

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

C

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹

Vastgesteld 2 juni 2026

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Daarover hebben deze leden een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en zij hebben hierover een aantal vragen. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA sluiten zich aan bij de gestelde vragen.

De leden van de **JA21**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben een aantal vragen.

2. Vragen en opmerkingen 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

¹ Samenstelling:

Van Apeldoorn (SP), Bakker-Klein (CDA), Van Ballekom (VVD), Baumgarten (JA21), Beukering (Fractie-Beukering), Bezaan (PVV), Bovens (CDA), Fiers (GroenLinks-PvdA), Van Gasteren (Fractie-Van Gasteren), Van der Goot (OPNL), Griffioen (D66), Van Gurp (GroenLinks-PvdA) (voorzitter), Huizinga-Heringa (ChristenUnie), Karaaslan (D66), Koffeman (PvdD), Lagas (BBB), Van der Linden (VVD), Moonen (D66) (ondervoorzitter), Van den Oetelaar (FVD), Perin-Gopie (Volt), Petersen (VVD), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Van Rooijen (50PLUS), Roovers (GroenLinks-PvdA), Van de Sanden (Fractie-Van de Sanden), Schalk (SGP), Visseren-Hamakers (Fractie-Visseren-Hamakers), Walenkamp (Fractie-Walenkamp), Van Wijk (BBB)

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?²

Uitvoerbaarheid voor werkgevers en bedrijven

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 het MKB, voldoende capaciteit en slagkracht hebben om dit goed te managen? Zo nee, waar verwacht de regering dat de capaciteit van (MKB) ondernemers tekort kan schieten, en welke oplossingen heeft de regering daarvoor?
5. Welke maatregelen neemt de regering om ontwijkgedrag en ontwijkconstructies tegen te gaan, en hoeveel effect verwacht de regering hiervan?

Uitvoerbaarheid voor sectoren met bovengemiddeld risico en gevolgen voor de flexibiliteit van de arbeidsmarkt

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?

² Kamerstukken II 2024–2025, 36 783, nr. 4.

7. Welke verwachting heeft de regering ten aanzien van het vermogen van werkgevers in deze sectoren om met deze risico's om te gaan, zodat de continuïteit binnen deze sectoren voldoende gewaarborgd blijft?
8. Welke oplossingen heeft de regering voorzien om eventuele tekortkomingen in deze sectoren op te vangen?
9. Deelt de regering de zorgen van deze leden dat alternatieven, zoals vaste arbeidscontracten, in de praktijk mogelijk niet aantrekkelijk genoeg zijn voor deze groep 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?

Werking met 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 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

³ Kamerstukken II 2024–2025, 36 783, nr. 4, p. 12.

verschillende fondsen? Hoe wordt voorkomen, door bijvoorbeeld landelijke criteria, dat willekeur plaatsvindt?

Doenvermogen laagbetaalde zelfstandigen

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 rechtsvermoe-den bij de rechter kenbaar te maken?

3. Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

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.⁴ 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?
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 redenering van de regering dat een rechtsvermoeden van arbeids-overeenkomst de onderhandelingspositie van kwetsbare werkenden kan versterken. Als iemand een uurtarief van € 36 of minder verdient, komt de bewijslast van het vermoeden van een arbeids-overeenkomst 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 werknemers-organisaties? En zo ja, welke?
3. Welke stappen is de regering naast dit wetsvoorstel nog voornemens te zetten om de handhaving op schijnzelfstandigheid te verbeteren?
4. Hoe weegt de regering de zorgen van Cedris over de positie van mensen in de sociale werkvoorziening? Blijft het na inwerkingtre-

⁴ 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>

- ding van deze wet voor deze mensen nog mogelijk om (tijdelijk) bij een werkgever werkervaring op te doen?
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?⁵ 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?
 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.⁶ 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 aanlooperperiode 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 rechtspraak 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 aanlooperperiode van vier maanden hiervoor toereikend?

4. Vragen en opmerkingen 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)⁷, aangeeft dat dit wetsvoorstel kan leiden tot een lichte stijging van de regeldruk voor werkgevers en opdrachtgevers.⁸

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?
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?
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?
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?

⁵ Ibid., p. 195.

⁶ *Kamerstukken I* 2025–2026, 36 783, B.

⁷ ATR Aanvullende zienswijze over Wetsvoorstel verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden, bijlage bij *Kamerstukken II* 2024–2025, 36 783, nr. 3.

⁸ *Kamerstukken II* 2024–2025, 36 783, nr. 3, p. 123–124.

De leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid zien de nota naar aanleiding van het verslag met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag binnen vier weken.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Van Gurp

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Van der Bijl