Reactie Zelfstandigen Bouw op de internetconsultatie Zelfstandigenwet

28 oktober 2026 | Namens Zelfstandigen Bouw

Inleiding en hoofdstandpunt

Zelfstandigen Bouw onderschrijft de ambitie van de regering om zelfstandigen en opdrachtgevers meer duidelijkheid en rechtszekerheid te bieden over het werken buiten een arbeidsovereenkomst. Wij waarderen dat zelfstandig ondernemerschap met dit wetsvoorstel nadrukkelijker een plaats krijgt in de wet. Tegelijkertijd vinden wij dat de voorgestelde uitwerking onvoldoende aansluit bij de dagelijkse praktijk van zelfstandig ondernemers in de bouw.

Ons hoofdstandpunt is daarom helder: de werkrelatietoets als aanvullende, cumulatieve voorwaarde naast de zelfstandigentoets moet worden geschrapt. Rechtszekerheid voor aantoonbare zelfstandigen wordt bereikt door het daadwerkelijk ondernemerschap van de persoon centraal te stellen, niet door de specifieke omstandigheden van een afzonderlijke opdracht als extra drempel op te werpen. In de bouw is dat onderscheid van bijzonder belang. Bouwprojecten zijn projectmatig en langdurig, werkzaamheden worden regelmatig op uurbasis afgerekend, bouwplaatsen vereisen onderlinge coördinatie en samenwerking met andere ondernemingen. Al deze kenmerken zijn inherent aan het vak en zeggen op zichzelf niets over de aanwezigheid van werkgeversgezag. Een wet die rechtszekerheid belooft maar aantoonbaar zelfstandige vakmensen alsnog buiten de veilige haven laat vallen vanwege de aard van hun werk, biedt in de bouwpraktijk onvoldoende zekerheid.

Ondernemersvrijheid en eigen verantwoordelijkheid

Zelfstandig ondernemerschap betekent voor ons de vrijheid om eigen keuzes te maken, kansen te benutten en verantwoordelijkheid te dragen voor de gevolgen daarvan.Iedere onderneming ontwikkelt zich in verschillende fasen. Een startende ondernemer heeft andere financiële mogelijkheden en prioriteiten dan een gevestigde ondernemer. Soms betekent ondernemen dat beschikbare middelen eerst worden geïnvesteerd in de ontwikkeling van het bedrijf, in plaats van in aanvullende financiële voorzieningen. Die afwegingen horen bij het ondernemerschap. Niet iedere keuze zal achteraf de juiste blijken, maar ook daarvan leren en verder groeien is onderdeel van zelfstandig ondernemen.

Wij zien daarom een spanningsveld tussen de erkenning van ondernemerschap enerzijds en een wettelijk systeem dat anderzijds steeds verder voorschrijft hoe zelfstandigen hun onderneming moeten inrichten om rechtszekerheid te verkrijgen.
De overheid moet ondernemers stimuleren en faciliteren om verantwoordelijkheid te nemen, zonder hun ondernemerskeuzes onnodig over te nemen.

Onze positie ten aanzien van de werkrelatietoets

Zelfstandigen Bouw is geen voorstander van de voorgestelde werkrelatietoets als aanvullende, cumulatieve voorwaarde naast de zelfstandigentoets. Naar onze mening verdient het daadwerkelijke ondernemerschap van de persoon een volwaardig en gelijkwaardig gewicht. Een zorgvuldig ingerichte zelfstandigentoets, gebaseerd op aantoonbare ondernemerskenmerken en eigen verantwoordelijkheid, verdient daarbij de voorkeur. De aanvullende werkrelatietoets brengt het risico met zich mee dat zelfstandige ondernemers alsnog buiten de veilige haven vallen vanwege de specifieke omstandigheden waaronder zij een afzonderlijke opdracht uitvoeren. Dat risico is in de bouw bijzonder relevant. Opdrachten zijn regelmatig langdurig en projectgebonden, werkzaamheden worden vaak op uurbasis afgerekend en samenwerking met andere ondernemingen vraagt om onderlinge afstemming.

De jurisprudentie van de Hoge Raad ondersteunt het belang van extern ondernemerschap als volwaardig gezichtspunt bij de kwalificatie van arbeidsrelaties. In het Deliveroo-arrest (HR 24 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:443) heeft de Hoge Raad negen gezichtspunten geformuleerd voor de holistische beoordeling, waaronder als gezichtspunt (ix) of de werkende "zich in het economisch verkeer als ondernemer gedraagt of kan gedragen, bijvoorbeeld bij het verwerven van een reputatie, bij acquisitie, wat betreft fiscale behandeling, en gelet op het aantal opdrachtgevers voor wie hij werkt of heeft gewerkt" [5]. In het Uber-arrest (HR 21 februari 2025, ECLI:NL:HR:2025:319) heeft de Hoge Raad dit gezichtspunt bevestigd als volwaardig en gelijkwaardig aan de overige gezichtspunten, en geoordeeld dat de beoordeling van extern ondernemerschap ook ziet op omstandigheden buiten de specifieke opdrachtrelatie [6]. Dit bevestigt dat een zelfstandigentoets die het persoonlijk ondernemerschap in kaart brengt een solide juridische grondslag heeft. Hetzelfde arrest bevestigt dat voor hetzelfde werk de ene werkende als werknemer en de andere als zelfstandige kan kwalificeren. De aanwezigheid van werknemers en zelfstandigen op dezelfde bouwplaats is daarmee rechtens volledig verenigbaar.

Ook het Europese recht biedt steun voor deze benadering. Het Hof van Justitie van de EU heeft in het FNV/KIEM-arrest (HvJEU 4 december 2014, C-413/13, ECLI:EU:C:2014:2411) geoordeeld dat een dienstverlener zijn status van zelfstandige verliest indien hij geen financieel of commercieel risico draagt, zijn gedrag op de markt niet zelfstandig bepaalt en organisatorisch is geïntegreerd in de onderneming van zijn opdrachtgever [7].

De typische zelfstandige in de bouw, die met eigen gereedschap en materialen werkt, zelf onderhandelt over tarieven en aansprakelijk is voor zijn uitgevoerde werk, voldoet juist niet aan die criteria voor schijnzelfstandigheid. Wij pleiten daarom primair voor een zelfstandigentoets die voldoende rechtszekerheid vooraf biedt, zonder de voorgestelde uitgebreide werkrelatietoets. Daarbij moet de feitelijke uitvoering van werkzaamheden relevant blijven waar dat nodig is om daadwerkelijke arbeidsverhoudingen te onderscheiden van zelfstandig ondernemerschap.

Mocht de regering vasthouden aan de gekozen systematiek, dan achten wij aanpassing van verschillende criteria noodzakelijk. Onze voorstellen hierover moeten worden beschouwd als subsidiaire verbeteringen, niet als instemming met de afzonderlijke werkrelatietoets.

De bouwpraktijk vraagt om een zorgvuldige beoordeling

Het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) heeft in maart 2026 onderzoek gepubliceerd naar de kenmerken van arbeidsrelaties in de bouw- en infrasector. Het onderzoek (gegevens over 2024) laat zien waarom afzonderlijke kenmerken onvoldoende zijn voor een beoordeling van ondernemerschap.

Zo behaalt 31,6% van de zelfstandigen die voornamelijk voor aannemers werken meer dan 70% van de omzet bij één opdrachtgever. Tegelijkertijd blijkt dat slechts 7,6% van deze groep geen ruimte heeft om over het tarief te onderhandelen en slechts 7,2% gebruikmaakt van machines van de opdrachtgever of voor meer dan een kwart van diens gereedschap [1].

Dit pleit voor een beoordeling in samenhang. Een zelfstandige vakman kan langdurig aan één bouwproject werken en tegelijk zelf onderhandelen, investeren en verantwoordelijkheid dragen voor zijn onderneming. Volgens het EIB betekenen beperkte uitvoeringsvrijheid of gedeelde verantwoordelijkheden op bouwprojecten niet automatisch dat ondernemerschap ontbreekt.

Het onderzoek laat daarnaast zien welke gevolgen onzekerheid over arbeidsrelaties kan hebben. Ruim 40% van de onderzochte bouwbedrijven gaf aan in 2025 minder zelfstandigen in te huren dan een jaar eerder. Voor 60% van deze bedrijven was mogelijke handhaving door de Belastingdienst de belangrijkste reden [1].

Voor Zelfstandigen Bouw onderstreept dit het belang van regelgeving die daadwerkelijk rechtszekerheid biedt, zonder aantoonbaar zelfstandige ondernemers onnodig van opdrachten uit te sluiten.

Ook de flitspeiling van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit augustus 2026 roept vragen op over de toegankelijkheid van de voorgestelde veilige haven. Volgens deze peiling voldoet circa 40% van de onderzochte situaties al aan het criterium ‘werken voor eigen rekening en risico’. Inclusief verwachte aanpassingen loopt dit op tot ongeveer 55%. De regering erkent zelf dat deze peiling niet alle nuances van het wetsvoorstel bevatte [2].

Wij verzoeken de regering daarom inzichtelijk te maken welk aandeel van de zelfstandigen in de bouw naar verwachting aan alle voorgestelde voorwaarden tegelijkertijd kan voldoen en welke criteria daarbij de grootste belemmeringen vormen. Daarbij vragen wij bijzondere aandacht voor het risico dat de veilige haven in de praktijk een toegangseis wordt. Hoewel ook buiten de veilige haven zelfstandig kan worden gewerkt, kunnen opdrachtgevers uit voorzichtigheid uitsluitend ondernemers toelaten die aan alle nieuwe criteria voldoen. Daarmee dreigt een regeling die onzekerheid moet verminderen juist nieuwe belemmeringen voor zelfstandige vakmensen te creëren. Wij verzoeken de regering dit risico expliciet mee te nemen in de effectanalyse en te waarborgen dat het ontbreken van toegang tot de veilige haven niet automatisch leidt tot het uitsluiten van zelfstandigen van opdrachten.

Daarbij verdient ook de Belastingdienst-uitvoeringspraktijk aandacht. In de handhavingspraktijk wordt een inzet van meer dan 1000 uur per jaar bij één opdrachtgever als verhoogd risico aangemerkt. Bouwprojecten overschrijden die grens structureel, zonder dat het ondernemerschap daarmee verandert. Wij verzoeken de regering bij de effectanalyse te specificeren hoe de criteria van de veilige haven zich verhouden tot deze uitvoeringsregel, zodat aantoonbaar zelfstandige ondernemers op langdurige bouwprojecten niet automatisch in een verdacht grijs gebied terechtkomen.

Vraag 1a – Hoogte van het minimumbedrag voor voorzieningen

Zelfstandigen Bouw vindt dat ondernemers zelf verantwoordelijk moeten zijn voor het beperken van financiële risico’s. Het is verstandig voorzieningen te treffen voor ziekte, arbeidsongeschiktheid, aansprakelijkheid en de oude dag. Daaruit volgt echter niet dat een jaarlijkse financiële besteding aan aangewezen voorzieningen een geschikte voorwaarde is voor zekerheid over een arbeidsrelatie.

Een startende ondernemer kan beschikbare middelen eerst investeren in gereedschap, vervoer, vakbekwaamheid of klantenwerving. Een gevestigde ondernemer heeft mogelijk al reserves opgebouwd. Beide keuzes kunnen passen bij verantwoord ondernemerschap. De voorgestelde harde bestedingseis maakt toegang tot de wettelijke veilige haven mede afhankelijk van zo’n keuze, terwijl deze op zichzelf niets zegt over de aanwezigheid van werkgeversgezag.

Een verplichte financiële besteding vinden wij op zichzelf geen geschikte maatstaf voor ondernemerschap of het ontbreken van werkgeversgezag. Indien de regering toch aan dit criterium vasthoudt, pleiten wij voor een zo laag mogelijk minimumbedrag. Sluit voor de proportionaliteit aan bij het basisniveau van de voorgestelde Wet basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen (BAZ), waarin de premie afhankelijk is van de winst en gemaximeerd is [4]. Een BAZ-premie of premie voor een gelijkwaardige private verzekering moet, zodra van toepassing, zonder aanvullende verplichte uitgave meetellen voor dit criterium. Zo ontstaat geen dubbele financiële last. Zorg daarnaast voor een passende benadering voor starters, verliesjaren en gebroken kalenderjaren, en erken eigen buffers zoals bij vraag 1b toegelicht. Beoordeel de besteding over een kalenderjaar, zodat ook een eenmalige storting kan meetellen. Onderbouw het uiteindelijke bedrag met een financiële en sectorale effectanalyse en leg de wezenlijke keuzes in de wet zelf vast, niet uitsluitend in een algemene maatregel van bestuur.

Vraag 1b – Welke toetsbare voorzieningen ontbreken?

De memorie van toelichting noemt al uiteenlopende verzekeringen, pensioenvoorzieningen en andere vormen van risicodekking. Wij vragen vooral erkenning van aantoonbaar beschikbare financiële buffers en

vrij inzetbaar vermogen buiten de tweede en derde pensioenpijler. Een zelfstandige kan inkomensschommelingen of tegenvallers immers bewust uit eigen middelen opvangen. Het ontbreken van een afzonderlijk verzekeringsproduct betekent niet vanzelf dat het risico niet is beheerst.

Hier zit een juridisch punt: de wettekst vraagt om een bedrag dat wordt «besteed». Een reeds opgebouwde buffer is geen jaarlijkse besteding. Indien de regering buffers werkelijk wil laten meetellen, moet zij daarom niet alleen de lijst in de AMvB uitbreiden, maar ook het wettelijke bestedingscriterium aanpassen, bijvoorbeeld naar aantoonbaar getroffen voorzieningen of daadwerkelijk beschikbare risicodekking. De controle kan plaatsvinden aan de hand van liquide, niet-verpande middelen, met bescherming tegen dubbeltelling en zonder een verplichte blokkering van ondernemingsvermogen.

Ook een eventuele vrijwillige trampolinerekening kan later een passende mogelijkheid bieden, maar dit instrument bestaat nog niet als wettelijke voorziening. Wij vragen het kabinet dergelijke vormen van zelfstandige risico-opvang te faciliteren, zonder ze verplicht te stellen. Zo houdt ook de ondernemer die vanwege leeftijd of gezondheid moeilijk verzekerbaar is ruimte om zelf verantwoordelijkheid te nemen.

Vraag 2 – Startende en herstartende zelfstandigen

Een starter kan bij zijn eerste opdracht onmogelijk aan een minimumeis van drie opdrachtgevers voldoen. De bouw kent bovendien projecten die maanden duren en waarvoor een ondernemer eigen gereedschap, vervoer, materialen en voorbereiding inzet. Dat de toelichting mede het lopende kalenderjaar noemt, neemt de drempel voor deze ondernemer niet weg. Juist in de beginfase kan het gevolg zijn dat een aantoonbaar zelfstandige ondernemer geen toegang tot de veilige haven heeft.

Primair vragen wij de harde opdrachtgeverseis te schrappen. Blijft zij bestaan, dan pleiten wij voor een ingroeiregeling waarbij in de eerste zes maanden één opdrachtgever volstaat en in de periode tot twee jaar twee opdrachtgevers. Bij de uitwerking moet de regering ook rekening houden met starters die aantoonbaar zelfstandig één langdurig bouwproject uitvoeren. Anders kan de ingroei na zes maanden alsnog een harde uitsluitingsgrond worden, terwijl hun ondernemerschap niet is veranderd. Voor langdurige opdrachten vragen wij bovendien een duidelijke beoordeling bij aanvang, zodat een kalenderjaarwisseling de veilige haven niet zonder relevante wijziging doet vervallen.

De eventuele bestedingseis vraagt eveneens een ingroeiregeling: geen volledig jaarbedrag vanaf de eerste opdracht en een werkbare berekening zolang eerdere winstjaren ontbreken. Perioden van ziekte, zwangerschap, ouderschap of zorgtaken mogen de mogelijkheid om een onderneming te hervatten niet onnodig beperken.

Vraag 3 – Deeltijdzelfstandigen

De Hoge Raad bevestigt in het Uber-arrest dat voor hetzelfde werk de ene werkende als werknemer en de andere als zelfstandige kan kwalificeren, afhankelijk van de individuele ondernemerskenmerken. Een werknemer in loondienst die daarnaast als zelfstandige opdrachten uitvoert is daarmee rechtens volledig verenigbaar.

De Zelfstandigenwet hoeft naar onze mening niet primair te worden ingericht voor personen die naast een dienstverband incidenteel zelfstandige opdrachten uitvoeren. Wanneer zij niet onder de veilige haven vallen, blijft de bestaande holistische beoordeling van artikel 7:610 BW van toepassing; het niet voldoen aan de zelfstandigentoets betekent niet automatisch dat een arbeidsovereenkomst bestaat. Dit uitgangspunt is reeds in de memorie van toelichting opgenomen.

Tegelijkertijd moet iemand die naast een dienstverband daadwerkelijk een zelfstandige onderneming opbouwt, toegang tot de veilige haven kunnen verkrijgen. Als de financiële bestedingseis wordt

gehandhaafd, moet zij proportioneel uitwerken en rekening kunnen houden met aantoonbaar bestaande voorzieningen uit loondienst, voor zover deze daadwerkelijk dezelfde risico's afdekken.

Wij constateren dat de memorie van toelichting al beoogt te voorkomen dat het minimumbedrag deze groep bij voorbaat uitsluit. Ons verzoek is daarom dat de regering bij vaststelling van het bedrag concreet laat zien hoe dat uitgangspunt in de praktijk uitwerkt. Een afzonderlijk uitzonderingsregime voor alle deeltijdzelfstandigen achten wij niet nodig.

Vraag 4 – Werken via intermediairs

De memorie van toelichting onderscheidt zuivere bemiddeling, waarbij de afzonderlijke contracterende opdrachtgevers meetellen, van contractuele tussenkomst, waarbij de intermediair in beginsel als één opdrachtgever telt. Een bouwondernemer kan via dezelfde intermediair zelfstandig opdrachten bij verschillende aannemers aanvaarden en toch anders uitkomen bij de drie-opdrachtgeverseis dan wanneer hij rechtstreeks contracteert. Zijn feitelijke wijze van ondernemen hoeft daardoor niet te veranderen.

Zelfstandigen Bouw wijst de harde opdrachtgeverseis principieel af. De voorgestelde telling kan rechtstreekse inhuur stimuleren, maar mag zelfstandigen niet benadelen die vrijwillig via een intermediair werken of door een opdrachtgever tot tussenkomst worden verplicht. Hun feitelijke zelfstandigheid verandert daardoor niet automatisch.

Mocht het aantal opdrachtgevers een criterium blijven, dan vragen wij om een concreet en controleerbaar kader voor opdrachten via intermediairs. Maak duidelijk wanneer daadwerkelijk onafhankelijke eindafnemers meetellen en voorkom zowel dat de juridische route doorslaggevend wordt als dat één aannemer door opdrachten over verschillende bouwplaatsen te verdelen kunstmatig als meerdere opdrachtgevers telt. Betrek de mogelijke verschuiving naar rechtstreekse inhuur bij de sectorale effectanalyse.

Vraag 5 – Wettelijke verplichtingen en bouwplaatscoördinatie

De toelichting erkent al dat algemene bouwplaatsveiligheidsregels, de aard van een locatie en noodzakelijke toegangstijden niet zonder meer aan zelfstandigheid afdoen. Dat is terecht en behoeft geen nieuwe wettelijke uitzondering. Het probleem ontstaat waar de toelichting bij opdrachtgeverseigen protocollen en controle op de uitvoering snel een aanwijzing voor gezag ziet, terwijl wettelijke veiligheids- en certificeringsverplichtingen juist toezicht kunnen vereisen (paragraaf 5.3.2.3.5).

Denk aan een zelfstandige installateur of afbouwer die deelneemt aan een verplicht veiligheids- of coördinatieoverleg, bepaalde handelingen onder een certificaat moet laten controleren of volgens het veiligheids- en gezondheidsplan moet werken. Zulke voorschriften kunnen noodzakelijk zijn om het werk verantwoord uit te voeren, ook wanneer niemand als werknemer wordt aangestuurd. De rechtspraak ondersteunt dit. Het Gerechtshof Den Haag oordeelde in 2009 (ECLI:NL:GHSGR:2009:BJ7962 [10]) dat het feit dat onderaannemers op een bouwplaats "zich voor de aanvang van hun werkzaamheden moesten melden bij [de uitvoerder], met wie zij de uit te voeren werkzaamheden bespraken," onvoldoende was om een gezagsverhouding aan te nemen. Beslissend was dat zij "hun werkzaamheden uitvoerden in onderaanneming (en derhalve niet als ingeleende werknemers)." Afstemming bij aanvang en deelname aan bouwplaatsoverleg zijn daarmee structureel onderscheiden van personele aansturing. De toelichting laat in paragraaf 7.4.2 bovendien zien dat vooraf overeengekomen kwaliteitsstandaarden juist duidelijkheid over het gewenste resultaat kunnen bieden.

Deze publiekrechtelijke verplichtingen vinden hun grondslag in EU-Richtlijn 92/57/EEG betreffende de minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid voor tijdelijke en mobiele bouwplaatsen, die de opdrachtgever verplicht een coördinator aan te stellen die de samenwerking en coördinatie van werkzaamheden organiseert waarbij "in voorkomend geval zelfstandigen worden betrokken." De

verplichting tot aanwezigheid bij veiligheidsoverleg en naleving van het V&G-plan is daarmee een publiekrechtelijke eis die losstaat van de civielrechtelijke kwalificatie van de arbeidsrelatie. Deelname aan dit overleg door een zelfstandige is geen uitoefening van werkgeversgezag door de aannemer, maar nakoming van een wettelijke organisatieverplichting die uitdrukkelijk ook voor zelfstandigen geldt.

Een vergelijkbaar risico doet zich voor bij de beoordeling van werkinhoudelijke vrijheid. De vrijheid om zelfstandig te bepalen hoe een technische klus wordt uitgevoerd is inherent aan het vakmanschap van een bouwvaklid en past ook bij werknemers. De Rechtbank Rotterdam wees er in 2024 (ECLI:NL:RBROT:2024:6750 [12]) op dat diezelfde vrijheid ook bij werknemers in de bouw past en op zichzelf geen onderscheidend criterium oplevert. Bepalend is of die technische vrijheid samengaat met feitelijke resultaatsverantwoordelijkheid, eigen herstelrisico en reëel commercieel risico. Wij verzoeken de toelichting dit onderscheid uitdrukkelijk te maken, zodat werkinhoudelijke autonomie van een vakman niet per definitie als contra-indicatie voor gezag wordt gelezen, maar ook niet als voldoende aanwijzing voor zelfstandigheid op zichzelf.

Wij verzoeken daarom expliciet vast te leggen dat toezicht en instructies die aantoonbaar noodzakelijk zijn om aan wettelijke veiligheids-, kwaliteits- of certificeringseisen te voldoen, op zichzelf geen indicatie van werkgeversgezag zijn, zolang zij niet verder gaan dan voor die naleving nodig is. Maak met bouwvoorbeelden de grens zichtbaar tussen resultaat- en veiligheidscontrole enerzijds en feitelijke personele aansturing anderzijds. Wettelijke verantwoordelijkheid van de opdrachtgever hoeft niet zonder meer volledig naar de zelfstandige te worden verlegd om ondernemerschap te kunnen erkennen.

Vraag 6a – Werken voor eigen rekening en risico

Een zelfstandig ondernemer draagt verantwoordelijkheid voor zijn onderneming en zijn geleverde werk, maar hoeft niet bewust onnodig grote financiële risico's te nemen. Het afsluiten van verzekeringen, beperken van aansprakelijkheid, vormen van buffers en zorgvuldig vastleggen van afspraken zijn tekenen van professioneel risicobeheer. De toelichting erkent al dat verzekering verenigbaar is met ondernemersrisico en dat schade zich niet daadwerkelijk hoeft voor te doen [2].

Wij hebben een concreet bezwaar tegen de uitleg van het element economische baten in paragraaf 5.3.4.3 van de memorie van toelichting. Daarin wordt geconcludeerd dat dit element ontbreekt als iemand zich verbindt gedurende een bepaalde tijd werkzaamheden te verrichten tegen een vergoeding die uitsluitend op gewerkte uren is gebaseerd. Voor het beschikbaar stellen van arbeid zonder zelfstandige opdrachtverantwoordelijkheid is die redenering begrijpelijk, maar zij mag niet zonder meer worden toegepast op regiewerk binnen een zelfstandige opdracht.

Juist bij renovatie en herstel is vooraf vaak niet zichtbaar hoeveel werk nodig is.
Bij aanneming van werk in de zin van artikel 7:750 BW gaat het om het tot stand brengen en opleveren van een werk van stoffelijke aard. Artikel 7:752 BW voorziet uitdrukkelijk in situaties zonder vooraf bepaalde prijs of met een richtprijs: lid 3 bepaalt dat de regeling van de richtprijs van overeenkomstige toepassing is op aannemingen van werk waarbij de prijs afhankelijk is gesteld van de bij de overeenkomst geschatte tijdsduur voor de uitvoering van het werk [3].

De rechterlijke praktijk bevestigt dit. De Rechtbank Leeuwarden oordeelde op 7 juli 2003 (ECLI:NL:RBLEE:2003:AO1877, [8]) dat een zelfstandige metaalbewerker die "vanuit praktisch oogpunt per uur betaald [werd] en niet per aangenomen werk" desondanks niet in dienst was, omdat hij zelf het werktempo bepaalde, verantwoordelijk was voor het resultaat en "indien de werkzaamheden niet correct werden uitgevoerd, dan wel indien door de werkzaamheden schade ontstond, diende [hij] deze fouten dan wel schade voor eigen rekening te herstellen."

De Centrale Raad van Beroep heeft dit uitgangspunt herhaald in twee zaken over lassers die op tekening werkten (CRvB 30 maart 2000, ECLI:NL:CRVB:2000:AE8546; CRvB 30 september 2004,

ECLI:NL:CRVB:2004:AR3704 [9]) : de eindcontrole op het afgeleverde product was onvoldoende voor werkgeversgezag, juist omdat "het overdoen van deze werkzaamheden voor rekening van betrokkenen" zou geschieden. Deze lijn sluit aan bij de gezichtspunten uit het Deliveroo-arrest (ECLI:NL:HR:2023:443) over de wijze van beloning en het commercieel risico van de werkende.

Regiewerk in de bouw, waarbij op basis van gewerkte uren wordt gefactureerd voor het tot stand brengen van een stoffelijk resultaat, past daarmee binnen het wettelijk kader van de aanneming van werk [3]. Zo kan een zelfstandig schilder houtrotherstel op regiebasis uitvoeren en verantwoordelijk blijven voor de kwaliteit en het herstel van eigen tekortkomingen. De wijze van factureren doet aan die verantwoordelijkheid niet automatisch af.

Wij verzoeken de uitleg in paragraaf 5.3.4.3 te verduidelijken: een urenvergoeding mag niet zonder beoordeling van de feitelijke opdrachtverantwoordelijkheid en de verdeling van economische kansen en risico's tot uitsluiting leiden. Neem als uitgangspunt op: «De wijze waarop de vergoeding wordt berekend, waaronder per uur of op nacalculatie, is op zichzelf niet doorslaggevend voor het werken voor eigen rekening en risico. Van werken voor eigen rekening en risico is in ieder geval sprake indien de werkende instaat voor de zorg van een goed opdrachtnemer als bedoeld in artikel 7:401 BW en de gevolgen van eigen tekortkomingen zelf draagt». Beoordeel of de ondernemer daadwerkelijk verantwoordelijk is voor het overeengekomen werk, eigen tekortkomingen en de zakelijke gevolgen daarvan. Uitsluitend het beschikbaar stellen van arbeid zonder zelfstandige opdrachtverantwoordelijkheid kan anders uitvallen. Voorkom dat een zakelijke keuze voor nacalculatie ondernemers dwingt financieel onoverzienbare vaste aanneemsommen af te spreken.

Wij wijzen er in dit verband ook op dat het rechtsvermoeden van een arbeidsovereenkomst op basis van een laag uurtarief (het rechtsvermoeden van artikel 7:610aa BW) per 31 december 2026 in werking treedt. Dit leidt tot een interne tegenstrijdigheid in het wetgevingscomplex: bij het rechtsvermoeden werkt een laag uurtarief als drempel tégen het aannemen van werknemerschap en beschermt het de werkende aan de onderkant. In de Zelfstandigenwet sluit datzelfde uurtarief vervolgens de veilige haven uit. Dezelfde variabele die kwetsbare werkenden beschermt, belemmert zo tegelijkertijd aantoonbare zelfstandigen. De regering dient bij de uitwerking van paragraaf 5.3.4.3 expliciet te adresseren hoe deze samenloop wordt voorkomen voor werkenden die aantoonbaar regiewerk met opdrachtverantwoordelijkheid uitvoeren [2].

Vraag 6b – Ontbrekende indicatoren

De toelichting noemt aansprakelijkheid voor schade, risico op extra werkzaamheden en eigen investeringen al als relevante omstandigheden. Wij vragen daarom niet om aanvullende verplichte risico-indicatoren. Een langere checklist zou zelfstandigen juist kunnen stimuleren risico's kunstmatig op te zoeken in plaats van professioneel te beheersen.

Wat wij wél missen, is expliciete erkenning van ondernemersgedrag bij de uitleg van het risico-element: verantwoordelijkheid voor herstel van eigen gebreken, zelfstandige onderhandeling over meerwerk en daadwerkelijk debiteurenrisico wanneer een afnemer niet of te laat betaalt. De toelichting noemt debiteurenrisico al bij de beschrijving van gesprekken met belanghebbenden, maar werkt onvoldoende uit hoe dit positief kan meewegen. Deze factoren hoeven niet allemaal aanwezig te zijn; zij moeten in samenhang kunnen worden beoordeeld en mogen geen extra afvinklijst worden.

De zelfstandige organisatie van de onderneming hoort primair thuis in de zelfstandigentoets. Subsidiair vragen wij in de werkrelatietoets ruimte voor aantoonbare verantwoordelijkheid en risicobeheersing. Daarbij hoort ook de erkenning dat het contractueel beperken of uitsluiten van aansprakelijkheid — een gebruikelijke praktijk in de bouw — juist getuigt van goed ondernemerschap en niet mag worden uitgelegd als het ontbreken van ondernemersrisico.

Rechtszekerheid, toetsmoment en uitvoering

Een veilige haven is pas praktisch waardevol als de ondernemer en diens opdrachtgever vóór aanvang van het werk kunnen bepalen waar zij aan toe zijn. Bij een bouwproject kunnen afspraken, onderaanneming en uitvoeringsplanning maanden vooraf worden vastgelegd; zekerheid mag dan niet onnodig verdwijnen door een administratieve datumwisseling.

Leg daarom een duidelijk toetsmoment bij de start van de opdracht vast, met een passende geldigheidsduur voor ondernemerskenmerken en een redelijke herstelmogelijkheid bij administratieve tekortkomingen. Het voorgestelde artikel 7:610, tweede lid, onderdeel a, onder i, spreekt over «de periode tot en met vorig kalenderjaar» zonder een ondubbelzinnige begindatum te geven. De memorie van toelichting (paragraaf 4.2.1.2 en de artikelsgewijze toelichting) bedoelt uitdrukkelijk het voorafgaande én het lopende kalenderjaar tot de toetsdatum. Die bedoelde referteperiode moet rechtstreeks en eenduidig uit de wettekst zelf blijken. Formuleer daarom expliciet de begin- en einddatum van de periode waarover opdrachtgevers meetellen. Laat jaren vóór de inwerkingtreding niet nadelig meetellen wanneer ondernemers zich destijds nog niet op deze nieuwe criteria konden richten [2].

Wij wijzen de regering daarnaast op een juridisch spanningsveld in het voorgestelde artikel 7:610, tweede lid, onderdeel b, onder i. Dit criterium stelt als voorwaarde voor de veilige haven dat "de partijen hebben de bedoeling dat de arbeid niet in dienst van een werkgever wordt verricht." De Hoge Raad heeft echter in het arrest X/Gemeente Amsterdam (HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1746) en nogmaals in het Deliveroo-arrest (HR 24 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:443) uitdrukkelijk bepaald dat de partijbedoeling geen rol speelt bij de kwalificatievraag [11], [5]. Wij begrijpen dat de wetgever dit criterium plaatst binnen de systematiek van de veilige haven en niet als wijziging van de kwalificatieregel bedoelt.

Voor de praktijk levert dit echter de vraag op hoeveel gewicht aan dit criterium toekomt wanneer de feitelijke uitvoering van een opdracht er niet mee strookt.

Wij verzoeken de memorie van toelichting dit spanningsveld expliciet te adresseren en duidelijk te maken dat een schriftelijk vastgelegde bedoeling onvoldoende is als de feitelijke werkverhouding op een arbeidsovereenkomst wijst. Zo wordt voorkomen dat opdrachtgevers dit criterium misbruiken als instrument van contractuele schijnzekerheid.

Een vrijwillige onafhankelijke derdenverklaring kan onnodige administratie voorkomen. Geef haar een duidelijke wettelijke betekenis, een afgebakende geldigheidsduur en redelijke kosten, zonder haar in de praktijk verplicht te maken. Deel alleen de uitkomst van de toets: een aannemer hoeft niet te weten welke andere klanten de zelfstandige heeft of welke bedragen op diens zakelijke rekening staan. Een belastingrechtelijke kwalificatie als ondernemer kan relevant bewijs zijn, maar mag niet zonder meer civielrechtelijk beslissend worden.

Regel daarnaast de positie van de opdrachtgever die aantoonbaar zorgvuldig en te goeder trouw op een betrouwbare verklaring vertrouwde. Maak onderscheid tussen een latere wijziging van omstandigheden en informatie die van meet af aan onjuist was. Een bescherming van gerechtvaardigd vertrouwen moet zorgvuldig worden begrensd en mag een werkende die feitelijk werknemer is niet zijn civielrechtelijke rechten ontnemen.

Bied voor bestaande meerjarige bouwopdrachten en raamcontracten een overgangstermijn van ten minste twaalf maanden. Publiceer de lagere regelgeving en de uitvoeringssystematiek vóór de parlementaire behandeling, zodat het parlement en ondernemers het werkelijke effect van de zeven cumulatieve voorwaarden kunnen beoordelen.Voer uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding een eerste sectorale effectevaluatie uit. Meet daarin hoeveel zelfstandigen de veilige haven daadwerkelijk gebruiken, waarom zij eventueel buiten de criteria vallen, wat dit betekent voor starters, uurwerk en inhuur door aannemers, en of er ongewenste verschuivingen naar andere contractconstructies optreden. Een evaluatie van alleen de afzonderlijke voorwaarden is hiervoor onvoldoende.

Conclusie

Zelfstandigen Bouw steunt het doel van de Zelfstandigenwet: erkenning van zelfstandig ondernemerschap en meer zekerheid vooraf. Ons uitgangspunt is dat een ondernemer vrij moet zijn om eigen zakelijke keuzes te maken, daar verantwoordelijkheid voor te dragen en risico's professioneel te beheersen. Die vrijheid mag niet afhangen van een kunstmatige factuurvorm, een verplicht aantal klanten of één uniform voorgeschreven minimumbedrag.

Wij vragen de regering daarom om de zelfstandigentoets als leidend instrument te hanteren en de vier aanvullende cumulatieve voorwaarden van de werkrelatietoets te schrappen. Het bestaande werknemersbegrip en de beoordeling van feitelijk werkgeversgezag moeten daarbij overeind blijven.

Als de regering de huidige systematiek handhaaft, zijn vijf gerichte ingrepen nodig: (1) verduidelijk dat betaling op urenbasis niet op zichzelf de veilige haven uitsluit; (2) voorkom dat uitsluitend wettelijk noodzakelijk toezicht als werkgeversgezag telt; (3) laat het aantal opdrachtgevers geen harde drempel zijn, met ten minste een startersregeling; (4) vervang een starre financiële bestedingseis door een proportionele en controleerbare benadering die ruimte laat voor eigen reserves; en (5) borg een betrouwbaar toetsmoment, privacyvriendelijke verificatie en een overgangsregeling voor lopende opdrachten.

Indien de alles-of-niets-werking van de zeven cumulatieve voorwaarden niet wordt verlaten, vragen wij de regering ten minste een minimummarge op te nemen: wie aan ten minste vijf van de zeven voorwaarden voldoet, met per toets hooguit één ontbrekende voorwaarde, moet de veilige haven kunnen bereiken. Dit voorkomt dat één ontbrekend onderdeel — dat voor het overige geen enkel beeld geeft van schijnzelfstandigheid — de volledige zekerheid doet vervallen.

Wij vragen daarnaast de gezamenlijke werking van alle voorwaarden specifiek voor de bouw cijfermatig inzichtelijk te maken vóór parlementaire behandeling. Onderzoek daarbij of de vrijwillig bedoelde veilige haven in de praktijk een verplichte toegangseis voor opdrachten wordt. Zo kan de wetgever toetsen of de nieuwe veilige haven voor aantoonbaar zelfstandige ondernemers daadwerkelijk toegankelijk wordt, in plaats van alleen op papier zekerheid te bieden.

Indien gewenst zijn wij vanzelfsprekend bereid tot het verstrekken van een nadere toelichting op deze zienswijze.

Met vriendelijke groet,

Namens Zelfstandigen Bouw,

Koen Dijkstra, Voorzitter

Bijlage:
- Bronnenijst

Bronnen

[1] Economisch Instituut voor de Bouw, *Schijnzelfstandigheid in de bouw en infra* (maart 2026), in het bijzonder tabel 3.3. https://www.eib.nl/wp-content/uploads/2026/03/Rapport-schijnzelfstandigheid-in-de-bouw-en-infra-4.pdf

[2] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, conceptwettekst en conceptmemorie van toelichting bij de internetconsultatie Zelfstandigenwet (oktober 2026), onder meer paragrafen 3.2.3, 4.2.1–4.2.2, 5.3.2.3.5, 5.3.4.3, 7.3 en 7.4.2. https://www.internetconsultatie.nl/verduidelijkingzelfstandigenwet

[3] Burgerlijk Wetboek, Boek 7, artikelen 750 en 752 (aanneming van werk en prijsbepaling). https://wetten.overheid.nl/BWBR0005290/

[4] Rijksoverheid, *Kabinet komt met betaalbare basisverzekering voor zelfstandigen bij arbeidsongeschiktheid* (13 maart 2026). https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2026/03/13/kabinet-komt-met-betaalbare-basisverzekering-voor-zelfstandigen-bij-arbeidsongeschiktheid

[5] HR 24 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:443 (Deliveroo)

[6] HR 21 februari 2025, ECLI:NL:HR:2025:319 (Uber)

[7] HvJEU 4 december 2014, C-413/13, ECLI:EU:C:2014:2411 (FNV/KIEM)

[8] Rb. Leeuwarden 7 juli 2003, ECLI:NL:RBLEE:2003:AO1877 (zzp-metaalbewerker op uurbasis, geen arbeidsovereenkomst)

[9] CRvB 30 maart 2000, ECLI:NL:CRVB:2000:AE8546; CRvB 30 september 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AR3704 (lassers op tekening, eindcontrole onvoldoende voor werkgeversgezag)

[10] Gerechtshof Den Haag 21 juli 2009, ECLI:NL:GHSGR:2009:BJ7962 (bouwplaatsmelden en werkoverleg onvoldoende voor gezag over onderaannemer)

[11] HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1746 (X/Gemeente Amsterdam)

[12]: Rb. Rotterdam 22 juli 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:6750 (bouwlieden EAG Allround, arbeidsovereenkomst ondanks vakinhoudelijke vrijheid).