over aanpassing van deze mijlpaal. Uit deze gesprekken blijkt dat hiervoor in ieder geval noodzakelijk is dat het onderdeel rechtsvermoeden uiterlijk 31 augustus 2026 is gepubliceerd in het Staatsblad. Daarnaast zetten we in op meer duidelijkheid en bewustwording middels een communicatiecampagne. En benadrukken we dat recente jurisprudentie ook heeft gezorgd voor meer handvatten over welke elementen een rol spelen bij de beoordeling van arbeidsrelaties en voor meer bewustwording van het belang van de juiste contractvorm. De Europese Commissie en Raad moet nog wel instemmen met een wijzigingsverzoek.

*De leden van de **SGP-fractie** vragen de regering of zij voornemens is de algemene maatregel van bestuur (AMvB) voor te hangen bij de Staten-Generaal, gelet op de relevantie van de uitwerking. Daarnaast vragen de leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** of de regering heeft overwogen om voorhang te regelen voor deze AMvB.*

Deze vraag ziet op het onderdeel verduidelijking. Doordat dit onderdeel met de nota van wijziging is komen te vervallen, is deze vraag niet beantwoord.

*De leden van de **SGP-fractie** lezen dat op basis van bestaande jurisprudentie een hanteerbaar wettelijk toetsingskader is ontwikkeld. Echter, in hoeverre is hierbij sprake van een representatief en compleet beeld? Jurisprudentie is vooral ontwikkeld op een beperkt deel van de zelfstandigen, met name platformwerkers. Erkent de regering dat het extrapoleren van deze jurisprudentie naar de grote groep zelfstandigen die Nederland kent, onvoldoende recht doet aan de diversiteit van de zelfstandigen in ons land?*

*De leden van de **CDA-fractie** vragen of het klopt dat de regering met name wijst op de jurisprudentie van de Hoge Raad over platformwerkers en dus op een beperkt aantal uitspraken. Deze leden hebben daar nadere vragen over: kan deze jurisprudentie over deze specifieke situaties bijvoorbeeld met aansturing op basis van algoritmes wel verbreed worden naar de hele arbeidsmarkt. En hoe verhoudt zich dit tot het Europese voorstel voor een richtlijn specifiek voor platformwerkers, juist ingegeven vanuit de bijzondere positie van deze werkers?*

Deze vragen zien op het verduidelijkingsonderdeel. Doordat dit onderdeel met de nota van wijziging is komen te vervallen, zijn deze vragen niet beantwoord.

3. Verduidelijking van «Werken in dienst van»

De vragen in dit onderdeel van het verslag zien op het onderdeel verduidelijking.

Doordat dit onderdeel met de nota van wijziging is komen te vervallen, worden de meeste vragen niet beantwoord.

*De leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** hebben een vraag over de omvang van kwaadwillendheid. Deze leden vragen de regering in te schatten hoe groot de groep van werkgevers en schijnzelfstandigen is die moedwillig kiezen voor een verkeerde kwalificatie van de arbeidsrelatie.*

Er zijn geen harde gegevens over de omvang van de groep werkgevers en werkenden die moedwillig kiezen voor een verkeerde kwalificatie van de arbeidsrelatie. Kwaadwillendheid is heel lastig aantoonbaar, omdat de kwalificatie van een arbeidsrelatie afhankelijk is van alle feiten en omstandigheden van het individuele geval.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen de regering de AMvB waarin de criteria zijn uitgewerkt aan de Kamer te doen toekomen. Deze leden lezen tevens dat «Als blijkt dat er door ontwikkelingen op de arbeidsmarkt structureel sprake is van nieuwe indicaties die relevant zijn voor de beoordeling van arbeidsrelaties dan zullen die, omwille van duidelijke en hanteerbare wetgeving, opgenomen worden in de algemene maatregel van bestuur». Deze leden vragen hoe de regering dit gaat toetsen.

*Daarnaast hebben de leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** vragen over werken via platforms, apps of algoritmes. Deze leden vragen de regering te duiden op welke manier dergelijke aansturing, monitoring of andere werkgerelateerde aspecten terugkomen in de voorgestelde toets. Daarnaast vragen deze leden op welke manier al nagedacht is over de implementatie platformrichtlijn en de daarbij behorende omgekeerde bewijslast en of deze aansluit op deze wet.*

*De leden van de **D66-fractie** vragen op welke wijze het toetsingskader duidelijkheid biedt voor moderne arbeidsvormen, zoals bij platformwerk, waar sturing vaak algoritmisch en niet persoonlijk is.*

*Ook hebben de leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** een vraag over de Z-criteria en het hebben van een ongelijke machtspositie als werker. Deze leden vragen hoe wordt meegenomen dat een werknemer met een ongelijke machtspositie zich voor moet doen als schijnzelfstandige. Deze leden vragen daarnaast toe te lichten hoe in de praktijk getoetst kan worden of er sprake is van een werkende die door een beperkte onderhandelingsmacht de facto gedwongen is om alle risico's te dragen (pagina 62 van de memorie van toelichting).*

Daarnaast vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hoe uit het administratief handelen kan blijken dat er sprake is van ondernemerschap. Deze leden merken op dat werkers ook gedwongen kunnen worden om een inschrijving bij de Kamer van Koophandel (KVK) of een BTW-nummer aan te vragen. Deze leden vragen hierop te reflecteren en de jurisprudentie op dit punt toe te lichten.

*Daarnaast hebben de leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** nog enkele vragen over het extern ondernemerschap. Deze leden vragen hoe een*

werkverschaffer kan toetsen of er sprake is van extern ondernemerschap. Deze leden vragen dit te duiden in het kader van regeldruk. Ook vragen deze leden een reflectie over wat de Belastingdienst schrijft over dit onderwerp.

Bovendien vragen deze leden naar het al dan niet moeten doen van aanvullend onderzoek. Deze leden vragen hoe de betrokken partijen in de praktijk weten wanneer het onderzoek dat zij gedaan hebben afdoende is. Ook de leden van de **D66-fractie** verzoeken toelichting op welke wijze de regering acht dat het praktisch uitvoerbaar is voor opdrachtgevers om de indicaties van ondernemerschap (hoofdelement Z) adequaat te beoordelen, gegeven het feit dat veel van deze indicaties, zoals het hebben van meerdere opdrachtgevers of het doen van bedrijfsinvesteringen, buiten de directe invloedssfeer en het zicht van de opdrachtgever liggen.

De leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** lezen dat de regering het van belang vindt dat er meer ruimte gegeven wordt aan de elementen die wijzen op zelfstandigheid (eigen rekening en risico) ten opzichte van het Belgische systeem. Deze leden vragen of het klopt dat er zo gezien meer ruimte is voor zelfstandig ondernemerschap in het systeem ten opzichte van België.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de feiten en omstandigheden die te weinig onderscheidend zijn met het voorliggende wetsvoorstel nog van belang kunnen zijn bij de rechter of dat hiermee bepaald is dat deze buiten beschouwing worden gelaten.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat een kwalificatie als zelfstandige in nationaal recht niet uitsluit dat een persoon EU-rechtelijk moet worden aangemerkt als werknemer. Deze leden vragen wat voor gevolgen dit zou kunnen hebben.

Ook hebben de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie een vraag over schijnzelfstandigheid in driehoeksrelaties. Deze leden vragen of met de voorliggende wet die 7:610 BW aanpast nu geregeld is dat scherper duidelijk wordt wanneer sprake is van schijnzelfstandigen in driehoeksrelaties (7:690 BW).

De leden van de **NSC-fractie** constateren dat de Raad van State twijfel uit over de mate van effectiviteit bij het in de wet opgenomen toetsingskader voor werken «in dienst van», waarbij het de vraag is of daarmee in de praktijk de beoordeling van arbeidsrelaties zal worden vergemakkelijkt. Deze leden vragen de regering daarom om de effectiviteit van het toetsingskader nader te onderbouwen. Hoe gaat dit in de praktijk leiden tot het makkelijker beoordelen van arbeidsrelaties?

De leden van de **D66-fractie** verzoeken de regering nader te specificeren op welke wijze zij verwacht dat de combinatie van het verduidelijkte toetsingskader en het civielrechtelijke rechtsvermoeden daadwerkelijk zal leiden tot een significante en meetbare afname van schijnzelfstandigheid, in het licht van het feit dat eerdere, niet-wettelijke maatregelen onvoldoende effectief bleken en er door diverse adviesorganen wordt gewezen op de beperkte praktische werking en mogelijke ontwijkingsroutes. De leden van de D66-fractie zijn benieuwd of de regering ervan overtuigd is dit wetsvoorstel echt tot meer duidelijkheid gaat leiden, gegeven het feit dat dit wetsvoorstel met name het overnemen van bestaande jurisprudentie behelst, en deze jurisprudentie an sich blijkbaar niet voldoende was om duidelijkheid te scheppen.

De leden van de **NSC-fractie** lezen over het toetsingskader dat bij de onderliggende indicaties het gewicht dat aan hen toekomt mede afhangt van de mate waarin de indicaties daadwerkelijk betekenis hebben voor de

partijen die de arbeidsrelatie zijn aangegaan. De Raad van State schrijft hierover in haar advies dat hoewel de hoofdelementen en indicaties verduidelijken welke elementen van belang zijn bij de beoordeling van een arbeidsrelatie, de feiten en omstandigheden van het geval uiteindelijk beslissend zullen blijven. Deze leden onderschrijven deze constatering van de Raad van State. Zij vragen de regering daarom om nader toe te lichten waarom er niet is gekozen om meer duidelijkheid te scheppen over het toetsingskader door gewicht toe te kennen aan de indicaties van het hoofdelement W. Hoe draagt de regering er zorg voor dat er tegelijkertijd een uniform kader voor beoordeling bestaat terwijl de feiten en omstandigheden van het geval uiteindelijk beslissend zullen blijven?

De leden van de **D66-fractie** delen de zorgen van de Raad van State over de effectiviteit van het toetsingskader dat er geen duidelijke rangschikking of weging aan de indicaties wordt gegeven in hoofdelementen W en Z. Kan de regering toelichten met welke afweging hiervoor is gekozen? De leden van de D66-fractie zijn benieuwd hoe de holistische weging in de praktijk moet gaan plaatsvinden. Hoe worden de criteria tegen elkaar gewogen, bijvoorbeeld in situaties waarin er geen eenduidig beeld ontstaat?

De leden van de **SGP-fractie** vragen de regering nader in te gaan op de kritiek van de Afdeling Advisering van de Raad van State op de verduidelijking van «werken in dienst van», bijvoorbeeld de gebrekkige verwachte effectiviteit als gevolg van het ontbreken van een duidelijke rangschikking bij de opgenomen toetsingselementen in de memorie van toelichting.

De leden van de **D66-fractie** verzoeken de regering te motiveren waarom zij ervoor kiest de «verduidelijking» van de arbeidsrelatie te baseren op specifieke jurisprudentie die is ontwikkeld voor een zeer beperkt deel van de arbeidsmarkt, met name platformwerkers. Erkent de regering het risico dat door het extrapoleren van dit enge juridische kader naar de gehele, diverse populatie van zelfstandigen, ook de positie van legitieme ondernemers wordt ondermijnd? Waarom wordt niet gekozen voor de door de Raad van State bepleite, bredere en meer toekomstbestendige herziening van de onderliggende wetgeving, in plaats van de nu voorgestelde aanpak?

De leden van de D66-fractie vragen de regering te motiveren waarom zij de fundamentele discussie over de kwalificatie van de arbeidsrelatie koppelt aan de invoering van het rechtsvermoeden, terwijl diverse instanties, waaronder de Raad van State, pleiten voor een aparte en bredere herziening van de wetgeving.

Gezien het feit dat de Belastingdienst de «verduidelijking» niet als voorwaarde stelt voor het hervatten van de handhaving, vragen de leden van de D66-fractie de regering de dringende noodzaak van dit controversiële wetsonderdeel nader te onderbouwen.

Op welke wijze reflecteert de regering op de stelling van diverse organisaties dat de huidige «verduidelijking» neerkomt op «lapwerk» en een grondige, toekomstbestendige visie op de kwalificatie van arbeid in de weg staat, vragen de leden van de D66-fractie.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering het door de Belastingdienst gesignaleerde risico onderkent dat de praktijk de kwalificatie van de arbeidsrelatie ten onrechte zal reduceren tot enkel de toets aan de hoofdelementen W en Z, en daarbij andere wettelijke criteria zoals «persoonlijke arbeid» en «loon» zal negeren.

De leden van de D66-fractie verzoeken tot inzage naar de juridische status van die elementen uit de jurisprudentie die geen onderdeel zijn geworden van de in dit wetsvoorstel gecodificeerde hoofdelementen en indicaties. Bestaat het risico dat deze als minder belangrijk worden beschouwd?

Hoe reflecteert de regering op het feit dat de Hoge Raad in het Deliveroo-arrest nogmaals heeft bevestigd dat «geen van de criteria doorslaggevend is»? Wat betekent dit voor de Vbar, en wat betekent dit voor het opnemen van het criteria van inbedding? En meent de regering dat met de huidige behandeling van de ondernemerscriteria er nu voldoende recht wordt gedaan aan die uitspraak van de Hoge Raad?

*De leden van de **CDA-fractie** vragen of het toetsingskader van de Vbar met een vaste volgorde en limitatieve lijst van criteria afwijkt van de huidige holistische benadering, die juist alle relevante omstandigheden in samenhang afweegt. Is het daarmee niet al een wezenlijke verandering van het karakter van het (civiele) arbeidsrecht, zo vragen deze leden.*

De leden van de CDA-fractie vragen naar het beeld dat ontstaan is in de zorg dat er slechts zeer beperkt zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) er ingezet kunnen worden en de zorgen die er bestaan over de continuïteit van de zorgverlening. Deze leden vragen de regering ook in te gaan op de verhouding tot Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz), die een wettelijke basis biedt of iemand als zzp'er, als «solistisch werkende zorgverlener», in een instelling kan werken.

*De leden van de **SP-fractie** lezen dat er op dit moment wordt gekozen om, bij de uitwerking van het gezagscriterium, zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande jurisprudentie. Deze leden zijn benieuwd in welk scenario er wel gekeken wordt naar het opstellen van een nieuw normenkader? Wanneer is het doel van de wetgeving onvoldoende bereikt en is mogelijke nieuwe jurisprudentie of wetgeving hierover nodig volgens de regering?*

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering geen concrete omvang van duur of aantal uur per week aanreikt om de indicatie «er is sprake van een korte duur van de opdracht en/of een beperkt aantal uur per week» uit te werken. Wordt hier wel naar gekeken als dit niet het juiste effect heeft en zo ja, is daar dan al een indicatie voor van een hoeveelheid uur?

*De leden van de **SGP-fractie** lezen dat er onder dit wetsvoorstel ruimte blijft voor resultaatgenieters, zoals krantenbezorgers, om te blijven werken op basis van een overeenkomst van opdracht.*

De leden van de SGP-fractie lezen dat vrije vervanging uitsluitend meeweegt bij de mogelijkheid tot commerciële benutting. Om welke reden is hiervoor gekozen? Hoe verhoudt deze keuze zich tot het Deliveroo-arrest, waarin de Hoge Raad nadrukkelijk stelt dat de vrijheid om zich te laten vervangen moet worden beoordeeld in het licht van alle omstandigheden van het geval? Hoe verhoudt deze beperkte uitleg zich tot de bredere beleidsdoelstelling om zelfstandigen met behoud van autonomie te laten werken? Is de regering bereid, in lijn met het voornemen de jurisprudentie te codificeren, ook vrije vervanging zonder commercieel belang, waar passend, mee te wegen (zoals studenten die als krantenbezorgers zelfstandig en autonoom besluiten zich te laten vervangen door hun vriend in een drukke periode) en het wetsvoorstel hierop aan te passen?

4. Rechtsvermoeden van de arbeidsovereenkomst

*De leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** hebben enkele vragen over de gevolgen van het rechtsvermoeden in de praktijk. Ten eerste vragen deze leden of dit rechtsvermoeden er niet voor gaat zorgen dat er een nieuwe bodem in de arbeidsmarkt komt, waar werkgevers net boven gaan zitten om de regels daar aan de laars te lappen. Deze leden vragen in dit kader hoe de regering dit gaat voorkomen.*

De regering wijst erop dat het rechtsvermoeden de werkende ondersteunt in diens procesrechtelijke positie, en dat de toets of sprake is van een arbeidsovereenkomst plaats blijft vinden op basis van de wettelijke regels in artikel 7:610 BW. Als opdrachtgevers ervoor kiezen om een uurloon te betalen dat hoger ligt dan het uurtarief voor het rechtsvermoeden, wordt daarmee niet voorkomen dat er in voorkomende gevallen sprake kan zijn van schijnzelfstandigheid. Alhoewel er geen publiekrechtelijk toezicht en handhaving is op de toepassing van het rechtsvermoeden is dit er wel op de vraag of er sprake is van een arbeidsovereenkomst. Daarnaast verwacht de regering een preventief effect van dit rechtsvermoeden. Opdrachtgevers die een lager uurloon willen betalen dan het uurtarief zullen vooraf beter toetsen of de opdracht door een zelfstandige kan worden gedaan of dat sprake is van een arbeidsovereenkomst.

Ten tweede vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie of er geen status quo gaat ontstaan dat de Belastingdienst alleen onder dit tarief gaat handhaven. Deze leden vragen te bevestigen dat de handhaving van de Belastingdienst breder gaat plaatsvinden, hoewel handhaving risicogericht zal plaatsvinden.

Het rechtsvermoeden heeft uitsluitend civielrechtelijke werking. Omdat het gaat om een puur civielrechtelijk rechtsvermoeden, geldt het rechtsvermoeden uitsluitend tussen werkende en werkgevende. Het rechtsvermoeden werkt niet (publiekrechtelijk) door naar de uitvoering van de socialezekerheidswetgeving en de fiscaliteit. Dit betekent dat de Belastingdienst niet toetst aan het rechtsvermoeden. De Belastingdienst houdt zijn eigen onderzoeksplicht. De Belastingdienst beschikt vooraf niet over het uurtarief van een werkende waardoor het uurtarief niet in het risicogerichte toezicht kan worden meegenomen. Bovendien zijn alle feiten en omstandigheden van het individuele geval relevant voor de vraag of er sprake is van een dienstbetrekking. De hoogte van de beloning en de wijze waarop de beloning tot stand is gekomen (heeft de werkende veel of weinig onderhandelingsruimte over het tarief) zijn slechts enkele elementen voor die beoordeling.

Ten derde moet het rechtsvermoeden opgeëist worden door de werkende zelf. Deze leden vragen waarom de werkende dit zou doen, aangezien hij een hoger uurloon krijgt dan de situatie van werknemerschap.

Er zijn meerdere redenen waarom een werkende zijn recht op een arbeidsovereenkomst zou willen claimen. De voornaamste redenen liggen in een betere (arbeidsrechtelijke) bescherming, op gebied van ontslag en op het gebied van inkomen. Zo gelden in geval van een arbeidsovereenkomst de reguliere ontslagregels, is er loondoorbetaling bij ziekte, is de werkende verzekerd voor de werknemersregelingen en bouwt de werkende veelal pensioen op.

In het verlengde daarvan vragen deze leden waarom we niet zouden kiezen voor publiekrechtelijke handhaving. De leden roepen daarbij het SER MLT-advies in herinnering.

In de voortgangsbrief werken als zelfstandige van 15 juni 2020 heeft het kabinet u geïnformeerd de maatregel van een minimumtarief niet verder uit te werken². De reden hiervoor was dat een minimumtarief met daaraan gekoppeld publiekrechtelijke handhaving grote administratieve lasten met zich brengt, voor veel onduidelijkheid zorgt, geen draagvlak heeft, en niet uitvoerbaar en handhaafbaar is voor de uitvoerende instanties. Omdat het rechtsvermoeden in dit wetsvoorstel ook gebaseerd is op een uurtarief heeft het kabinet niet gekozen voor publiekrechtelijke handhaving. Hiermee worden soortgelijke problemen als met het minimumtarief voorkomen.

Daarnaast hebben de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie enkele vragen over de hoogte van het uurtarief. Ten eerste vragen deze leden waarom er niet voor is gekozen om het uurtarief te baseren op het bedrag van 20 euro waaronder het tarief in belangrijke mate bepaald is door de opdrachtgever. Deze leden vragen hoe hoog dit tarief zou zijn als een indexatie sinds de peildatum van dit bedrag zou worden toegepast. Zij vragen expliciet te zijn over de hoogte van de indexatie en de peildatum.

Uit het rapport van Panteia blijkt dat bij lage tarieven de werkende vaak weinig onderhandelingsmacht heeft. Hierbij geldt dat dit onderzoek uit 2011 stamt en tarieven natuurlijk sindsdien substantieel zijn gestegen. Ter vergelijking: het wettelijk minimumloon bedroeg op 1 januari 2011 € 9,13 bij een 36-urige werkweek. Op 1 januari 2025 (peildatum voor de berekening van het uurtarief van € 36,00) bedroeg het wettelijk minimumloon € 14,06. Gaan we uit van een tarief van 20 euro op 1 januari 2011 en houden we rekening met de verhoging van het wettelijk minimumloon dan zou op peildatum 1 januari 2025 het tarief € 31,00 bedragen (14,06/9,13 x € 20, en vervolgens afgerond naar boven).

Ten tweede vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie naar welke definities de regering refereert als zij zegt dat het tarief 120% Wet minimumloon (Wml) in meer sociale regelgeving wordt gebruikt als definitie van kwetsbare werknemers. Deze leden merken op dat er ook vaker andere tarieven worden gebruikt. Deze leden vragen de regering tevens om een overzicht van andere definities en waar deze worden gebruikt.

De regering beschikt niet over een (volledig) overzicht van verschillende tarieven die worden gehanteerd met betrekking tot kwetsbare werknemers. Afbakeningen en definities zijn nauw verbonden met het doel van een regeling en beleidsmatige en budgettaire overwegingen. Een voorbeeld van een regeling waarin een bedrag van 120% van het minimumloon werd gehanteerd is de Wet tegemoetkoming loondomein, waarin het (inmiddels afgeschafte) lage-inkomensvoordeel was opgenomen. Het ging hier om een fiscale stimulering om werkgevers te stimuleren om werknemers met een laag loon in dienst te nemen en te behouden. In eerste instantie was deze tegemoetkoming gekoppeld aan een maximum tot 120% van het Wml, gezien de samenhang met de onderste loonschalen van diverse cao's.³

² Kamerstukken II, 2019/2020, 31 311, nr. 235

³ Kamerstukken II, 2015/16, Kamerstuk 34 304, nr. 3, p. 10. Later is dit percentage om beleidsmatige redenen verhoogd naar 125% van het wettelijk minimumloon (dit hing samen met het feit dat de invoering van een wettelijk minimumuurloon geen doorgang vond; zie Kamerstukken II, 2015–2016, 34 528, nr. 3, p. 8). Per 1 januari 2024 is dit percentage – vanwege de invoering van het wettelijk minimumuurloon en om budgettaire redenen – verlaagd tot 104% (Kamerstukken II, 2022/23, 36 208, nr. 8).

Ten derde vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie waarom er niet voor is gekozen om uit te gaan van het minimumuurloon per 1 januari 2026, aangezien de inwerkingtreding van de wet ook wordt voorzien op dat tijdstip. In het verlengde daarvan vragen deze leden om een overzicht van het minimumuurloon per halfjaar voor de komende twee jaren, waarbij de geraamde contractloonontwikkeling van het Centraal Planbureau (CPB) gebruikt kan worden.

Het wetsvoorstel is ingediend op 7 juli 2025, zodat het op dat moment nog niet mogelijk was uit te gaan van het minimumuurloon per 1 januari 2026. Doordat het wetsvoorstel voorziet in indexatie van het tarief conform de indexatie van het wettelijk minimumloon, wordt het uurtarief wel conform aangepast. Met ingang van 1 januari 2026 bedraagt het wettelijk minimumuurloon € 14,71. Het uurtarief voor het rechtsvermoeden komt daarmee op € 38,00 (niet afgerond € 37,07).

Op basis van de raming van de contractloonontwikkeling uit de MEV2026 van CPB is de verwachte ontwikkeling van het minimumuurloon zoals hieronder weergegeven. De werkelijke ontwikkeling kan anders uitpakken. Dat komt doordat de indexaties plaatsvinden op basis van de dan beschikbare geactualiseerde ramingen.

	jan-26	jul-26	jan-27	jul-27
Verwacht minimumuurloon	€ 14,71	€ 15,01	€ 15,28	€ 15,56

Ten vierde vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie welke andere varianten voor de berekening van de hoogte van het uurtarief gebruikt zijn. Deze leden vragen naar de overwegingen waarom hier niet voor gekozen is.

Voor de berekening van het uurtarief is alleen het alternatief uit het SER-MLT advies gezien. Daarbij werd het uurtarief afgeleid van het maximumdagloon voor de werknemersverzekeringen. Uitgaande van het maximumdagloon per 1 januari 2025 (€ 290,67) en een 36-urige werkweek zou het uurtarief voor het rechtsvermoeden uitkomen op € 41,00 (niet afgerond € 40,37).

Hiervoor is niet gekozen omdat het rechtsvermoeden dient ter bescherming van kwetsbare werkenden en de regering het van daaruit redenerend beter uitlegbaar vindt het tarief te baseren op een afgeleide van het wettelijk minimumuurloon, dan van het maximumdagloon voor de werknemersverzekeringen.

Verder hebben de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie een vraag over de indexering van het uurtarief. Deze leden vragen hoe een beleidsmatige verhoging wordt meegenomen.

De hoogte van het uurtarief zal worden geïndexeerd, op hetzelfde moment en conform de indexatie van het wettelijk minimumloon (Wml). Het gaat daarbij allereerst om indexeringen ingevolge artikel 14, eerste lid, van de Wml, en om een indexering bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 14, vijfde lid, van de Wml. Tot slot kan wijziging aan de orde zijn wanneer het bedrag uit artikel 8, eerste lid, onder a, van de Wml, door middel van wetswijziging wordt aangepast. Een beleidsmatige verhoging van het wettelijk minimumuurloon wordt derhalve meegenomen in de vaststelling van het uurtarief voor de toepassing van het rechtsvermoeden.

Ook vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie naar hoe ver terug het rechtsvermoeden reikt. Deze leden vragen of er ook een terugwerkende kracht uitgaat van het invoeren van het rechtsvermoeden.

Het wetsvoorstel kent onmiddellijke werking (zie ook de beantwoording in onderdeel 8). De onmiddellijke werking betekent dat werkenden met ingang van de inwerkingtredingsdatum van dit wetsvoorstel een beroep op het rechtsvermoeden kunnen doen. Dit geldt ook voor arbeidsrelaties die zijn aangegaan voor de inwerkingtredingsdatum, maar op of na de inwerkingtredingsdatum nog bestaan. Of daadwerkelijk sprake is van een arbeidsovereenkomst wordt op dat moment getoetst aan artikel 7:610 BW zoals dat op dat moment luidt. Indien blijkt dat sprake is van een arbeidsovereenkomst, dan geldt dit voor de volledige duur van deze arbeidsrelatie.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen de regering een stand van zaken te verschaffen met betrekking tot de implementatie van de platformrichtlijn.

Er wordt momenteel met verschillende ministeries en uitvoeringsorganisaties samengewerkt om tot een gedegen implementatie te komen van de Europese richtlijn betreffende de verbetering van arbeidsvoorwaarden bij platformwerk. Ook wordt er geconsulteerd met experts, sociale partners en zelfstandigenorganisaties, en platformbedrijven. Er vinden ook overleggen in Brussel plaats om kennis te delen met andere lidstaten. Zodra een concept van het implementatiewetsvoorstel gereed is, zal deze gepubliceerd worden voor internetconsultatie. Ook zullen uitvoeringstoetsen worden uitgevoerd, en de gebruikelijke adviezen worden ingewonnen (zoals bij de Afdeling advisering van de Raad van State).

*De leden van de **NSC-fractie** constateren dat er een civielrechtelijk rechtsvermoeden gebaseerd op een uurtarief van 36 euro wordt geïntroduceerd. Deze leden vinden dit een goede stap om schijnzelfstandigheid onder kwetsbare zelfstandigen tegen te gaan. Zij lezen wel dat de regering beseft dat de stap naar een gerechtelijke procedure voor veel werkenden groot is, en dat hierdoor het risico bestaat dat werkenden beperkt gebruik zullen maken van het rechtsvermoeden. Deze leden vragen de regering of er manieren zijn om de werkende laagdrempeliger te ondersteunen in zowel het beroepen op het rechtsvermoeden bij de werkgever als de eventuele gerechtelijke procedure. Kunnen hierin lessen worden getrokken uit het rechtsvermoeden vastgelegd in artikel 7:610a BW? De leden van de **D66-fractie** vragen of de regering bang is dat de stap naar de rechter voor veel kwetsbare werkenden te groot is om daadwerkelijk gebruik te maken van het rechtsvermoeden. Daarnaast zijn deze leden benieuwd welke lessen de regering heeft getrokken uit het beperkte gebruik van het reeds bestaande rechtsvermoeden in artikel 7:610a BW. Was het gebrek aan een helder en makkelijk te beoordelen criterium het enige probleem?*

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 werkgevers 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 werkgever. 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.

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. 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](https://www.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. Bij sectoren waar ongewenste schijnzelfstandigheid extra knelt is aanvullend aandacht voor communicatie.

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.

*De leden van de **NSC-fractie** lezen dat de regering een groot preventief effect verwacht omdat het uurtarief een helder criterium is om te beoordelen. De verwachting is dan ook dat de schijnzelfstandigheid wordt verminderd met de introductie van dit rechtsvermoeden. Deze leden vragen om een nadere duiding/inschatting van de mate waarin schijnzelfstandigheid volgens de regering zal worden verminderd met de introductie van het rechtsvermoeden.*

Er is geen schatting te geven van de mate waarin schijnzelfstandigheid wordt verminderd met de introductie van het rechtsvermoeden. Het kabinet hanteert hierin ook geen numerieke doelstellingen. Wel is het kabinet van mening dat hiermee een bijdrage wordt geleverd aan het tegengaan van schijnzelfstandigheid aan de basis van de arbeidsmarkt.

*De leden van de **D66-fractie** vragen op welke concrete wijze de doeltreffendheid van de handhaving, in de context van deze nieuwe wetgeving, gemonitord en geëvalueerd zal worden.*

Zoals toegelicht, kent het rechtsvermoeden uitsluitend civielrechtelijke werking. Dit betekent dat er geen sprake is van publiekrechtelijke handhaving op het rechtsvermoeden. De werking van het rechtsvermoeden maakt wel onderdeel uit van de bredere monitoring op het arbeidsmarktpakket en de onderliggende wetsvoorstellen.

*De leden van de **SP-fractie** zijn blij om te lezen dat er gekozen is voor een uurtarief als rechtsvermoeden voor schijnzelfstandigheid. Wel vragen deze leden waarom is er gekozen voor een uurtarief van 36 euro als de regering aangeeft dat er genoeg redenen zijn om boven of onder dat tarief te gaan zitten zonder dat er sprake moet zijn van een arbeidsrelatie. Waarom is er dan niet gekozen voor een hoger of lager uurtarief waarbij die grens wel harder getrokken kan worden?*

Er is geen harde grens te trekken waarbij het uurtarief een duidelijke aanwijzing is voor schijnzelfstandigheid. Schijnzelfstandigheid doet zich niet alleen bij slecht beloonde werkenden voor, maar is verdeeld over de gehele spreiding van inkomens. Het cruciale element daarbij is immers of gewerkt wordt «in dienst van een ander» (onder gezag). Dit is ook in het Europese recht het onderscheidende criterium tussen werknemers en zelfstandigen die voor eigen rekening en risico werken. Een tarief zegt als zodanig weinig over de aard van de arbeidsrelatie, maar kan wel duiden op een bepaalde kwetsbaarheid van de werkende (beperkte onderhandelingsmacht).

Voor het vaststellen van kwetsbaarheid is de regering uitgegaan van 120% van het wettelijk minimumloon als basis voor de berekening van het uurtarief voor het rechtsvermoeden. Daarvan uitgaande komt het uurtarief uit op € 36,00 (peildatum 1 januari 2025).

*De leden van de **SGP-fractie** vragen de regering toe te lichten hoe het rechtsvermoeden zich verhoudt tot het verduidelijken van het element «werken in dienst van».*

Alhoewel het verduidelijkingsdeel komt te vervallen, gaan we in dit antwoord in op de verhouding tussen het rechtsvermoeden en de geldende wet- en regelgeving. Het rechtsvermoeden maakt het makkelijker voor de werkende die onder het van toepassing zijnde uurtarief krijgt betaald, om een arbeidsovereenkomst op te eisen. De beoordeling of er daadwerkelijk sprake is van een arbeidsovereenkomst vindt echter plaats volgens de reguliere wettelijke regels conform artikel 7:610 BW.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre is overwogen uitzonderingen te creëren op het rechtsvermoeden, bijvoorbeeld in het geval van werknemerschap bij kortdurende opdrachten in lijn met de uitzondering voor studenten bij het verbod op oproepcontracten. Waarom is hiervoor niet gekozen? Hoe reageert de regering op het feit dat het rechtsvermoeden bijverdieners in problemen kan brengen? In hoeverre is dat de bedoeling, en (als dit een onbedoeld bijeffect is) wat is haar oplossing hiervoor?

De regering heeft een uitzondering gemaakt voor particuliere opdrachtgevers (het rechtsvermoeden is niet van toepassing ten opzichte van particuliere opdrachtgevers). Verdere uitzonderingen zijn wat de regering betreft niet nodig, aangezien de feitelijke beoordeling of er sprake is van een arbeidsovereenkomst niet door het rechtsvermoeden verandert. Het rechtsvermoeden zal dus bijverdieners niet in moeilijkheden brengen. Ook voor die groep is er nog altijd ruimte. Daarnaast blijft het de keuze van partijen zelf om al dan niet een beroep op het rechtsvermoeden te doen.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre en op welke wijze het onderdeel rechtsvermoeden wordt ingezet in de handhavingsstrategie van de Belastingdienst richting zelfstandigen, aangezien het kan dienen als belangrijke indicator voor schijnzelfstandigheid.

Het rechtsvermoeden heeft uitsluitend civielrechtelijke werking. Omdat het gaat om een puur civielrechtelijk rechtsvermoeden, geldt het rechtsvermoeden uitsluitend tussen werkende en werkgevende. Het rechtsvermoeden werkt niet (publiekrechtelijk) door naar de uitvoering van de socialezekerheidswetgeving en de fiscaliteit. Dit betekent dat de Belastingdienst niet toetst aan het rechtsvermoeden. De Belastingdienst heeft zijn eigen onderzoeksplicht. De Belastingdienst beschikt vooraf niet over het uurtarief van een werkende waardoor het uurtarief niet in de handhavingsstrategie van de Belastingdienst kan worden meegenomen.

De leden van de SGP-fractie vragen welke mogelijkheden de regering ziet om dit rechtsvermoeden te ontwijken, en hoe speelt de regering hierop in. Ziet zij het risico dat werkgevers geen uurtarief meer gebruiken zodat het voor degene die het rechtsvermoeden zou willen invoeren, moeilijker wordt om het uurtarief te berekenen?

De regering erkent dat er mogelijkheden zijn om de wet- en regelgeving te ontwijken. Het uurtarief is een relatief eenvoudig criterium, waarmee de werkende zich kan beroepen op het rechtsvermoeden. Het rechtsvermoeden versterkt daarmee de positie van de werkende doordat die makkelijker een arbeidsovereenkomst kan claimen. De regering wijst er echter op dat de uiteindelijke toets of sprake is van een arbeidsovereenkomst gebaseerd blijft op arbeid, loon en werken in dienst van (gezag). Het ontwijken van het rechtsvermoeden verandert derhalve niet de beoordeling van de arbeidsrelatie.

5. Gevolgen voor werkende, werkgevende, arbeidsmarkt, financiën en Caribisch Nederland

*De leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** lezen dat er niet voor is gekozen om deze wet van toepassing te verklaren op Caribisch Nederland. Deze leden vragen welk stelsel voor de kwalificatie van de arbeidsrelatie nu geldt voor Caribisch Nederland. Ook vragen deze leden naar een onderbouwing van hoe groot schijnzelfstandigheid is in Caribisch Nederland.*

Zoals in de toelichting beschreven heeft de regering ervoor gekozen dit stelsel (nog) niet van toepassing te laten zijn op Caribisch Nederland, in afwachting van een nog uit te voeren verkenning naar de verschillen tussen de werking van het arbeidsrecht in Europees Nederland en Caribisch Nederland en het nadien daarover te voeren gesprek met de betrokken partijen in Caribisch Nederland. Deze verkenning is onlangs afgerond en op 3 november jl. naar uw kamer gestuurd.

Het rapport laat zien dat er behoorlijke verschillen zijn, maar tegelijkertijd stellen de onderzoekers vast dat de verschillen veelal als acceptabel worden ervaren. Versterkte naleving, uitvoeringscapaciteit en kennis van het arbeidsrecht verdienen volgens respondenten prioriteit boven aanpassingen van het arbeidsrecht. Mogelijke verbeteringen betreffen de regulering van oproep- en uitzendkrachten, (schijn-)zelfstandigen, het adresseren van ongelijkheden in de arbeidsvoorwaarden, het bevorderen van cao's en het vereenvoudigen van het ontslagrecht, in het bijzonder ontslagvergoedingen. Schijnzelfstandigheid wordt in Caribisch Nederland dus wel als issue ervaren, maar er zijn geen cijfers voorhanden over de mate waarin het voorkomt. Uit de verkenning blijkt dat volgens veel gesprekspartners het op grote schaal vervangen van werknemers door (schijn)zelfstandigen niet aan de orde lijkt te zijn in Caribisch Nederland. Wel zijn er groeiende zorgen over een toenemend aantal schijnzelfstandigen in de bouw en in de schoonmaaksector op Bonaire. Gesprekspartners vermoeden dat verblijfsrechten gemakkelijker kunnen worden verkregen als zelfstandige dan als werknemer. Deze geluiden zijn volgens de onderzoekers niet waargenomen op Saba en Sint Eustatius.

De analyse kan als houvast dienen voor verdere gedachtenvorming en beleidsvoorbereiding, zowel in Den Haag als in Caribisch Nederland. Daarmee is de analyse buitengewoon helpend voor het gesprek over de toekomst van het arbeidsrecht van Caribisch Nederland. Met het oog op dat laatste is het rapport intussen met de bestuurlijke partijen in Caribisch Nederland gedeeld, zodat zij inhoudelijk op het rapport kunnen reageren. De regering acht het van belang een beslissing over het vervolg op het rapport – daaronder valt ook het al dan niet nemen van maatregelen ten aanzien van schijnzelfstandigheid – in goed overleg met de lokale partijen te nemen. Zij kunnen helpen het beeld van de lokale context nader in te kleuren, om op basis daarvan passende maatregelen te nemen en daarvoor een tijdpad te bepalen.

*De leden van de **D66-fractie** maken zich zorgen over de schijnbare frictie tussen Wkkgz en het wetsvoorstel Vbar, met name voor de inzet van zzp'ers in de zorg. De Wkkgz biedt een specifieke wettelijke basis voor de «solistisch werkende zorgverlener» om onder eigen verantwoordelijkheid te werken, wat een sterke contra-indicatie voor een dienstverband lijkt. Desondanks wordt deze kwalificatie in de casuïstiek van het Vbar-voorstel niet meegewogen, wat leidt tot onduidelijkheid. Daarom wensen deze leden opheldering over hoe de regering de verhouding tussen deze twee wetten ziet. Kan de regering toelichten of en hoe de kwalificatie onder de Wkkgz door de Belastingdienst zal worden meegenomen in de beoordeling van de arbeidsrelatie onder de Vbar?*

Verder vragen de leden van de D66-fractie welke concrete maatregelen de regering neemt om te voorkomen dat deze twee wettelijke kaders in de praktijk tot tegenstrijdige uitkomsten leiden. Gezien het in de zorgsector ontstane beeld dat de inzet van zzp'ers vrijwel onmogelijk wordt gemaakt, verzoeken deze leden de regering om aan te geven op welke wijze zij de sector proactief duidelijkheid zal verschaffen over de voorwaarden waaronder zzp'ers wél ingezet kunnen worden, om zo de bestaande onzekerheid en zorgen weg te nemen.

*De leden van de **CDA-fractie** vragen naar het beeld dat ontstaan is in de zorg dat er slechts zeer beperkt zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) er ingezet kunnen worden en de zorgen die er bestaan over de continuïteit van de zorgverlening. Deze leden vragen de regering ook in te gaan op de verhouding tot Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz), die een wettelijke basis biedt of iemand als zzp'er, als «solistisch werkende zorgverlener», in een instelling kan werken.*

Alhoewel de vraag slaat op het verduidelijkingsdeel, acht de regering het wel van belang in te gaan op de relatie tussen de Wkkgz en de kwalificatie van de arbeidsrelatie op grond van de huidige wet- en regelgeving. Dit om de onduidelijkheden die hierover bestaan zoveel als mogelijk weg te nemen.

Door uw Kamer zijn veel vragen gesteld over de (on)mogelijkheid van inzet van zzp'ers in de zorg. Een aantal vragen betreft de relatie tussen dit wetsvoorstel, de Wkkgz en de solistisch werkende zorgverlener. De uitvoeringsinstellingen, waaronder de Belastingdienst, sluiten voor de kwalificatie van de arbeidsrelatie aan bij de arbeidsovereenkomst zoals neergelegd in artikel 7:610 BW. De zorgwetgeving, waaronder de Wkkgz, heeft niet tot doel duidelijkheid te verschaffen over de kwalificatie van arbeidsrelaties in de zorg. De Wkkgz is gericht op het waarborgen van de kwaliteit van de zorg en de positie van de patiënt. De Wkkgz kan wel inkleuring geven aan de feiten en omstandigheden die de aard van deze arbeidsrelatie bepalen, bijvoorbeeld via de inhoud van de schriftelijke afspraken die door een zorgaanbieder met zorgverleners of opdrachtnemers die (een deel van die) zorg verlenen, moeten worden gemaakt. Deze afspraken moeten onder meer waarborgen dat deze zorgverleners of opdrachtnemers zich bij hun werkzaamheden laten leiden door de op de zorgaanbieder berustende wettelijke verplichtingen op grond van de Wkkgz.

Daarbij is van belang dat in het kader van de Wkkgz een solistisch werkende zorgverlener een zorgverlener is die, anders dan in dienst of onmiddellijk of middellijk in opdracht van een instelling, beroepsmatig zorg verleent. Dat betekent dat een zorgverlener die onmiddellijk of middellijk in opdracht van een instelling zorg verleent, geen solistisch werkende zorgverlener in de zin van de Wkkgz is.

Wet- en regelgeving kan indirect tot gevolg hebben dat het voor de werkende onmogelijk is om de werkzaamheden te verrichten, zonder dat sprake is van de bevoegdheid van de werkgevende om aanwijzingen en instructies te geven en toezicht te houden. Hierbij rijst de vraag of de bevoegdheid om dergelijke aanwijzingen te geven en toezicht te houden ook een indicatie voor gezag vormt. Als het gaat om algemene regels die ook gelden voor derden, bijvoorbeeld in het kader van de veiligheid, zoals deze op bijvoorbeeld een bouwplaats of met betrekking tot de verkeersveiligheid van toepassing zijn, kunnen dergelijke regels niet zonder meer als indicatie voor gezag gelden. Immers, de voorschriften gelden ook voor bezoekers of andere derden op de locatie of andere verkeersdeelnemers. Ze zijn daarmee niet onderscheidend, want ze zeggen in wezen niets over de sturing(smogelijkheden) in de hoedanigheid van werkgevende.

Het komt ook voor dat het gaat om aanwijzingen en instructies voortkomend uit specifieke regelgeving, die verband houdt met een specifieke verantwoordelijkheid van de werkgevende met betrekking tot de kwaliteit van de geleverde diensten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan kwaliteitseisen uit de Wet kinderopvang of wetgeving in de zorg (bijvoorbeeld de Wkkgz) en het onderwijs.

Op grond van de Wkkgz is de zorgaanbieder eindverantwoordelijk voor de verleende zorg en zal moeten toezien op de juiste uitvoering van de werkzaamheden. Tegelijkertijd heeft de zorgverlener die de daadwerkelijk de zorg verleent, zijn eigen verantwoordelijkheid voortvloeiend uit de Wkkgz en de professionele standaard. Deze verantwoordelijkheid geldt echter voor iedere zorgverlener, ook voor zorgverleners die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. Vanuit zijn eindverantwoordelijkheid voor de zorg kan de zorgaanbieder aanwijzingen en instructies geven (bijvoorbeeld via bedrijfsprotocollen), zonder afbreuk te doen aan de professionele verantwoordelijkheid van de zorgverlener. Deze aanwijzingen en instructies gelden doorgaans alleen voor werkenden binnen de betreffende organisatie.

Het kunnen geven van aanwijzingen en instructies is één van de indicaties voor de aanwezigheid van een gezagsrelatie; in de zorg zal hierdoor regelmatig sprake kunnen zijn van een gezagsrelatie. Bij de beoordeling of er daadwerkelijk sprake is van een gezagsrelatie moet echter wel worden gekeken naar alle feiten en omstandigheden (holistische toets).

*De leden van de **D66-fractie** constateren dat de Vbar, door de inzet van zzp'ers te bemoeilijken, zorginstellingen mogelijk dwingt om vaker gebruik te maken van duurdere inhuurconstructies, zoals detachering en uitzendwerk. Deze leden maken zich zorgen over de meerkosten die hiermee gemoeid zijn en de impact daarvan op het zorgbudget. Zij vragen de Minister dan ook hoe wordt voorkomen dat de Vbar onbedoeld leidt tot een kostbare verschuiving naar dit soort constructies.*

Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie hoe de Minister aankijkt tegen een meer structurele oplossing om de flexibele schil op een betaalbare manier te versterken. Ziet de regering het onderling btw-vrij kunnen in- en uitlenen van zorgpersoneel, al dan niet via regionale flexpools, als een wenselijke optie?

*De leden van de **SGP-fractie** wijzen op de gevolgen voor allerlei sectoren, die naar alle waarschijnlijkheid aanzienlijk zullen zijn. Zorgverleners, bijvoorbeeld waarnemend huisartsen, kunnen als gevolg van dit wetsvoorstel niet meer als zzp'er functioneren waardoor de flexibele schil en continuïteit van zorgverlening onder druk zal komen te staan. Daarnaast bestaat het risico dat praktijken als gevolg hiervan geen opvolger kunnen vinden. De Kamer sprak eerder dit jaar juist uit dat de flexibele schil behouden dient te blijven, door het aannemen van de motie-Flach c.s. (Kamerstuk 31 311, nr. 288). Hoe wil de regering uitvoering geven aan deze motie, en welke stappen zijn in het kader hiervan reeds gezet? Is de regering het voorstel zodanig aan te passen dat er ruimte blijven om de flexibele schil duurzaam te behouden?*

Het is belangrijk dat de sector inzet op goed en modern werkgeverschap en op de transitie naar meer loondienstverbanden, en het vormgeven van een flexibele schil die aansluit bij de arbeidsrechtelijke mogelijkheden. 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. 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 op oproepbasis worden ingezet. Daarnaast kan ook met flexpools worden gewerkt, waarbij het personeel flexibel inzetbaar is en op verschillende plekken werkt.

Voor flexibele dienstverbanden kan daarnaast worden gedacht aan het organisatie overstijgend opzetten van een flexibele schil in loondienst. De Ministeries van VWS en SZW zijn reeds langere tijd bezig om de sector verder te ondersteunen en faciliteren bij de transitie naar meer loondienstverbanden en manieren om een flexibele schil te creëren. Zo heeft de Staatssecretaris van Financiën op 14 juni 2024 een beleidsbesluit gepubliceerd dat inzichtelijk maakt op welke manieren personeel btw-vrij kan worden uitgeleend.⁴ Een aantal van deze opties wordt verder uitgewerkt in nauwe afstemming met het veld en vanaf januari 2026 zullen er voor een aantal van deze richtingen pilots starten. VWS en SZW zullen hierbij faciliterend zijn en zoveel mogelijk ondersteunen als wet- en regelgeving deze transitie belemmert.

Naast deze btw-vrije opties bestaat de mogelijkheid voor zorginstellingen om op andere wijze flexibel personeel in te huren, met mogelijke meerkosten bij bijvoorbeeld detachering of uitzending.

In de aangehaalde motie Flach c.s. is beschreven dat indieners onder andere constateren dat de opheffing van het handhavingsmoratorium ertoe leidt dat de inzet van zzp-huisartsen in situaties van ziek, piek en uniek, en in de huisartsenspoedpost tijdens avond-, nacht- en weekendzorg (anw-zorg) vrijwel onmogelijk wordt, waarbij zij van mening zijn dat behoud van een flexibele schil in de huisartsenzorg noodzakelijk is om de continuïteit en kwaliteit van de huisartsenzorg te kunnen garanderen. Indieners verzoeken daarom de regering om in samenspraak met de beroepsgroep een flexibele schil in de huisartsenzorg te behouden voor ziek, piek en uniek, en in de anw-zorg.

De opheffing van het handhavingsmoratorium voor de kwalificatie van de arbeidsrelaties voor de loonheffingen heeft niet geleid tot andere wet- en regelgeving. De mogelijkheden van inzet van zzp-huisartsen – conform het geldende arbeidsrecht – zijn derhalve onveranderd. In voorkomende gevallen lag inzet van zzp-huisartsen ook voor 1 januari 2025 niet in de rede. Het organiseren van de zorg en daarmee ook de personele inzet is de verantwoordelijkheid van de sector. Dit geldt ook voor het vormgeven van een flexibele schil. Dit is een verantwoordelijkheid die bij de sector ligt. Gegeven het belang van de wettelijke plicht om 24/7 huisartsenzorg te bieden, is de Minister van VWS, in samenspraak met de Minister van SZW, in gesprek met onder andere de LHV en InEen over de verschillende mogelijkheden die er zijn om een flexibele schil te behouden voor de (huisartsen)zorg.

*De leden van de **D66-fractie** verzoeken nadere informatie over welke concrete stappen de regering gaat zetten om het door de Raad van State signaleerde waterbedeffect te voorkomen, waarbij werkgevers uitwijken naar andere flexconstructies.*

Deze vraag ziet op het onderdeel verduidelijking. Doordat dit onderdeel met de nota van wijziging is komen te vervallen, is deze vraag niet beantwoord.

De leden van de D66-fractie zijn benieuwd of er mitigerende maatregelen worden overwogen voor de potentieel grote financiële gevolgen (zoals naheffing van pensioenpremies) wanneer een bestaande relatie als arbeidsovereenkomst wordt gekwalificeerd.

⁴ Beleidsbesluit van de Staatssecretaris van Financiën van 7 juni 2024, over terbeschikkingstelling van personeel in de omzetbelasting (Strct. 2024, 3855)

Uitgangspunt is dat het aan de werkgevers en werknemers is om de arbeidsverhouding goed te kwalificeren in lijn met het staande arbeidsrecht, en de gevolgen te dragen wanneer dit niet adequaat gebeurt. De regering overweegt op dit moment daarom geen maatregelen om de financiële gevolgen van een herkwalificatie te mitigeren.

*De leden van **BBB-fractie** vragen of het strengere onderscheid tussen zelfstandigen en werknemers juist kan leiden tot meer contractvormen via buitenlandse constructies volgens de regering.*

Deze vraag ziet op het onderdeel verduidelijking. Doordat dit onderdeel met de nota van wijziging is komen te vervallen, is deze vraag niet beantwoord.

*De leden van de **SGP-fractie** vragen of de modelovereenkomsten behouden blijven voor beroepsgroepen als fiscaal instrument voor het werken buiten dienstbetrekking, zodat ze duidelijkheid kunnen bieden over de aard van de arbeidsrelatie en als handvat voor handhaving op schijnzelfstandigheid.*

In de Kamerbrief van 6 september 2024⁵ en 18 december 2024⁶ heeft het kabinet aangegeven dat de modelovereenkomsten worden uitgefaseerd. De reden hiervoor is dat modelovereenkomsten beperkte toegevoegde waarde hebben voor de kwalificatie van arbeidsrelaties voor de loonheffingen. Alle goedgekeurde modelovereenkomsten op 6 september 2024 zijn van kracht tot eind 2029. In het handhavingsplan arbeidsrelaties tranche 2025, is aangegeven dat als blijkt dat een modelovereenkomst door nieuwe wetgeving niet meer voldoet of als blijkt dat niet volgens de voorwaarden in de modelovereenkomst gewerkt wordt of kan worden, deze modelovereenkomst zal worden ingetrokken.

Om de gevolgen voor werkenden te beperken kan overwogen worden de groepen die evident geen schijnzelfstandige zijn uit te zonderen, bijvoorbeeld zelfstandigen met hogere tarieven. Voor deze groep is de bescherming van het arbeidsrecht oorspronkelijk niet bedoeld. Is dit overwogen, en waarom is hier niet voor gekozen?

Alhoewel een hoog tarief in zijn algemeenheid aangeeft dat er geen sprake is van een werkende in een kwetsbare positie, is dit daarmee nog geen indicatie dat er geen sprake kan zijn van schijnzelfstandigheid. Er is geen harde grens te trekken waarbij het uurtarief een duidelijke aanwijzing is voor schijnzelfstandigheid, of juist niet. Schijnzelfstandigheid doet zich niet alleen bij slecht beloonde werkenden voor, maar is verdeeld over de gehele spreiding van inkomens. Het cruciale element daarbij is immers of gewerkt wordt «in dienst van een ander» (onder gezag). Dit is ook in het Europese recht het onderscheidende criterium tussen werknemers en zelfstandigen die voor eigen rekening en risico werken.

6. Evaluatie

*De leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** vragen of de regering heeft overwogen om (bepaalde onderdelen uit deze wet) eerder te evalueren. Deze leden vragen om de overwegingen met de Kamer te delen.*

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024/25, nr. 31 311-263

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024/25, nr. 31 311-280

De evaluatiebepaling in het voorstel bepaalt dat de wet binnen vijf jaar zal worden geëvalueerd op doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk. Een kortere evaluatietermijn is niet overwogen. Rijksbreed wordt voor wetgeving in principe een minimale evaluatietermijn van vijf jaar gehanteerd.⁷ Deze termijn maakt het mogelijk voldoende informatie over de werking van de wetgeving te verzamelen en daarmee de duurzame (en niet slechts tijdelijke) effecten te meten.

7. Uitvoering, consultatie en adviezen

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie maken zich net zoals anderen zorgen over een waterbedeffect richting bemiddelingsbureaus. Deze leden vragen wat de regering hieromtrent voornemens is om te doen en detacheerders.

Deze vraag ziet op het onderdeel verduidelijking. Doordat dit onderdeel met de nota van wijziging is komen te vervallen, is deze vraag niet beantwoord.

Daarnaast vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie naar geen premie, wel recht. Deze leden vragen hoe de gesprekken hierover lopen met de pensioensector. Ook vragen deze leden wat de gevolgen zullen zijn voor de Werkloosheidswet (WW)-rechten en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA)-rechten van mensen waar eveneens de regeling geldt geen premie, wel recht op welke manier handhaving plaatsvindt bij opdrachtgevers van ex-schijnzelfstandigen die recht blijken te hebben op een WW- of WIA-uitkering.

De gesprekken tussen het Ministerie van SZW en de pensioensector, waar informatie over de ontwikkelingen van claims van schijnzelfstandigen worden opgehaald en gedeeld, zijn constructief. Het beeld is dat er geen signalen zijn dat op grote schaal claims worden ingediend bij pensioenfondsen, zoals dat in de brief van 9 juli 2025⁸ is geschetst, is ongewijzigd.

Ten aanzien van de werknemersverzekeringen geldt dat mensen die ook aan de overige voorwaarden voldoen inderdaad recht hebben op een uitkering op grond van de werknemersverzekeringen, ook als daar geen premie voor is afgedragen (zoals bij schijnzelfstandigheid het geval is). Als UWV vaststelt dat er inderdaad sprake was van een arbeidsovereenkomst, maakt het UWV daarvan melding bij de Belastingdienst. De Belastingdienst kan een dergelijk signaal meenemen bij het toezicht en handhaving en kan zo nodig correctieverplichtingen welke leiden tot naheffingen opleggen (binnen de kaders van het handhavingmoratorium en binnen de kaders van de zachte landing die in 2025 van toepassing is).

Tevens lezen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie dat onverkorte uitvoering van geen premie, wel recht niet in de rede ligt in uitzonderlijke omstandigheden, bijvoorbeeld bij boze opzet of als een schijnzelfstandige de keuze heeft gemaakt om als zelfstandige het werk te verrichten, waardoor de schijnzelfstandige een duidelijke eigen rol in het niet betalen van de pensioenpremie heeft. Deze leden vragen nadere duiding op de zinsneden dat het voor de hand ligt dat pensioenfondsen dergelijke uitzonderingssituaties op juridisch houdbare wijze in hun pensioenreglement tot uitdrukking brengen.

⁷ Aanwijzing 5.58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁸ Kamerstukken II 2024–25, 32 043, nr. 688

In het nader rapport staat dat het principe «geen premie wel recht» niet onbegrensd is. Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat in uitzonderlijke omstandigheden het principe niet van toepassing is en is aangegeven wanneer hier in de context van schijnzelfstandigheid sprake van kan zijn. Met de zinsnede dat het «voor de hand ligt» dit in het pensioenreglement te verankeren, is bedoeld dat het aan de pensioenfondsen is om in het reglement deze begrenzing neer te leggen op een zorgvuldige en voorspelbare wijze, zodat dit helder is voor alle betrokkenen. Dit neemt natuurlijk niet weg dat het aan de rechter is om een oordeel te vellen over een geschil over de reikwijdte van het principe «geen premie wel recht», al dan niet voortvloeiend uit het reglement.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de rechter de ruimte heeft om rechtsvermoedens ambtshalve met partijen te bespreken. Deze leden vragen of dit op dit moment veel gebeurt met bestaande rechtsvermoedens. Ook vragen deze leden wat de verwachting is met het nieuw in te voeren rechtsvermoeden.

Er is de regering geen jurisprudentie bekend waarin de rechter de bestaande rechtsvermoedens uit artikel 7:610a en 7:610b BW ambtshalve toepast. Daarbij is relevant dat de rechter de ruimte heeft na inwerking-treding van de Wet vereenvoudiging en modernisering bewijsrecht per 1 januari 2025 om de rechtsfeiten aan te vullen, en hoewel er verschillende zaken zijn waarin een van de bestaande rechtsvermoedens een rol speelt, blijkt daaruit niet dat de rechter het rechtsvermoeden ambtshalve heeft besproken. Het uurtarief kan wel aan bod komen in een gerechtelijke procedure en dit zal dan, zo verwacht de regering, gebeuren in het kader van een uitdrukkelijk beroep op het rechtsvermoeden, aangezien het uurtarief als zodanig van ondergeschikt belang is bij de toets of er sprake is van een arbeidsovereenkomst.

*De leden van de **NSC-fractie** constateren dat de internetconsultatie 1.400 reacties heeft opgeleverd, waarvan ruim 1.100 openbaar. Dat er veel reacties zijn van landelijke organisaties, maar ook veel van individuele personen, kleinere organisaties en mkb'ers laat volgens de leden zien dat het wetsvoorstel veel teweegbrengt. Ook de zorgsector heeft in naam van Actiz, de Nederlandse geestelijke gezondheidszorg (ggz), de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU) en de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN) recent nog een uitgebreide brief gestuurd aan zowel het ministerie als de Tweede Kamer. Deze leden vragen de regering in het licht van de grote arbeidsmarktproblemen in de zorgsector deze brief te betrekken bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel, en de gestelde vragen waar mogelijk van een antwoord te voorzien.*

Veel van de vragen in de genoemde brief zien op de relatie tussen Vbar, de Wkkgz en de solistisch zorgverlener. Hierop zijn we hiervoor al ingegaan. Ook de overige vragen zijn in de verschillende antwoorden zoveel als mogelijk aan de orde gekomen.

*De leden van de **D66-fractie** verzoeken de regering om een toelichting waarom zij, na de doorgevoerde wijzigingen in het wetsvoorstel, geen gehoor heeft gegeven aan de wens van de Raad voor de rechtspraak om opnieuw geconsulteerd te worden en advies uit te brengen.*

Deze vraag ziet op het onderdeel verduidelijking. Doordat dit onderdeel met de nota van wijziging is komen te vervallen, is deze vraag niet beantwoord.

De leden van de D66-fractie vragen welke concrete maatregelen de regering neemt om de door de Belastingdienst gesignaleerde ontwijkingsroute via een bv effectief te bestrijden.

Sinds de opheffing van het handhavingsmoratorium is inderdaad door verschillende partijen ten onrechte gesuggereerd dat schijnzelfstandigheid voorkomen kan worden door het oprichten van een BV. Dat klopt niet, omdat als het ware door deze constructie heen wordt gekeken als de rechtspersoon geen realiteitswaarde heeft, cq als de BV enkel wordt tussengeschoven voor het ontwijken van wet- en regelgeving.⁹ De regering besteedt er veel aandacht aan om deze «mythes» te ontkrachten. Dat gebeurt bijvoorbeeld door advertenties in het kader van de communicatiecampagne over schijnzelfstandigheid, berichten op social media en door het organiseren van en deelnemen aan voorlichtingsbijeenkomsten en webinars.

De leden van de D66-fractie hebben met zorg kennisgenomen van de uitvoeringstoets waarin de Belastingdienst een herhaling van de situatie rond de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties als het «grootste risico» aanmerkt. Gezien de eerdere ervaringen waarbij de dienst werd overstelpt met verzoeken, wensen deze leden een nadere onderbouwing van de inschatting van de regering dat dit risico nu klein is. Deze leden zijn benieuwd welke concrete, preventieve maatregelen zijn getroffen om te waarborgen dat de Belastingdienst te allen tijde over de benodigde capaciteit beschikt om een toename in verzoeken om vooroverleg adequaat en tijdig te behandelen.

Deze vraag ziet op het onderdeel verduidelijking. Doordat dit onderdeel met de nota van wijziging is komen te vervallen, is deze vraag niet beantwoord.

De leden van de D66-fractie vragen waarom er geen praktijkproef is uitgevoerd, zoals geadviseerd door het ATR, om de werkbaarheid van het stelsel in de volle breedte te toetsen.

Deze vraag ziet op het onderdeel verduidelijking. Doordat dit onderdeel met de nota van wijziging is komen te vervallen, is deze vraag niet beantwoord.

8. Inwerkingtreding en gevolgen bij inwerkingtreding

*De leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** vragen wat de gevolgen zijn van onmiddellijke werking van beide onderdelen van de wet, aangezien dat verschillende organisaties en UWV hebben aangegeven dat er mogelijk invloed is op bestaande overeenkomsten tussen werkenden en werkgevers. De leden van de **D66-fractie** vragen wat de precieze reden is om geen overgangsrecht op te nemen, ondanks de expliciete waarschuwing van de Raad voor de rechtspraak voor een toename van het aantal rechtszaken. Ook vragen de leden van de D66-fractie of de regering het risico op een hoge werkdruk voor de rechtspraak als gevolg van het ontbreken van overgangsrecht erkent, en welke maatregelen worden getroffen om dit op te vangen.*

Voor zover deze vraag ziet op het verduidelijkingsonderdeel is deze niet beantwoord.

⁹ Bijvoorbeeld Hoge Raad, 13 juli 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA6231

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.

Het rechtsvermoeden is bedoeld voor diegenen die werken aan de basis van de arbeidsmarkt. Voor dit onderdeel geldt dan ook dat de onmiddellijke werking van dit onderdeel 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.

*De leden van de **NSC-fractie** constateren dat het beoogde tijdstip van inwerkingtreding van de maatregelen in dit voorstel 1 juli 2026 is, mits uitvoerbaar. Deze leden vragen hoe deze datum van inwerkingtreding zich verhoudt tot de mijlpaal uit het Europese Herstel- en Veerkrachtplan over bekendmaking in de Staatcourant van een wet tot wijziging van de definitie van het begrip arbeidsrelatie.*

De publicatie in het Staatsblad van een wet tot wijziging van de definitie van het begrip arbeidsrelatie (Wet Verduidelijking Beoordeling Arbeidsrelaties en Rechtsvermoeden, hierna: «Wet Vbar») maakte onderdeel uit van het derde betaalverzoek.

Op 20 januari jl. heeft de Raad een nieuw raaduitvoeringsbesluit goedgekeurd,¹⁰ Hiermee wordt de mijlpaal voor het wetsvoorstel Vbar van het derde naar het vijfde betaalverzoek verplaatst.¹¹ Met deze verplaatsing wordt de maximale looptijd van de Herstel en Veerkrachtfaciliteit (HVF) benut om het alsnog mogelijk te maken de HVP-mijlpaal te behalen. Vanwege de eindigheid van het HVF dienen alle HVP-mijlpalen namelijk op zijn laatst op 31 augustus 2026 te zijn behaald. Daarom dient de Wet Vbar op zijn laatst op 31 augustus 2026 gepubliceerd te zijn in het Staatsblad. Indien HVP-mijlpalen niet zijn behaald vóór het einde van de HVF, zal dit leiden tot een forse korting oplopend tot € 600 miljoen per niet-behaalde mijlpaal

De HVP-mijlpaal ziet op het verduidelijkingsdeel van het wetsvoorstel Vbar. Om een financiële korting te proberen te voorkomen is het kabinet in gesprek met de Europese Commissie over aanpassing van deze mijlpaal. Uit deze gesprekken blijkt dat hiervoor in ieder geval noodzakelijk is dat het onderdeel rechtsvermoeden uiterlijk 31 augustus 2026 is gepubliceerd in het Staatsblad. Daarnaast zetten we in op meer duidelijkheid en bewustwording middels een communicatiecampagne. En benadrukken we dat recente jurisprudentie ook heeft gezorgd voor meer handvatten over welke elementen een rol spelen bij de beoordeling van arbeidsrelaties en voor meer bewustwording van het belang van de juiste contractvorm. De Europese Commissie en de Raad moet echter wel instemmen met een wijzigingsverzoek.

Deze nota wordt verzonden mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

De Minister van Werk en Participatie,
A.A. Aartsen

¹⁰ Kamerstuk 21 501-07, nr. 2159

¹¹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 2155