

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mevrouw drs. M.L.J. Paul
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR4177/2025-U147

Uw referentie

Datum

25 september 2025

Onderwerp

AMvB Verduidelijking Beoordeling Arbeidsrelaties (VBAR)

Geachte mevrouw Paul,

Op 10 september 2025 is de AMvB Verduidelijking Beoordeling Arbeidsrelaties (VBAR) aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd. Er is voor dit voorstel ook een internetconsultatie van start gegaan. De reactietermijn eindigt op 8 oktober 2025.

Context

Dit besluit vormt een uitwerking van het wetsvoorstel VBAR. ATR heeft op 8 november 2023 geadviseerd dit wetsvoorstel niet in te dienen (dictum 4)¹, omdat de probleemaafbakening en doelstelling onvoldoende waren. Het voorstel bevatte open normen die weinig rechtszekerheid boden. Er waren geen minder belastende alternatieven onderzocht. En de werkbaarheid en regeldrukgevolgen waren onvoldoende onderbouwd. Ook in de aanvullende zienswijze van 2 juni 2025 is geconcludeerd dat de tekortkomingen grotendeels in stand bleven.

Het huidige besluit probeert via een nadere structurering van criteria en jurisprudentie duidelijkheid te scheppen voor opdrachtgevers en opdrachtnemers. ATR beoordeelt dit besluit tegen de achtergrond van de eerder gegeven adviezen.

Inhoud van het voorstel

De concept-AMvB VBAR geeft een nadere uitwerking van de beoordeling of sprake is van een arbeidsovereenkomst of van zelfstandige arbeid. Het besluit is opgesteld naar aanleiding van het wetsvoorstel VBAR, waarin de juridische kwalificatie van arbeidsrelaties opnieuw is geordend en verduidelijkt.

¹ <https://www.adviescollegeregeldruk.nl/documenten/2023/11/08/atr-advies-wetsvoorstel-verduidelijking-beoordeling-arbeidsrelaties-en-rechtsvermoeden>

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

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

Tel: 070-310 86 66

Het besluit bevestigt dat de beoordeling van arbeidsrelaties plaatsvindt via een “holistische toets”, waarbij steeds het geheel van omstandigheden wordt gewogen en geen enkel criterium doorslaggevend is. Het bevat een lijst met gezichtspunten, zoals gezag of instructiebevoegdheid, organisatorische inbedding, ondernemerschap en verantwoordelijkheid voor het werkresultaat. Deze opsomming wordt niet als afvinklijst gehanteerd maar als open normen die in samenhang moeten worden beoordeeld. Het besluit baseert zich op jurisprudentie, waaronder uitspraken tot oktober 2024 en het Uber-arrest van de Hoge Raad (februari 2025), en heeft tot doel de rechtspraak meer structuur te geven door bestaande criteria te codificeren. Het college signaleert dat de toelichting bij de AMvB selectief is in de weergave van jurisprudentie en dat gekozen is voor de zogenoemde ‘rode draden’. Het college sluit aan bij de lijn van de Raad van State² dat codificatie van jurisprudentie gepaard moet gaan met een zorgvuldige en navolgbare selectie. De toelichting introduceert verder de term ‘eindverantwoordelijk’ voor zelfstandigen, zonder nadere definitie, en benadrukt dat geen beroepsgroepen of functies op voorhand zijn uitgesloten van zelfstandigheid of werknemerschap. Het besluit moet richting geven bij het inschatten of een contract kwalificeert als arbeidsovereenkomst of zelfstandige opdracht, zonder nieuwe formele verplichtingen of administratieve processen in te voeren. Daarnaast verduidelijkt het dat het toetsingskader altijd in samenhang met bestaande wet- en regelgeving moet worden toegepast en dat de beoordeling casuïstisch blijft, zonder uitzonderingen of vaste categorieën.

Toetsingskader

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

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

1. Nut en noodzaak

Het doel van het besluit is om de praktijk meer duidelijkheid te geven en zo de naleving van de arbeidsrechtelijke kwalificatie te verbeteren. Dat is een legitieme doelstelling, gezien de langdurige discussie over schijnzelfstandigheid en rechtszekerheid.

De toelichting overtuigt echter niet. De claim dat het besluit jurisprudentie “codificeert” is niet houdbaar, nu slechts een beperkte set van uitspraken is opgenomen en latere rechtspraak ontbreekt. Er wordt in de toelichting op het besluit naar slechts twaalf uitspraken verwezen die zijn gedaan na het Deliveroo-arrest, waarvan elf rechtbankuitspraken. Dat is een wankelende basis voor de term codificatie, zeker gezien het feit dat het om 11 lagere rechters gaat, terwijl er ook een arrest van de Hoge Raad en een Hofuitspraak niet aangehaald zijn.³

1.1 Het college adviseert de onderbouwing van het voorliggende voorstel te verstevigen door de selectie van jurisprudentie te actualiseren en te verbreden naar de laatste stand van de rechtspraak.

² Afdeling advisering van de Raad van State. (2024, 7 november). Advies over het wetsvoorstel Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties, noot 20-21 (W12.24.00156/III).

³ Het HR-arrest (Helpling) dat niet in de AMvB is benoemd maakt bijvoorbeeld expliciet zichtbaar hoe platform-specifieke gezagsvormen (digitale sturing, reviews, algoritmes) leiden tot een arbeidsovereenkomst. In de AMvB zijn die niet apart benoemd, waardoor toepassing op platformsituaties minder voorspelbaar kan zijn.

2. Minder belastende alternatieven

Het besluit kiest voor een open kader van gezichtspunten. Dat sluit aan bij het idee van een “holistische toets”, die ook in het Europese recht is verankerd. Tegelijkertijd roept dit juist nieuwe vragen op, omdat de praktijk behoefte heeft aan meer voorspelbaarheid, houvast en concreet handelingsperspectief.

Alternatieven, zoals het aanbieden van toegankelijke praktijkvoorbeelden, sectorale pilots of modelovereenkomsten, zijn niet onderzocht. Deze zouden meer zekerheid kunnen bieden met minder lasten voor burgers en bedrijven. De huidige keuze voor een open kader is niet overtuigend gemotiveerd.

2.1 Het college adviseert om aan te geven welke alternatieven voor een open kader zijn onderzocht en waarom deze niet zijn gekozen.

3. Werkbaarheid

Hoewel de toelichting benadrukt dat sprake is van een “holistische toets”, is het voor burgers en kleine bedrijven nauwelijks inzichtelijk hoe deze in de praktijk moet worden toegepast. Het gebruik van abstracte formuleringen, zoals de eis dat een zelfstandige “eindverantwoordelijk” moet zijn, roept vragen op. Wat in juridische zin met eindverantwoordelijkheid wordt bedoeld, blijft onduidelijk.

3.1 Het college adviseert vaag geformuleerde criteria zoals “eindverantwoordelijkheid”, concreet te definiëren om interpretatieverschillen te voorkomen.

Daarbij komt dat een deel van de doelgroep, zelfstandigen en mkb-opdrachtgevers, doorgaans niet de middelen heeft om complexe juridische afwegingen te maken. Zonder nadere toelichting en ondersteunende instrumenten wordt de beoogde duidelijkheid niet bereikt.

3.2 Het college adviseert de werkbaarheid te vergroten door middel van praktijkproeven, flankerende communicatie en toegankelijke voorlichting gericht op zelfstandigen en mkb.

4. Gevolgen regeldruk

Het besluit introduceert geen nieuwe informatie- of nalegingsverplichtingen, maar leidt indirect wel tot kosten. Bedrijven en zelfstandigen zullen in de praktijk vaker juridisch advies moeten inwinnen of hun contractpraktijk aanpassen. Deze gevolgen zijn niet inzichtelijk gemaakt.

Daarnaast is er geen onderscheid gemaakt tussen incidentele lasten (eenmalige contractaanpassing) en structurele lasten (doorlopende juridische toetsing per nieuwe overeenkomst). Dit maakt de regeldrukgevolgen onvolledig.

4.1 Het college adviseert de regeldrukgevolgen in kaart te brengen volgens de Rijksbrede methodiek.

Dictum

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

Niet indienen

Wij vertrouwen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Verder verzoeken wij u een eventueel aangepast voorstel aan ATR toe te zenden, zodat het college kan bepalen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris