

Reactie wetsvoorstel 'Wet verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties' (VBAR) en internetconsultatie 'Besluit verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties' (Besluit VBAR)

Amsterdam, 13 oktober 2025

Geachte heer/mevrouw,

De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (hierna: de NOB) heeft met belangstelling kennisgenomen van de internetconsultatie 'Besluit verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties' (hierna: Besluit VBAR) en geeft hierbij graag een reactie. Mede vanwege de samenhang tussen het wetsvoorstel Verduidelijking Beoordeling Arbeidsrelaties en Rechtsvermoeden (hierna: wetsvoorstel Wet VBAR) en het Besluit Verduidelijking Beoordeling Arbeidsrelaties (Besluit VBAR), heeft de NOB ervoor gekozen in deze reactie in te gaan op zowel het wetsvoorstel als het besluit, en zich hierin te beperken tot het formuleren van vragen, opmerkingen en suggesties ten aanzien van beide voorstellen.

Met haar reactie wil de NOB bijdragen aan de ontwikkeling van kwalitatieve wet- en regelgeving, die de rechtszekerheid en rechtsbescherming van burgers bevordert. Daarnaast streeft de NOB naar wet- en regelgeving die eenvoudiger en beter uitvoerbaar is. Zij doet dit vanuit haar expertise en ervaring, met oog voor fundamentele rechts- en wetgevingsbeginselen zoals rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en uitvoerbaarheid.

Met vriendelijke groeten,
de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs



Prof. mr. dr. Arco Bobeldijk
voorzitter Commissie Wetsvoorstellen



1. Inleiding

De NOB waardeert de inspanningen en het werk dat is verricht om het wetsvoorstel Wet VBAR verder vorm te geven en daarmee het complexe element ‘in dienst van’, zoals opgenomen in artikel 7:610 BW, te verduidelijken. Dat artikel definieert het civiele begrip ‘dienstbetrekking’. Dit begrip speelt een grote rol bij de loonheffingen. Loonbelasting wordt voornamelijk geheven over het loon van werknemers. In artikel 2 van de Wet op de loonbelasting 1964 (hierna: Wet LB) wordt een werknemer - kortgezegd - gedefinieerd als een natuurlijk persoon die in een privaatrechtelijke dienstbetrekking staat, oftewel iemand met een arbeidsovereenkomst volgens artikel 7:610 BW. Ook de premieheffing voor werknemersverzekeringen, die het risico van ziekte en werkloosheid dekken, sluit voor de uitleg van het begrip werknemer¹ bij aan het civiele begrip dienstbetrekking uit artikel 7:610 BW.² Het belang van een duidelijk en eenvoudig te hanteren definitie ‘dienstbetrekking’ is voor de rechtszekerheid en uitvoeringspraktijk dan ook groot.

Het wetsvoorstel Wet VBAR introduceert een toetsingskader en streeft twee hoofddoelen na: enerzijds het verduidelijken van de scheidslijn tussen zelfstandigen en werknemers, en anderzijds de introductie van het rechtsvermoeden van een arbeidsovereenkomst bij lage uurtarieven.

In het gewijzigde wetsvoorstel d.d. 7 juli 2025 zijn met name de implementatie van het arrest in de zaak Deliveroo³ en het arrest van de Hoge Raad betreffende de beantwoording van prejudiciële vragen in de zaak Uber⁴ verwerkt. In deze arresten zijn een aantal omstandigheden genoemd die onder meer van belang kunnen zijn voor het beoordelen van een arbeidsrelatie. Het demissionaire kabinet heeft er echter voor gekozen⁵ om een vast toetsingskader te formuleren aan de hand waarvan beoordeling van ‘het werken in dienst van (de gezagsrelatie)’ plaatsvindt. Met dit vaste toetsingskader zou volgens het demissionaire kabinet de kern van de jurisprudentie over de kwalificatie van de arbeidsrelatie zijn gecodificeerd.⁶ Op 12 september 2025 is daarnaast het Besluit VBAR ter internetconsultatie aangeboden.

¹ Art. 3 WW, art. 3 ZW en art. 8 WIA.

² Zo wordt bevestigd in o.a. CRvB 25-03-2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM1502, NJB 2010, 1036 en HR 17-02-2012, ECLI:NL:HR:2012:BU8926, NTFR 2012/12.

³ HR 21-02-2025, ECLI:NL:HR:2025:319.

⁴ HR 21-02-2025, ECLI:NL:HR:2025:319, JAR 2025/90.

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36783, nr. 3, p. 40 (MvT).

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36783, nr. 3, p. 6 (MvT).

2. Aandachtspunten wetsvoorstel Wet VBAR en Besluit VBAR

De NOB acht het van belang om een aantal algemene aandachtspunten te signaleren die in het huidige wetsvoorstel naar haar oordeel onvoldoende aan bod komen.

Rechtszekerheid in het geding

Het wetsvoorstel beoogt de bestaande holistische rechtspraak te verduidelijken aan de hand van indicatoren. Deze indicatoren zijn nader toegelicht in de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) en verder uitgewerkt in het ter internetconsultatie aangeboden Besluit VBAR. Het Besluit VBAR biedt echter nog veel ruimte voor interpretatie.

Bij het formuleren van de indicaties is gezocht naar een balans tussen openheid en concreetheid, zodat de praktijk, werkenden, werkgevers, uitvoeringsorganisaties en rechters voldoende houvast hebben. De indicaties zijn zo opgesteld dat zij ruimte bieden voor toekomstige ontwikkelingen, maar tegelijkertijd voldoende duidelijkheid en afbakening geven om het rechtszekerheidsbeginsel te waarborgen. Omdat de indicaties sneller aangepast moeten kunnen worden dan de hoofdelementen, zijn zij opgenomen in een algemene maatregel van bestuur en niet in de formele wet.⁷ Om de rechtszekerheid verder te bevorderen, adviseert de NOB om de definitieve inhoud van het Besluit VBAR vóór de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel VBAR bekend te maken, zodat beide documenten in samenhang kunnen worden beoordeeld.

De NOB betreurt verder dat voor de verduidelijking van het begrip ‘werken in dienst van’ niet alle tot op dat moment gepubliceerde relevante rechtspraak is benut, maar slechts een beperkt deel is gebruikt voor de toelichting in het Besluit VBAR. De NOB constateert dat per indicator één of twee uitspraken worden gebruikt die ondersteunend lijken te zijn voor de betreffende indicator, maar dat hiermee geen evenwichtig en volledig beeld van de rechtspraak wordt gegeven. Er wordt verwezen naar een beperkt aantal uitspraken, waarbij slechts een deel van de onderliggende onderbouwing wordt benoemd. De uitspraak in ECLI:NL:2024:45978⁸ (betreffende een intensivist), waar op pagina 17 van de MvT naar wordt verwezen om te onderbouwen dat de werkplek en werktijd een belangrijke rol spelen, had echter betrekking op een bijzondere situatie. De intensivist was namelijk opgenomen in een rooster met aanwezigheidsplicht gedurende een minimaal aantal uren per maand. Niet wordt genoemd dat de overige context, namelijk dat de intensivist werkte op basis van een overeenkomst voor onbepaalde tijd, gebonden was aan protocollen en beleid, lid was van een aantal gremia binnen de werkgevende, gebruik maakte van apparatuur van werkgevende, ook een rol speelden.

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36783, nr. 3, p. 14 (MvT).

⁸ Rb. Zeeland-West-Brabant 04-07-2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:4597.

Er wordt ook geen aandacht besteed aan het feit dat er slechts een beperkt aantal aanwijzingen was voor zelfstandig werken, terwijl geen van deze omstandigheden het beeld van gelijkwaardigheid tussen partijen gaf.

Dit roept de vraag op in hoeverre daadwerkelijk sprake is van codificatie van bestaande rechtspraak, dan wel of de voorstellen toch leiden tot de introductie van een nieuw toetsingskader. Dit is opvallend, aangezien in de voorstellen meermaals wordt benadrukt dat het uitsluitend de bedoeling is om de huidige rechtspraak vast te leggen. De NOB voorziet dat dit tot aanzienlijke onzekerheid en mogelijk tot een toename van procedures zal leiden.

Codificatie

De NOB betreurt verder dat de uitwerking van het wetsvoorstel in het Besluit VBAR niet concreter aansluit bij de door de Hoge Raad geformuleerde gezichtspunten die relevant zijn voor het beoordelen van arbeidsrelaties. In het Besluit VBAR worden slechts enkele van deze gezichtspunten uitgebreid besproken, terwijl andere nauwelijks of geen aandacht krijgen. Zo had bijvoorbeeld ‘de mogelijkheid tot vervanging’ expliciet als indicator kunnen worden opgenomen voor het werken voor eigen rekening en risico, maar ook als aanwijzing voor een resultaatverplichting. Het gezichtspunt van ‘totstandkoming van de contractuele regeling’ evenals ‘de hoogte van de beloning’, had eveneens expliciet als indicator voor het werken voor eigen rekening en risico kunnen worden genomen. Uit het overzicht van de vergelijking met Deliveroo blijkt bovendien dat er een onevenredig groot aantal (herhaalde) indicaties wordt genoemd voor ‘werken in dienst van’, terwijl de indicaties voor andere opdrachtvormen zeer beperkt zijn. Op die manier zou de wetsaanpassing direct ook deze, door de Hoge Raad gegeven, gezichtspunten omvatten, waardoor daadwerkelijk sprake zou zijn van codificatie.

In het gegeven overzicht van vergelijking met Deliveroo herkent de NOB een onevenredig aantal (herhaalde) indicaties voor ‘werken in dienst van’, terwijl de indicaties voor een andere opdrachtvorm zeer summier zijn. Door de gezichtspunten van de Hoge Raad integraal op te nemen in het Besluit, zou het wetsvoorstel – en het daarmee samenhangende besluit – daadwerkelijk aansluiten bij de bestaande rechtspraak, waardoor echte codificatie wordt gerealiseerd. Indien van deze gezichtspunten wordt afgeweken, ziet de NOB het risico dat in feite een nieuw wettelijk kader ontstaat, waardoor de waarde van eerdere jurisprudentie en opgebouwde inzichten verloren gaat. Dit ondermijnt zowel de beoogde verduidelijking als het rechtszekerheidsbeginsel.

Formulering artikel 1 Besluit VBAR

Artikel 7:610 lid 1 BW definieert het civiele begrip ‘dienstbetrekking’ en bepaalt daarmee of sprake is van een relatie tussen werkgever en werknemer. Het nieuwe artikel 7:610 lid 2 BW geeft met een tweetal hoofdelementen nadere invulling aan het begrip ‘in dienst van’, zoals genoemd in het eerste lid.





Deze hoofdelementen worden – zo volgt uit het voorgestelde artikel 7:610 lid 3 BW - vervolgens bij algemene maatregel van bestuur in het Besluit VBAR nader uitgewerkt door middel van een aantal limitatieve indicaties. Juist deze indicatoren bepalen mede of de arbeidsrelatie al dan niet als een arbeidsovereenkomst kwalificeert en daarmee of sprake is van een relatie als werkgever-werknemer.

Volgens de NOB is het vanuit wetssystematisch oogpunt onjuist om in dit artikel de termen ‘werkgever’ en ‘werknemer’ te gebruiken, omdat hiermee wordt vooruitgelopen op de kwalificatie van de relatie. Dit kan een bepaalde mate van vooringenomenheid wekken. De NOB adviseert daarom om de neutrale termen ‘werkgevende’ en ‘werkende’ te hanteren.

Indicator ‘externe zichtbaarheid’

Op pagina 26 van de Memorie van Toelichting wordt ingegaan op de indicatie genoemd in artikel 2, onderdeel b, van het Besluit VBAR:

‘degene die de arbeid verricht zorgt voor een zelfstandige en voor derden als zodanig herkenbare uitvoering van de werkzaamheden.’

Bij deze indicatie is van belang dat de werkende voor anderen herkenbaar als zelfstandige de werkzaamheden uitvoert. Als de werkende de ruimte heeft om als zelfstandige entiteit naar buiten toe te treden ook gedurende de werkzaamheden, vormt dat een indicatie dat voor eigen rekening en risico wordt gewerkt. Dit kan bijvoorbeeld kenbaar worden gemaakt door zichtbare eigen logo’s op bijvoorbeeld werkkleding of bedrijfsbus. Maar het gaat niet uitsluitend om fysieke, zichtbare omstandigheden. Het kan ook gaan om houding en gedrag waaruit blijkt dat de werkende als zelfstandige entiteit opereert.⁹ Uit de toelichting wordt onvoldoende duidelijk hoe niet-zichtbare omstandigheden een rol spelen bij de beoordeling van deze indicator. De NOB adviseert dan ook om aan de hand van concrete voorbeelden te verduidelijken op welke wijze niet-zichtbare kenmerken kunnen bijdragen aan de kwalificatie als zelfstandige. Dit bevordert de rechtszekerheid en biedt praktische houvast voor zowel werkenden als werkgevers bij de beoordeling van arbeidsrelaties.

⁹ MvT, pagina 27.





Bemiddeling en tussenkomst

In de MvT¹⁰ bij het huidige wetsvoorstel wordt het volgende genoemd in het geval van bemiddeling of tussenkomst:

'Immers, als werkenden via een partij (bijvoorbeeld via bemiddeling of tussenkomst door deze partij) ingezet worden om werk te verrichten bij een derde (de opdrachtgever van die partij) en door die derde wordt werkinhoudelijke en/of organisatorische sturing gegeven en er onvoldoende sprake is van contra-indicaties voor het «werken in dienst van» dan is er – afhankelijk van de feiten en omstandigheden van de situatie in die verhouding sprake van een arbeidsovereenkomst of uitzendovereenkomst.'

De NOB is van mening dat deze toelichting voor zowel de werkende als de werkgevende onzekerheid met zich meebrengt. Als er door alle drie de partijen (werkende, werkgevende en intermediair) een overeenkomst is aangegaan, dienen de werkgevende en intermediair al vooraf na te gaan of er al dan niet sprake is van een arbeidsovereenkomst c.q. uitzendovereenkomst. De NOB adviseert daarom om het begrip 'werken in dienst van' in het kader van dergelijke driehoeksrelaties nader te definiëren en tevens te verduidelijken welke contra-indicaties bij de beoordeling een rol spelen, eventueel aangevuld met voorbeelden.

Rechtsvermoeden bij laag tarief

Het wetsvoorstel introduceert een civielrechtelijk rechtsvermoeden gebaseerd op een uurtarief. Het rechtsvermoeden heeft als doel bij te dragen dat kwetsbare werkenden gemakkelijker hun rechtspositie kunnen opeisen en zo gebruik kunnen maken van de rechten en bescherming die hen toekomt.¹¹ Het rechtsvermoeden, zoals door het kabinet voorgesteld, betreft een civielrechtelijk rechtsvermoeden gebaseerd op een uurtarief. Een werkende die onder het tarief van € 36,00 per uur wordt betaald, en meent te werken op basis van een arbeidsovereenkomst, kan zich – op basis van het voorgestelde artikel 7:610aa BW - in eerste instantie bij de werkgevende beroepen op het rechtsvermoeden. Als de werkgevende hier niet aan tegemoet wil komen kan de werkende (of zijn vertegenwoordiger) naar de rechter stappen. De werkende moet in dat geval aantonen dat er sprake is van een uurtarief onder de norm. Slechts dan kan een beroep op het rechtsvermoeden door de werkende succesvol zijn. Als de werkende hierin slaagt, wordt de arbeidsrelatie vermoed een arbeidsovereenkomst te zijn. Het is vervolgens aan de werkgevende om voor de rechter aan te tonen dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst.¹² Op pagina 82 e.v. van de MvT wordt vervolgens toegelicht hoe het toepasselijke uurtarief kan worden vastgesteld en welke elementen daarbij een rol spelen.

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36783, nr. 3, p. 74 (MvT).

¹¹ Kamerstukken II 2024/25, 36783, nr. 3, p. 28 (MvT).

¹² Kamerstukken II 2024/25, 36783, nr. 3, p. 77 (MvT).





De NOB merkt op dat de berekening van het uurtarief dezelfde vragen oproept als eerder bij de Wet minimumtarief zelfstandigen. Met name is onduidelijk welke uren meetellen bij de berekening van het uurtarief, wat leidt tot een aanzienlijke administratieve lastenverzwaring voor zowel werkenden als werkgevers. De NOB adviseert daarom om heldere en uitvoerbare richtlijnen te geven voor de berekening van het uurtarief, zodat rechtsonzekerheid en administratieve lasten in de praktijk zoveel als mogelijk worden beperkt.

3. Tot slot

Het streven naar verduidelijking en rechtszekerheid verdient steun. Echter, de NOB vraagt zich af in hoeverre het huidige wetsvoorstel VBAR en het samenhangende Besluit VBAR daadwerkelijk een toegevoegde waarde bieden ten opzichte van de bestaande situatie. Het wetsvoorstel en het besluit bevatten een toetsingskader dat geen wezenlijke verbetering brengt en begrippen die nadere duiding vereisen. Bovendien biedt deze regelgeving op meerdere terreinen onvoldoende rechtszekerheid aan werkenden en werkgevers. Daarmee dreigt de nieuwe wet- en regelgeving eerder tot het voortduren van de onzekerheid te leiden dan tot de beoogde verduidelijking.

De NOB is uiteraard graag bereid deze reactie nader toe te lichten en hierover in overleg te treden. Een afschrift van deze reactie wordt op onze website gepubliceerd.¹³

Over de NOB

De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) is opgericht in 1954. We zijn de beroepsvereniging van universitair opgeleide belastingadviseurs in Nederland en behartigen de gemeenschappelijke belangen van onze leden. We staan voor een excellente beroepsuitoefening door het aanbieden van opleidingen voor onze leden, het toepassen van onze code of conduct en de handhaving daarvan via onafhankelijk tuchtrecht. We vormen de brug tussen leden en maatschappij door de inzet van de bij onze leden aanwezige (praktijk)kennis over de volle breedte van het fiscale terrein. Deze kennis zetten we in om een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke debat over belastingen.

¹³ Meer informatie over de Commissie Wetsvoorstellen van de NOB leest u hier: <https://www.nob.net/over-de-nob/commissie/commissie-wetsvoorstellen/>.

