

Vergaderjaar 2025–2026

31 311

Mobiliteitsbeleid

Nr. 305

BRIEF VAN DE MINISTER VAN WERK EN PARTICIPATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 april 2026

Dit kabinet wil zorgen voor een doorbraak in de discussies rondom het werken met en als zelfstandige(n) en komen tot een houdbare, breed gedragen aanpak voor de lange termijn. Daarbij zijn twee zaken van belang. Enerzijds wil het kabinet zelfstandigen de erkenning geven die ze verdienen, met de ruimte en verduidelijking die daarbij horen. Anderzijds vindt het kabinet het belangrijk om de schaduwkanten aan te pakken, zodat zelfstandigen bijvoorbeeld adequaat verzekerd zijn en schijnzelfstandigheid wordt voorkomen. Kortom: een aanpak waarbij de ruimte om als zelfstandige te werken gepaard gaat met het nemen van verantwoordelijkheid om dat goed te regelen.

Met deze brief informeer ik, de Minister van Werk en Participatie, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Staatssecretaris van Financiën, de Tweede Kamer op hoofdlijnen over de zzp-koers van meer rust en duidelijkheid, zowel op de korte als de lange termijn. Hiermee komen we tevens de toezegging na aan de leden Ceulemans (JA21), Ergin (DENK), Flach (SGP) en Moinat (Groep Markuszower) tijdens de begrotingsbehandeling SZW van 19 maart jl. om de Kamer hierover te informeren. De drie lijnen waar eerdere kabinetten aan werkten (een gelijk spelveld tussen contractvormen, meer duidelijkheid wanneer gewerkt wordt als werknemer of zelfstandige, verbetering handhaving op schijnzelfstandigheid) blijven overeind, hoewel de invulling ervan op onderdelen aangepast wordt aan de koers van dit kabinet. De acties die daarbij horen, worden in deze brief beschreven.

Er zijn de afgelopen jaren veel werkenden heel bewust gestart als zzp'er in allerlei sectoren: een keuze voor ondernemerschap, meer eigen regie over het werk en het toevoegen van unieke kennis aan organisaties. Het werken aan tijdelijke en uitdagende klussen met concreet eindresultaat en met een diversiteit aan opdrachtgevers, zorgt ervoor dat zelfstandigen veel voldoening uit hun werk kunnen halen. Daarmee leveren ze een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economie.

Bij een goed functionerende, moderne arbeidsmarkt hoort ook dat werkenden en werkgevers zoveel mogelijk duidelijkheid hebben over de contractvorm. Ook zodat zelfstandigen zich niet onnodig zorgen hoeven te maken of ze achteraf alsnog als werknemer worden gezien. Het kabinet vindt dat zelfstandigen een volwaardige plek hebben op de arbeidsmarkt: nu en in de toekomst. Uiteraard met de verantwoordelijkheden die daarbij horen. Een duidelijker wettelijk kader draagt er ook aan bij dat werkgevers zonder onnodige terughoudendheid kunnen kiezen voor het werken met zzp'ers. Daarbij helpt het om zelfstandigen erkenning te geven, het onderscheid met werknemers op die manier te verduidelijken en schijnzelfstandigheid tegen te blijven gaan. Schijnzelfstandigheid leidt namelijk o.a. tot oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen zowel werkenden als werkgevers, met risico's voor de adequate bescherming van werkenden.

1) Meer duidelijkheid en rust op korte termijn: aandacht voor wat wél kan

1.1 Schrappen verduidelijkingsdeel Vbar

Het schrappen van het verduidelijkingsdeel uit het wetsvoorstel «Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden» (Vbar) is, wat het kabinet betreft, een belangrijke stap naar meer rust op de markt. De onzekerheid en kritiek over de criteria uit het verduidelijkingsonderdeel, die als een verzwarende ervaring werden ervaren ten opzichte van de huidige wet- en regelgeving, is daarmee weggenomen. En daarmee hopelijk ook de voorzichtigheid en terughoudendheid van opdrachtgevers om zelfstandig werkenden in te huren, terwijl dit prima binnen de huidige wettelijke kaders mogelijk is. Het huidige toetsingskader, op basis van de meest recente jurisprudentie, zal dan ook door het Ministerie van SZW gepubliceerd worden op hetjuistecontract.nl om de duidelijkheid daarover verder te vergroten.

1.2 Door met rechtsvermoeden op grond van uurtarief

Tegelijkertijd gaat het kabinet met hoog tempo door met het rechtsvermoeden van werknemerschap onder een uurtarief van 38 euro¹. Werkenden die onder dat tarief werken en menen recht te hebben op een arbeidsovereenkomst, krijgen hierdoor een betere rechtspositie. Ook kan dit helpen bij het tegengaan van schijnzelfstandigheid onder een meer kwetsbare groep. Het kabinet dringt dan ook aan op spoedige behandeling van het wetsvoorstel, mede met het oog op de verplichtingen in het kader van het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP).

Het lid Patijn (GroenLinks/PvdA) verzocht tijdens de procedurevergadering van 24 maart jl. om een tijdspad van de wetsvoorstellen die betrekking hebben op het werken met en als zelfstandige(n). Voor het rechtsvermoeden wordt gestreefd naar publicatie in het Staatsblad op uiterlijk 31 augustus 2026. Voor de implementatie van de Richtlijn Platformwerk wordt gestreefd de internetconsultatie in Q2 2026 te starten.

1.3 Communicatiecampagne: zo kan zzp wél

De komende periode wil het kabinet aan de slag met een campagne die laat zien hoe er op een juiste manier met zzp'ers kan worden gewerkt. Het kabinet streeft ernaar deze campagne voor de zomer te starten. Opdrachtgevers worden gewezen op de punten waar ze op moeten letten bij een overeenkomst van opdracht.

¹ Peildatum 1 januari 2026

En door zelfstandigen bewuster te maken waar zij rekening mee moeten houden bij het aangaan van een arbeidsrelatie. Bij de voorlichtingsactiviteiten zal gebruik worden gemaakt van evaluaties van voorgaande campagnes. In een volgende voortgangsbrief wordt u geïnformeerd over de stappen die hierin zijn gezet.

Het kabinet ziet dat er sprake is van beweging in de markt na de opheffing van het handhavingsmoratorium voor de loonheffingen per 1 januari 2025. Ondanks dat de wetgeving ten aanzien van de kwalificatie arbeidsrelaties niet is gewijzigd, heeft het wel geleid tot meer bewustwording. Cijfers van het CBS² over het afgelopen jaar bevestigen dat beeld. Dit is begrijpelijk, aangezien partijen bezig zijn met het aanpassen van hun werkwijze conform wet- en regelgeving. Het kabinet juicht het toe wanneer organisaties (pro)actief nadenken over, en het gesprek aangaan over, het kiezen van de juiste arbeidsrelatie. Bijvoorbeeld door een opdracht zo in te richten (aan de hand van de jurisprudentie die er intussen is), dat deze door een zelfstandige kan worden uitgevoerd. En op die manier schijnzelfstandigheid te voorkomen. Maar ook door je als zelfstandige zelf meer ondernemend op te stellen, met de verantwoordelijkheden die daarbij horen. Of door te concluderen dat er sprake is van werken als werknemer.

Er zijn echter ook signalen vanuit o.a. zelfstandigenorganisaties dat zelfstandigen een terugval in het aantal opdrachten ervaren, omdat soms bij voorbaat al deuren worden gesloten zonder eerst het gesprek aan te gaan. Dat is zonde indien dat onnodig gebeurt. Deze reactie onder opdrachtgevers wil het kabinet, zoals ook hierboven geschetst, tegengaan. Bijvoorbeeld als risico's gemeden worden vanwege onduidelijkheid of een gebrek aan expertise over geldende wet- en regelgeving.

Om de bewustwording in de markt te vergroten is er het afgelopen jaar door het Ministerie van SZW ingezet op de publiekscampagne «ZZP ja of nee», voorlichtingsactiviteiten over wanneer sprake is van werken als werknemer of als zzp'er, de website hetjuistecontract.nl en de webmodule beoordeling arbeidsrelatie. Dit kabinet wil de bewustwording in de markt verder vergroten door te benadrukken wanneer géén sprake is van een werknemer en dus wél met (en als) zelfstandige(n) kan worden gewerkt. Hier zal nog meer aandacht aan worden besteed. Ook om te voorkomen dat zzp'ers onnodig categorisch worden uitgesloten. Met deze benadering wordt natuurlijk ook duidelijker wanneer juist sprake is van werken als werknemer, en daarmee een risico op schijnzelfstandigheid.

1.4 Extern ondernemerschap weegt volwaardig mee

Op 21 februari 2025 heeft de Hoge Raad antwoord gegeven op prejudiciële vragen van het Gerechtshof Amsterdam over de rol van extern ondernemerschap bij het kwalificeren van de arbeidsrelatie³. In dat antwoord staat dat bij de beoordeling of sprake is van een arbeidsovereenkomst geen rangorde geldt tussen de mee te wegen omstandigheden, waaronder ondernemerschap van de werkende buiten de specifieke arbeidsrelatie («extern ondernemerschap»). Oftewel, het extern ondernemerschap is één van de gezichtspunten die holistisch dient te worden meegewogen met de andere acht gezichtspunten uit het Deliveroo arrest en eventuele andere relevante feiten en omstandigheden van het geval.

² Aantal zzp'ers in 2025 gedaald met 62 duizend | CBS

³ Hoge Raad 21 februari 2025, ECLI:NL:HR:2025:319.

Op 27 januari 2026 heeft het Gerechtshof Amsterdam uitspraak gedaan over de beoordeling van de arbeidsrelaties van de chauffeurs van Uber⁴. Het Hof komt tot het oordeel dat de betreffende zes Uber chauffeurs (die in hoger beroep aan de zijde van Uber mee procedeerden) geen arbeids-overeenkomst hebben, omdat bij hen sprake is van een sterke mate van ondernemerschap. Vanwege het ontbreken van gegevens met betrekking tot individuele omstandigheden kan het Hof niet voor andere individuele chauffeurs of groepen van chauffeurs vaststellen voor wie dat geldt. De vordering dat sprake is van een dienstbetrekking, die zag op een dergelijke kwalificatie voor een groep c.q. groep van chauffeurs, is daarom afgewezen.

1.5 Actualisatie webmodule en leidraad

Het kabinet benadrukt dat de uitvoering het extern ondernemerschap, conform jurisprudentie, meeneemt in de beoordeling van arbeidsrelaties. De webmodule beoordeling arbeidsrelatie zal worden aangepast door de rol van extern ondernemerschap duidelijk te benoemen bij de startpagina. Juist omdat dit gezichtspunt als enige buiten de arbeidsrelatie zelf ligt, terwijl de webmodule zich met name richt op de gezichtspunten binnen een specifieke arbeidsrelatie. Tot slot wil het kabinet de leidraad die binnen de Rijksoverheid wordt gebruikt herzien op basis van de meest recente jurisprudentie. Deze jurisprudentie wordt reeds toegepast door de uitvoeringsorganisaties. Op korte termijn zal dit ook tot uitdrukking worden gebracht in het – op de websites van de Belastingdienst en hetjuistecontract.nl – te publiceren beslis- en afwegingskader.

Hoewel deze uitspraak dus niet betekent dat extern ondernemerschap in alle gevallen doorslaggevend is, wordt dit wel holistisch meegewogen. Tevens blijkt uit de uitspraak dat ondernemerskenmerken ook bij andere gezichtspunten, zoals gezichtspunt 8 (mate waarin de opdrachtnemer bij de opdracht commercieel risico loopt) van belang zijn bij de holistische toetsing. Het beoordelen van extern ondernemerschap is zowel voor de uitvoering als voor opdrachtgevers complex, omdat het ook gaat om activiteiten van de opdrachtnemer buiten het directe zicht van de arbeidsrelatie. Voor zzp'ers is het relevant om zich te gedragen als ondernemer – ook buiten de arbeidsrelatie – en de opdrachtgever hierover te informeren als dit voor de beoordeling nodig is. De huidige complexiteit in de beoordeling van arbeidsrelaties is voor het kabinet een aanmoediging om aan de slag te gaan met verduidelijkende en eenvoudiger wetgeving voor zelfstandigen, opdrachtgevers en de uitvoering.

1.6 Overheid geeft goede voorbeeld: schijnzelfstandigheid naar nul en niet onnodig categorisch uitsluiten zzp'ers

Bij de uitvoering van beleid is het van belang dat de Rijksoverheid zelf het goede voorbeeld geeft en zich houdt aan geldende wet- en regelgeving. Dat betekent enerzijds dat het aantal (potentieel) schijnzelfstandigen bij de Rijksoverheid naar nul moet zijn teruggebracht. In de Kamerbrief van 17 december jl. hierover van de Minister van BZK werd vermeld dat van 1 januari 2025 tot 1 juli 2025 het aantal potentieel schijnzelfstandigen bij de Rijksoverheid is afgebouwd van 2.510 naar 1.305 werkenden. In dezelfde brief is uitgesproken dat departementen ernaar streven schijnzelfstandigheid naar 0 te hebben afgebouwd per 1 januari 2026. Over de voortgang van die afbouw wordt u op de hoogte gehouden door de Minister van BZK, conform de motie Boon (PVV)⁵.

⁴ Gerechtshof Amsterdam 27 januari 2026, ECLI:NL:GRAMS:2026:163.

⁵ Kamerstukken II, 2024/2025, 31 311, nr. 269.

Ook de Rijksoverheid is vanzelfsprekend gehouden aan de wet- en regelgeving. Schijnzelfstandigheid blijven we tegengaan.

Anderzijds is het kabinet van mening dat van categorisch uitsluiten van zzp'ers bij de Rijksoverheid geen sprake kan zijn. Wanneer inhuur conform wet- en regelgeving is, moet daar ruimte voor zijn en dient de overheid ook hierbij het goede voorbeeld te geven. Dit zal een plek krijgen in de leidraad die binnen de Rijksoverheid wordt gebruikt en binnenkort wordt herzien in lijn met de meest recente jurisprudentie. Het kabinet zal hier de komende periode aandacht voor vragen in de gesprekken die hierover worden gevoerd, ook met de VNG, rekening houdend met de Roemernorm⁶. Daarmee beoogt het kabinet ook binnen de Rijksoverheid de bewustwording verder te vergroten over hoe nog wél met zzp'ers kan worden gewerkt. Over de voortgang wordt u geïnformeerd in de volgende voortgangsbrief. In de eerdergenoemde Kamerbrief is overigens vermeld dat het totaal aantal zelfstandigen Rijksbreed is toegenomen in de periode van 1 januari 2025 tot 1 juli 2025: van 3.778 naar 4.039 zelfstandigen. Dat laat zien dat de ruimte om met zelfstandigen te werken er ook binnen de Rijksoverheid is, als je het goed regelt met elkaar.

2) Erkenning van de zelfstandige en tegengaan schijnzelfstandigheid

2.1 Naar een nieuwe Zelfstandigenwet

Het kabinet wil zo snel mogelijk aan de slag met een Zelfstandigenwet, zodat zelfstandigen de erkenning krijgen die ze verdienen. Hiermee neemt het kabinet de uitgangspunten van het initiatiefvoorstel vanuit verschillende fracties (VVD, D66, CDA en SGP) uit de Tweede Kamer als leidraad. Het doel is om ervoor te zorgen dat zelfstandigen en opdrachtgevers vooraf meer duidelijkheid hebben wanneer iemand geen werknemer is en dus als zzp'er kan worden ingehuurd, en tegelijkertijd vast te leggen welke verantwoordelijkheden bij die zelfstandige horen. Op die manier blijft het kabinet aan de slag met verduidelijking en zet het de zelfstandige centraal. Uiteraard zal er ook oog zijn voor de werkenden in een kwetsbare positie, zoals de gedwongen (schijn)zelfstandigen. Over de vervolgstappen rond de Zelfstandigenwet wordt u voor de zomer geïnformeerd, conform de motie van de leden Ergin (DENK) en Ceulemans (JA21) (Kamerstuk 36 800 XV, nr. 72).

Bij de uitwerking zet het kabinet in op breed draagvlak en gaat het vanzelfsprekend in gesprek met sociale partners, zelfstandigenorganisaties, maatschappelijke organisaties, de uitvoering en uw Kamer. Hiermee wil dit kabinet ook op de langere termijn zorgen voor meer rust en duidelijkheid. Door voor zoveel mogelijk duidelijkheid aan de voorkant te zorgen, en in ruil daarvoor ook te vragen om verantwoordelijkheid te nemen voor zaken als arbeidsongeschiktheid en een pensioenvoorziening. Het wetsvoorstel Basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen (Baz), die zelfstandig ondernemers bij arbeidsongeschiktheid een minimuminkomen garandeert, is één van de elementen die daarbij een rol speelt. Dit wetsvoorstel is op 20 maart jl. naar uw Tweede Kamer gestuurd.

⁶ Dit houdt in dat de externe inhuur (waar naast zzp-inhuur ook andere inhuur zoals uitzenden, detachering, etc. onder valt) bij de Rijksoverheid maximaal 10% van de totale personele uitgaven mag bedragen. In het coalitieakkoord staat dat de externe inhuur door het kabinet «waar mogelijk wordt teruggebracht van de huidige 15,4% naar 10%».

2.2 Geen zigzagbeleid: handhaving blijft nodig

Het kabinet blijft inzetten op handhaving op schijnzelfstandigheid, met oog voor de menselijke maat. Ook op de lange termijn. We zien dat de handhaving de bewustwording over wet- en regelgeving heeft vergroot, werkgevers en werkenden nadenken over de juiste manier van samenwerking en schijnzelfstandigheid wordt tegengegaan. Daar was te weinig sprake van ten tijde van het handhavingsmoratorium voor de loonheffingen. De markt is niet gebaat bij zigzagbeleid, maar bij voorspelbaarheid en duidelijke spelregels. Dit kabinet houdt zich daaraan. Naleving van de wetgeving door werkgevers en werkenden is ook belangrijk voor het arbeids- en pensioenrecht.

2.3 Naar een gelijk speelveld: goede vertegenwoordiging in de polder

Tot slot blijft het kabinet voor de lange termijn verder werken aan acties op het gebied van een gelijk speelveld, waar in eerdere voortgangsbrieven ook aandacht aan is besteed. Als het gaat om de vertegenwoordiging van zelfstandigen in de polder, specifiek binnen de Sociaal-Economische Raad (SER), zijn er de afgelopen jaren goede stappen gezet en afspraken gemaakt. Dit heeft ertoe geleid dat het perspectief van zelfstandigen meer wordt meegewogen in beleidsvorming.

Afsluiting

Met deze koers wil het kabinet zorgen voor een doorbraak om – na jarenlang discussie en onduidelijkheid in de markt – te komen tot rust en meer duidelijkheid bij het werken met en als zelfstandige(n). Bij de maatregelen die genomen worden langs de drie lijnen (gelijk speelveld, verduidelijking en handhaving) staat het bredere doel, namelijk een toekomstbestendige arbeidsmarkt, centraal. Met enerzijds erkenning voor zelfstandigen en anderzijds het aanpakken van de schaduwkanten rond schijnzelfstandigheid. Op die manier werken we aan een houdbare en breed gedragen zzp-aanpak op de lange termijn. Waarbij de keuze voor de juiste contractvorm makkelijker wordt door meer duidelijkheid over de regels en we tegelijkertijd de verschillen tussen contractvormen verkleinen.

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