

Vermoeden van werknemerschap groter bij lager uurtarief zzp'er

Om kwetsbare zelfstandigen beter te beschermen, maakt het wetsvoorstel VBAR het voor zelfstandigen met een uurtarief onder de 33 euro mogelijk om werknemerschap te claimen. Gaat het onder deze grens inderdaad vaker om schijnzelfstandigen?

IN HET KORT

- Zzp'ers met lagere uurtarieven vertonen vaker kenmerken van werknemerschap dan zzp'ers met hogere tarieven.
- Circa vijftien procent van de zelfstandigen heeft een uurtarief onder de 33 euro en zou werknemerschap kunnen claimen.
- Diversiteit binnen de zzp-markt en uitvoeringsproblemen bemoeilijken de vaststelling van een eenduidig uurtarief.

HENRI BUSSINK

Senior onderzoeker
bij SEO Economisch
Onderzoek

TAMARA DOEVE

Onderzoeker bij
SEO Economisch
Onderzoek

ARJAN HEYMA

Hoofd cluster Arbeid
bij SEO Economisch
Onderzoek

MARIEKE MEIJ

Projectleider bij
Mediad

Als werkgevers een zelfstandige zonder personeel (zzp'er) inhuren voor werkzaamheden die structureel in dienstverband horen, dan ontloopt de werkgever zijn verplichtingen jegens de werkende en de overheid (Belastingdienst, 2025). Opeenvolgende kabinetten streven ernaar kwetsbare schijnzelfstandigen beter te beschermen en de balans in het socialezekerheidsstelsel te behouden bij een groeiend aantal zzp'ers.

Om die balans te bevorderen, is eind 2023 het wetsvoorstel Verduidelijking Beoordeling Arbeidsrelaties en Rechtsvermoeden (VBAR) opgesteld. Het wetsvoorstel heeft als doel om meer duidelijkheid te scheppen over wanneer een werkgevende een zzp'er mag inhuren voor specifieke werkzaamheden, dan wel een werknemer in loondienst moet aannemen (MinSZW, 2023; ZiPconomy, 2024a).

Het wetsvoorstel introduceert een juridisch toetsingskader dat gebaseerd is op verschillende indicaties en contra-indicaties van werknemerschap en zelfstandigheid. Dit toetsingskader bestaat uit twee hoofdelementen: element W (werknemerschap) en element Z (zelfstandigheid). Element W bevat indicaties die wijzen op werknemerschap, zoals werkinhoudelijke aansturing door de werkgevende bij het uitvoeren van het werk en organisatorische inbedding van het werk of van de werkende binnen de organisatie van de werkgevende. Wanneer veel van deze kenmerken aanwezig zijn, wijst dit op een werkgevers-werknemersrelatie. Element Z daarentegen bevat contra-indicaties die juist

zelfstandig ondernemerschap benadrukken, zoals het uitvoeren van werk voor eigen rekening en risico. Als er voldoende kenmerken van zelfstandigheid aanwezig zijn, kan het werk mogelijk toch als zelfstandige worden uitgevoerd, zelfs als er enige aansturing of inbedding binnen de organisatie van de werkgevende is. Bij twijfel, wanneer de indicaties van element W en Z even sterk aanwezig zijn, kan een derde hoofdelement, element OP, worden geraadpleegd. Dit element kijkt naar aanvullende kenmerken die wijzen op ondernemerschap van de werkende buiten de directe arbeidsrelatie om.

Daarnaast introduceert het wetsvoorstel een 'rechtsvermoeden van werknemerschap' voor zzp'ers met een uurtarief onder de 33 euro: zzp'ers die onder deze tariefgrens werken, kunnen stellen werknemer te zijn en kunnen aanspraak maken op bescherming, zoals minimumloon, ontslagbescherming en doorbetaling bij ziekte. Dit rechtsvermoeden geldt uitsluitend voor zzp'ers met zakelijke opdrachtgevers en niet voor zzp'ers die werken voor particuliere klanten.

Er is brede steun voor het rechtsvermoeden van werknemerschap, maar brancheorganisaties bekritisieren wel het toetsingskader en de criteria als te rigide en onvoldoende afgestemd op de diversiteit binnen de zzp-markt (Ruts, 2023; ZiPconomy, 2024b). Daarnaast wordt door meerdere partijen betwijfeld welke vaste tariefgrens geschikt is voor het rechtsvermoeden: een te laag tarief kan de toegankelijkheid van het rechtsvermoeden beperken, terwijl een te hoog tarief de effectiviteit ondermijnt en mogelijk in strijd is met Europees recht.

Dit artikel draagt bij aan de bepaling van een tariefgrens voor het rechtsvermoeden door de relatie te onderzoeken tussen uurtarieven en kenmerken van werknemerschap en zelfstandigheid.

Enquête onder zelfstandigen

Om de relatie te onderzoeken tussen uurtarieven en de elementen uit het wetsvoorstel hebben we begin 2024 een enquête uitgevoerd onder zzp'ers met zakelijke opdrachtgevers (Bussink et al., 2024). De steekproef is getrokken uit het LISA-vestigingenregister, omvatte 25.200 eenmanszaken, gestratificeerd naar 24 bedrijfssectoren en het aantal gewerkte uren per week, en heeft geleid tot 1.271 volledig ingevulde enquêtes.

De enquête verzamelt (contra-)indicaties van werk-

nemerschap met betrekking tot de werkzaamheden van de bevestigde zzp'ers. Indicaties die wijzen op werkinhoudelijke aansturing en organisatorische inbedding gaan onder meer in op de mate van leiding en toezicht van de werkgevende, de structurele aard van de werkzaamheden en de mate waarin de werkzaamheden regelmatig ook (zij-aanzij) door werknemers worden verricht.

De contra-indicaties die het werken voor eigen rekening en risico benadrukken, gaan onder meer in op de mate waarin zzp'ers financieel en werkinhoudelijk risico lopen en specialistische kennis en vaardigheden inbrengen die niet structureel aanwezig zijn in de organisatie van de werkgevende.

De kenmerken die wijzen op ondernemerschap van de werkende gaan onder meer in op het werken voor meerdere opdrachtgevers per jaar, het substantieel investeren in tijd en geld bij acquisitie en bedrijfsvoering, het hebben van een arbeidsongeschiktheidsverzekering en het opbouwen van een pensioen.

De verzamelde (contra-)indicaties zijn via een *confirmatieve factoranalyse* teruggebracht tot de drie elementen uit het wetsvoorstel: werkinhoudelijke aansturing en organisatorische inbedding (element W), werken voor eigen rekening en risico (element Z), en ondernemerschap van de werkende (element OP).

Voor de tariefstelling hebben we bruto-uurtarieven berekend door een bottom-up-methode (vergoeding per gewerkt uur, product, dienst of opdracht) en een top-down-methode (jaaromzet gedeeld door totaal gewerkte uren) te combineren, zoals bij eerder onderzoek van Heyma et al. (2018). De uurtarieven zijn verdeeld in twintig gelijke groepen (kwantielen) om deze te relateren aan de elementen en (contra-)indicaties uit het wetsvoorstel. In onze analyse staat het bruto uurtarief gelijk aan het uurtarief inclusief alle werkgerelateerde kosten, zoals materialen en hulpmiddelen, premies, verzekeringen en overige bedrijfskosten.

Het gemiddelde bruto-uurtarief bedroeg 77 euro, met een mediaan van 62 euro. Ongeveer vijftien procent van de zzp'ers met zakelijke opdrachtgevers had een bruto-uurtarief van 33 euro of lager en zou in aanmerking kunnen komen voor het rechtsvermoeden van werknemerschap.

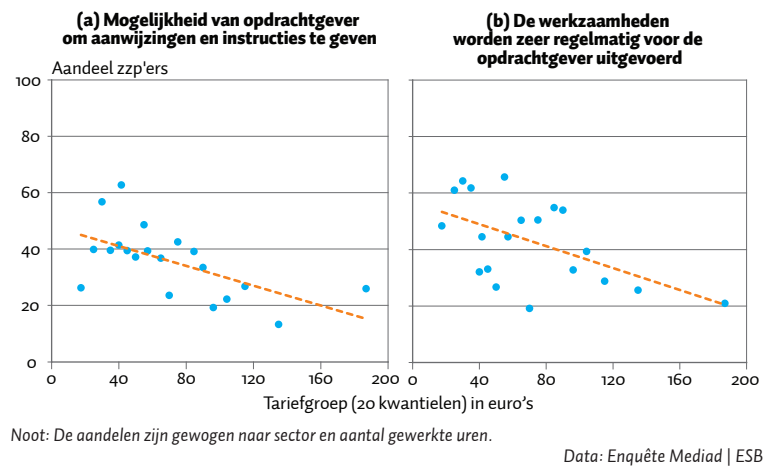
Relatie tussen indicaties en uurtarieven

We vergelijken de (contra-)indicaties van werknemerschap en zelfstandigheid met de twintig tariefgroepen (kwantielen) van zzp'ers. Hieruit blijkt dat indicaties van werkinhoudelijke aansturing en organisatorische inbedding (element W) gemiddeld vaker voorkomen in lagere tariefgroepen. De meeste indicatoren van werknemerschap vertonen een negatieve correlatie met de tariefhoogte en die correlatie is veelal, maar niet altijd, statistisch significant. Zo laat figuur 1 zien dat opdrachtgevers vaker de mogelijkheid hebben om aanwijzingen en instructies te geven aan zzp'ers met een lager uurtarief die zij verplicht zijn om op te volgen (1a). Ook zijn de werkzaamheden van zzp'ers in lagere tariefgroepen vaker van structurele aard (1b).

(Contra-)indicaties van het werken voor eigen rekening en risico en kenmerken van ondernemerschap van de werkende komen gemiddeld juist minder vaak voor in lagere tariefgroepen. De meeste indicatoren van zelfstandig-

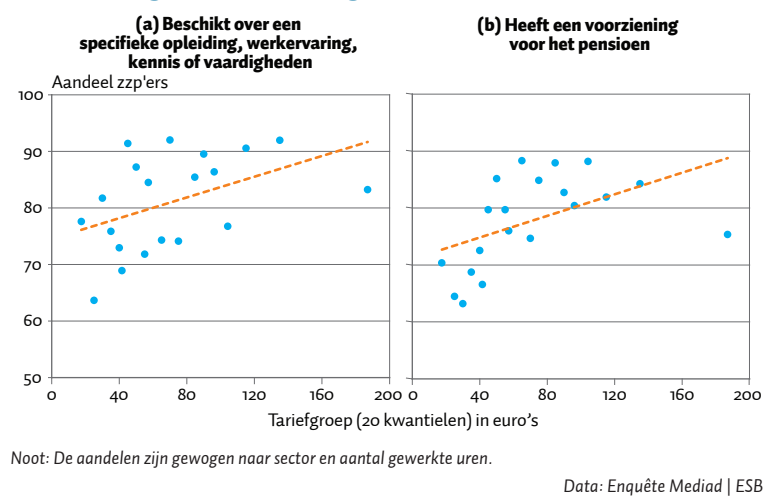
Relatie tussen twee voorbeeldindicaties van werknemerschap en tariefgroepen

FIGUUR 1



Relatie tussen twee voorbeeldindicaties van zelfstandigheid en tariefgroepen

FIGUUR 2



heid en ondernemerschap vertonen een positieve correlatie met de tariefhoogte, die in bepaalde gevallen ook statistisch significant is. Zo laat figuur 2 zien dat zzp'ers in lagere tariefgroepen minder vaak beschikken over specifieke kennis of expertise die niet structureel bij de opdrachtgever aanwezig zijn (indicatie van zelfstandigheid, 2a). Ook hebben zzp'ers in lagere tariefgroepen minder vaak een voorziening voor het pensioen of in geval van arbeidsongeschiktheid (indicaties van ondernemerschap, 2b).

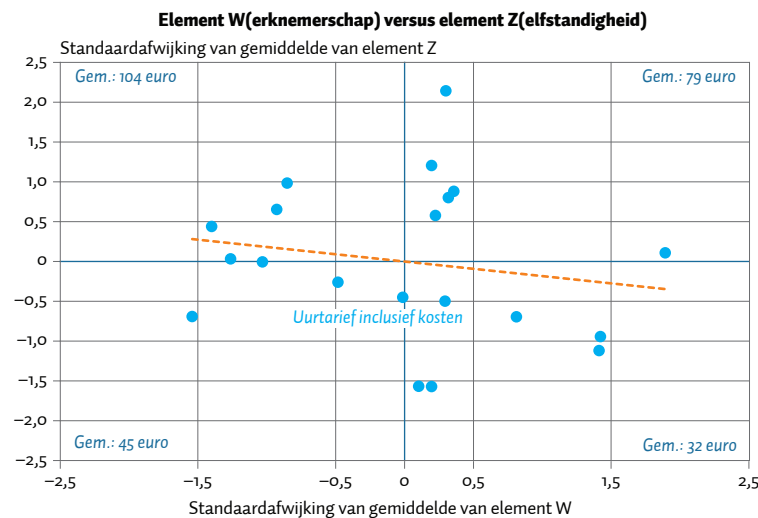
Relatie tussen elementen en uurtarieven

Figuur 3 zet – conform het toetsingskader uit het wetsvoorstel – de indicaties van werknemerschap (element W) en zelfstandigheid (element Z) tegen elkaar af. Zo ontstaan er vier verschillende kwadranten van tariefgroepen waarvoor de (contra-)indicaties van werknemerschap en/of zelfstandigheid onder en/of bovengemiddeld aanwezig zijn. We vinden dat lagere tariefgroepen meer indicaties van werknemerschap en minder indicaties van zelfstandigheid tonen.

Het kwadrant linksboven geeft de tariefgroepen weer waarvoor indicaties van zelfstandigheid bovengemiddeld

Relatie tussen gezamenlijke indicaties van werknemerschap en zelfstandigheid en tariefgroepen

FIGUUR 3



Noot: De datapunten reflecteren twintig verschillende tariefgroepen en geven weer hoe deze met betrekking tot element W(erknemerschap) (horizontale as) en element Z(elfstandigheid) (verticale as) scoren ten opzichte van het gemiddelde (nullijn). Een score van -1 of 1 betekent dat de onderliggende indicaties van het desbetreffende element respectievelijk onder- en bovengemiddeld vaak voorkomen.

Data: Enquête Mediad | ESB

vaak voorkomen en indicaties van werknemerschap juist ondergemiddeld vaak. Dit kwadrant vertegenwoordigt met name de hogere tariefgroepen met een gemiddeld bruto uurtarief van 104 euro. De kwadranten rechtsboven en linksonder bevatten tariefgroepen waarvoor indicaties van zelfstandigheid en werknemerschap allebei respectievelijk bovengemiddeld of ondergemiddeld vaak voorkomen. Beide kwadranten reflecteren vooral de middelhoge tariefgroepen met een gemiddeld bruto uurtarief van 45 en 79 euro. Het kwadrant rechtsonder – het meest interessante kwadrant in het kader van het wetsvoorstel VBAR – geeft de tariefgroepen weer waarvoor indicaties van werknemerschap bovengemiddeld vaak voorkomen en indicaties van zelfstandigheid ondergemiddeld vaak. Dit kwadrant weerspiegelt met name de lagere tariefgroepen met een gemiddeld bruto uurtarief van 32 euro.

Als we de indicaties van werknemerschap afzetten tegen zowel indicaties van zelfstandigheid als kenmerken van het ondernemerschap van de werkende, dan blijft het beeld grotendeels onveranderd. De negatieve correlatie tussen werknemerschap enerzijds en zelfstandigheid en ondernemerschap anderzijds wordt zelfs iets sterker. Dit wijst erop dat de indicaties van ondernemerschap een extra tegenhangend gewicht hebben en in de praktijk dus in bepaalde gevallen kan helpen om de doorslag bij de beoordeling van de arbeidsrelatie te kunnen geven.

Conclusie

De bevindingen lijken de invoering van een rechtsvermoeden van werknemerschap op basis van een uurtarief onder de 33 euro te ondersteunen. Het werk van zzp'ers in lagere tariefgroepen (met name rond een gemiddeld bruto uurtarief van 32 euro) vertoont inderdaad vaker kenmerken van werknemerschap (element W), zoals werkinhoudelijke aansturing en organisatorische inbedding, en minder vaak

van zelfstandigheid (element Z), zoals het werken voor eigen rekening en risico.

Hierbij zijn twee kanttekeningen te plaatsen. Hoewel gemiddeld genomen kenmerken van werknemerschap zich vaker voordoen bij zzp'ers met lagere uurtarieven, zijn voor een specifiek deel van deze groep zzp'ers kenmerken van zelfstandigheid ook bovengemiddeld aanwezig.

Daarnaast stuit het introduceren van een rechtsvermoeden van werknemerschap op basis van een uurtarief mogelijk ook op uitvoeringstechnische problemen. Zo blijkt uit onze enquête dat zzp'ers met zakelijke opdrachtgevers verschillende typen vergoedingen vragen voor hun diensten waardoor een eenduidig uurtarief in de praktijk waarschijnlijk moeilijk is vast te stellen. Slechts 55 procent van alle zzp'ers geeft aan uitsluitend een uurtarief voor hun diensten te hanteren. Andere zzp'ers hanteren een vast bedrag per opdracht, een uurtarief plus opslag of een stuks prijs. Het is daarom aan te bevelen om voorafgaand aan de eventuele implementatie van het wetsvoorstel een uitvoeringstoets te doen.

De Raad van State gaf eind 2024 het advies om het wetsvoorstel aan te passen vanwege het vermoeden van een beperkte effectiviteit van het toetsingskader bij het aanpakken van schijnzelfstandigheid. Er werd daarbij gewezen op het risico op onbedoelde verschuivingen (waterbedeffecten) richting andere vormen van flexibele arbeid, zoals detachering (Raad van State, 2024; Vogel, 2024). Daarnaast blijft de stap naar de rechter om werknemersrechten te claimen groot en blijken de nadelige gevolgen van schijnzelfstandigheid vaak pas op lange termijn, bijvoorbeeld bij arbeidsongeschiktheid of pensioen.

Het is daarom goed om te beoordelen hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot alternatieve mogelijkheden om de externe effecten van laagbetaalde arbeid te beprizen en zo de onderkant van de zzp-markt meer bescherming te bieden, zoals bijvoorbeeld het afbouwen van de zelfstandigenaftrek, een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering en/of verplichte pensioenopbouw voor zzp'ers.

Literatuur

- Belastingdienst (2025) *Schijnzelfstandigheid: De juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie tussen opdrachtgevers en werkenden*. Belastingdienst Bericht. Te vinden op over-ons.belastingdienst.nl.
- Bussink, H., T. Doeve, A. Heyma en M. Meij (2024) *Rechtsvermoeden van werknemerschap: Karakteristieken en tarieven van zzp'ers met zakelijke opdrachtgevers*. SEO-rapport 2024-58. Te vinden op www.kennisplatformwerkenin-komen.nl.
- Heyma, A., K. van der Ven, C. Biesenbeek et al. (2018) *Karakteristieken en tarieven van zzp'ers*. SEO Publicatie, 2018-68.
- MinSZW (2023) *Bijlage 3: Memorie van Toelichting Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Te vinden op www.studersnel.nl.
- Raad van State (2024) *Wetsvoorstel Verduidelijking Beoordeling Arbeidsrelaties en Rechtsvermoeden (VBAR)*. Kenmerk: W12.24.00156/III.
- Ruts, H.-J. (2023) VNO, Bovib, RIM, VvDN, VZN, PZO (en 1.100 anderen) *zien nieuwe zzp-wet niet zitten*. ZiPconomy Bericht, 13 november.
- Vogel, C. (2024) *Raad van State geeft negatief advies over wet VBAR en wet Meer zekerheid flexwerkers: 'Geen oplossing'*. ZiPconomy Bericht, 11 november.
- ZiPconomy (2024a) *Conceptwet VBAR is openbaar: dit zijn de nieuwe criteria om te werken als zzp'er*. ZiPconomy Bericht, 4 juli.
- ZiPconomy (2024b) *RIM, Bovib, NBBU, ABU en VvDN willen dat concept wet VBAR wordt aangepast: 'Lost het probleem niet op'*. ZiPconomy Bericht, 31 juli.