Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties

Leidraad beoordeling arbeidsrelaties bij inhuur Rijksoverheid

Versie 1.0 – 1 november 2026

Werken aan de basis. Van Nederland en ons Koninkrijk.

Inleiding

In deze Leidraad beoordeling arbeidsrelaties bij inhuur Rijksoverheid (hierna: leidraad) wordt op praktische wijze beschreven hoe om te gaan met inhuur van zelfstandigen binnen het Rijk, volgens de geldende wetgeving.

Opzet en doel

Deze leidraad is bedoeld voor alle functionarissen die een rol spelen in het inhuurproces, zoals behoeftestellers, controllers, fiscalisten, inkoop- en HR-adviseurs. Dit document is een bundeling van wat op het moment van schrijven aan wettelijke bepalingen, jurisprudentie, maatregelen en afspraken is vastgelegd om de aard van de arbeidsrelatie vast te kunnen stellen en de risico's van een verkeerde kwalificatie van de arbeidsrelatie te voorkomen.

De gevolgen voor het laten verrichten van werkzaamheden op basis van een onjuiste arbeidsrelatie zijn zowel politiek-bestuurlijk (in het geval dat de Belastingdienst handhaaft), alsook qua imago(schade) voor Rijksoverheid als werkgever), financieel (kosten van naheffing) alsook qua personeelsbeleid (onbedoeld ontstaan arbeidsovereenkomst).

Uitgangspunt is dat de Rijksoverheid voldoet aan de bestaande wet- en regelgeving met betrekking tot de beoordeling van de arbeidsrelatie. Bijbehorend doel is dat werk wordt verricht op basis van de contractvorm die hoort bij de invulling die deze in de praktijk heeft. Hier hoort bij dat de Rijksoverheid binnen die kaders blijft ten aanzien van het werken met werknemers en (de inhuur van) zelfstandigen.

Urgentie van deze leidraad

De Rijksoverheid als werkgever heeft een belangrijke voorbeeldfunctie voor alle werkgevers en ook werknemers in Nederland. Daarnaast is sinds 1 januari 2025 het handhavingsmoratorium voor de kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen opgeheven. De Belastingdienst (als toezichthouder) controleert of ingehuurde zzp'ers echt zelfstandig zijn en of er geen sprake is van schijnzelfstandigheid en handhaaft hier nu ook op. Dit maakt dat er extra urgentie is om actief beleid te blijven voeren op het voorkomen van inhuur van schijnzelfstandigen.

Daarnaast heeft de Tweede Kamer het kabinet bij motie opgeroepen om zzp'ers niet categorisch uit te sluiten van overheidsopdrachten. Het kabinet is het ermee eens dat het onnodig uitsluiten van zzp'ers onwenselijk is. Met deze leidraad wordt daarom óók beoogd duidelijker te maken in welke gevallen de inhuur van zzp'ers wél kan. Voor overheidsopdrachten die overduidelijk niet geschikt zijn om door zzp'ers te worden ingevuld, is het wenselijk daarover vooraf transparant te zijn.

Grondslag voor deze leidraad

Rond het inhuren van zelfstandigen is veel discussie over de mogelijkheden en onmogelijkheden binnen de huidige wet- en regelgeving. Deze discussie is er medeoorzaak van dat departementen elk op een eigen manier omgaan met zzp-inhuur. Om te voorkomen dat richting de markt een diversiteit aan maatregelen wordt gehanteerd, is in overleg met de interdepartementale commissie voor organisatie en personeel (hierna: ICOP) en de interdepartementale commissie voor inkoop- en aanbestedingsbeleid (hierna: ICIA) besloten om een leidraad op te stellen. Samenwerking en kennisuitwisseling tussen de verschillende departementen heeft de afgelopen jaren bijgedragen aan een beter begrip van het juridische kader en een consistente praktijk.

Opbouw en leeswijzer

Deze leidraad bestaat uit twee onderdelen:

- Paragraaf 1 beschrijft globaal de wetgeving die voor deze leidraad relevant is.
- Paragraaf 2 bevat een uitgebreidere toelichting bij de Deliveroo-gezichtspunten.

1. Wetgeving beoordeling arbeidsrelatie

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de meest relevante wetgeving voor de beoordeling van de arbeidsrelatie.

1.1. Wettelijk kader arbeidsovereenkomst

1.1.1. Arbeidsovereenkomst (artikel 7:610 van het Burgerlijk Wetboek)[1]

De arbeidsovereenkomst uit het Burgerlijk Wetboek is een bijzondere overeenkomst die de verhouding tussen werknemer en werkgever regelt. Deze wettelijke regeling is van 'dwingendrechtelijke aard'. Dat betekent dat het gaat om wettelijke bepalingen waarvan partijen niet mogen afwijken. Dus volgt uit de feiten en omstandigheden dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst? Dan mogen partijen niet afzonderlijk en ook niet in onderling overleg bepalen dat daarvan toch geen sprake is.

Belangrijke criteria arbeidsovereenkomst: gezag, arbeid en loon

De arbeidsovereenkomst is de overeenkomst waarbij de ene partij, de werknemer, zich verplicht om voor zekere tijd voor de andere partij, de werkgever, te werken, in ruil voor loon. Op grond van deze definitie werkt de werknemer in dienst van de werkgever. Dit noemen we ook wel de gezagsverhouding.

Er kan sprake zijn van een gezagsverhouding als de werkgever de werknemer voor de uitvoering van het overeengekomen werk aanwijzingen en instructies kan geven over hoe het werk moet worden gedaan (het 'hoe') die de werknemer moet opvolgen (materieel gezag). De werkgever hoeft de aanwijzingen en instructies niet daadwerkelijk te geven. Dat de werkgever de mogelijkheid heeft om instructies/aanwijzingen te geven over het 'hoe' is al voldoende (latent gezag).

Er kan ook sprake zijn van een gezagsverhouding als de werknemer zich moet houden aan de regels die binnen de organisatie van de werkgever gelden (formeel gezag).

Naast de gezagsverhouding zijn er nog 2 belangrijke criteria:
- De werknemer heeft zich verplicht de arbeid te verrichten.
- De werkgever heeft zich verplicht de arbeid te belonen.

Maar om te bepalen of er sprake is van een arbeidsovereenkomst, is meer nodig dan alleen het vaststellen van gezag, arbeid en loon. Daarop wordt hieronder ingegaan.

Oordeel Hoge Raad: holistische toets arbeidsovereenkomst

Bij het bepalen of er sprake is van een arbeidsovereenkomst zijn alle feiten en omstandigheden van belang. Die feiten en omstandigheden moeten in onderling verband bekeken worden. Daarbij is niet één enkel feit of één enkele omstandigheid beslissend: alles moet in onderling verband worden beoordeeld. Dit wordt de holistische toets genoemd. Bij de beoordeling of er sprake is van een arbeidsovereenkomst, zijn er volgens de Hoge Raad twee fases:
- De uitlegfase: Welke werkafspraken hebben partijen gemaakt en hoe hebben ze die uitgevoerd?
- De kwalificatiefase: Voldoen de werkafspraken en de uitvoering daarvan aan de eisen van een arbeidsovereenkomst?

[1] Deze paragraaf is ontleend aan Toelichting Beoordeling arbeidsrelaties – beslis- en afwegingskader, Belastingdienst, Uitgave april 2026 (online te vinden). In het kader van deze leidraad kunnen toekomstige wijzigingen van de bijlage van het document van de Belastingdienst worden gevolgd, zonder dat de leidraad hierop is aangepast.

Uitlegfase: Welke werkafspraken hebben partijen gemaakt en hoe hebben ze die uitgevoerd?

Het gaat hier om het antwoord op de vragen welke rechten en plichten partijen zijn overeengekomen en hoe zij die in de praktijk uitvoeren. Dit is de uitlegfase. Voor de uitleg van de rechten en plichten geldt de Haviltexmaatstaf.[2] Dat betekent dat bij de uitleg van een overeenkomst niet alleen naar de letterlijke bewoordingen moet worden gekeken. Net zo belangrijk is de betekenis die partijen aan de tekst gaven en wat partijen over en weer van elkaar mochten verwachten. Daarbij kan ook van belang zijn tot welke sociale groep partijen horen en hoeveel rechtskennis van hen verwacht mag worden.

Kwalificatiefase: Voldoen de werkafspraken en de uitvoering daarvan aan de eisen van een arbeidsovereenkomst?

Is vastgesteld welke rechten en plichten partijen zijn overeengekomen en hoe deze in de praktijk zijn uitgevoerd? Dan is de volgende vraag of de werkafspraken en de uitvoering daarvan voldoen aan de eisen van een arbeidsovereenkomst. Dit is de kwalificatiefase. In deze fase speelt geen rol welke bedoeling partijen met de werkafspraken hadden.[3] De feitelijke uitvoering is doorslaggevend bij het bepalen of er sprake is van een arbeidsovereenkomst. Als de feitelijke uitvoering afwijkt van wat partijen hebben afgesproken, dan is de uitvoering dus bepalend voor de kwalificatie van de overeenkomst.

Deliveroo-arrest[4]

In het Deliveroo-arrest oordeelde de Hoge Raad dat bij de holistische toets **onder meer** de volgende negen gezichtspunten van belang kunnen zijn:

1. de aard en duur van de werkzaamheden
2. de manier waarop de werkzaamheden en werktijden zijn bepaald
3. de mate waarin de werkzaamheden en de opdrachtnemer onderdeel zijn van de organisatie van de opdrachtgever
4. wel of geen verplichting het werk persoonlijk uit te voeren
5. de manier waarop afspraken tot stand zijn gekomen
6. de manier waarop de beloning is bepaald en wordt uitbetaald
7. de hoogte van de beloning
8. de mate waarin de opdrachtnemer bij de opdracht commercieel risico loopt
9. de mate waarin de opdrachtnemer zich als ondernemer gedraagt of kan gedragen, bijvoorbeeld: wat doet de opdrachtnemer om opdrachten en een goede naam te krijgen, hoe behandelt de Belastingdienst de opdrachtnemer, wat is het aantal opdrachtgevers en hoelang werkt de opdrachtnemer meestal voor een opdrachtgever?

Hoe zwaar een werkafspraak (contractueel beding) meeweegt binnen de holistische toets, hangt af van wat dat beding voor de opdrachtnemer betekent. Legt de opdrachtgever een contractueel beding op dat in de praktijk niet veel betekent voor de opdrachtnemer? Dan weegt dat beding niet of nauwelijks mee bij de beoordeling of er wel of niet sprake is van een arbeidsovereenkomst.[5]

Uber-arrest[6]

In het Uber-arrest heeft de Hoge Raad prejudiciële vragen van het gerechtshof beantwoord. Dat zijn vragen over hoe een wettelijk voorschrift uitgelegd moet worden. De vragen van het gerechtshof gingen onder andere over de toepassing van de gezichtspunten uit het Deliveroo-arrest en over de invulling van het negende gezichtspunt (de mate waarin de opdrachtnemer zich als ondernemer gedraagt of kan gedragen).

In het kort heeft de Hoge Raad daarop de volgende antwoorden gegeven:

- Bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van een arbeidsovereenkomst, kunnen onder meer de gezichtspunten uit het Deliveroo-arrest van belang zijn. Het belang van een gezichtspunt kan per situatie verschillen.
- Tussen de negen gezichtspunten geldt geen rangorde. Het aanbrengen van een mogelijke rangorde is volgens de Hoge Raad aan de wetgever.
- Bij het negende gezichtspunt gaat het ook om ondernemerskenmerken van de opdrachtnemer buiten de te beoordelen arbeidsrelatie.
- Doet een opdrachtnemer met ondernemerskenmerken hetzelfde werk voor dezelfde opdrachtgever als een opdrachtnemer zonder ondernemerskenmerken? Dan kan het zo zijn dat er voor de opdrachtnemer met

---

[2] Hoge Raad 13 maart 1981, ECLI:NL:HR:1981:AG4158 (Haviltex).
[3] Hoge Raad 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1746 (X/Gemeente Amsterdam).
[4] Zie HR 17 februari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BU8926, B-notarissen-I, r.o.3.4.3.
[5] Hoge Raad 24 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:443 (Deliveroo).
[6] Hoge Raad 21 februari 2025, ECLI:NL:HR:2025:319 (Uber).

ondernemerskenmerken geen sprake is van een arbeidsovereenkomst en voor de opdrachtnemer zonder ondernemerskenmerken wel.

Op basis van de antwoorden van de Hoge Raad oordeelde het gerechtshof dat zes Uber-chauffeurs geen arbeidsovereenkomst hebben. Van de overige chauffeurs zijn onvoldoende gegevens beschikbaar om te oordelen of er sprake is van een arbeidsovereenkomst.[7]

Alle feiten en omstandigheden beoordelen

Alle feiten en omstandigheden in hun onderlinge samenhang zijn dus van belang. Daarom moet worden gekeken naar alle relevante feiten en omstandigheden bij de beoordeling of er wel of niet sprake is van een arbeidsovereenkomst. Sommige feiten en omstandigheden wijzen meer op een arbeidsovereenkomst, dus op werken in loondienst, andere meer op werken buiten dienstbetrekking. Meer daarover staat in paragraaf 2. Door alle feiten en omstandigheden in onderling verband te wegen kan een oordeel worden gegeven.

1.1.2. Driehoeksrelaties – inhuur via een tussenpartij

De Rijksoverheid kan via een tussenpartij (bijvoorbeeld een uitzendbureau of detacheerder), een werkende in de eigen organisatie inzetten. Om te bepalen op welke contractuele relatie deze werkende kan worden ingezet (als (uitzend) werknemer of zzp'er) is van belang of de Rijksoverheidswerkgever in de praktijk gezag zal uitoefenen over deze werkende. Is dat het geval, dan moet sprake zijn van een (uitzend)arbeidsovereenkomst[8] en kan de werkende niet als zzp'er worden ingezet. Bij het inhuren via een tussenpersoon zal dus steeds gekeken moeten worden of de feitelijke situatie wijst op het bestaan van een arbeidsovereenkomst met de tussenpersoon (veelal een uitzendovereenkomst), of in uitzonderlijke gevallen met de Rijksoverheid.[9] Daarmee is inhuren via een tussenpartij van iemand die meent zzp'er te zijn, maar die feitelijk werkzaam zal zijn op basis van een arbeidsovereenkomst, dus geen oplossing om schijnzelfstandigheid tegen te gaan..

1.1.3. Inhuur via een zzp-BV

Als een zzp'er een eigen BV opricht en zich via die BV laat inhuren, wil dat niet per definitie zeggen dat daarmee geen sprake kan zijn van schijnzelfstandigheid. Ook bij inhuur via een zzp-BV kan sprake zijn van een arbeidsovereenkomst.

Er kan namelijk een arbeidsovereenkomst ontstaan als de rechtspersoon (de BV) geen realiteitswaarde heeft ('wezen gaat voor schijn'). Bijvoorbeeld, omdat alleen een rechtspersoon is opgericht om persoonlijke aansprakelijkheid te voorkomen, of om te zorgen dat opdrachtgevers geen loonheffingen hoeven af te dragen. In dit soort gevallen wordt ervan uitgegaan dat er geen sprake van een rechtspersoon is. De arbeidsrelatie ontstaat dan niet met de rechtspersoon, maar met de persoon die de opdracht uitvoert. In dat geval moet op grond van de reguliere regels beoordeeld worden of er sprake is van een arbeidsovereenkomst of niet.

1.2. Hulpmiddelen in geval van twijfel na doorlopen gezichtspunten

Op de website www.hetjuistecontract.nl staat veel (algemene) informatie over het beoordelen van arbeidsrelaties en het tegengaan van schijnzelfstandigheid. Ook staan er verschillende (uitgebreide) praktijkvoorbeelden in verschillende sectoren opgenomen.

---

[7] Gerechtshof Amsterdam 27 januari 2026, ECLI:NL:GHAMS:2026:163 (Uber).

[8] Artikel 7:690 BW bepaalt dat een uitzendovereenkomst een 'arbeidsovereenkomst is waarbij de werknemer door de werkgever, in het kader van de uitoefening van het beroep of bedrijf van de werkgever ter beschikking wordt gesteld van een derde om krachtens een door deze aan de werkgever verstrekte opdracht arbeid te verrichten onder toezicht en leiding van de derde.' Ten aanzien hiervan is met de Wet Flexibel werken en zekerheid duidelijk gemaakt dat een 'uitzendovereenkomst niet alleen betrekking heeft op de thans in de praktijk voorkomende uitzendrelatie, maar omvat ook alle andere driehoeksrelaties, waarbij de werknemer in de uitoefening van het bedrijf of beroep van de werkgever aan een derde ter beschikking wordt gesteld, om onder leiding en toezicht van die derde arbeid te verrichten (Kamerstukken II 1996/97, 25263, nr. 3, p. 9-11). Zie ook: HR 4 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2356 (StiPP/Care4Care). In de praktijk krijgt uitzending vaak benamingen mee zoals payrolling, detachering, contracting, enzovoorts.

[9] Gelet op het arrest HR ABN AMRO-Malhi (ECLI;NL;HR;2002;AD8186) is werkgeverschap voor de Rijksoverheid in geval van inhuur alleen bij hoge uitzondering aan de orde, omdat er bij driehoeksrelatie geen directe contractuele relatie is tussen Rijksoverheid en de schijnzelfstandige. Uitzondering betreft misbruik en discriminatie casussen.

Als in voorkomende gevallen nog steeds twijfel bestaat over de vraag of het werk op basis van een arbeidsovereenkomst verricht wordt, kan gebruik gemaakt worden van de webmodule van SZW, welke te vinden is op: https://beoordelingarbeidsrelatie.nl/. Deze is primair bedoeld voor de rechtstreekse inhuur van zelfstandigen, dus niet via een tussenpartij.

De webmodule is een online vragenlijst die helpt om antwoord te krijgen op de vraag of men wel of geen arbeidscontract moet aanbieden. Let wel: het betreft een indicatie en betreft geen vrijwaring. Door de vragen in te vullen, krijgt men een van de volgende uitkomsten:

- Aanwijzing dat de opdracht buiten dienstbetrekking kan worden uitgevoerd. U kunt mogelijk een zelfstandige inhuren.
- Aanwijzing dat er sprake is van een dienstbetrekking. U heeft mogelijk een arbeidscontract nodig.
- Er kan geen oordeel gegeven worden op basis van de gegeven antwoorden.

De webmodule sluit zo goed mogelijk aan bij de beoordeling van de negen gezichtspunten uit het Deliveroo-arrest. Maar een algemene tool als de webmodule kan niet alle feiten en omstandigheden uitvragen. Zo stelt de webmodule weliswaar vragen over het negende gezichtspunt (ondernemerschap), maar voornamelijk over ondernemerschap dat zich binnen de betreffende arbeidsrelatie voordoet. Dit omdat de opdrachtgever niet (altijd) over de gegevens beschikt om te kunnen vaststellen of de werkende zich extern als ondernemer gedraagt. De indicatie die de webmodule afgeeft, houdt daar dus beperkt rekening mee. Als u vaststelt dat de werkende zich daadwerkelijk als (extern) ondernemer gedraagt, dan kunt u dat meewegen bij het aangaan van de arbeidsrelatie. Zeker als de webmodule geen oordeel kan afgeven, kan het (extern) ondernemerschap van de werkende er mogelijk toe leiden dat de opdracht buiten dienstbetrekking kan worden verricht.

1.3. Mogelijke gevolgen van verkeerde kwalificatie

Verkeerde kwalificatie van de arbeidsrelatie kan leiden tot herkwalificatie van de arbeidsrelatie naar een arbeidsovereenkomst. Van verkeerde kwalificatie (een situatie van 'schijnzelfstandigheid') is sprake in de situatie waarin wordt gewerkt als zelfstandige, terwijl de werkende op basis van het arbeidsrecht een arbeidsovereenkomst met de werkgever heeft. Met andere woorden: in de betreffende arbeidsrelatie wordt voldaan aan de elementen uit artikel 7:610 van het Burgerlijk Wetboek. Van belang hierbij is dat gedurende de arbeidsrelatie de kwalificatie kan veranderen. Bijvoorbeeld: de arbeidsrelatie start op basis van een overeenkomst van opdracht (artikel 7:400 van het Burgerlijk Wetboek), maar doordat de invulling gedurende de looptijd van de arbeidsrelatie verandert, wordt op een bepaald moment toch gewerkt op basis van een arbeidsovereenkomst. Het verdient daarom aanbeveling ook tussentijds te controleren of de wijze waarop wordt gewerkt nog altijd past bij de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Dit dient zeker te gebeuren bij verlenging van de arbeidsrelatie./opdracht.

Herkwalificatie heeft een aantal gevolgen. Deze worden hierna verder toegelicht. In de tabel worden de gevolgen op hoofdlijnen geschetst. Daarna worden deze uitgebreider toegelicht.

Naast deze gevolgen heeft verkeerde kwalificatie binnen de Rijksoverheid een negatief uitstralingseffect, zowel politiek-bestuurlijk als publicitair en qua imago (niet compliant zijn aan wet- en regelgeving). De (Rijks)overheid moet immers het goede voorbeeld geven. In de praktijk wordt de Belastingdienst bij de handhaving geconfronteerd met (markt)partijen die aangeven dat de overheid eerst zelf het goede voorbeeld moet geven.

Tabel: Gevolgen op hoofdlijnen bij herkwalificatie naar arbeidsovereenkomst

Arbeidsrechtelijk	Sociale zekerheid	Fiscaliteit	Pensioenen
Denk aan: • Nabetalingen van loon, vakantiegeld, loondoorbetaling bij ziekte en relevant voor andere arbeidsvoorwaarden • Ontslagbescherming • Mogelijk een cao van toepassing	Denk aan: • Niet afgedragen premies sociale zekerheid; • Aansprakelijkheid in verband met eigen risicodragerschap • Werkende verzekerd voor werknemersregelingen (WW, WIA, ZW, WAZO)	Denk aan: • Naheffing van loonheffingen (max. 5 jaar) • Inkomen werkende wordt gezien als loon uit dienstbetrekking • Verrekening van belastingvoordelen die bij zelfstandig ondernemerschap horen • Eventueel boete-oplegging	Denk aan: • ABP-pensioenregeling wettelijk van toepassing • Met terugwerkende kracht het werknemers- en werkgeversdeel van de pensioenpremie verschuldigd

Arbeidsrechtelijk

In de eerste plaats betekent een herkwalificatie van de arbeidsrelatie tot een arbeidsovereenkomst dat de werkende valt onder de arbeidsrechtelijke wet- en regelgeving die voor álle werknemers geldt. Dat betekent onder andere dat een werkende met terugwerkende kracht (tot een periode van 5 jaar) een loonvordering kan instellen bij de werkgever[10].

De werkende kan daarbij aanspraak maken op de voor hem geldende arbeidsvoorwaarden uit de Cao Rijk[11]: het loonbedrag volgens de voor hem toepasselijke salarisschaal en alle overige toepasselijke (secundaire) arbeidsvoorwaarden. De herkwalificatie van de arbeidsrelatie betekent ook dat bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst het wettelijke stelsel van ontslagbescherming van toepassing is en de werkende in voorkomende gevallen aanspraak kan maken op een ontslag- of transitievergoeding en eventuele nabetalingen van loon.

Sociale zekerheid en premies sociale verzekeringen

Als sprake is van een arbeidsovereenkomst dan valt de werkende onder het toepassingsbereik van de werknemersverzekeringen. Dit betekent dat de werkende verzekerd is voor de Werkloosheidswet (WW), Ziektewet (ZW), arbeidsongeschiktheid (WIA) en ouderschaps- en zorgverlof (Wazo). Ten aanzien van de werknemersverzekeringen geldt dat de werknemer hiervoor verzekerd is, ook als geen premie is afgedragen. In dit verband is nog extra voor het Rijk van belang dat hij, inclusief alle bijbehorende rechten en plichten, eigen risicodrager is voor bijvoorbeeld de WIA en de WW.

Als sprake is van een arbeidsovereenkomst betekent dit dat de werkgever alsnog premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet verschuldigd is. Daarnaast moet de werkgever de werknemer opnemen in de loonadministratie en voldoen aan de administratieve verplichtingen die daarbij horen. De werkgever dient loonbelasting, premie volksverzekeringen, premie werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet (gezamenlijk loonheffingen geheten) in te houden over het arbeidsinkomen en via een aangifte loonheffingen af te dragen aan de Belastingdienst.

Fiscaliteit

Daarnaast kan de aanwezigheid van een arbeidsovereenkomst gevolgen hebben voor de fiscale positie van opdrachtnemers en opdrachtgevers op het gebied van de omzetbelasting en voor de inkomensheffingen van de opdrachtnemers. Het inkomen van de werkende wordt in de inkomstenbelasting (inclusief premie volksverzekeringen) als loon uit dienstbetrekking aangemerkt[12], en niet als winst uit onderneming. Indien de werknemer niet langer kwalificeert als ondernemer, dan kan dat betekenen dat de werknemer geen recht meer heeft op fiscale faciliteiten waarvoor een ondernemer in aanmerking komt/kan komen. Voor de omzetbelasting moet een eigen ondernemersbeoordeling worden gemaakt, waarbij het standpunt voor de inkomensheffing een sterke aanwijzing kan zijn of al dan niet sprake is van ondernemerschap.

De Belastingdienst kan maximaal 5 jaar met terugwerkende kracht loonheffingen naheffen. De loonheffingen bestaan uit: loonbelasting, premie volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage zorgverzekeringswet. De loonheffingen worden altijd afgedragen door de inhoudingsplichtige. De inhoudingsplichtige kan als dit gewenst en mogelijk is de loonbelasting en premie volksverzekeringen (loonheffing) verhalen op de werknemer. De schijnzelfstandige kan, net als alle werknemers, de verhaalde loonbelasting en premie volksverzekeringen verrekenen via de aangifte inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen. De inhoudingsplichtige mag de premies werknemersverzekeringen[13] en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw niet verhalen op de werknemer. Ook kan de Belastingdienst boetes (inclusief wettelijke rente) opleggen indien een arbeidsrelatie wordt geherkwalificeerd als dienstbetrekking.

Onder het handhavingsmoratorium voor de loonheffingen kan de Belastingdienst slechts met terugwerkende kracht naheffen bij kwaadwillendheid tot het moment waarop de aanwijzing is gegeven. Dit heeft tot gevolg dat pas 5 jaar na de opheffing van het handhavingsmoratorium[14] de Belastingdienst met de reguliere maximale terugwerkende kracht van 5 jaar correcties, naheffingen of boetes kan opleggen als de overeenkomst als arbeidsovereenkomst gekwalificeerd had moeten worden.

---

[10] De mate waarin een loonvordering kan worden ingesteld, hangt af van de individuele situatie. Hierbij is onder meer relevant welke vergoeding is betaald voor het werken als zelfstandige, en op welke arbeidsvoorwaarden aanspraak worden gemaakt in het kader van de arbeidsovereenkomst.

[11] De CAO Rijk is een zogeheten standaard cao. Dit betekent dat afwijking ten gunste of ten nadele van de werknemer die een arbeidsovereenkomst heeft met de Staat der Nederlanden niet is toegestaan, tenzij een specifieke cao-bepaling deze ruimte schept.

[12] In uitzonderingsituaties werkt dit niet in de inkomstenbelasting door, in het geval sprake is van nevenwerkzaamheden die nauw samenhangen met de onderneming van de belastingplichtige.

[13] Met uitzondering van 50% van de premie van de werkhervattingskas (artikel 34, lid 2 Wfsv).

[14] In 2025 is het handhavingsmoratorium opgeheven. Pas in 2030 kan de Belastingdienst weer tot 5 jaar terug correctieverplichtingen en naheffingsaanslagen opleggen.

Pensioenpremie

Als de arbeidsrelatie wordt geherkwalificeerd als arbeidsovereenkomst met de Rijksoverheid, heeft dit ook tot gevolg dat de ABP-pensioenregeling wettelijk van toepassing is[15] en men het werknemers- en werkgeversdeel van de pensioenpremie (met terugwerkende kracht) verschuldigd is aan ABP/APG.

Als sprake blijkt van een uitzendovereenkomst (arbeidsovereenkomst met de uitlener) dan geldt hetzelfde voor de pensioenregeling van de uitzendbranche (StiPP).

[15] Deze verplichting is vastgelegd in de WPA (Wet privatisering ABP).

2. Uitgebreide toelichting Deliveroo-gezichtspunten[16]

Zoals hiervoor toegelicht zijn alle feiten en omstandigheden in hun onderlinge samenhang van belang. Daarom moet worden gekeken naar alle relevante feiten en omstandigheden bij de beoordeling of er wel of niet sprake is van een arbeidsovereenkomst. Sommige feiten en omstandigheden wijzen meer op een arbeidsovereenkomst, dus op werken in loondienst, andere meer op werken buiten dienstbetrekking. Door alle feiten en omstandigheden in onderling verband te wegen kan een oordeel worden gegeven (holistische toets).

In het Deliveroo-arrest oordeelde de Hoge Raad dat bij de holistische toets onder meer de volgende negen gezichtspunten van belang kunnen zijn. In deze paragraaf leest u meer over wanneer de negen gezichtspunten van het afwegingskader wijzen op een arbeidsovereenkomst, dus werken in loondienst, of juist op werken als zzp'er. De gezichtspunten moeten in onderlinge samenhang worden bekeken.

Ze zijn niet uitputtend en het belang van een gezichtspunt kan per situatie verschillen.

In de toelichting hieronder gebruiken we de term 'opdrachtnemer'. Dit is gedaan omdat het toetsingskader veelal gebruikt wordt om te beoordelen of een zelfstandige (opdrachtnemer) kan worden ingehuurd. Feitelijk gaat het hier om 'degene die de werkzaamheden verricht'. Aan de hand van het toetsingskader wordt vervolgens beoordeeld of er sprake is van een arbeidsovereenkomst (werknemer) of niet (werken als zzp'er).

1. Aard en duur van de werkzaamheden

Bij de aard van de werkzaamheden gaat het om de vraag wat voor soort werkzaamheden de opdrachtnemer doet. Zo is bijvoorbeeld van belang of de opdrachtnemer een inspanningsverplichting of een resultaatverplichting heeft. Een inspanningsverplichting wijst op een arbeidsovereenkomst, een resultaatverplichting wijst daar juist niet op. De aard van het werk kan betekenen dat er weinig of geen aanwijzingen nodig zijn. Bijvoorbeeld als het werk heel eenvoudig is (koek inpakken of aardbeien plukken) of als de opdrachtnemer heel bekwaam is (een ervaren jurist). Als er in die situaties ook daadwerkelijk weinig of geen aanwijzingen worden gegeven, dan heeft dat niet veel betekenis, omdat de aard van het werk dit met zich meebrengt. Over het algemeen geldt ook hoe langer de duur van de arbeidsrelatie, hoe meer dat wijst op een arbeidsovereenkomst.

2. Manier waarop de werkzaamheden en werktijden zijn bepaald

Hierbij is van belang in hoeverre de opdrachtnemer ook zelf de werkwijze, de werktijden en de locatie van de werkzaamheden kan bepalen. Hoe vrijer de opdrachtnemer daarin is, hoe eerder er sprake is van werken als zzp'er. Brengt de aard van het werk met zich mee dat de opdrachtnemer op een bepaalde locatie of op een bepaald tijdstip moet werken? Dan wijst dat niet automatisch op een arbeidsovereenkomst. Bijvoorbeeld bij werken op een bouwplaats. De locatie staat dan vast. En als de bouwplaats om veiligheidsredenen vanaf een bepaald tijdstip niet meer toegankelijk is, zijn ook de werktijden niet helemaal vrij te bepalen. In zo'n geval zegt dit punt minder over wel of geen arbeidsovereenkomst.

3. Mate waarin de werkzaamheden en de opdrachtnemer onderdeel zijn van de organisatie van de opdrachtgever (inbedding)

Hierbij gaat het onder andere om de vraag in hoeverre de verhouding tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer vergelijkbaar is met personeel dat in dienst is bij de opdrachtgever. Als een opdrachtnemer lange tijd in een organisatie werkt, dan is de arbeidsrelatie mogelijk te vergelijken met die van het personeel. Dit kan dan wijzen op een arbeidsovereenkomst. Van belang is ook het antwoord op deze vragen:

- Werkt de opdrachtnemer op de locatie van de opdrachtgever?
- Moet de opdrachtnemer zich houden aan de werktijden die bij de opdrachtgever gelden?
- Maakt de opdrachtnemer gebruik van voorzieningen die de opdrachtgever beschikbaar stelt?
- Neemt de opdrachtnemer deel aan personeelsactiviteiten, zoals bedrijfsuitjes, teamoverleggen en beoordelingen?

[16] Deze paragraaf is ontleend aan de Bijlage bij Toelichting Beoordeling arbeidsrelaties – beslis- en afwegingskader, Belastingdienst, Uitgave april 2026 (online te vinden). In het kader van deze leidraad kunnen toekomstige wijzigingen van de bijlage van het document van de Belastingdienst worden gevolgd, zonder dat de leidraad hierop is aangepast.

Hoe meer de opdrachtnemer is ingebed in de organisatie van de opdrachtgever, hoe meer dat wijst op een arbeidsovereenkomst. Daarnaast kan eerder sprake zijn van een arbeidsovereenkomst als het werk een wezenlijk onderdeel vormt van de bedrijfsvoering van de opdrachtgever. Het is dan van belang om vast te stellen wat de ondernemingsactiviteiten van de opdrachtgever zijn en wat de rol van de opdrachtnemer hierin is. Is het werk een wezenlijk onderdeel van de bedrijfsvoering van de opdrachtgever of heeft het een structureel karakter? Dan is dat een indicatie voor een arbeidsovereenkomst.

4. Wel of geen verplichting het werk persoonlijk uit te voeren

Als de opdrachtnemer het werk persoonlijk uitvoert en zich niet zonder toestemming van de opdrachtgever mag laten vervangen, dan wijst dit eerder op een arbeidsovereenkomst. Maar ook als de opdrachtnemer zich wel mag laten vervangen, kan er sprake zijn van een arbeidsovereenkomst. Dit geldt ook voor de vrijheid om een opdracht wel of niet te aanvaarden.

Voor het Deliveroo-arrest werd nog wel eens gedacht dat er geen sprake kon zijn van een arbeidsovereenkomst als de opdrachtnemer zich vrij kon laten vervangen. In het Deliveroo-arrest heeft de Hoge Raad daarover een ander oordeel gegeven.

5. Manier waarop afspraken tot stand zijn gekomen

Van belang hierbij is om vast te stellen wie de overeenkomst heeft opgesteld. Weinig tot geen onderhandelingsruimte van de opdrachtnemer wijst op een arbeidsovereenkomst. Veel onderhandelingsruimte wijst juist op werken als zzp'er.

6. Manier waarop de beloning is bepaald en wordt uitbetaald

Een zzp'er zal meestal zelf de tarieven bepalen. Of het tarief is de uitkomst van een onderhandeling. Werknemers hebben meestal minder onderhandelingsruimte over het salaris, bijvoorbeeld als er een collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing is. Dan bepaalt de cao meestal de salarisschaal. Als de opdrachtnemer zelf facturen stuurt en erop let dat die (op tijd) worden betaald, dan wijst dat meer op werken als zzp'er. Als de opdrachtgever automatisch de beloning aan de opdrachtnemer betaalt of als de opdrachtgever de facturen voor de opdrachtnemer verzorgt, dan wijst dat op een arbeidsovereenkomst.

7. Hoogte van de beloning

In hoeverre is de beloning van de opdrachtnemer hoger dan van personeel in loondienst? Als de beloning van de opdrachtnemer vergelijkbaar is met het loon van het personeel in loondienst, dan wijst dat op een arbeidsovereenkomst. Hoe hoger de beloning van de opdrachtnemer ten opzichte van de beloning van vergelijkbaar personeel in loondienst, hoe meer dat wijst op werken als zzp'er.

8. Mate waarin de opdrachtnemer bij de opdracht commercieel risico loopt

Hierbij gaat het onder meer om de verdeling van risico's tussen de opdrachtnemer en de opdrachtgever, bijvoorbeeld bij schade (aan derden), ziekte, ongeval en investeringen. En ook om de mate waarin de opdrachtnemer verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het resultaat. Moet de opdrachtnemer bijvoorbeeld in eigen tijd en voor eigen rekening het resultaat verbeteren wanneer dit onder de maat is? Als het risico bij de opdrachtnemer ligt, wijst dit op werken als zzp'er. Als het risico bij de opdrachtgever ligt, wijst dit op een arbeidsovereenkomst.

9. Mate waarin de opdrachtnemer zich als ondernemer gedraagt of kan gedragen

Bij dit gezichtspunt is van belang in hoeverre de opdrachtnemer zich in het economisch verkeer als ondernemer gedraagt of kan gedragen. Daarvoor geldt dat bij het beoordelen van een arbeidsrelatie met 1 specifieke opdrachtgever gekeken moet worden naar alle opdrachten met soortgelijke activiteiten en niet alleen naar die ene opdracht. Gedraagt de opdrachtnemer zich als ondernemer? Dan wijst dit op werken als zzp'er. Denk bijvoorbeeld aan de naamsbekendheid van de opdrachtnemer, de inspanningen om nieuwe opdrachten te krijgen, de vrijheid om nieuwe opdrachten wel of niet te accepteren, het aantal opdrachten van andere opdrachtgevers, de duur van deze opdrachten en eigen bedrijfskleding. Van belang hierbij is ook hoeveel invloed de opdrachtgever heeft op het aantal opdrachten dat de opdrachtnemer bij andere opdrachtgevers mag aannemen. Denk aan een concurrentie- en relatiebeding.

Deze handreiking is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
T 0800 646 39 51 (ma t/m vrij 9.00 – 21.00 uur)

November 2026 | Publicatienr. 25411397