

# Schijnzelfstandigheid in de bouw en infra

---

**eib**

Economisch Instituut  
voor de Bouw

Het auteursrecht voor de inhoud berust geheel bij de Stichting Economisch Instituut voor de Bouw. Overnemen van de inhoud (of delen daarvan) is uitsluitend toegestaan met schriftelijke toestemming van het EIB. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Maart 2026

# Schijnzelfstandigheid in de bouw en infra

---

Jeffrey Kok  
Mark Melles  
Ayla van Nieuwland



## Inhoudsopgave

<b>Conclusies op hoofdlijnen</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>11</b>
<b>2 Wanneer is er sprake van schijnzelfstandigheid?</b>	<b>13</b>
2.1 Wet DBA en de arbeidsovereenkomst	13
2.2 Invulling door jurisprudentie	14
2.3 Wet VBAR	15
<b>3 Schijnzelfstandigheid in de bouwnijverheid</b>	<b>17</b>
3.1 Zzp'ers in de bouwnijverheid	17
3.2 De structuur van schijnzelfstandigheid in de bouwnijverheid	22
3.2.1 Uurtarief	23
3.2.2 Opdrachtgeversafhankelijkheid	24
3.2.3 Investerings	26
3.2.4 Gedrag	28
3.3 Algemeen beeld van risico op schijnzelfstandigheid in de bouwnijverheid	31
<b>4 Huidige gevolgen handhaving voor de Bouw en Infra</b>	<b>35</b>
<b>5 Beleidsimplicaties</b>	<b>43</b>
<b>Overzicht van relevante EIB-studies</b>	<b>45</b>
<b>Bijlage A Methode van onderzoek</b>	<b>47</b>
<b>Bijlage B Rekenvoorbeeld fiscale gevolgen bij schijnzelfstandigheid</b>	<b>50</b>
<b>Bijlage C Cijfers (buitenlandse) zzp'ers</b>	<b>51</b>
<b>Bijlage D Overzicht beroepen per cluster</b>	<b>53</b>



---

## Conclusies op hoofdlijnen

---

### **Beoordeling schijnzelfstandigheid onduidelijk, duidelijk meetbare criteria zijn gewenst**

Met het aflopen van het handhavingsmoratorium in 2025 wordt de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (Wet DBA) weer actief gehandhaafd. De wet beoordeelt of sprake is van een werkgever-werknemerrelatie aan de hand van het criterium 'gezag'. Dat begrip is in de wet zelf weinig scherp omlind en is de afgelopen jaren vooral ingevuld via jurisprudentie (onder meer het Deliveroo-arrest). Daarnaast is het Wetvoorstel Verduidelijking Beoordeling Arbeidsrelaties en Rechtsvermoeden (VBAR) ingediend, dat met een toetsingskader meer houvast moet bieden. Toch blijft het in de praktijk vaak onduidelijk of er sprake is van schijnzelfstandigheid. Dat komt met name door de relatief 'zachte', moeilijk meetbare criteria en de vraag in hoeverre de Belastingdienst die in de uitvoering kan handhaven. Deze onzekerheid zorgt voor onrust bij bedrijven en zzp'ers in de bouwsector. Veel partijen pleiten daarom voor eenvoudige, objectieve en toetsbare criteria, bijvoorbeeld een duidelijke uurtariefgrens, of standaard verplichte contractuele afspraken.

### **Maatwerk nodig bij toepassing van criteria rond schijnzelfstandigheid**

De in de Wet DBA en het wetvoorstel VBAR gehanteerde criteria over schijnzelfstandigheid gelden voor zeer uiteenlopende sectoren in de Nederlandse economie. Net als bij andere sectoren is bij toepassing van deze criteria op de bouwsector maatwerk nodig. Met name de mate van vrijheid bij de uitvoering van opdrachten wringt. Er wordt in de bouw namelijk vaak in koppels of teams gewerkt, vanwege ondeelbare taken, veiligheid en efficiëntie. Daardoor is het soms onwenselijk dat een zzp'er volledig de eigen tijden bepaalt of geheel zelfstandig opereert. Ook de duur en omzetafhankelijkheid van één project pakken anders uit dan in sectoren zonder langlopende projecten: nieuwbouw en grote renovaties lopen maanden tot jaren, waardoor het soms logisch is dat een zzp'er langere tijd voor één opdrachtgever werkt en dus minder opdrachtgevers heeft. Verder is de verantwoordelijkheid voor herstel van fouten in de praktijk lastig toe te rekenen aan één persoon, zeker op de bouwplaats. Zulke indicaties kunnen soms wijzen op schijnzelfstandigheid, maar betekenen in de bouw niet automatisch dat ondernemerschap ontbreekt.

### **Grote verschillen in risico-indicatoren die arbeidsrelatie duiden**

Het EIB heeft via enquêtes onder zzp'ers in de bouw tien indicatoren uitgevraagd die iets zeggen over de aard van hun arbeidsrelatie. Het aandeel zzp'ers dat per indicator in een segment valt dat meer op werknemerschap dan op ondernemerschap lijkt, varieert sterk, van enkele procenten tot circa een kwart van de markt. Opvallend is dat slechts 3% minder dan €36 per uur verdient, wat erop wijst dat de financiële kwetsbaarheid van zzp'ers doorgaans beperkt is. De indicator die het vaakst in de richting van een werknemersachtige relatie wijst, betreft de verantwoordelijkheid voor herstel van fouten.<sup>1</sup> Bijna een kwart geeft aan zelf niet verantwoordelijk te zijn, wat kan duiden op beperkte commerciële risico's. Daarbij geldt wel dat veel zzp'ers een aansprakelijkheidsverzekering lijken te hebben, maar dat bouwfouten in de praktijk vaak lastig aan één persoon zijn toe te rekenen. Bovendien wordt feitelijke schijnzelfstandigheid nooit vastgesteld op basis van één enkele indicatie, maar gaat het om een combinatie van meerdere factoren en de context.

---

<sup>1</sup> Het gaat hier specifiek om de volgende fouten: ontwerpfouten, constructiefouten, omgevingsschade, te laat opleveren werk, coördinatiefouten, veiligheidsincidenten en materiaal fouten.

### **Risico's liggen bij zelfstandigen die voor aannemers werken**

Zelfstandigen werken zowel voor aannemers als voor zakelijke of particuliere opdrachtgevers. In het laatste geval ligt een gezagsverhouding niet direct in de rede. Onze risicoanalyse op basis van 10 risico-indicatoren bevestigt dit beeld dan ook. Het risico op schijnzelfstandigheid concentreert zich bij zzp'ers die vooral voor aannemers werken. Vergeleken met zzp'ers die vooral voor particulieren en de zakelijke markt werken, ervaren zij vaker beperkingen in hun handelingsvrijheid ten opzichte van de opdrachtgever, verrichten zij doorgaans minder verschillende opdrachten per jaar en is het aandeel van de omzet van de grootste opdrachtgever relatief hoog. Hoewel nog niet vaststaat hoe zwaar deze indicatoren in de praktijk zullen meewegen, wijzen de uitkomsten erop dat juist deze groep aanleiding heeft om kritisch naar de inrichting van de arbeidsrelatie te kijken.

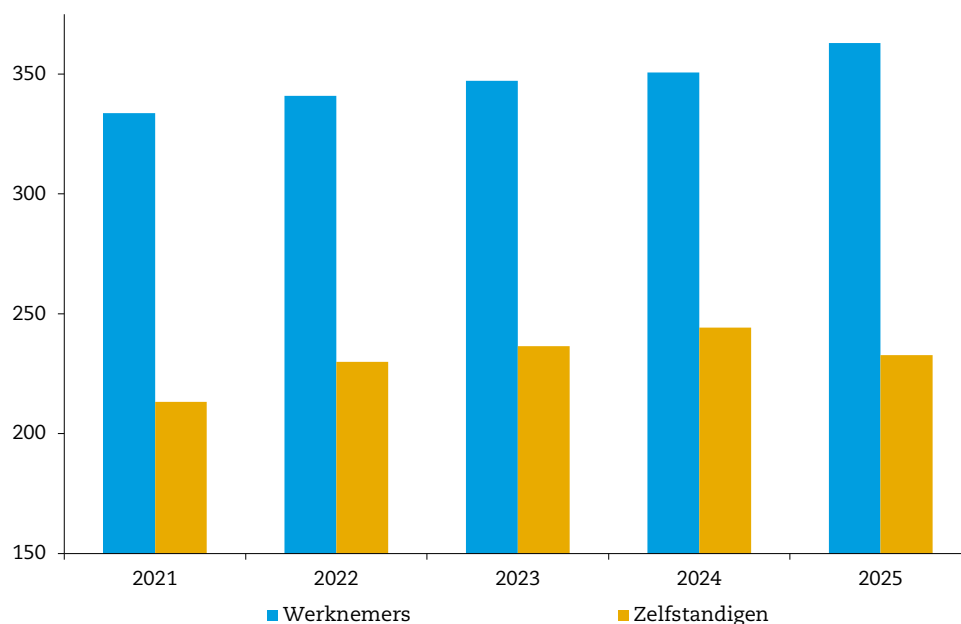
### **Buitenlandse zzp'ers: hoger risico op schijnzelfstandigheid**

Hoewel buitenlandse zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) een lastig te traceren groep in de markt vormen, wijzen diepte-interviews en gesprekken erop dat zij waarschijnlijk relatief meer kans hebben om als schijnzelfstandigen te worden geduid. Door taalbarrières en een beperkt lokaal netwerk zijn zij vaker aangewezen op bemiddelaars die 'totaalpakketten' aanbieden, inclusief huisvesting (en soms vervoer). Zulke constructies vergroten de afhankelijkheid en inbedding, terwijl het inschakelen van een bemiddelaar voor acquisitie weinig wijst op zelfstandig ondernemerschap. Voor de Belastingdienst vormen bemiddelings- en detachering-bureaus die buitenlandse zzp'ers inzetten daarom een duidelijke risicogroep voor gerichte handhaving. Ook voor bedrijven geldt dat juist bij inzet van buitenlandse zzp'ers extra scherpte vereist is, waarbij duidelijke contractuele afspraken nodig zijn om te voorkomen dat afhankelijkheid en inbedding te veel de kenmerken van werknemerschap gaan vertonen. Er lijkt overigens een verschuiving gaande: bemiddelingsbedrijven bieden buitenlandse werkenden vaker aan als uitzendkracht en bedrijven vragen minder naar buitenlandse zzp'ers via tussenpersonen. Desondanks blijft het risico op schijnzelfstandigheid in deze keten aanwezig en vraagt dit om gerichte handhaving en heldere ketenverantwoordelijkheid. In bijlage C wordt verder ingegaan op de cijfers omtrent buitenlandse zzp'ers in de bouw.

### **Huidige gevolgen: zichtbare trendbreuk in het aantal zelfstandigen in de bouw**

Na een periode van 10 jaar met nagenoeg ieder jaar groei in het aantal zelfstandigen, is er in 2025 een trendbreuk opgetreden. Voorlopige cijfers laten zien dat het aantal zelfstandigen in de bouwnijverheid in 2025 is gedaald. Tegen de achtergrond van de groei van de totale werkgelegenheid en de aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt is dit een opvallende ontwikkeling. Deze trendbreuk moet daarom ook in verband worden gebracht met de aangekondigde handhaving op schijnzelfstandigheid door de Belastingdienst. CBS-cijfers geven aan dat het aantal werkzame personen en gewerkte uren van zelfstandigen (gecorrigeerd voor seizoenseffecten) in 2025 met 4½% is gedaald ten opzichte van 2024 (figuur 1). Ook uit de werkgeversenquête van het EIB blijkt dat 40% van de bedrijven de inhuur van zzp'ers heeft verminderd ten opzichte van een jaar eerder. Voor 60% van deze bedrijven is de mogelijke handhaving door de Belastingdienst de belangrijkste reden om zzp-inhuur te verminderen. Vooral kleinere bedrijven geven aan dat zij het risico van hoge naheffingen niet kunnen dragen. Wat tevens individuele bedrijven dwingt te laveren tussen hun behoefte aan arbeidskrachten en de mogelijke consequenties van schijnzelfstandigheid.

**Figuur 1**      **Ontwikkeling aantal werkzame personen in de bouwnijverheid als werknemer en zelfstandige, 2021-2025, in duizenden**



Bron: CBS

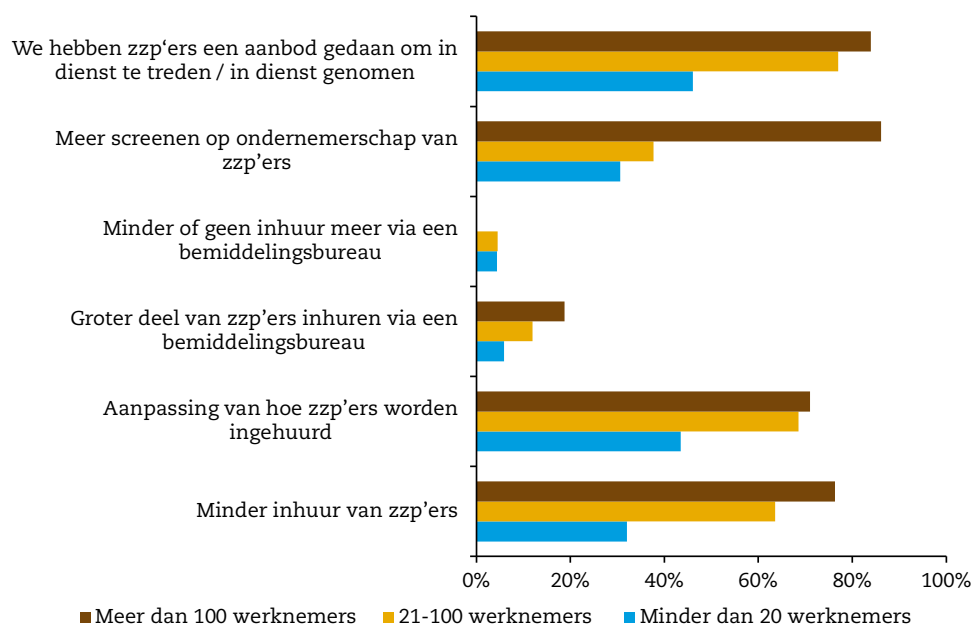
### **Zzp'ers willen zelf graag zzp'er blijven en verwachten niet te hoeven stoppen**

Alhoewel er vanuit bedrijven een aanpassing plaatsvindt, zijn zzp'ers zeer terughoudend om als werknemer in dienst te gaan. Uit EIB-enquêtes en diepte-interviews blijkt dat het overgrote deel van de zzp'ers in de bouwnijverheid zelfstandige is geworden vanuit eigen voorkeur. Minder dan 5% geeft aan niet uit eigen keuze zzp'er te zijn geworden, terwijl de belangrijkste redenen om zzp'er te zijn te maken hebben met financiële verbetering en vrijheid. Zzp'ers gaan dus veelal niet in op de aanbiedingen om in loondienst te komen werken en verwachten bovendien dit niet te hoeven veranderen. Uit de zzp-enquête van het EIB blijkt dat ruim driekwart van de zzp'ers verwacht volgend jaar nog steeds zzp'er te zijn, ongeveer 9% denkt te zijn gestopt vanwege pensionering of doorgroei naar zelfstandige met personeel, 7% weet het nog niet en slechts 8% denk te zijn gestopt vanwege andere aanleidingen (o.a. handhaving schijnzelfstandigheid). Door de verschillen in verwachtingen tussen zzp'ers en opdrachtgevers lijkt er dus een spanningsveld te ontstaan. Opdrachtgevers proberen namelijk risico's te vermijden en beperken enigszins de inzet van zzp'ers, terwijl veel zzp'ers vasthouden aan hun zelfstandigheid. De recente daling in het aantal zelfstandigen in de sector lijkt dan ook vooral samen te hangen met teruglopende inhuur door opdrachtgevers en minder met een afnemende bereidheid van zzp'ers om zelfstandig te werken.

### Huidige gevolgen: naast krimp van aantal zzp'ers is ook de manier van inhuur veranderd

Naast het terugbrengen van het aantal ingehuurd zzp'ers hebben bouw- en infrabedrijven ook andere maatregelen genomen. Zo geeft 50% van de bouw- en infrabedrijven aan dat ze de manier waarop zzp'ers worden ingehuurd hebben aangepast (figuur 2). De wijzigingen richten zich vooral op contractvoorwaarden en inhuurduur van zzp'ers. Zo wordt nadrukkelijker vastgelegd dat sprake is van een resultaatverplichting in plaats van een inspanningsverplichting en letten bedrijven scherper op een marktconform uurtarief, vooral bij inhuur via tussenpersonen. Uit gesprekken met bouw en infra bedrijven komt ook naar voren dat er bij veel bedrijven een verandering is gekomen in de benadering van zzp'ers. Ondernemerschap van de zzp'er wordt sterker benadrukt en het onderscheid met werknemers wordt duidelijker aangezet, bijvoorbeeld door geen bedrijfskleding meer te verstrekken of zzp'ers niet langer standaard voor bedrijfsuitjes uit te nodigen. In het algemeen kan worden gesteld dat het schijnzelfstandigheidsvraagstuk leeft bij opdrachtgevers en dat het vervallen van het handavingsmoratorium dus al een belangrijk effect heeft op het gedrag van opdrachtgevers, zelfs zonder zeer actieve handhaving in de sector.

**Figuur 2** Maatregelen die bouw- en infrabedrijven hebben genomen of gaan nemen om mate van schijnzelfstandigheid te beperken (van de bedrijven die zzp'ers inhuren), naar grootteklasse



Bron: EIB

### Beleidsimplicaties

#### Handhaving: gerichte risicoselectie op duidelijke indicatoren

Met ruwweg 190 duizend zzp'ers in de bouw wordt het lastig voor de handhaver om iedere zzp'er individueel te controleren. Dit pleit voor een gerichte aanpak richting groepen met een hoog risico op schijnzelfstandigheid. Denk hierbij aan bedrijven met vrijwel geen eigen personeel en veel zzp'ers, buitenlandse zzp'ers, zzp'ers die structureel voor dezelfde aannemers werken en nauwelijks voor andere opdrachtgevers. Tegelijkertijd is het voor bedrijven, zzp'ers en handhavende instanties nodig dat dit gebeurt op basis van een beperkt aantal eenvoudige en objectief meetbare indicatoren, zoals een structureel laag uurtarief of weinig opdrachtgevers in combinatie met beperkte bedrijfsinvesteringen. Handhaving op moeilijk toetsbare criteria is inefficiënt en vergroot de rechtsonzekerheid. Duidelijke en zichtbaar gehanteerde indicatoren

werken juist preventief en stimuleren ook partijen in het grijze gebied om aantoonbaar schijnzelfstandigheid te voorkomen.

Het lijkt voorts zaak bij handhaving rekening te houden met de karakteristieken van specifieke sectoren. Zo zijn criteria omtrent de mate van vrijheid praktisch niet altijd haalbaar in de bouw vanwege zaken als veiligheid, ondeelbaarheid van taken en verplichte regelgeving. Hetzelfde geldt voor criteria rondom de duur van een project en de afhankelijkheid van omzet. In tegenstelling tot sectoren als het onderwijs of de zorg wordt er in de bouw vrijwel uitsluitend projectmatig gewerkt. Hierdoor komt het voor dat specialistische werkzaamheden gedurende langere tijd voor één opdrachtgever worden verricht en dat projecten een lange doorlooptijd kennen. Hoewel dergelijke kenmerken soms kunnen duiden op schijnzelfstandigheid, betekent dit binnen de bouwsector niet automatisch dat er geen sprake is van ondernemerschap.

#### **Richtlijn voor opdrachtgevers: behandel zzp'ers als ondernemers**

Veel bedrijven gebruiken de ondernemerscheck van de Belastingdienst om de relatie met ingehuurde zzp'ers te toetsen, maar vinden het daarna nog lastig om die relatie goed te duiden. Een simpel en doeltreffend uitgangspunt is: behandel zzp'ers als ondernemers. Zie hen als zakenpartners en niet als medewerkers. Een zakenpartner regelt zijn eigen scholing, bedrijfsvoering, materieel, bedrijfskleding, verzekeringen, draait niet mee in HR processen of personeelsuitjes, krijgt geen zakelijk mailadres van het bedrijf en maakt geen blijvend onderdeel uit van de organisatiestructuur. Het doel van de samenwerking is de inzet van ondernemerschap en expertise, niet het creëren van goedkope vervanging op de loonlijst. Uitzonderingen kunnen nodig zijn, bijvoorbeeld vanwege veiligheid of compliance, maar dienen te worden gedaan met een zakelijke rechtvaardiging en zo beperkt mogelijk. Leg dit contractueel vast, met heldere opleverafspraken, ruimte voor eigen uitvoering, inzet van eigen middelen en de mogelijkheid van vervanging. Zo blijft de relatie zuiver en verklein je het risico op schijnzelfstandigheid.

#### **Actief ondernemerschap is ook in het belang van de zzp'er**

Actief ondernemerschap is niet alleen noodzakelijk om schijnzelfstandigheid te voorkomen, het draagt ook bij aan de lange termijn continuïteit van de onderneming. Het is dus in het eigen belang van de zzp'er om een ondernemersbeleid vast te stellen dat risicospreiding en weerbaarheid expliciet verankert. Het komt de continuïteit van de onderneming bijvoorbeeld niet ten goede, wanneer een zzp'er te afhankelijk is van enkele opdrachtgevers. Zoals de analyse in hoofdstuk 3 aantoont, is circa 16% van de zzp'ers voor meer dan 70% van de omzet afhankelijk van één opdrachtgever. Valt deze ene opdrachtgever weg, dan kan dit enorme gevolgen hebben voor de onderneming. Het is daarom aan te raden, ook wanneer sprake is van een succesvolle opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, actief bezig te zijn om meerdere inkomstenstromen te ontwikkelen. Hetzelfde geldt voor andere facetten van weerbaarheid, zoals investeringen in eigen bedrijfsmiddelen, eigen scholing en het imago van de onderneming. Ook hierbij geldt dat het in het belang van de zzp'er om hier een beleid voor op te stellen. Zo borg je je continuïteit in mindere tijden, behoud je professionele autonomie en verklein je bovendien het risico op schijnzelfstandigheid.



---

## 1 Inleiding

---

Vanwege het vervallen van het handhavingsmoratorium op de wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA) per 1 januari 2025, is schijnzelfstandigheid in de bouw en infra weer een actueel onderwerp. Doordat onduidelijk is wat de impact is van de handhaving van de Wet DBA en de mogelijke opvolger, de wet Verduidelijking Beoordeling Arbeidsrelaties en Rechtsvermoeden (VBAR), op de bouw- en infrasector, hebben paritaire organisaties in de sector het EIB verzocht om hier onderzoek naar te doen. Dit rapport presenteert de resultaten.

Het onderzoek tracht in de brede zin schijnzelfstandigheid in de bouw beter te begrijpen. Zo legt het EIB in kaart wanneer er spraken is van schijnzelfstandigheid, in welke delen van de bouwnijverheid het risico hoger ligt, welke huidige impact wij zien binnen de sector en welke beleidsmatige adviezen wij hebben.

Ter beantwoording van deze vragen heeft het EIB dit rapport opgesteld, waarin wordt ingegaan op de volgende onderzoeksvragen:

- Wanneer is er sprake van schijnzelfstandigheid en welke criteria zijn hierbij bepalend?
- In welke delen van de bouwnijverheid is het risico op schijnzelfstandigheid onder zzp'ers het grootst?
- Welke impact heeft het vervallen van de handhavingsmoratorium, afhankelijk van de mate van handhaving, naar verwachting op:
  - De manier waarop bouw- en infrabedrijven zelfstandigen kunnen inhuren.
  - De verdeling naar zelfstandigen, werknemers en uitzendkrachten in de bouwnijverheid.
  - De verdeling naar sectoren en beroepen.
  - Het aantal arbeidskrachten en de productie in de bouwnijverheid.
- Wat zijn de beleidsimplicaties?

Om deze vragen te beantwoorden zijn allereerst bestaande wet- en regelgeving en achterliggende documenten bestudeerd. Vervolgens is een enquête uitgevoerd onder zowel zelfstandigen als werkgevers. De zzp-enquête is uitsluitend afgenomen onder in Nederland werkzame zzp'ers en is in het Nederlands opgesteld. Niet-Nederlandstalige (buitenlandse) arbeidskrachten maken geen deel uit van dit onderzoek. Naast de enquêtes zijn tevens verdiepende gesprekken gevoerd met een breed scala aan partijen in de sector, waaronder zowel grote, middelgrote als kleine b&u- en GWW-bedrijven, zzp-bemiddelaars, bouwuitzendbureaus, intermediairs en de Belastingdienst. Ten slotte zijn de uitkomsten getoetst aan de verschillende eerdere onderzoeken van het EIB naar zzp'ers in de bouw.

### Leeswijzer

Hoofdstuk 2 behandelt wat schijnzelfstandigheid inhoudt en wanneer volgens de Wet DBA en de conceptwet VBAR sprake is van schijnzelfstandigheid. Hierbij wordt ook nader ingegaan op de punten van het Deliveroo-arrest. Hoofdstuk 3 beschrijft de structuur van het zzp-landschap in de bouwnijverheid en brengt empirisch in kaart waar de belangrijkste risico's op schijnzelfstandigheid liggen. Hoofdstuk 4 gaat in op wat de huidige impact is binnen de bouw- en infrasector en hoofdstuk 5 zal ingaan op de bredere (beleid) implicaties van de handhaving op schijnzelfstandigheid.



---

## 2 Wanneer is er sprake van schijnzelfstandigheid?

---

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op wanneer sprake is van schijnzelfstandigheid. Schijnzelfstandigheid betekent dat iemand zich voordoeft als zelfstandige, terwijl er juridisch gezien sprake is van een arbeidsovereenkomst. In feite werkt de zzp'er als een werknemer, maar zonder de bijbehorende rechten en verplichtingen voor zowel de werkende als de opdrachtgever. Dit wordt ook wel een verkapt dienstverband genoemd. Doordat op voorhand niet altijd duidelijk is wat kwalificeert als dienstverband, heeft de wetgever door middel van wetgeving en jurisprudentie geprobeerd invulling te geven aan het begrip (verkapt) dienstverband. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de invulling van schijnzelfstandigheid zoals die volgt uit de Wet DBA en de arbeidsovereenkomst (paragraaf 2.1), jurisprudentie (paragraaf 2.2) en het wetvoorstel VBAR (paragraaf 2.3).

### 2.1 Wet DBA en de arbeidsovereenkomst

**Arbeidsovereenkomst of ondernemer: een arbeidsovereenkomst indien er sprake is van gezag**  
De kwestie schijnzelfstandigheid gaat over het vraagstuk of een individu hoort te werken onder een arbeidsovereenkomst, of een als ondernemer. Het is dus een kwalificatievraagstuk van het arbeidsrecht. De Belastingdienst maakt gebruik van deze kwalificatie voor het bepalen van de te betalen belastingen en loonheffingen. Voordat de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA) er was, gaf de Wet Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) het toetsingskader voor de Belastingdienst. Bij de VAR moesten zelfstandige ondernemers de verklaring bij de Belastingdienst aanvragen. De verantwoordelijkheid lag hiermee bij de zelfstandige ondernemer. Achteraf kon de Belastingdienst echter anders oordelen over de aard van de arbeidsrelatie, wat leidde tot onzekerheid voor zowel de zelfstandige als de opdrachtgever. In 2016 is de Wet DBA ingevoerd als vervanger van de Wet Verklaring Arbeidsrelatie (VAR). Het belangrijkste doel van de Wet DBA was om schijnzelfstandigheid tegen te gaan en de arbeidsrelatie tussen opdrachtgevers en zzp'ers duidelijker te maken. Daarnaast moest de Wet DBA er voor zorgen dat zowel opdrachtgevers als zelfstandigen gezamenlijk verantwoordelijk werden voor het vastleggen van de samenwerking. In plaats van een verklaring die alleen door de opdrachtnemer werd aangevraagd, ligt de verantwoordelijkheid nu dus bij zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer om hun arbeidsrelatie vast te leggen. De Wet DBA definieert schijnzelfstandigheid als een werkende die zich als zelfstandig presenteert, terwijl er sprake is van een gezagsverhouding tussen de werkende en de opdrachtgever. Bij de beoordeling staat de arbeidsovereenkomst centraal. Presenteert iemand zich als ondernemer, maar zijn gezag, loon en persoonlijke arbeid aanwezig, dan is juridisch sprake van een arbeidsovereenkomst. Werkt die persoon formeel als zzp'er, dan is dat schijnzelfstandigheid.

**Definitie van begrip gezag was onduidelijk waardoor wet lang niet werd gehandhaafd**  
Een groot probleem met de Wet DBA, voor het instellen van het handhavingsmoratorium, was dat de term gezag niet duidelijk gedefinieerd werd. Hierdoor creëerde de wet onduidelijkheid over wanneer er sprake was van een arbeidsovereenkomst en daarmee ook welke belastingen er van toepassing waren. Vanwege de onduidelijkheid werd er in 2016 besloten om tijdens de invoering van de wet de handhaving op te schorten, ook wel het handhavingsmoratorium genoemd. Sinds 1 januari 2025 is besloten de wet weer te handhaven, omdat, aldus het toenmalig kabinet, schijnzelfstandigheid werkenden kwetsbaar maakt, oneerlijke concurrentie veroorzaakt tussen werkenden en werkgevers en de solidariteit binnen het sociale stelsel ondermijnt. Door de handhaving te normaliseren wil het kabinet het speelveld en de balans op de arbeidsmarkt herstellen en de zekerheid voor werkenden vergroten.

## Achtergrond problematiek: bescherming zzp'ers en solidariteit sociale zekerheid centraal

Binnen de Wet DBA, het Wetsvoorstel VBAR en de commissie-Borstlap is een van de voornaamste doelen van de handhaving op schijnzelfstandigheid het beter beschermen van kwetsbare zelfstandigen, vooral diegenen die zich in het kwetsbare segment van de arbeidsmarkt bevinden en vaak min of meer gedwongen worden om als zelfstandige te werken. Daarnaast zijn er zorgen over de houdbaarheid en solidariteit van sociale verzekeringen, pensioenen en belastingen. In tegenstelling tot werknemers zijn zelfstandigen niet verplicht verzekerd voor ziekte, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Ook is een opdrachtgever niet verplicht om verschillende sociale premies af te dragen, zelfs niet wanneer in de betreffende sector voor werknemers wel collectieve regelingen bestaan. Dit creëert een risico voor de betaalbaarheid van sociale regelingen, omdat schijnzelfstandigheid kan leiden tot een afname van het draagvlak en de solidariteit binnen het socialezekerheidsstelsel. Ten slotte worden oneerlijke vormen van concurrentie tussen schijnzelfstandige en medewerkers, evenals negatieve neveneffecten zoals minder innovatie en minder investering in scholing, als belangrijke drijfveren gegeven.

## 2.2 Invulling door jurisprudentie

Door jurisprudentie zijn de begrippen gezag, loon en arbeid de afgelopen jaren ingevuld. Daarmee is beter af te bakenen wanneer sprake is van een arbeidsovereenkomst of een ondernemer, al blijft schijnzelfstandigheid nog steeds niet volledig helder gedefinieerd. De Belastingdienst heeft de jurisprudentie vertaald naar een 'holistische toets'. Voor deze holistische toets hanteert de Belastingdienst negen criteria die afgeleid zijn van het Deliveroo-arrest.<sup>2</sup> De negen criteria betreffen:

1. Werkzaamheden en werktijden: de opdrachtgever kan bepalen hoe het werk wordt verricht of wat de werktijden zijn.
2. De aard en duur van de werkzaamheden: het werk wordt gedurende langere tijd verricht en de werkende heeft een inspanningsverplichting.
3. Inbedding in de organisatie: de werkende verricht werkzaamheden die ook door werknemers worden verricht bij de betreffende organisatie en taken die structureel onderdeel zijn van de organisatie. Daarbij werkt de werkende veelal op de locatie van de opdrachtgever, maakt gebruik van diens voorzieningen en neemt regelmatig deel aan overleggen of andere personeelsactiviteiten.
4. Tot stand komen van afspraken: de opdrachtgever heeft de overeenkomst opgesteld en er was sprake van een beperkte onderhandelingsruimte bij de opdrachtnemer.
5. Het werk persoonlijk verrichten: de werkende verricht het werk persoonlijk. De werkende mag zich alleen met toestemming van de opdrachtgever laten vervangen.
6. Beloning: de vergoeding/het salaris voor het werk wordt van tevoren per uur (of per maand) afgesproken en op een vast moment overgemaakt.
7. Hoogte vergoeding: de vergoedingen zijn vergelijkbaar met het salaris dat aan werknemers wordt betaald voor gelijksoortig werk.
8. Commercieel risico: de werkende loopt weinig ondernemersrisico bij het uitvoeren van het werk en doet weinig eigen investeringen. Bijvoorbeeld omdat de opdrachtgever de kosten draagt als het werk niet goed wordt uitgevoerd.
9. Ondernemerschap: de werkende presenteert zich naar buiten toe niet als ondernemer. Bijvoorbeeld omdat de werkende zich weinig of niet aanbiedt voor andere opdrachtgevers en daarmee dus een kleine opdrachtenbasis heeft.

### Alle criteria van belang voor afweging, maar verschillen tussen casussen

Uit de jurisprudentie blijkt dat de verschillende criteria in onderling verband moeten worden beoordeeld en dat de relevantie van de criteria per casus kan verschillen. Hoe zwaar een werkafpraak (contractueel beding) meeweegt, 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. Doordat alle aspecten in

<sup>2</sup> Belastingdienst (2024). 'Toelichting Beoordeling arbeidsrelaties – Beslis- en afwegingskader'.

samenhang worden bekeken is er niet één enkel feit of één enkele omstandigheid die beslissend is in de beoordeling van schijnzelfstandigheid.

### 2.3 Wet VBAR

#### **Belangrijkste aanpassingen zijn een rechtsvermoeden en een toetsingskader**

Het nieuwe Wetsvoorstel VBAR is bedoeld om enkele van de belangrijkste problemen die de Wet DBA heeft op te lossen. De twee belangrijkste veranderingen ten opzichte van de Wet DBA zijn: (1) de toevoeging van een rechtsvermoeden van een arbeidsovereenkomst bij een uurtarief van € 36 per uur of minder, en (2) een wettelijke verduidelijking van 'werken in dienst van.' Het eerste onderdeel, het rechtsvermoeden van een arbeidsovereenkomst, betreft een weerlegbaar rechtsvermoeden, waarbij de bewijslast bij de opdrachtgever ligt. Er komt dus niet vanzelf een arbeidsovereenkomst tot stand; wel kan de (kwetsbare) werkende bij een tarief onder de vastgestelde grens een beroep doen op dit vermoeden en zo eenvoudiger aanspraak maken op werknemersrechten. Ter verduidelijking: een uurtarief boven € 36 leidt niet automatisch tot het vermoeden dat iemand zelfstandig werkt; voor hogere tarieven geldt dus géén omgekeerd rechtsvermoeden. Het rechtsvermoeden geldt bovendien niet als de opdrachtgever een particulier is die niet handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf. Het tarief van € 36 per uur wordt met de tijd geïndexeerd op basis van hetzelfde percentage als het wettelijk minimumloon en naar boven afgerond.

#### **Wettelijk toetsingskader: afweging tussen werknemerschap en zzp'erschap**

Voor het tweede onderdeel verduidelijking van de term 'werken in dienst van' is het idee om in plaats van de holistische toets gebruik maken van een wettelijk toetsingskader. In het Wetsvoorstel VBAR staat dat bij de beoordeling van een concrete arbeidsrelatie wordt gekeken of een klus meer kenmerken van werken als werknemer dan werken als zzp'er bevat. Daarnaast wordt buiten de opdracht om ook gekeken naar het ondernemerschap van de zelfstandige.

Het wetsvoorstel VBAR stelt dat iemand een indicatie als werknemer (W) heeft wanneer er sprake is van arbeid onder werkinhoudelijke of organisatorische sturing door de werkgevende.<sup>3</sup> De concrete indicaties die hieruit voortvloeien zijn:

1. De werkgevende is bevoegd om aanwijzingen en instructies te geven over de wijze waarop de werkende de werkzaamheden moet uitvoeren en de werkende moet deze ook opvolgen.
2. De werkgevende heeft de mogelijkheid de werkzaamheden te controleren en is bevoegd hierop in te grijpen.
3. De werkzaamheden worden verricht binnen het organisatorisch kader van de organisatie van de werkgevende.
4. De werkzaamheden hebben een structureel karakter binnen de organisatie.
5. De werkzaamheden worden zij-aan-zij verricht met werknemers die soortgelijke werkzaamheden verrichten.

Het wetsvoorstel VBAR stelt dat iemand een indicatie als zzp'er (Z) heeft wanneer de arbeid voor eigen rekening en risico wordt verricht. De concrete indicaties die hieruit voortvloeien zijn:

1. De financiële risico's en resultaten van de werkzaamheden bij de werkende liggen.
2. De werkende zorgt voor een herkenbare en zelfstandige uitvoering van de werkzaamheden (bv. Eigen gereedschap).
3. De werkende een specifieke opleiding, vaardigheid, ervaring of kennis bezit, die in de organisatie van de werkgevende niet structureel aanwezig is.
4. De opdracht van korte duur en/of een beperkt aantal uur per week is.
5. Er kenmerken zijn dat de werkende buiten de specifieke klus óók echt als ondernemer actief is voor soortgelijke werkzaamheden (extern ondernemerschap - bv. acquisitie, administratie, aansprakelijkheid, branding etc.).

Indien W geheel ontbreekt, dan kan een opdracht uitgevoerd worden door een zzp'er (buiten dienstbetrekking). Indien W (deels) aanwezig is, dan dient naar Z gekeken te worden. Indien criteria Z niet zwaar genoeg tegenwicht biedt, dan kan een opdracht niet 'buiten dienstbetrekking' gedaan worden.

---

<sup>3</sup> Werkgevende is de verzamelnaam voor werkgevers en opdrachtgevers.

Het Wetsvoorstel VBAR codificeert voornamelijk de geldende Wet DBA. De criteria die bepalen of er sprake is van schijnzelfstandigheid zijn bij zowel de Wet DBA als bij het wetsvoorstel VBAR nagenoeg hetzelfde. Het belangrijkste verschil tussen de twee wetten ligt hem in de manier waarop de verschillende criteria in de praktijk gewogen worden en de intreding van het rechtsvermoeden.

De wet VBAR zou oorspronkelijk per 1 juli 2025 in werking treden. In november 2024 heeft de afdeling Advisering van de Raad van State, gewezen op de tekortkomingen van het wetsvoorstel. Op basis hiervan is het wetsvoorstel aangepast en op 7 juli 2025 ingediend. Daardoor is nu het streven om de wet per 1 juli 2026 in werking te laten treden, uitgaande van publicatie van de VBAR in het Staatsblad rond 1 april 2026. Het uitgangspunt voor het testen van schijnzelfstandigheid is vooralsnog gebaseerd op de Wet DBA.

### **Aansprakelijkheid in de bouw en infra**

Bij het werken met zzp'ers in de bouw en infra speelt aansprakelijkheid een belangrijke rol. Opdrachtgever en opdrachtnemer beoordelen samen de arbeidsrelatie om schijnzelfstandigheid te voorkomen. Blijkt achteraf dat sprake was van een arbeidsovereenkomst, dan kan dit leiden tot naheffingen en terugbetalingen. De Belastingdienst kan de opdrachtgever aanspreken voor de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw, de premies voor volksverzekeringen en werknemersverzekeringen, de inkomstenbelasting en eventuele belastingrente.

De opdrachtgever kan de inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen terugvragen, voor zover de zzp'er die niet zelf heeft afgedragen. Verhaalt de opdrachtgever deze bedragen op de zzp'er, dan kan de zzp'er dit bij de Belastingdienst terugvragen. Daarnaast mag de opdrachtgever de belastingrente en 50% van de premie Werkhervattingskas op de zzp'er verhalen. Wordt de zzp'er als werknemer aangemerkt, dan vervallen de ondernemersfaciliteiten. De kostenafrek, ondernemersafrek, mkb winstvrijstelling en investeringsafrek moeten dan door de zzp'er worden terugbetaald. Zie bijlage B voor een rekenvoorbeeld. Over btw-terugbetaling heeft de Belastingdienst nog geen definitief standpunt ingenomen. Tot slot geldt dat er in 2025 nog geen boetes worden opgelegd.

Schijnzelfstandigheid heeft ook gevolgen voor het pensioen van de zzp'er. Bij kwalificatie naar een arbeidsovereenkomst geldt 'geen premie, wel recht.' Het pensioenfonds registreert met terugwerkende kracht, inclusief aanspraken en rendement. Voor pensioenfonds betekent dit dat zij de ontbrekende premies bij de (voormalige) werkgever kunnen innen. Hiervoor hebben zij wettelijke bevoegdheden, zoals het opleggen van dwangbevelen bij achterstallige betalingen. Voor de zzp'er is dit vaak gunstig, omdat alsnog pensioenrechten kunnen worden geclaimd over de looptijd van de opdracht, ook als er destijds geen premies zijn betaald. Tot slot speelt de cao een rol. Zzp'ers zijn niet aan een cao gebonden. Werkgevers die wel onder een cao vallen, moeten die naleven. Dit werkt door in de inzet van zzp'ers en kan door vakbonden worden afgedwongen.

#### *Ketenaansprakelijkheid*

In de bouw geldt ketenaansprakelijkheid. De regeling voorkomt misbruik bij de afdracht van loonheffingen en maakt de aannemer aansprakelijk voor de loonheffingen van onderaannemers. Bij dooruitbesteding strekt die aansprakelijkheid zich uit over de hele keten. Als schijnzelfstandigheid wordt vastgesteld en de onderaannemer niet betaalt of failliet gaat, kan de Belastingdienst de hoofdaannemer aanspreken. Ook als de hoofdaannemer niet op de hoogte was, blijft hij juridisch onderdeel van de keten en kan hij toch aansprakelijk worden gesteld.

## 3 Schijnzelfstandigheid in de bouwnijverheid

Hoofdstuk 3 beschrijft hoe het zzp-landschap in de bouwnijverheid er in 2024 uitzag en brengt empirisch in kaart waar de belangrijkste risico's op schijnzelfstandigheid lagen. Hierbij gaat paragraaf 3.1 in op het aantal zzp'ers in de bouwnijverheid en op de beroepen en herkomst van deze zzp'ers. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 aan de hand van 10 indicatoren onderzocht welke kenmerken zzp'ers in de bouwnijverheid hebben. Tot slot wordt in paragraaf 3.3 aan de hand van deze indicatoren nader ingegaan op de vraag hoe groot de risico's op schijnzelfstandigheid onder zzp'ers in de bouwnijverheid zijn.

### 3.1 Zzp'ers in de bouwnijverheid

In deze paragraaf wordt ingegaan op het aantal zzp'ers en op de beroepen en herkomst van deze zzp'ers. Dit wordt gedaan op basis van EIB-enquêtes onder zzp'ers en werkgevers en publiek beschikbare informatie. De doelstelling is om een algemeen beeld te krijgen van de populatie zzp'ers in de bouwnijverheid.

#### EIB-enquête onder zzp'ers in de bouw: doelgroep en steekproefffecten

Hoofdstuk 3 is voornamelijk gebaseerd op de Monitor Zzp'ers Bouw, een enquête onder zelfstandigen zonder personeel in de bouwnijverheid.<sup>4</sup> De meting vond plaats tussen april en oktober 2025 en heeft betrekking op ontwikkelingen in het jaar 2024. Voor het onderzoek is een steekproef getrokken van circa 24.000 zzp'ers uit een populatie van ongeveer 221.000 eenmanszaken die in Nederland staan ingeschreven in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. De Kamer van Koophandel onderscheidt actieve en niet actieve eenmanszaken. In de analyse van de risico indicatoren voor schijnzelfstandigheid zijn uitsluitend actieve zzp'ers opgenomen. De uitkomsten zijn gewogen naar sector en naar het totaal van de populatie. Er wordt onderscheid gemaakt tussen drie sectortypen conform de Standaard Bedrijfsindeling 2008 van het CBS, namelijk algemene bouw (SBI 41), grond water en wegenbouw (SBI 42) en gespecialiseerde bouw (SBI 43).

Zoals bij iedere steekproef kunnen de resultaten beïnvloed worden door steekproefffecten. De uitkomsten zijn daarom getoetst aan jaarlijks terugkerende onderzoeken van het EIB onder zzp'ers en in verdiepende interviews tegen het licht gehouden. Deze vergelijkingen bevestigen het gevonden beeld en geven daarmee vertrouwen in de resultaten. De enquête is echter uitsluitend uitgezet onder in Nederland werkzame zzp'ers en is in het Nederlands afgenomen. Niet Nederlands sprekende (buitenlandse) zzp'ers maken geen deel uit van dit onderzoek. In 2023 werkten er bijna 50.000 in het buitenland geboren zelfstandigen in de bouw.<sup>5</sup> Ongeveer de helft van dit aantal woonde al meer dan 8 jaar in Nederland en heeft mogelijk de Nederlandse nationaliteit. Een gedeelte van deze groep vertoont vermoedelijk veel gelijkenis met in Nederland geboren zelfstandigen. Voor meer informatie over de aantallen in het buitenland geboren zzp'ers in de bouw zie bijlage C.

<sup>4</sup> EIB (2025). 'Monitor Zzp'ers Bouw'.

<sup>5</sup> Dit zijn zowel zelfstandigen met als zonder personeel.

## Er waren in 2024 circa 194 duizend zzp'ers actief in de bouwnijverheid

Volgens de inkomensstatistiek van het CBS waren er in 2024 circa 220 duizend zzp'ers actief in de bouwnijverheid. Voor een deel bestond dit uit zzp'ers hun voornaamste inkomen op basis van een baan als werknemer behaalde en van wie het zijn van zzp'er dus een nevenactiviteit was. In 2024 waren er circa 194 duizend personen in de bouwnijverheid die hun voornaamste inkomen verdiende als zzp'er.<sup>6</sup> Hierbij moet opgemerkt worden dat er verschillende bronnen zijn met betrekking tot het aantal zzp'ers in de bouw (zie blauw kader hieronder).

### Verschillende statistieken over aantallen zzp'ers

Het CBS heeft verschillende statistieken over zzp'ers in de bouwnijverheid. Deze statistieken verschillen op basis van bron en methodologie. Op basis van de Enquête Beroepsbevolking waren er circa 132 duizend zzp'ers actief in de bouw in 2024. Echter lijkt deze enquête het totaalbeeld te onderschatten door onder andere steekproefeffecten, onbekende SBI codes, het peilmoment en de vraagstelling. Een andere bron is het integraal inkomens- en vermogensonderzoek van het CBS. Hieruit blijkt dat er in 2024 in totaal circa 220 duizend zzp'ers in de bouwnijverheid actief waren. Een deel van deze zzp'ers had echter ook een baan als werknemer waar zij hun hoofdkomen vandaan haalde. Circa 194 duizend zelfstandigen in de bouw verdiende hun voornaamste inkomen als zzp'er. Deze statistiek is gebaseerd op integrale data van de Belastingdienst en op basis van een heel jaar, en geeft daarom waarschijnlijk een beter totaal beeld dan de Enquête Beroepsbevolking.

### Slechts 1% van de zzp'ers geeft aan zzp'er te zijn vanwege wens van werkgever

Uit de zzp-enquête van het EIB blijkt dat bijna driekwart van de zzp'ers eerder in loondienst werkte. Van hen was 55% al actief in de bouwnijverheid en ongeveer 20% geeft aan afkomstig te zijn uit een andere bedrijfstak. Dat een zzp'er oorspronkelijk werknemer was, kan erop wijzen dat de overstap naar zelfstandigheid niet altijd een bewuste ondernemerskeuze is geweest. Het kan soms namelijk het gevolg van zijn van de voorkeur van een werkgever. Tegelijkertijd laat de zzp-enquête zien dat de meeste zzp'ers vooral positieve motieven hebben om zelfstandig te werken. Zo wordt 'vrijheid om naar eigen inzicht te werken' aangegeven als de belangrijkste reden om zzp'er te zijn. Daarnaast worden 'de mogelijkheid om de eigen tijd in te delen' en 'de kans om het vakmanschap beter tot uiting te brengen' als tweede en derde meest voorkomende reden genoemd. Minder dan 5% geeft aan niet uit eigen keuze zzp'er te zijn geworden en in slechts 1% van de antwoorden wordt 'de wens van de voormalige werkgever' als belangrijke reden aangegeven. Dit beeld komt overeen met onderzoek van Ipsos I&O in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid.<sup>7</sup> Daarin noemt 70% onafhankelijkheid als belangrijkste reden om als zzp'er te werken, terwijl slechts 6% aangeeft dat dit gebeurde omdat opdrachtgevers of werkgevers dit wilden.

### Zzp'ers hebben voornamelijk bouwplaatsberoepen

Als gekeken wordt naar het beroep dat zzp'ers uitvoeren valt op dat dit naar verhouding veel bouwplaatsberoepen betreft en maar in beperkte mate uta-functies (figuur 3.1).<sup>8</sup> Binnen de bouwplaatsberoepen kan een onderverdeling worden gemaakt in clusters die samenhangen met het type werkzaamheden, de belangrijkste opdrachtgevers en de fase van het bouwproject waarin zij actief zijn.<sup>9</sup> Hierbij valt ten eerste op dat het grootste deel van de zzp'ers beroepen uitvoeren die voornamelijk in de b&u actief zijn en maar in beperktere mate een beroep uitvoeren die voornamelijk in de gww wordt toegepast. Daarnaast valt ook op dat er een grote verscheidenheid aan bouwplaatsberoepen zijn, waarbij het beroep 'timmerman' het grootste is.

<sup>6</sup> Dit is een voorlopig cijfer.

<sup>7</sup> Ipsos I&O (2024). 'Monitor Schijnzelfstandigheid'.

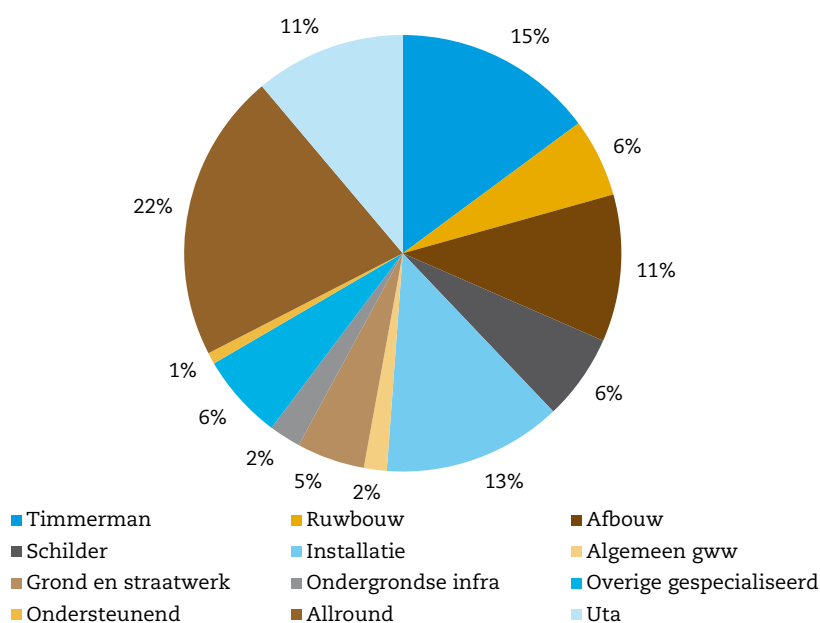
<sup>8</sup> Hierbij moet wel worden opgemerkt dat zzp'ers met een administratieve beroep die voornamelijk voor bedrijven in de bouwnijverheid werken eventueel volgens de statistieken aan de zakelijke dienstverlening worden toegekend en niet aan de bouwnijverheid. Deze zzp'ers vallen dus buiten de scope van dit onderzoek.

<sup>9</sup> In bijlage D is een overzicht gemaakt van de type beroepen die vallen onder de verschillende clusters.

### Analyse schijnzelfstandigheid op het niveau van beroepsgroep

Uit gesprekken en deskresearch blijkt dat de factoren die het risico op schijnzelfstandigheid verhogen vooral tussen beroepsgroepen variëren en veel minder binnen een beroepsgroep.<sup>10</sup> Factoren als duurgraad van opdrachten, type werkzaamheden, de manier van samenwerken en de mate van autonomie hangen namelijk sterk samen met het beroep dat een zzp'er uitoefent. Zo beschikken stukadoors, tegelzetter en metselaars doorgaans over veel eigen autonomie. Hun werk heeft een specialistisch karakter en kan vaak grotendeels zelfstandig worden uitgevoerd. Betonwerkers en de bouwplaats hulp werken daarentegen meestal op grote bouwplaatsen, onder leiding van een voorman en in teamverband. Voor vaklieden in de gww, zoals grondwerkers, geldt een vergelijkbare situatie. Zij werken veelal op grootschalige projecten met zware machines die niet in eigendom van een zelfstandige zijn, wat hun afhankelijkheid van de opdrachtgever vergroot. Timmermannen vormen een uitzondering. Hun opdrachten lopen uiteen van repetitief werk op grote nieuwbouwprojecten tot zeer specialistische activiteiten of afwerking binnenshuis. Daarbij is onderscheid nodig tussen vakbekwame specialisten en ongeschoolde krachten.

Figuur 3.1 Aantal zzp'ers in de bouwnijverheid verdeeld naar type beroepsgroep



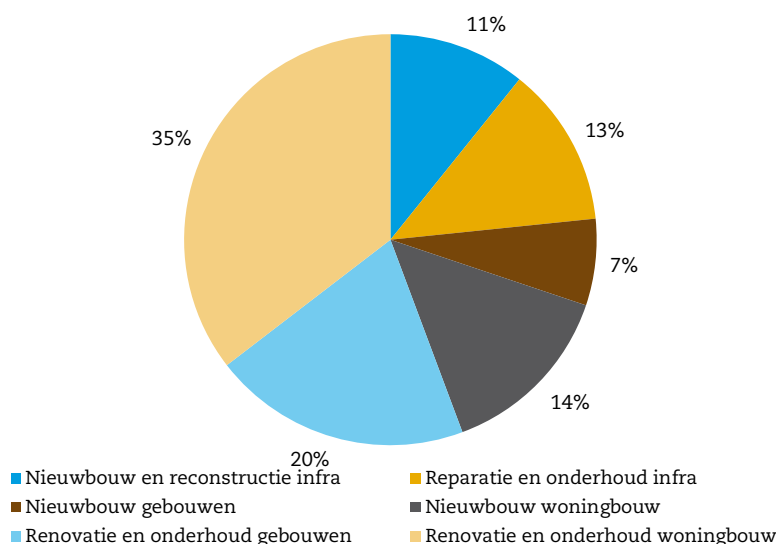
Bron: EIB

### Zzp'ers werken naar verhouding veel aan bestaande woningen en gebouwen

De omzetverdeling van zzp'ers naar type activiteiten laat zien dat driekwart van de omzet afkomstig is uit de b&u (figuur 3.2). Binnen de b&u komt ruim 70% van de omzet uit werkzaamheden aan bestaande woningen en gebouwen en het overige deel uit de nieuwbouw. In de gww is meer dan de helft van de omzet toe te schrijven aan reparatie en onderhoud van infrastructuur, terwijl minder dan de helft van de omzet uit nieuwbouw en reconstructie vandaan komt.

<sup>10</sup> Volgens de jurisprudentie wordt schijnzelfstandigheid niet op persoonsniveau bepaald, maar per opdracht dat een zzp'er uitvoert. Dit kan in de praktijk er toe leiden dat een zzp'er voor een deel van zijn werkzaamheden als schijnzelfstandige kan worden aangemerkt en voor een deel van zijn werk als echte zelfstandige. Doordat in deze studie een schatting van schijnzelfstandigheid op sectorniveau wordt gegeven, maakt dit onderscheid op individueel niveau voor de analyse niet.

Figuur 3.2 Aandeel omzet naar type activiteit in 2024



Bron: EIB

### Naar schatting een kwart van zzp'ers is van buitenlandse komaf

Op basis van de Migrantenmonitor van het CBS is bekend dat in 2023 49.800 die in het buitenland geboren personen hun hoofdinkomen als zelfstandige in de bouwnijverheid behaalde.<sup>11</sup> Dit betekent dat, op basis van het landelijk totaal, ongeveer een kwart van de zelfstandigen in 2023 van buitenlandse komaf was. Aan de hand van deze cijfers schat het EIB dat in 2024 circa 48 duizend in het buitenland geboren zelfstandigen zonder personeel actief waren in de bouwnijverheid. Het gaat hierbij dus om personen die zelf buiten Nederland zijn geboren, waaronder ook mensen die al decennialang in Nederland wonen en de Nederlandse taal goed beheersen. De grootste groepen hebben een Oost-Europese of Turkse achtergrond. Meer informatie m.b.t. statistieken omtrent buitenlandse zzp'ers is beschikbaar in bijlage C.

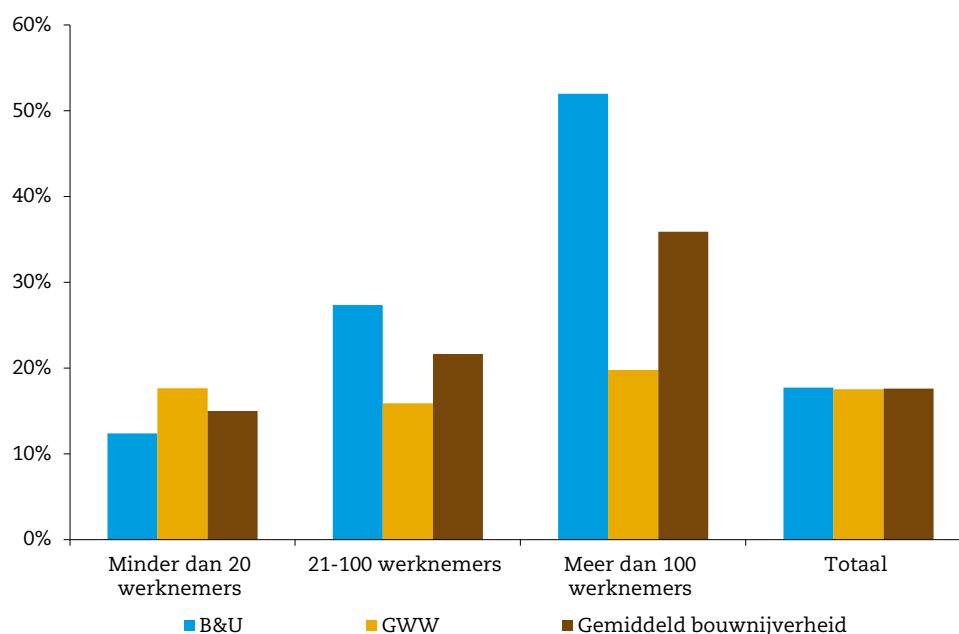
### Buitenlandse zzp'ers: hoger risico op schijnzelfstandigheid

Alhoewel buitenlandse zzp'ers een lastig te traceren groep is, en ook niet in onze enquête voorkomt, blijkt uit diepte-interviews dat zij waarschijnlijk relatief meer kans hebben om als schijnzelfstandige te worden geduid. Buitenlandse zzp'ers werken vaker via constructies die sterk lijken op die van uitzendkrachten, wat de kans vergroot dat de Belastingdienst dit als schijnzelfstandigheid beoordeelt. Daarnaast is het voor deze groep vaak lastiger om aan de criteria van ondernemerschap te voldoen. Taalbarrières, beperkte kennis van de Nederlandse wet- en regelgeving en een kleiner netwerk maken het lastiger om zelfstandig opdrachten te verwerven. Daardoor zijn buitenlandse zzp'ers relatief vaker afhankelijk van tussenpersonen of van een beperkt aantal bouw- en infrabedrijven voor hun werk.

<sup>11</sup> <https://dashboards.cbs.nl/migrantenmonitor/>, CBS November 2025.

**Van de zzp'ers die een aannemer inhurde kwam bijna een vijfde via een tussenpersoon**  
 Bouw en infrabedrijven gaven aan dat ze bijna een vijfde van de ingehuurde zzp'ers in 2024 verkregen via een tussenpersoon (figuur 3.3). Daarbij zijn duidelijke verschillen zichtbaar naar grootteklasse van het bedrijf. Middelgrote en grotere b&u-bedrijven huren een groter aandeel zzp'ers via een tussenpersoon in dan kleine b&u-bedrijven. Bij de gww is een ander beeld te zien. Daar huren de kleinere gww-bedrijven ongeveer evenveel zzp'ers in via een tussenpersoon als grotere bedrijven.

**Figuur 3.3 Aandeel van ingehuurde zzp'ers door bouw en infrabedrijven dat via tussenpersonen wordt verkregen, uitgesplitst naar b&u en gww en grootteklasse (aantal arbeidsjaren) in 2024**

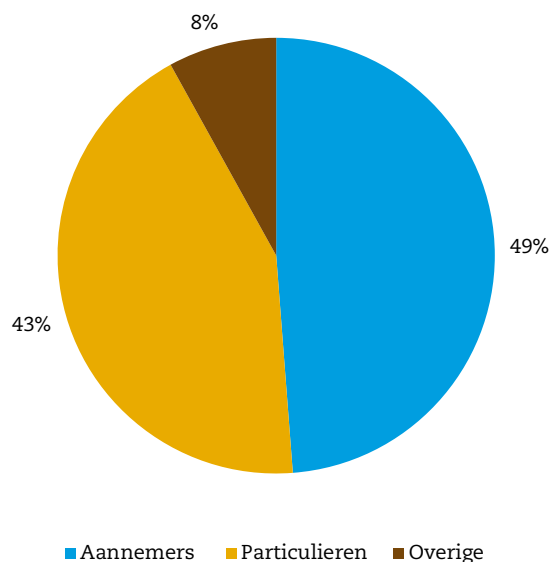


Bron: EIB

**Aannemers en particulieren belangrijkste opdrachtgeverscategorieën**

Aannemers en particulieren vormen veruit de belangrijkste opdrachtgeverscategorieën voor zzp'ers. Uit de enquête onder zzp'ers blijkt dat de helft van de omzet van zzp'ers van aannemers vandaan komt en dat ruim 40% van de omzet bij particulieren vandaan komt. Slechts minder dan 10% van de omzet komt van andere zakelijke opdrachtgevers vandaan (figuur 3.4). Zakelijke opdrachtgevers zijn onder meer woningcorporaties, overheden, leveranciers, investeerders en zakelijke eigenaren of gebruikers van gebouwen.

Figuur 3.4 Aandeel omzet naar type opdrachtgever in 2024



Bron: EIB

### 3.2 De structuur van schijnzelfstandigheid in de bouwnijverheid

Om inzicht te krijgen in de karakteristieken van zzp'ers in de bouw, maken wij in dit onderzoek een expliciete vertaalslag van het juridische beoordelingskader naar een set empirische indicatoren. Uitgangspunt zijn de negen criteria afgeleid van het Deliveroo-arrest, de Wet DBA, jurisprudentie en de ondernemerscheck van de Belastingdienst.<sup>12</sup> Deze criteria gaan vaak over moeilijk observeerbare elementen zoals gezag, inbedding in de organisatie en de aard van de beloning. In het Deliveroo-arrest is juist deze kwalitatieve weging centraal komen te staan. Dat maakt de beoordeling juridisch scherp, maar niet direct geschikt voor kwantitatieve analyse. Om deze juridische criteria systematisch te kunnen onderzoeken in een enquête, zijn de negen punten geoperationaliseerd tot tien meetbare indicatoren die samen de strekking van deze negen punten dekken.<sup>13</sup> Het is dus niet zo dat 1 indicator 1 criteria dekt, maar dat 1 indicator soms relevantie heeft voor meerdere criteria. Zo ontstaat een beeld van de karakteristieken van zzp'ers in de bouw dat de juridische logica volgt en tegelijk aansluit bij de werkelijkheid in de bouwsector.

#### Tien operationele indicatoren op basis van bekende criteria

De tien operationele indicatoren brengen de belangrijkste karakteristieken in kaart van zzp'ers in de bouwnijverheid. Voor de overzichtelijkheid zijn de indicatoren gegroepeerd in vier categorieën: het uurtarief, de afhankelijkheidsindicatoren, investeringsindicatoren en gedragsindicatoren. In het hele rapport worden de indicatoren met vaste nummers aangeduid en steeds in dezelfde volgorde gepresenteerd. De indicatoren worden weergegeven in tabel 3.1 en in tabel 3.2 zijn deze indicatoren verdeeld in de 9 punten uit het Deliveroo-arrest.

<sup>12</sup> Belastingdienst (2024). 'Toelichting Beoordeling arbeidsrelaties – Beslis- en afwegingskader'.

<sup>13</sup> Deze tien indicatoren geven een samenhangend maar niet volledig uitputtend beeld. Zij signaleren specifieke aspecten van de zzp'ers, zonder alle mogelijke situaties in de praktijk te kunnen afdekken.

**Tabel 3.1** Overzichtstabel van indicatoren, uitgesplitst naar type indicator.

#	Categorie	Indicator
1	Uurtarief	Het uurtarief van de zzp'er.
2	Afhankelijkheid	Het aantal opdrachtgevers.
3	Afhankelijkheid	Het aandeel omzet van belangrijkste opdrachtgever.
4	Investeringen	Investeringen in bedrijfsmiddelen (gebouwen, machines, kranen, voertuigen of installaties).
5	Investeringen	Gebruikmaken van machines van de opdrachtgever en van diens gereedschap.
6	Investeringen	Het investeren in eigen scholing.
7	Gedrag	Het onderhandelen over het tarief.
8	Gedrag	Verantwoordelijkheid voor herstel van bepaalde fouten. <sup>14</sup>
9	Gedrag	Vrijheid bij de uitvoering van de opdracht (technische keuzes, planning, vervanging of uitvoering).
10	Gedrag	Verdeling van de werktijd (uitvoering t.o.v. ondernemerstaken).

Bron: EIB

**Tabel 3.2** Onderverdeling indicatoren over negen punten Deliveroo-arrest

Deliveroo-arrest punten	Indicatoren #
1. Werkzaamheden en werktijden	9
2. De aard en duur van de werkzaamheid	2 en 3
3. Inbedding in de organisatie	2, 3, 4, 5, en 6
4. Tot stand komen van afspraken	7 en 9
5. Het werk persoonlijk verrichten	9
6. Beloning	1 en 7
7. Hoogte van de vergoeding	1
8. Commercieel risico	8
9. Ondernemerschap	1, 2, 3, 4, 5, 6 en 10

Bron: Belastingdienst, Hoge Raad, EIB

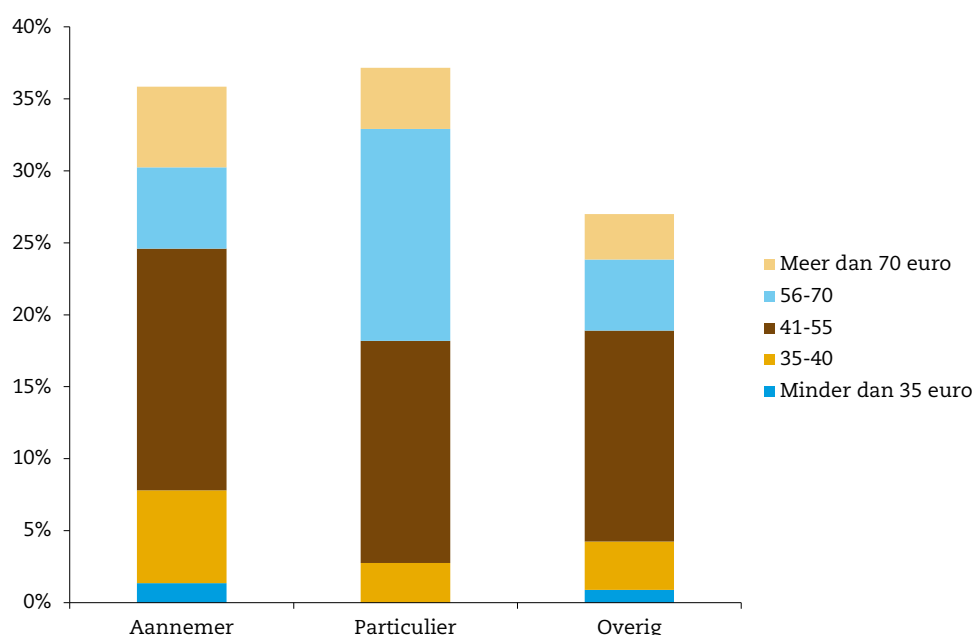
### 3.2.1 Uurtarief

Het uurtarief (indicator 1) is een belangrijk element om de arbeidsrelatie te duiden: onder het Wetsvoorstel VBAR roept een tarief van ten hoogste € 36 per uur een weerlegbaar civielrechtelijk rechtsvermoeden van werknemerschap op en wijst daarmee op verhoogd risico. Daarnaast vergroot een laag tarief de kwetsbaarheid van zelfstandigen: vooral werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt hebben vaak een onzeker en te laag inkomen, beperkte onderhandelingsmacht en onvoldoende mogelijkheden om buffers voor ziekte en pensioen op te bouwen. In de totale markt rekende in 2024 ongeveer 2% minder dan €35 per uur. Bij

<sup>14</sup> Het gaat hier specifiek om de volgende fouten: ontwerpfouten, constructiefouten, omgevings schade, te laat opleveren werk, coördinatiefouten, veiligheidsincidenten en materiaal fouten.

zelfstandigen die vooral voor aannemers werken is dit 5 procentpunt. In het kader van kwetsbare schijnzelfstandigen liggen de risico's duidelijk in dit segment. Tegelijk blijft het algehele risico in de bouw beperkt, omdat de overgrote meerderheid van de zzp'ers bij dit criterium boven deze ondergrens verdient. Ook uit de gesprekken met bouw- en infrabedrijven komen signalen dat zzp'ers vaak meer dan medewerkers verdienen en de tarieven in de bouw meestal boven, en vaak zelfs ruim boven, de ondergrens van € 36 per uur liggen. Bouw en infra bedrijven geven tevens aan dat een zzp'er over het algemeen ook niet perse goedkoper is dan een werknemer. Zo ontvangt op basis van onze data 90% een tarief van € 41 of meer (figuur 3.5). Wanneer we alleen kijken naar de groep die voor particulieren werkt, geldt dit zelfs voor ruim 95%. Voor zzp'ers die voor aannemers werken, is dit aandeel lager: zo'n 80% ontvangt € 41 of meer.

**Figuur 3.5** Verdeling uurtarief per zzp'er naar type opdrachtgever in 2024



Bron: EIB

### 3.2.2 Opdrachtgeversafhankelijkheid

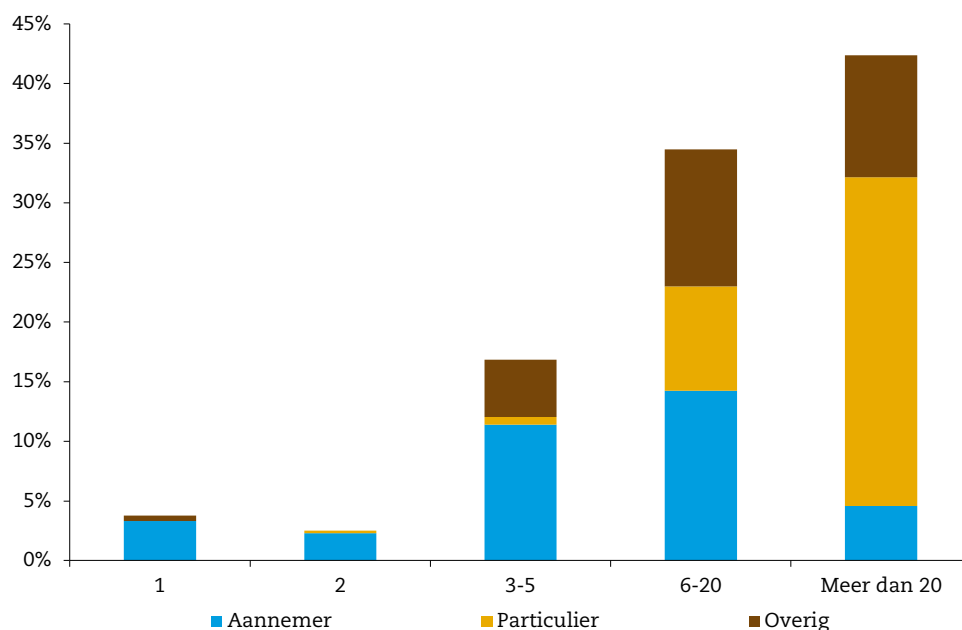
Het aantal opdrachtgevers en de mate waarin de omzet bij één opdrachtgever is geconcentreerd zijn belangrijke kenmerken van de arbeidsrelatie, dit zijn indicator 2 en 3. Werkt een zzp'er voor meerdere opdrachtgevers en komt een klein deel van de omzet van één partij, dan is de afhankelijkheid en kans op inbedding kleiner en zijn de werkzaamheden minder structureel; het omgekeerde is ook waar.

#### Aantal opdrachtgevers

Binnen de bouwnijverheid loopt het aantal opdrachtgevers per zzp'er in de bouw sterk uiteen. Slechts een klein deel van de zzp'ers werkte in 2024 voor slechts één of twee opdrachtgevers (ruim 5%), terwijl het merendeel juist een hoger aantal opdrachtgevers kende (figuur 3.6). Ongeveer 40% werkte voor drie tot tien opdrachtgevers en bijna een derde zelfs voor twintig tot vijftig opdrachtgevers. Zzp'ers die voornamelijk voor aannemers werken, hebben vaker een beperkter aantal opdrachtgevers. Binnen deze groep bevindt 60% zich in de categorie met drie

tot tien opdrachtgevers en 15% heeft één of twee opdrachtgevers. Bij zzp'ers die voornamelijk voor particulieren werken, is de spreiding veel groter. Het grootste deel (65%) werkt hier voor tien tot vijftig opdrachtgevers. De groep die zowel voor overige zakelijke opdrachtgevers werkt, zit hier tussenin, waarbij het aantal opdrachtgevers voor 75% tussen de zes en vijftig ligt.

**Figuur 3.6** Verdeling aantal opdrachtgevers per zzp'er naar type opdrachtgever in 2024

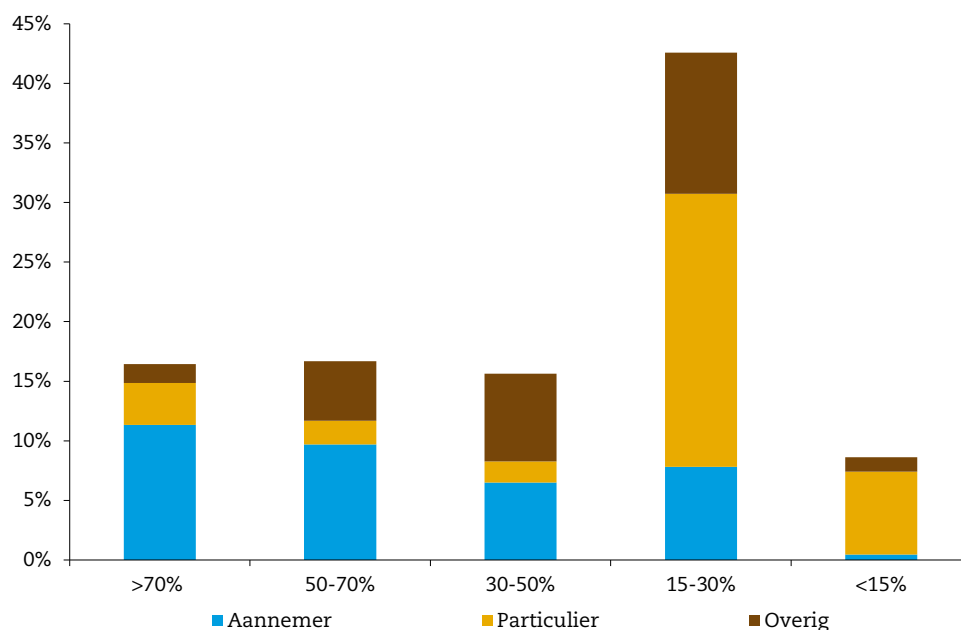


Bron: EIB

### Omzetconcentratie

15% van de zzp'ers realiseert 70% of meer van zijn omzet van één opdrachtgever (figuur 3.7) en ruim 30% van de zzp'ers realiseert 50% of meer van zijn omzet bij de belangrijkste opdrachtgever. Kijken we naar de verschillen per type opdrachtgever, dan zien we een vergelijkbaar patroon, vooral de groep die voornamelijk voor aannemers werkt is sterk afhankelijk van enkele opdrachtgevers. Binnen deze groep haalt ongeveer 60% van de zzp'ers 50% van zijn omzet bij één opdrachtgever vandaan en een derde zelfs meer dan 70% van zijn omzet. Bij zzp'ers die voornamelijk voor particulieren werken, is dit beeld omgekeerd. Binnen deze groep haalt 80% maximaal 30% van de omzet bij één opdrachtgever. De groep die voor overige zakelijke opdrachtgevers werkt laat een meer gespreid beeld zien, met zowel sterk afhankelijke als zeer gespreide inkomensstromen.

**Figuur 3.7** Verdeling aandeel omzet belangrijkste opdrachtgever per zzp'er naar type opdrachtgever in 2024



Bron: EIB

Deze resultaten lijken te duiden op een sterke vervlechting van een groep zzp'ers met belangrijke opdrachtgevers. Wel moet dit in de context worden geplaatst in de praktijk van de bouw. De bouw is voor een groot deel gebaseerd op projectmatig werk. Opdrachten duren vaak maanden of zelfs jaren en zijn gekoppeld aan de oplevering van een project. Daardoor kan het logisch zijn dat een zzp'er gedurende langere tijd slechts één opdrachtgever heeft en een groot deel van de omzet uit dat project realiseert. Dit wijkt bijvoorbeeld sterk af van sectoren zoals de creatieve sector (ontwerpers, fotografen, journalisten), waar opdrachten doorgaans kortlopend zijn en zelfstandigen veel sneller wisselen van opdrachtgever of klant.

### 3.2.3 Investerings

Investerings in scholing en materieel zijn gelinkt aan gezag, arbeid en loon. Een zzp'er die zelf opleidingen, gereedschap, machines en vervoer bekostigt, bepaalt in hoge mate hoe het werk wordt ingericht en met welke middelen het wordt uitgevoerd. Het gezag over de arbeid ligt dan vooral bij de zelfstandige en de beloning dient als een ondernemingsinkomen waarin deze investeringen en de gepaarde risico's moeten worden terugverdiend. In dit onderzoek worden deze aspecten beschreven met drie investeringsindicatoren, het betreft indicatoren 4, 5 en 6 uit tabel 3.1.

Blijft investeren uit en maakt de werkende structureel gebruik van materieel, gereedschap en scholing die de opdrachtgever aanbiedt, dan kan een aanwijzing zijn voor schijn-zelfstandigheid. De opdrachtgever bepaalt dan mogelijk de middelen en voorwaarden waaronder wordt gewerkt en draagt een deel van het financiële risico. De betreffende voorzieningen vormen een aanwijzing dat mogelijk sprake is van een arbeidsovereenkomst in plaats van zelfstandigheid. Daarbij geldt wel dat het gebruik van materieel of gereedschap van de opdrachtgever op grote bouwplaatsen, waar middelen om veiligheids- of organisatorische redenen worden gedeeld, minder onderscheidend is.

#### **Investeren in bedrijfsmiddelen**

Het aandeel zzp'ers dat helemaal niet investeert in bedrijfsmiddelen is met bijna 20% relatief groot. Vooral zzp'ers die voor particulieren werken trekken dit cijfer omhoog (20% binnen deze groep), al liggen de andere groepen ook rond de 15%. Daartegenover staat dat circa 75% investeert in materieel zoals voertuigen of machines, waarbij de verschillen naar type opdrachtgever beperkt zijn (bij aannemers 70%, bij particulieren 75% en bij overige zakelijke opdrachtgevers 80%). De mate van investeren in materieel wijst hiermee op ondernemersgedrag, al is de groep die in zwaardere bedrijfsmiddelen investeert met nog geen 5% beperkt. Dit is echter niet vreemd, omdat dergelijke apparatuur vaak aan specifieke eisen moet voldoen. Gesprekken met bouw- en infrabedrijven bevestigen het beeld dat machines aan strikte veiligheidseisen moeten voldoen, waardoor deze niet eenvoudig door zzp'ers zelf kunnen worden ingebracht. Hierbij moet wel worden aangetekend dat er geen specifieke periode genoemd in de enquête, wat helaas tot interpretatiegevoeligheden leidt. Het kan hier gaan om zzp'ers die recent geen investeringen hebben gedaan, maar in het verleden wel.

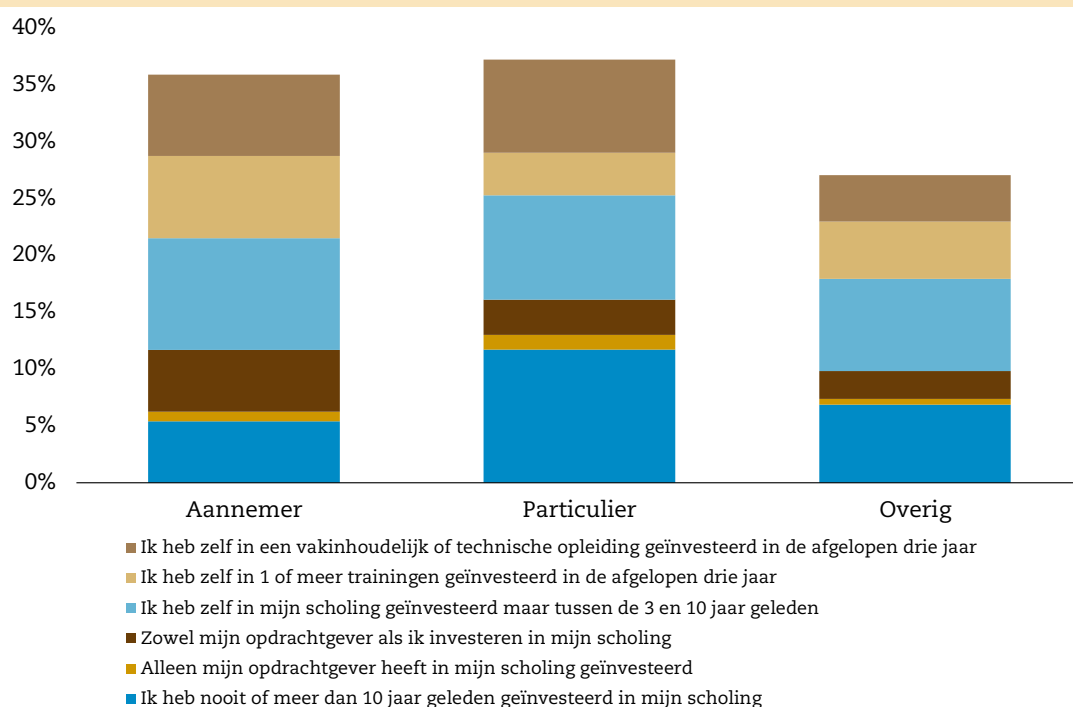
#### **Gebruik van machines en gereedschap van de opdrachtgever**

Het gebruik van middelen van de opdrachtgever zou in theorie een aanwijzing kunnen zijn voor een dienstverband. In de praktijk lijkt dit risico echter beperkt. Het merendeel van de zzp'ers in de bouw regelt zijn eigen gereedschap en maakt niet of slechts in beperkte mate gebruik van vervoer, machines of materialen van de opdrachtgever. Zo geeft slechts 10% van de zzp'ers aan gebruik te maken van machines van de opdrachtgever en maakt zelfs 90% altijd gebruik van het eigen gereedschap. Binnen de groep zzp'ers die voor aannemers werken ligt het gebruik van machines met 20% het hoogst. Daarentegen gebruikt 85% van hen eigen gereedschap. Bij zzp'ers die voornamelijk voor particulieren werken ligt dit aandeel nog hoger, bijna 100%. Ook bij de groep die voor overige zakelijke opdrachtgevers werkt is dit beeld vergelijkbaar.

#### **Investeren in scholing**

Slechts 14% van de zzp'ers geeft aan dat de opdrachtgever in hun scholing heeft geïnvesteerd; een mogelijk beschrijving van een gezags-relatie tussen opdrachtgever en zzp'er (figuur 3.8). Dit aandeel is het hoogst bij zzp'ers die voor aannemers werken (17%). Daarentegen zegt 24% nooit of langer dan tien jaar geleden scholing te hebben gevolgd; onder zzp'ers die voor particulieren werken is dit met ongeveer 30% relatief hoog. Dit betekent niet dat zij geen specifieke vaardigheden hebben, maar wel dat een aanzienlijk deel niet regelmatig investeert in bijscholing. Het merendeel (62%) geeft aan wél zelf in scholing te investeren, het vaakst bij zzp'ers die voor aannemers werken (68%) en het minst bij zzp'ers die voor particulieren werken (57%).

**Figuur 3.8** Verdeling investeringen in scholing per zzp'er naar type opdrachtgever in 2024



Bron: EIB

### 3.2.4 Gedrag

De manier waarop tarieven tot stand komen en de ruimte om een opdracht naar eigen inzicht uit te voeren, raakt aan gezag, arbeid en loon. Een ondernemer bepaalt en onderhandelt in principe zelf over zijn tarief. Wordt het tarief eenzijdig door de opdrachtgever vastgesteld, dan kan dit wijzen op afhankelijkheid. Ook draagt een zelfstandige normaal gesproken zelf de verantwoordelijkheid voor fouten en herstelt die op eigen kosten. De beloning is dan geen vast loon, maar een vergoeding waarin dit risico is verwerkt. Verder hoort een zzp'er bij de uitvoering van het werk voldoende autonomie te hebben over werkwijze, planning, inzet van materiaal en materieel, samenwerking met anderen en de mogelijkheid om zich te laten vervangen. Ten slotte is de zelfstandige zelf verantwoordelijk voor het verwerven van nieuwe opdrachten, de financiële afwikkeling en de administratie. In dit onderzoek worden deze aspecten beschreven met vier gedragsindicatoren. Het betreffen indicatoren 7, 8, 9 en 10 uit tabel 3.1.

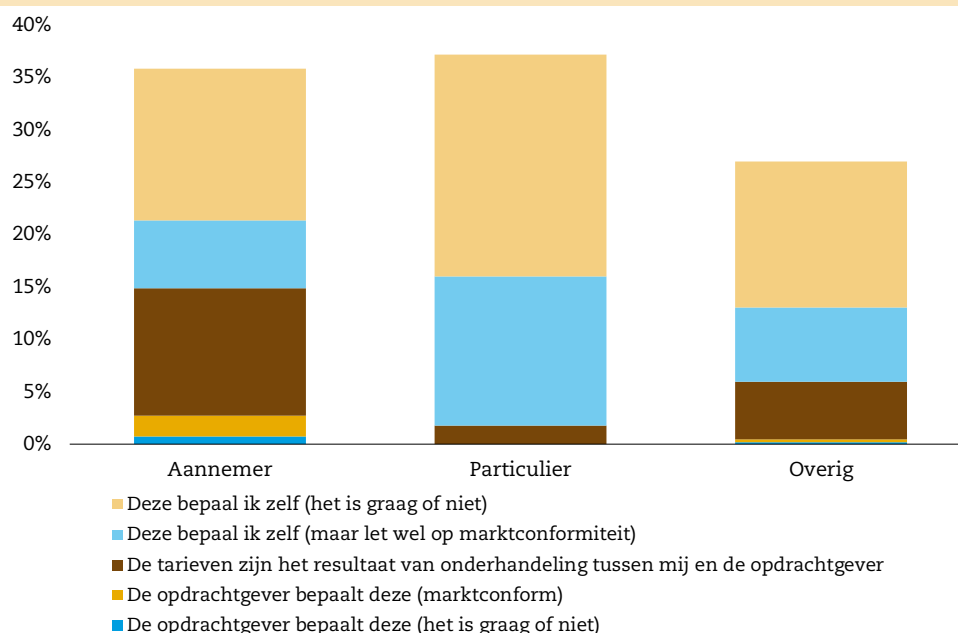
Waar opdrachten vooral via een uitzend of bemiddelingsbureau lopen en de eigen acquisitie beperkt is, verschuift het beeld richting een arbeidsrelatie met loon en gezag bij de opdrachtgever. Daarbij geldt dat de betekenis van autonomie altijd afhankelijk is van de concrete situatie. Niet de contracttekst op zich is doorslaggevend, maar wat de zzp'er feitelijk kan en mag beslissen. De ruimte om werktijden zelf te bepalen zegt bijvoorbeeld weinig wanneer de aard van het werk deze tijden in de praktijk al vastlegt, zoals bij nacht of weekendwerk, werken in gekoppelde ploegen of wanneer aanwezigheid van toezicht of veiligheidsfunctionarissen verplicht is. Waar zulke objectieve beperkingen ontbreken, weegt dezelfde vrijheid juist zwaarder mee. Ook kan een zelfstandige taken als boekhouding of facturatie uitbesteden aan een derde zonder dat dit afdoet aan het ondernemerschap. Bij grote projecten met veel betrokkenen is bovendien niet altijd eenduidig vast te stellen bij wie een

fout precies ligt. Daarom moet de mate van zelfstandigheid steeds op het totaalbeeld worden beoordeeld en niet op één enkel element.

### Onderhandelingsruimte over het tarief

In totaal bepaalt bijna 80% van de zzp'ers zelf het eigen tarief (figuur 3.9). Dit aandeel is het hoogst bij zzp'ers die voor particulieren werken (95%) en ligt bij overige zakelijke opdrachtgevers rond de 80%. Bij zzp'ers die voor aannemers werken is het met circa 60% duidelijk lager. Slechts een kleine groep, minder dan 5% van alle zzp'ers, geeft aan helemaal niet te onderhandelen en dat de opdrachtgever het tarief bepaalt. Bij zzp'ers die voor particulieren en overige zakelijke opdrachtgevers werken komt dit vrijwel niet voor (respectievelijk 0% en 2%), maar bij zzp'ers die voor aannemers werken geldt dit voor bijna 10%. In dergelijke situaties ligt de nadruk sterk bij de opdrachtgever, wat kan wijzen op een afhankelijke positie en daarmee op een arbeidsovereenkomst.

**Figuur 3.9** Verdeling tot stand komen tarieven per zzp'er naar type opdrachtgever<sup>1</sup> in 2024



<sup>1</sup> Indien een zzp'er twee derde of meer van de omzet van aannemers behalen dan behoren ze tot de categorie aannemers. Indien ze twee derde of meer van de omzet van particulieren verkrijgen dan behoren ze tot de categorie particulieren. Alle overige zzp'ers behoren tot de categorie overig.

Bron: EIB

### Verantwoordelijkheid omtrent herstel fouten

Hoewel zzp'ers in de bouw doorgaans zelf fouten moeten herstellen of vergoeden, blijkt uit de EIB-enquête dat circa 25% aangeeft hiervoor niet verantwoordelijk te zijn.<sup>15</sup> Dit aandeel verschilt nauwelijks naar type opdrachtgever: zowel bij opdrachten voor aannemers als voor particulieren of overige zakelijke opdrachtgevers komt dit ongeveer even vaak voor. Gesprekken met bouw- en infrabedrijven bevestigen dit beeld: alhoewel veel zzp'ers wel een aansprakelijkheidsverzekering (AVB) hebben is het niet altijd eenvoudig om fouten toe te rekenen aan een specifieke zzp'er. In veel gevallen zijn verschillende partijen onderdeel van een eindproduct. In de praktijk draait de zzp'er dus niet altijd op voor fouten waarbij die bij betrokken is. Zzp'ers geven aan vooral verantwoordelijk te zijn voor constructiefouten,

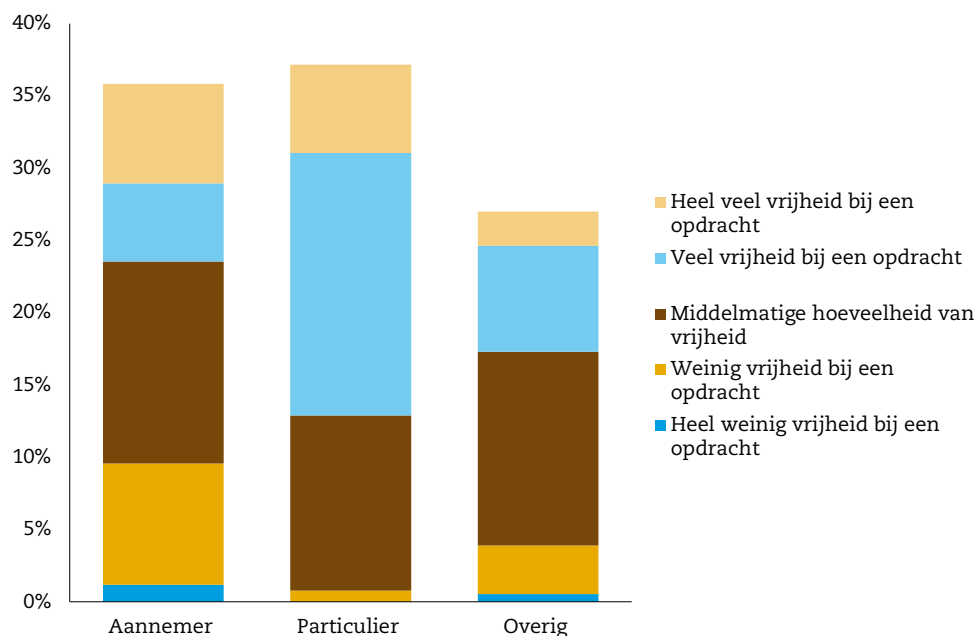
<sup>15</sup> Het gaat hier specifiek om de volgende fouten: ontwerpfouten, constructiefouten, omgevings schade, te laat opleveren werk, coördinatiefouten, veiligheidsincidenten en materiaal fouten.

omgevingsschade, veiligheidsincidenten en materiaal fouten; ontwerp fouten en coördinatie problemen vallen meestal niet onder hun verantwoordelijkheid.

### Vrijheid bij uitvoeren opdracht

Uit de enquête van het EIB blijkt dat bijna de helft van de zzp'ers veel vrijheid ervaart en maar 15% weinig vrijheid ervaart bij het uitvoeren van opdrachten. Dit beeld verschilt sterk per type opdrachtgever (figuur 3.10). Zzp'ers die voor particulieren werken ervaren veruit de meeste vrijheid. Ruim 65% rapporteert een hoge mate van autonomie, terwijl slechts 2% een lage mate van autonomie ervaart. Bij opdrachten voor aannemers ligt dit duidelijk anders. Slechts 35% van de zzp'ers ervaart daar veel autonomie, terwijl 27% juist een lage mate van vrijheid rapporteert. Tussen beroepsgroepen bestaan eveneens verschillen. Zo ervaren schilders en installatiepersoneel doorgaans veel autonomie, terwijl grond- en straatwerkers aanzienlijk minder autonomie rapporteren bij opdrachten.

**Figuur 3.10** Mate van vrijheid bij een opdracht per zzp'er naar type opdrachtgever in 2024



Bron: EIB

Kijken we naar de afzonderlijke kenmerken van autonomie, dan komt een meer gedetailleerd beeld naar voren. Bij de technische invulling van hun werk bepaalt ruim 70% van de zzp'ers grotendeels of volledig zelf de oplossing en slechts een enkeling laat dit volledig over aan de opdrachtgever. Ook bij de planning is er veel zelfstandigheid, maar de spreiding is groot. Hierbij bepaalt 43% zijn planning bijna altijd zelf, terwijl 14% dit nauwelijks kan. Het verschil tussen opdrachtgevers speelt hierbij een belangrijke rol. Zzp'er die voor aannemers werken, werken duidelijk vaker in teams dan zzp'ers die voor particulieren werken. Daardoor hebben zzp'ers die werken voor aannemers ook minder ruimte om hun eigen planning te bepalen. Dit verklaart het grootste verschil in ervaren vrijheid tussen beide groepen. Tegelijkertijd kan men zich afvragen in hoeverre dit onderscheid relevant is, aangezien het sterk samenhangt met de aard en organisatie van het werk. Ook tijdens gesprekken met bouw- en infrabedrijven komt naar voren dat deze vrijheid bij werken voor aannemers vaak beperkt is. Veel werkzaamheden moeten gezamenlijk worden uitgevoerd en veiligheidseisen op de bouwplaats dwingen tot vaste werktijden. Hierdoor is het voor zzp'ers lang niet altijd mogelijk hun planning volledig

zelfstandig in te vullen. Bij vervanging ontstaat een gemengd beeld. Zo kan 40% zich vaak of altijd laten vervangen, terwijl bij 28% die mogelijkheid duidelijk beperkter is. Dit patroon verschilt nauwelijks tussen de verschillende typen opdrachtgevers. Een vervangingsmogelijkheid in de bouw is echter opmerkelijk, omdat een beperkte vervangbaarheid juist sterk kan wijzen op specialistische kennis die niet eenvoudig te vervangen is.

#### **Ondernemerschapsinzet buiten het uitvoerende werk**

Ongeveer de helft van de zzp'ers besteedt tussen de 80% en 95% van hun tijd aan uitvoerend werk. Bij opdrachten voor particulieren en overige zakelijke opdrachtgevers geldt dit voor circa 50% en bij opdrachten voor aannemers voor 60%. Binnen die laatste groep werkt 15% zelfs vrijwel uitsluitend ( $\geq 95\%$ ) uitvoerend. Dit verkleint mogelijk de ruimte en aandacht voor acquisitie. Verder blijkt de afhankelijkheid van tussenpersonen gering. Bijna alle zzp'ers (95%) halen minder dan een vijfde van hun omzet uit bemiddeling of detachering, zonde grote verschillen naar opdrachtgever. Slechts een kleine minderheid ( $\sim 3\%$ ) is sterk afhankelijk van bemiddeling ( $>60\%$  van de omzet).

### **3.3 Algemeen beeld van risico op schijnzelfstandigheid in de bouwnijverheid**

In de voorgaande paragraaf zijn de kenmerken van zzp'ers in de bouwnijverheid per indicator besproken. In deze paragraaf wordt er aan de hand van deze indicatoren gekeken op welke onderdelen de grootste risico's liggen in de bouwnijverheid. De resultaten hiervan schetsen een beeld van de risico's, maar zijn geen oordeel over het feitelijke aandeel schijnzelfstandigheid. In bijlage A vind de lezer een uitgebreide toelichting op de indicatoren.<sup>16</sup>

Tabel 3.3 geeft een overzicht van de tien indicatoren gehanteerd in dit rapport. Per indicator laat de tabel zien hoe groot de relevante groep zzp'ers is.

---

<sup>16</sup> De weging van de indicatoren blijft lastig exact vast te stellen. Sommige aspecten van ondernemerschap wegen in de praktijk zwaarder dan andere, maar dat is niet altijd eenduidig te bepalen. Bovendien zijn de uitkomsten gebaseerd op een enquête en dus op zelf gerapporteerde antwoorden van zzp'ers. Dat betekent dat de resultaten vooral een indicatie geven van waar de grootste risico's liggen en niet als een exacte meting moeten worden geïnterpreteerd.

**Tabel 3.3**      **Overzichtstabel van grootte risicogroepen per indicator, uitgesplitst naar type opdrachtgever, in procenten.**

#	Indicator	Hele markt	Aannemers	Particulieren	Overig
1	Uurtarief tot €36.	3,1	4	0,5	5,5
2	Werken voor drie of minder opdrachtgevers.	11,1	23,5	1,2	8,3
3	Omzet bij één opdrachtgever boven 70%.	16,4	31,6	9,5	5,9
4	Geen investeringen in gebouwen, machines, kranen, voertuigen of installaties.	16,7	16,8	19,3	13,1
5	Gebruikmaken van machines van de opdrachtgever of voor meer dan 25% van diens gereedschap.	2,7	7,2	0	0,5
6	Geen investering in eigen scholing de afgelopen 10 jaar of opdrachtgever heeft meebetaald.	13,6	17,4	11,8	11
7	Tarief niet onderhandelbaar.	3,2	7,6	0	1,7
8	Geen herstel-verantwoordelijkheid voor bepaalde fouten. <sup>17</sup>	24,1	25,7	23,5	22,9
9	Ervaart weinig uitvoeringsvrijheid.	14,2	26,7	2	14,4
10	Uitvoering boven 90% van de werktijd t.o.v. administratie, acquisitie etc.	21,5	31,6	12,4	20,6

Bron: EIB

#### **Slechts klein deel van de zzp'ers lijkt financieel kwetsbaar**

De eerste rij in tabel 3.3 laat zien welk deel van de zzp'ers een uurtarief van €36 per uur of lager heeft. Er is gekozen voor een uurtarief van €36 per uur of lager, omdat het Wetsvoorstel VBAR dit tarief gebruikt als een bovengrens waaronder het rechtsvermoeden geldt ter bescherming van kwetsbare zelfstandigen.<sup>18</sup> Een uurtarief van €36 per uur komt met 1.800 declarabele uren per jaar neer op een bruto jaaromzet van €65.000. Tabel 3.3 laat zien dat de groep die onder dit uurtarief ligt zeer gering is (3,1%) en weinig voorkomt bij zzp'ers die voor aannemers (4,0%) en voor overige zakelijke opdrachtgevers (5,5%) werken. Bij zzp'ers die voor particulieren werken komt een laag tarief nauwelijks voor (0,5%). Deze resultaten suggereren dat het risico dat samenhangt met lage tarieven zeer beperkt lijkt.

Van alle indicatoren die het EIB heeft verkend, lijkt een laag uurtarief de belangrijkste risicofactor voor schijnzelfstandigheid. Een laag uurtarief wijst in de eerste plaats op kwetsbaarheid van de zelfstandige. Een financiële buffer voor ziekte en pensioen wordt moeizaam opgebouwd en daarmee is er vermoedelijk een grotere financiële afhankelijkheid van de opdrachtgever. Het tegengaan van kwetsbare schijnzelfstandigheid wordt vaak gezien als hét centrale thema binnen het schijnzelfstandigheid vraagstuk, en was dan ook aanleiding voor de meer bekende zzp-rechtszaken als het Deliveroo arrest en het Uber arrest. Naast kwetsbaarheid kan een laag uurtarief ook duiden op weinig vakmanschap of specialisme. Waar een zelfstandige met een hoge mate van vakmanschap of specialisatie meer kan vragen

<sup>17</sup> Het gaat hier specifiek om de volgende fouten: ontwerpfouten, constructiefouten, omgevings schade, te laat opleveren werk, coördinatiefouten, veiligheidsincidenten en materiaal fouten.

<sup>18</sup> Uiteraard kan er worden gediscussieerd over de hoogte van deze grens, maar zoals eerder gezegd, is het doel niet om precies het feitelijk aantal schijnzelfstandigen te benoemen, maar een beeld te creëren over waar de risico's liggen.

vanwege zijn of haar specifieke kwaliteit en kennis, kan een zelfstandige met een laag specialisme of vakmanschap dit niet. Het tarief weerspiegelt dus het professionele imago en is daarmee een belangrijke indicator.

#### **Circa 11% van de zzp'er heeft 3 of minder opdrachtgevers**

Om een beeld te krijgen van de mate van opdrachtgever afhankelijkheid wordt er in tabel 3.3 ook gekeken naar het aandeel dat drie of minder opdrachtgevers heeft (indicator 2). Voor de hele markt ligt dit aandeel op circa 11%. Kijken we naar type opdrachtgever dan ligt dit beduidend hoger bij zzp'ers die voor aannemers werken, dan bij de overige twee categorieën. Een andere indicator die duidt op opdrachtgeverafhankelijkheid is het aandeel van de omzet van de grootste opdrachtgever (indicator 3). Tabel 3.3 laat zien dan zo'n 16% van de zzp'ers voor meer dan 70% van de jaaronzet afhankelijk zijn van één opdrachtgever.

Indien een zzp'er weinig opdrachtgevers heeft, of een groot gedeelte van de omzet haalt bij slechts één opdrachtgever, dan kan dit wijzen op een bepaalde mate van gezag en inbedding. Zo wordt het waarschijnlijker dat het type werk structureel onderdeel uitmaakt van de dagelijkse praktijk van een bedrijf, dat de werkzaamheden worden verricht binnen het organisatorisch kader van de opdrachtgever of dat de opdrachtgever in de positie is om de werkzaamheden te controleren en er op in te grijpen. Daarnaast kan een hoge mate van afhankelijkheid op een gebrek aan ondernemerschap wijzen. Zo lijkt het waarschijnlijker dat de werkende zich naar buiten toe niet als ondernemer presenteert, omdat de werkende zich weinig of niet aanbiedt voor andere opdrachtgevers. Hierbij moet worden opgemerkt dat een echte specialistische vakman ook voor langere tijd kan worden ingehuurd voor een groter project, terwijl deze over meerdere jaren wel veel verschillende opdrachtgevers kent. In dat geval hoeft deze indicator niet te wijzen op schijnzelfstandigheid. Echter, naarmate het inkomen langdurig vooral verdient wordt via één belangrijke opdrachtgever is de kans op schijnzelfstandigheid veel groter dan wanneer dit alleen tijdelijk het geval is.

#### **De meeste zzp'ers investeren in hun onderneming**

Naast de afhankelijkheid en de beloning is een andere manier om zzp'ers te beoordelen op basis van hun investeringen in het eigen bedrijf (indicator 4 t/m 6). De gedachte is dat echte ondernemers in hun productiviteit en toekomst investeren. Zzp'ers die aantoonbaar investeren in scholing en certificering, eigen gereedschap en eigen materieel laten ondernemingsrisico en autonomie zien. Het uitblijven van zulke investeringen, of het structureel werken met bedrijfsmiddelen van de opdrachtgever, wijst eerder op inbedding en gezag.

Tabel 3.3 laat zien dat 16,7% van de zzp'ers niet investeert in gebouwen, machines, kranen, voertuigen of installaties. Dit aandeel is hoger bij zzp'ers die voor particulieren (19,3%) en voor aannemers (16,8%) werken, en lager bij zzp'ers die voor overige zakelijke opdrachtgevers (13,1%) werken. Dit kan samenhangen met het feit dat particulieren dit soort type bedrijfsmiddelen minder vaak gebruiken. Bovendien wordt er geen specifieke periode genoemd in de enquête, wat helaas tot interpretatiegevoeligheden leidt. Het kan hier gaan om zzp'ers die recent geen investeringen hebben gedaan, maar in het verleden wel. Dat dit geen grote rol speelt, blijkt ook uit het feit dat 2,7% van de zzp'ers van machines van de opdrachtgever of voor meer dan kwart van diens gereedschap gebruik maakt. Bij de particulieren markt is dit, zoals verwacht, zelfs 0%. Dit wijst erop dat het grote merendeel van de zzp'ers daadwerkelijk wel investeert in gereedschap. Gekeken naar investeringen in scholing, heeft 13,6% geen eigen scholing gevolgd de afgelopen 10 jaar of zijn de kosten geheel of gedeeltelijk door de opdrachtgever betaald.

De investeringsindicatoren kennen echter wel beperkingen. Ten eerste, zijn er mogelijkheden tot misinterpretatie binnen de enquête. Met name bij de vraag omtrent investeringen in bepaalde bedrijfsmiddelen kan het zo zijn dat de deelnemers de tijdsperiode verkeerd hebben geïnterpreteerd. Dit betekenen dat het datapunt naar boven is vertekend en dat het percentage in werkelijkheid lager ligt. Daarnaast is het mogelijk dat sommige investeringen niet van toepassing zijn voor bepaalde zzp'ers. Denk hierbij bijvoorbeeld aan zzp'ers met uta-functies. Ook kan het gebruik van middelen van de opdrachtgever voortkomen uit veiligheidseisen, kwaliteitsnormen, toegang tot de bouwplaats of het gebruik van klant-specifiek materieel. Ten derde kan een zzp'er in de afgelopen tien jaar geen scholing hebben gevolgd, juist omdat hij of zij al zeer ervaren is binnen het vakgebied en geen noodzaak ziet om bij te scholen. Dit soort

criteria zullen daarom in de praktijk ook veelal in combinatie moeten worden bekeken met andere factoren.

**Zeer weinig zzp'ers laten het tarief door de opdrachtgever bepalen en onderhandelen niet**

Als laatste is er een groep indicatoren die het gedrag van de zzp'er in bredere zin beschrijven oftewel de meer 'zachte indicatoren.' Deze indicatoren (7 t/m 10 in tabel 3.3) hebben betrekking op afspraken en omstandigheden die vaak in contracten of in de praktijk worden vastgelegd. Het betreft vier punten: onderhandelingsruimte over het tarief, verantwoordelijkheid voor herstel van fouten, het ervaren van vrijheid in de uitvoering en de tijd die een zzp'er steekt in ondernemerstaken zoals acquisitie en facturering.

Een aantal dingen vallen op. Zzp'er hebben vrijwel altijd de mogelijkheid om te onderhandelen over het tarief. Het komt slechts in 3,2% voor dat er over het tarief niet wordt onderhandeld, en dat de opdrachtgever bepaald. 24% van de zzp'ers heeft geen verantwoordelijkheid voor herstel van de uitgevraagde fouten<sup>19</sup> en 22% besteed minder dan 10% van de werktijd aan acquisitie en administratie. Daarnaast ervaart circa 14% relatief weinig uitvoeringsvrijheid m.b.t technische oplossing, vervanging, werktijden of individuele uitvoering. Zelfstandigen die voor aannemers werken scoren op alle vier de onderdelen het hoogst.

Uiteraard zijn deze indicatoren lastig om objectief vast te stellen en ook gevoelig m.b.t. de interpretatie. Zo is er voor de enquête voornamelijk rekening gehouden met herstelverantwoordelijkheid voor bouwfouten, maar kan het zo zijn dat de zzp'er een uta-functie heeft waarbij deze fouten minder spelen. Wat betreft de tijd die wordt besteed aan acquisitie zijn er specifieke zaken die daar van invloed op zijn. Zo is het mogelijk dat de administratie is uitbesteed aan een accountant en dat individuen werken met een gediversifieerd, maar stabiel, klantenbestand. Zeker in de zeer krapper arbeidsmarkt is het goed mogelijk dat vakmensen nauwelijks actief hoeven te zoeken naar werk.

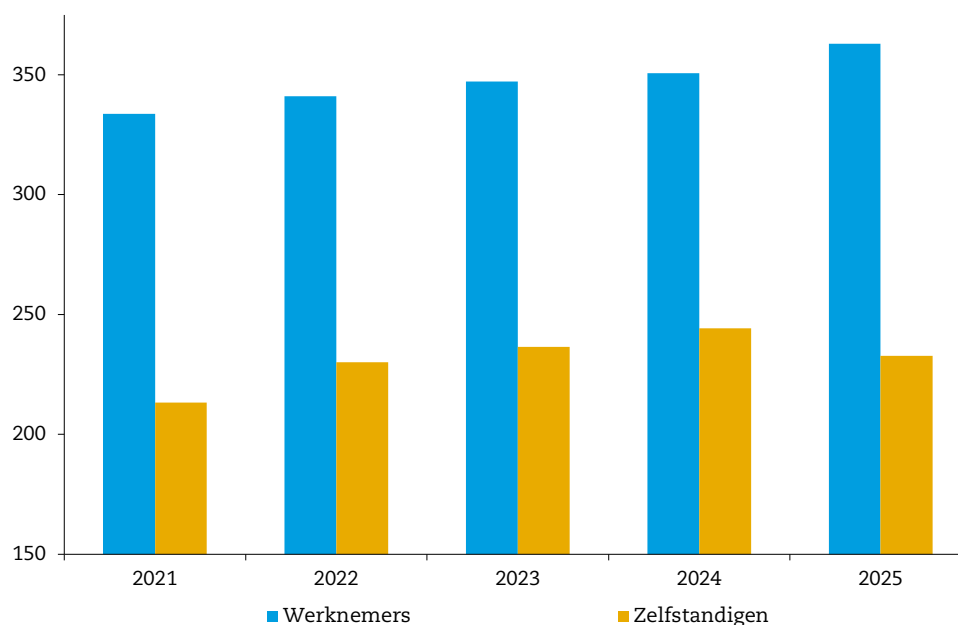
---

<sup>19</sup> Dit zijn: ontwerpfouten, constructiefouten, omgevingsschade, te laat opleveren werk, coördinatiefouten, veiligheidsincidenten en materiaalfouten.

## 4 Huidige gevolgen handhaving voor de Bouw en Infra

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de huidige gevolgen van het weer handhaven op schijnzelfstandigen voor de bouw en infra in 2025. Hierbij ligt de nadruk op hoe de samenwerking tussen bouw- en infrabedrijven, tussenpersonen en zzp'ers is veranderd sinds 2024 en hoe dit het aantal beschikbare arbeidskrachten en de verdeling naar werknemers, zelfstandigen en uitzendkrachten tot nu toe heeft beïnvloed. Dit wordt gedaan op basis van EIB-enquêtes onder zzp'ers en werkgevers, publiek beschikbare informatie en verdiepende gesprekken met verschillende partijen in de sector. De verdiepende gesprekken zijn gevoerd met onder andere grote b&u-bedrijven, grootte GWW-bedrijven, middelgrote b&u-aannemers en bedrijven, bemiddelaars, bouwuitzendbureaus, intermediars en een medewerker van de Belastingdienst.

**Figuur 4.1** Ontwikkeling aantal werkzame personen in de bouwnijverheid als werknemer en zelfstandige, 2021-2025, in duizenden



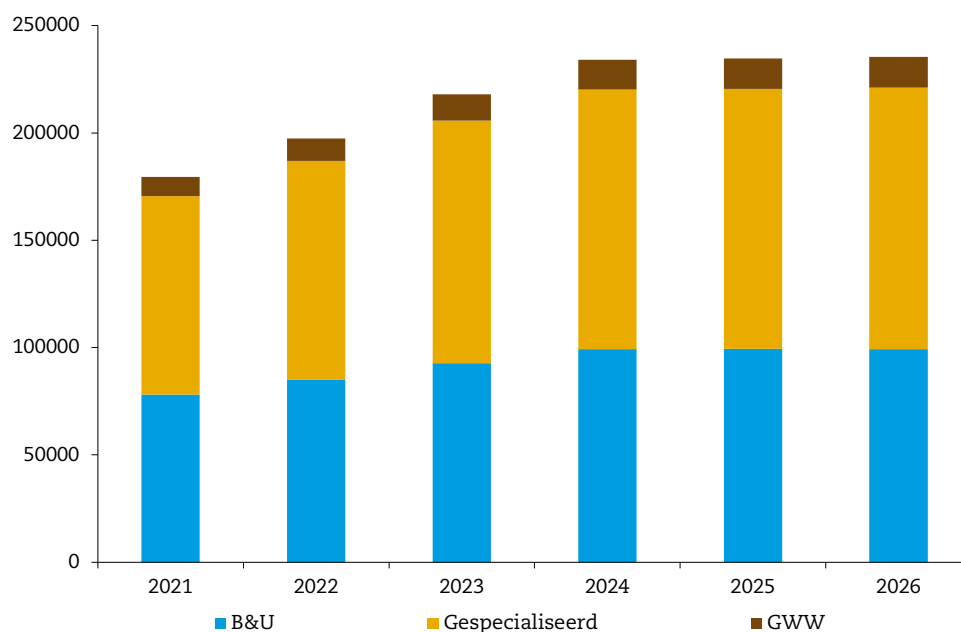
Bron: CBS

### Zichtbare trendbreuk in aantal zelfstandigen

Na een periode van 10 jaar met nagenoeg ieder jaar groei, laten voorlopige cijfers zien dat het aantal zelfstandigen in de bouwnijverheid in 2025 is gedaald.<sup>20</sup> Tegen de achtergrond van de groei van de totale werkgelegenheid en de aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt is dit een opvallende ontwikkeling. Deze trendbreuk moet daarom ook in verband worden gebracht met de aangekondigde handhaving op schijnzelfstandigheid door de Belastingdienst. CBS-cijfers geven aan dat het aantal werkzame personen en gewerkte uren van zelfstandigen (gecorrigeerd voor seizoenseffecten) in 2025 met 4½% is gedaald ten opzichte van 2024 (figuur 4.1).

<sup>20</sup> Dit is met uitzondering van coronajaar 2020.

**Figuur 4.2**      **Ontwikkeling aantal eenmansbedrijven in de bouwnijverheid naar b&u, gww en gespecialiseerd, 2021-2026Q1**



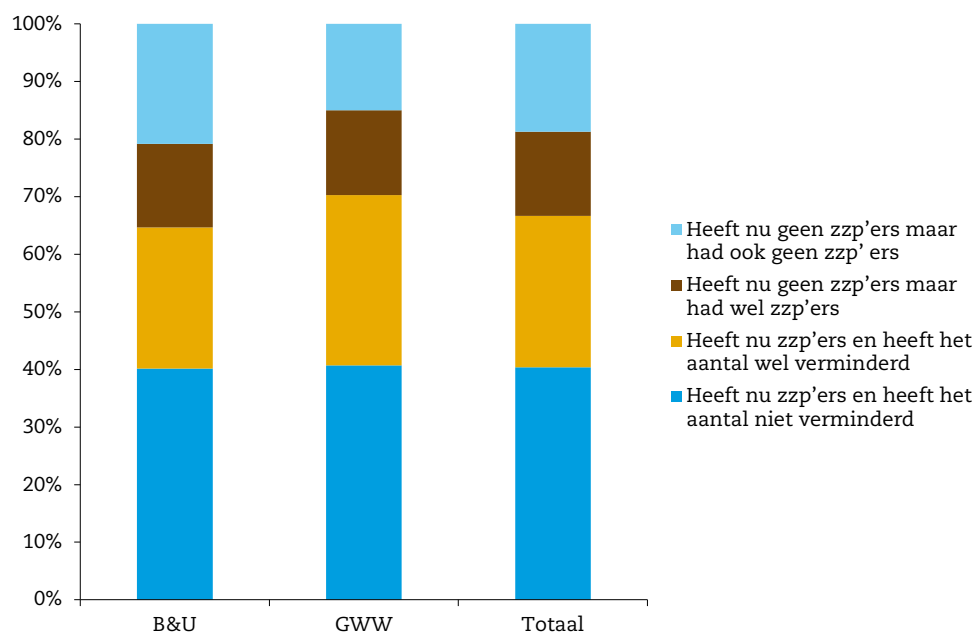
Bron: CBS

Ook bij het aantal eenmanszaken is een trendbreuk zichtbaar nadat het aantal eenmanszaken de afgelopen 10 jaar explosief was gestegen (figuur 4.2). Zo nam het aantal eenmanszaken sinds begin 2025 niet meer toe doordat het aantal starters afnam en het aantal stoppers toenam. In de loop van 2025 is nu zelfs een daling zichtbaar van het aantal eenmanszaken in de bouwnijverheid. Ten opzichte van een jaar eerder zijn in het tweede, derde en vierde kwartaal van 2025 dalingen zichtbaar bij de bedrijven in de b&u. In de gww-sector zet de stijging van de afgelopen periode door, vooral gedragen door kabelleggers en weg- en waterbouw. Daar staat een daling bij sloopbedrijven tegenover. De gespecialiseerde bedrijven blijven per saldo stabiel. Achter dit gemiddelde zitten echter verschillen. De installatiebedrijven laten nog groei zien, terwijl bijna alle andere branches licht dalen.

#### **Ruim 40% van bedrijven zegt de inhuur van zzp'ers te verminderd**

Ook uit de EIB-enquête en diepte-interviews blijkt dat er een verandering gaande is in het aantal zzp'ers. Zo gaven veel bedrijven aan hun zzp'ers een aanbod te hebben gedaan om in loondienst te treden. Uit de werkgeversenquête van het EIB blijkt bovendien dat ruim 40% van de bedrijven de inhuur van zzp'ers heeft verminderd ten opzichte van een jaar eerder (figuur 4.3). Voor 60% van deze bedrijven is de mogelijke handhaving door de Belastingdienst de belangrijkste reden om zzp-inhuur te verminderen. Tegelijk melden bedrijven dat zzp'ers die vertrekken soms door andere bedrijven worden overgenomen. Een deel van de beweging zou hiermee verschuivingen betreffen en geen echte dalingen. Vooral kleinere bedrijven geven aan dat zij het risico van hoge naheffingen niet kunnen dragen, waardoor zij zich genoodzaakt voelen afscheid te nemen van zzp'ers. Bedrijven laveren zo tussen de behoefte aan arbeidskrachten en de mogelijke consequenties van schijnzelfstandigheid. De discussie zorgt voor onrust in de sector, maar markeert ook een omslag: zelfstandigen worden nadrukkelijker gezien als ondernemer.

**Figuur 4.3 Aandeel bouw en infrabedrijven dat aangeeft minder zzp'ers te hebben ingehuurd of geen zzp'ers meer inhuurt, naar grootteklasse**



Bron: EIB

#### Verschuiving van zelfstandigen naar werknemers

Op basis van de ontwikkeling van CBS-cijfers over de bouwnijverheid en APG-cijfers over de uitvoerende bouw is er een toename in het aantal werknemers te zien. Deze toename is sterker dan op basis van ontwikkelingen in de afgelopen jaren en de productieontwikkelingen verwacht mag worden. Zo is het aantal werknemers volgens het CBS met 4½% toegenomen in het vierde kwartaal van 2025 ten opzichte van dezelfde periode een jaar geleden (figuur 4.1), waarbij deze groei gelijkmatig is verdeeld over alle kwartalen.<sup>21</sup> Bij de uitvoerende bouw betrof de toename 4% in het eerste kwartaal van 2025 ten opzichte van het eerste kwartaal van 2024. Hierbij valt vooral de sterke groei van voegers, opperman/sjouwers, slopers, steigerbouwers en wegenbouwers op met een mutatie van 5% of meer in het eerste kwartaal van 2025 ten opzichte van het eerste kwartaal van 2024. Bij veel van deze beroepen nam het aantal werknemers in de afgelopen jaren niet of nauwelijks toe, waardoor de toename waarschijnlijk kan worden toegeschreven aan de aangekondigde handhaving op schijnzelfstandigheid. Naast de hiervoor genoemde beroepen is absoluut gezien ook het aantal timmermannen, machinisten, monteurs, dakdekkers en veel uta-beroepen sterk gegroeid in het eerste kwartaal van 2025 ten opzichte van het eerste kwartaal van 2024.

Dat een deel van de groei van het aantal werknemers komt doordat er voormalige zzp'ers in dienst zijn gegaan als werknemer wordt ook bevestigd in interviews en in de enquête onder bedrijven. Zo gaf 35% van de bedrijven aan, die minder zzp'ers inhuren dan een jaar geleden, dat ze meer gebruik hebben gemaakt van werknemers dan een jaar terug. Deze ontwikkeling wordt vaker gerapporteerd in de gww sector dan in de b&u en komt bovendien vaker voor bij grotere bedrijven. Naast werknemers lijken er ook aanwijzingen te zijn dat het aantal uitzendkrachten dat wordt ingehuurd door bouw- en infrabedrijven te zijn toegenomen.

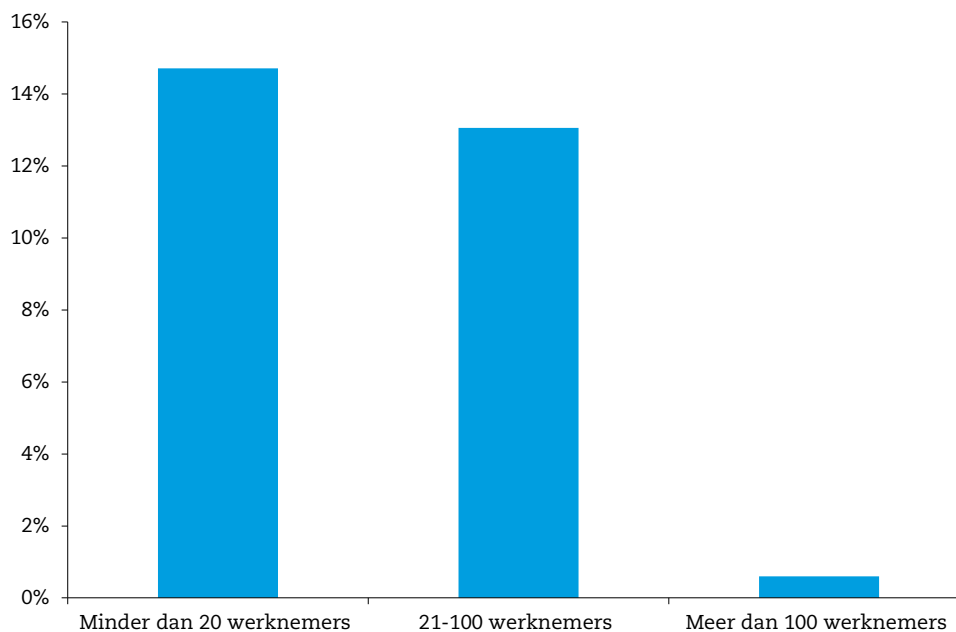
<sup>21</sup> De toename was overigens op basis van CBS-cijfers van gewerkte uren wel iets beperkter in het eerste kwartaal van 2025 (+0%) en in het tweede kwartaal van 2025 (+1,4%) ten opzichte van het eerste en tweede kwartaal van 2024. De tweede helft van 2025 liet hogere stijgingen zien (derde kwartaal +4,35% en vierde kwartaal +3,95%) ten opzichte van dezelfde periode in 2024.

Ongeveer 15% van de bedrijven, die minder zzp'ers inhuren dan een jaar geleden, gaf aan dat ze meer uitzendkrachten/gedetacheerden inhuurde dan een jaar geleden. Bij kleinere bedrijven wordt vaker aangegeven dat er meer gebruik wordt gemaakt van onderaannemers en bij grotere bedrijven wordt vaker aangegeven dat ze meer gebruik hebben gemaakt van andere type werkkenden.

#### **Volgens een deel van de bedrijven heeft krimp zzp'ers negatieve invloed gehad op productie**

Van de bedrijven die aangaven dat ze minder zzp'ers inhuren dan een jaar geleden, gaf in totaal bijna 30% aan dat dit heeft geleid tot stagnatie in onderhanden werk en/of een lagere omzet (figuur 4.4). Dit betrof voornamelijk kleinere bedrijven die het wegvallen van zzp'ers niet met andere type werkkenden hebben kunnen opvangen. Uit de gesprekken met bouw- en infrabedrijven blijkt dat dit samenhangt met de risico's van handhaving, die voor kleine bedrijven mogelijk zwaarder wegen dan voor grote. Waar grotere ondernemingen dergelijke risico's vaak gemakkelijker kunnen opvangen, zijn kleinere bedrijven kwetsbaarder. Bij een eventuele boete of correctie is de financiële impact direct voelbaar en ontbreekt het kapitaal om dit te dragen. Sommige kleine en middelgrote bedrijven hebben daarom uit voorzorg afscheid genomen van zzp'ers. Tegelijkertijd merken bouw- en infrabedrijven dat de arbeidsmarkt krap is en dat zzp'ers vaak niet in loondienst willen, waardoor vervanging moeilijk is. Juist kleinere bedrijven hechten veel waarde aan een flexibele schil. Zzp'ers stellen hen in staat om snel op- en af te schalen bij een wisselende orderportefeuille en dragen daarmee bij aan het efficiënt inzetten van arbeidskrachten. Wanneer deze flexibiliteit wegvalt door terughoudendheid bij de inhuur lopen wachttijden op en ontstaat productieverlies, met het risico dat opdrachten naar concurrenten verschuiven. Een kanttekening is dat dit effect mogelijk groter is, omdat een deel van de bedrijven (naar schatting 25%) niet weet of de lagere omzet of stagnatie samenhangt met het verminderde aantal zzp'ers.

**Figuur 4.4** Aandeel bouw en infrabedrijven met daling van omzet of stagnatie in onderhanden werk als gevolg van minder inhuur van zzp'ers, naar grootteklasse



Bron: EIB

### **Zzp'ers zelf willen graag zzp'er blijven en verwachten niet te hoeven stoppen**

Alhoewel er vanuit bedrijven een aanpassing plaatsvindt, zijn zzp'ers zeer terughoudend om als werknemer in dienst te gaan. Uit EIB-enquêtes blijkt dat het overgrote deel van de zzp'ers in de bouwnijverheid zelfstandige is geworden vanuit eigen voorkeur. Minder dan 5% geeft aan niet uit eigen keuze zzp'er te zijn geworden, terwijl de belangrijkste redenen om zzp'er te zijn te maken hebben met financiële verbetering en vrijheid. Dit beeld wordt ook bevestigd door middel van diepte-interviews, waarin aangegeven wordt dat het merendeel van de zzp'ers juist graag zelfstandig wil blijven werken en dat zzp'ers veelal even duur of duurder zijn dan een werknemer. Tevens komt het overeen met het onderzoek van Ipsos I&O in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid.<sup>22</sup> Uit zowel de zzp-enquêtes als diepte-interviews blijkt dat zzp'ers veelal goed verdienen, en dat nauwelijks voorkomt dat een zzp'er minder dan 36 euro per uur verdient.

Zzp'ers gaan dus veelal niet in op de aanbiedingen om in loondienst te komen werken en verwachten ook niet te hoeven veranderen. Uit de zzp-enquête van het EIB blijkt dat ruim driekwart van de zzp'ers verwacht volgend jaar nog steeds zzp'er te zijn, ongeveer 9% denkt te zijn gestopt vanwege pensionering of doorgroei naar zelfstandige met personeel, 7% weet het nog niet en slechts 8% denk te zijn gestopt vanwege andere aanleidingen (o.a. handhaving schijnzelfstandigheid). Door de verschillen in verwachtingen tussen zzp'ers en opdrachtgevers lijkt er dus een spanningsveld te ontstaan. Opdrachtgevers proberen namelijk risico's te vermijden en beperken enigszins de inzet van zzp'ers, terwijl veel zzp'ers vasthouden aan hun zelfstandigheid. De recente daling in het aantal zelfstandigen in de sector lijkt dan ook vooral samen te hangen met teruglopende inhuur door opdrachtgevers en minder met een afnemende bereidheid van zzp'ers om zelfstandig te werken.

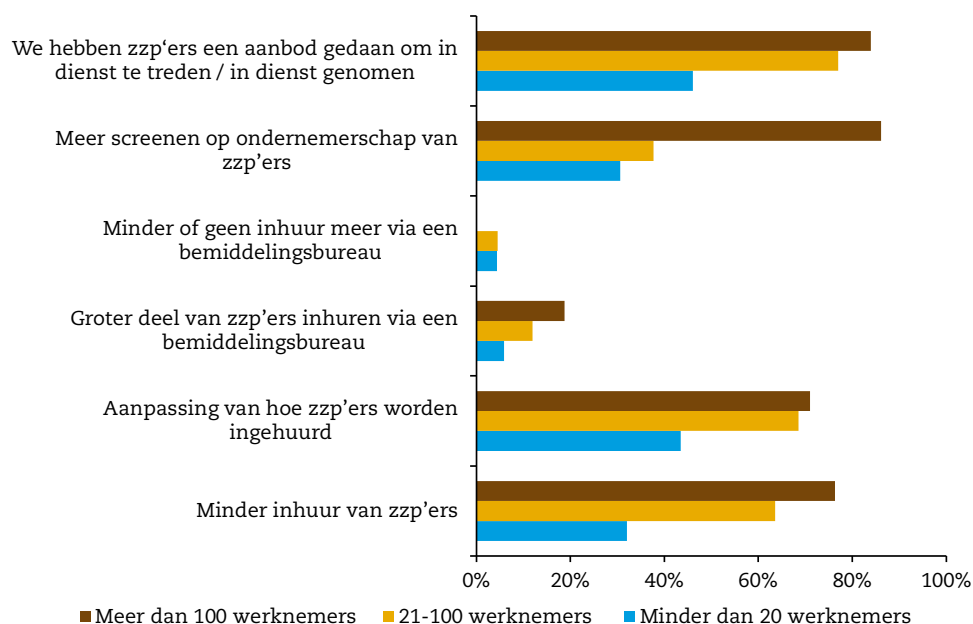
### **Naast krimp van aantal zzp'ers is ook de manier van inhuur veranderd**

Naast het terugbrengen van het aantal ingehuurde zzp'ers hebben bouw- en infrabedrijven ook andere maatregelen genomen. Zo geeft 50% van de bouw- en infrabedrijven aan dat ze de manier waarop zzp'ers worden ingehuurd hebben aangepast (figuur 4.5). Opvallend is dat bedrijven in de b&u hun manier van inhuren vaker hebben aangepast dan bedrijven in de gww. Bovendien geldt dat hoe groter het bedrijf, hoe meer aanpassingen zijn doorgevoerd. De wijzigingen richten zich vooral op contractvoorwaarden en inhuurduur van zzp'ers. Zo wordt nadrukkelijker vastgelegd dat sprake is van een resultaatverplichting in plaats van een inspanningsverplichting en letten bedrijven scherper op een marktconform uurtarief, vooral bij inhuur via tussenpersonen. Uit gesprekken met bouw en infra bedrijven komt naar voren dat er bij veel bedrijven een verandering is gekomen in de benadering van zzp'ers. Ondernemerschap van de zzp'er wordt sterker benadrukt en het onderscheid met werknemers wordt duidelijker aangezet, bijvoorbeeld door geen bedrijfskleding meer te verstrekken of zzp'ers niet langer standaard voor bedrijfsuitjes uit te nodigen. In het algemeen kan worden gesteld dat het schijnzelfstandigheidsvraagstuk leeft bij opdrachtgevers en dat het vervallen van het handavingsmoratorium dus al een belangrijk effect heeft op het gedrag van opdrachtgevers, zelfs zonder zeer actieve handhaving in de sector.

---

<sup>22</sup> Ipsos I&O (2024). 'Monitor Schijnzelfstandigheid'.

**Figuur 4.5** Maatregelen die bouw- en infrabedrijven hebben gedaan of gaan doen om mate van schijnzelfstandigheid te beperken (van de bedrijven die zzp'ers inhuren), naar grootteklasse



Bron: EIB

#### Beoordeling schijnzelfstandigheid onduidelijk, duidelijk meetbare criteria zijn gewenst

Naast het terugbrengen van de inhuur of het veranderen van de inhuur screenen steeds meer bouw- en infrabedrijven zzp'ers nadrukkelijk op ondernemerschap (figuur 4.5). Dit lijkt vooral in de gww te gebeuren, waarbij het met name de bedrijven van meer dan 100 werknemers betreft. In de b&u ligt de nadruk eveneens bij grotere bedrijven. Uit gesprekken blijkt dat bedrijven in de praktijk vaak een toets op basis van de Wet DBA uitvoeren voordat zij een zelfstandige inschakelen. Tegelijkertijd geven zowel opdrachtgevers als zzp'ers aan moeite te hebben met de uitleg van de regels. In concrete situaties vinden zij het vaak lastig om te bepalen of sprake is van schijnzelfstandigheid. Een belangrijke oorzaak is dat veel van de criteria relatief 'zacht' en moeilijk meetbaar zijn en dat het onzeker is in hoeverre de Belastingdienst deze in de praktijk kan handhaven. Deze onzekerheid zorgt voor onrust bij veel bedrijven en zzp'ers in de bouwsector. Veel partijen pleiten daarom voor eenvoudige, objectieve en toetsbare criteria, bijvoorbeeld een duidelijke uurtariefgrens of een beperkt aantal standaard verplichte contractuele afspraken. Het Wetsvoorstel VBAR brengt op dit punt geen vereenvoudiging in de beoordeling.

#### Maatwerk bij toepassing van criteria rond schijnzelfstandigheid

De gehanteerde criteria omtrent schijnzelfstandigheid<sup>23</sup> gelden voor zeer uiteenlopende sectoren in de Nederlandse economie. Net als bij andere sectoren is bij toepassing van deze criteria op de bouwsector maatwerk nodig, omdat deze niet altijd goed aansluiten bij wat er mogelijk of wenselijk is. Zo worden criteria omtrent de mate van vrijheid bij het uitvoeren van een opdracht soms als onhaalbaar ervaren. Binnen de bouw wordt vaak in koppeltjes of teams gewerkt. Dit is vanwege het feit dat sommige taken ondeelbaar zijn, maar ook vanwege zaken als veiligheid en efficiëntie. Het is daarom in veel gevallen onwenselijk dat een zzp'er volledig zijn eigen tijden bepaald of volledig onafhankelijk tewerk gaat.

<sup>23</sup> Hiermee worden de criteria van het Deliveroo-arrest bedoelt.

Hetzelfde geldt voor de duur en omzetafhankelijkheid van één project. In de bouw en vooral bij het werken voor aannemers is het gebruikelijk dat projecten, zoals de nieuwbouw van woningen of grotere renovaties, meerdere maanden tot zelfs jaren duren. Daardoor is het logisch dat een zzp'er gedurende langere tijd voor één opdrachtgever werkt en dus minder opdrachtgevers heeft. In veel andere sectoren zoals de zorg of het onderwijs, waar doorgaans niet op projectbasis wordt gewerkt, is dit anders. Dit criterium geeft in de bouw dus sneller een signaal van afhankelijkheid, zonder dat er per se sprake hoeft te zijn van schijnzelfstandigheid.

Een ander mogelijk knelpunt is de verantwoordelijkheid voor herstel van fouten. Alhoewel er wordt aangegeven dat de zzp'er inderdaad vaak de verantwoordelijkheid draagt, en er ook meestal verplicht voor verzekerd is, wordt in de praktijk aangegeven dat het erg lastig kan zijn om fouten toe te rekenen aan één specifiek persoon. Vooral wanneer er gewerkt wordt op een bouwplaats, en dus voor een aannemer wordt gewerkt, lijkt dit moeilijker te zijn.

Hoewel dit soort criteria soms kunnen wijzen op schijnzelfstandigheid, betekent dit in de bouw niet altijd dat er geen sprake is van ondernemerschap. Ook onderaannemers met personeel, van wie het ondernemerschap niet ter discussie staat, moeten zich doorgaans aanpassen aan de werktijden op de bouwplaats. Daarnaast nemen ook zij regelmatig projecten aan die meerdere jaren duren en hebben zij eveneens te maken met herstellvraagstukken. Dit maakt echter niet dat ze minder ondernemer zijn.



---

## 5 Beleidsimplicaties

---

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksbevindingen geplaatst in een bredere beleidscontext. Het doel van dit hoofdstuk is om de resultaten te koppelen aan de praktijk van de bouw- en infrasector. Daarnaast wordt gekeken welke lessen de praktijk biedt voor het terugdringen van schijnzelfstandigheid en welke punten leiden tot onnodige belemmeringen.

### **Handhaving: gerichte risicoselectie**

De circa 190 duizend zzp'ers in de bouw leveren een belangrijke bijdrage aan de bouwproductie. Het onnodig in de weg zitten van al deze zzp'ers zal moeten worden vermeden. Bovendien heeft de handhaver beperkte middelen. Het is daarom aan te raden om te focussen op bepaalde groepen die een hoger risico vertonen, in plaats van ongericht alle zzp'ers in twijfel te nemen. Denk aan bedrijven met nauwelijks eigen personeel maar met een hoge omzet die vrijwel volledig via zzp'ers of uitzendkrachten wordt gerealiseerd. In zulke constructies is het risico aanwezig dat feitelijk een groot deel van het werk onder gezag plaatsvindt. Ook kan worden gedacht aan buitenlandse zzp'ers. Hoewel buitenlandse zzp'ers een lastig te vatten segment van de markt vormen, wijst kwalitatief onderzoek erop dat zij relatief vaker als schijnzelfstandigen worden ingezet. Tot slot kan er worden gedacht aan selectie op basis van het type opdrachtgever. Uit onze analyse en de diepte-interviews blijkt dat het risico op schijnzelfstandigheid hoger is bij zzp'ers die voor aannemers werken dan binnen de particuliere markt. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat ook bij de aannemersmarkt de signalen op hoog risico maar in een beperkt voorkomen. Een verder verfijndere risicoselectie ligt daarom het meest voor de hand te liggen.

Het lijkt voorts zaak bij handhaving rekening te houden met de karakteristieken van specifieke sectoren. Zo zijn criteria omtrent de mate van vrijheid praktisch niet altijd haalbaar in de bouw vanwege zaken als veiligheid, ondeelbaarheid van taken en verplichte regelgeving. Hetzelfde geldt voor criteria rondom de duur van een project en de afhankelijkheid van omzet. In tegenstelling tot sectoren als het onderwijs of de zorg wordt er in de bouw vrijwel uitsluitend projectmatig gewerkt. Hierdoor komt het voor dat specialistische werkzaamheden gedurende langere tijd voor één opdrachtgever worden verricht en dat projecten een lange doorlooptijd kennen. Hoewel dergelijke kenmerken in algemene zin kunnen duiden op schijnzelfstandigheid, betekent dit binnen de bouwsector niet automatisch dat er geen sprake is van ondernemerschap. Ook onderaannemers met personeel, van wie het ondernemerschap niet ter discussie staat, moeten zich doorgaans aanpassen aan de werktijden op de bouwplaats. Daarnaast nemen zij ook regelmatig projecten aan die meerdere jaren duren. Dit maakt hen echter niet minder ondernemer.

### **Handhaving: objectief meetbare indicatoren**

Voor zowel bedrijven als zzp'ers, én voor handhavende instanties, is het wenselijk de handhaving te richten op een beperkt aantal duidelijke en objectief meetbare indicatoren die een hoog risico op schijnzelfstandigheid signaleren. Dit vergroot de rechtszekerheid en voorkomt dat partijen te goeder trouw denken te handelen, maar door verschillende interpretaties toch de regels overtreden. Voor de Belastingdienst is opsporing op basis van lastig te interpreteren en kwalitatieve criteria weinig doelmatig en juridisch risicovol. Een gerichte risicoselectie op indicatoren zoals een (structureel) laag uurtarief en/of een smalle klantenbasis in combinatie met beperkte bedrijfsinvesteringen is mogelijk een effectieve route. Dat zou neerkomen op het accepteren van een zeker grijs gebied, met als uitgangspunt dat het inperken van onzekerheid en ondoelmatigheid zwaarder weegt dan het uitsluiten van elk individueel geval. Op de gekozen indicatoren kan dan gericht en zichtbaar worden gehandhaafd. Nu al zien we dat bedrijven uit voorzorg maatregelen nemen op 'kwalitatieve' aspecten.

### **Richtlijn voor opdrachtgevers: behandel zzp'ers als ondernemers**

Veel bedrijven gebruiken de ondernemerscheck van de Belastingdienst om de relatie met ingehuurde zzp'ers te toetsen, maar vinden het daarna nog lastig om die relatie goed te duiden. Een simpel en doeltreffend uitgangspunt is: behandel zzp'ers als ondernemers. Zie hen als zakenpartners en niet als medewerkers. Een zakenpartner regelt zijn eigen scholing, bedrijfsvoering, materieel, bedrijfskleding, verzekeringen, draait niet mee in HR processen of personeelsuitjes, krijgt geen zakelijk mailadres van het bedrijf en maakt geen blijvend onderdeel uit van de organisatiestructuur. Het doel van de samenwerking is de inzet van ondernemerschap en expertise, niet het creëren van goedkope vervanging op de loonlijst. Uitzonderingen kunnen nodig zijn, bijvoorbeeld vanwege veiligheid of compliance, maar dienen te worden gedaan met een zakelijke rechtvaardiging en zo beperkt mogelijk. Leg dit contractueel vast, met heldere opleverafspraken, ruimte voor eigen uitvoering, inzet van eigen middelen en de mogelijkheid van vervanging. Zo blijft de relatie zuiver en verklein je het risico op schijnzelfstandigheid.

### **Actief ondernemerschap is ook in het belang van de zzp'er**

Actief ondernemerschap is niet alleen noodzakelijk om schijnzelfstandigheid te voorkomen, het draagt ook bij aan de lange termijn continuïteit van de onderneming. Het is dus in het eigen belang van de zzp'er om een ondernemersbeleid vast te stellen dat risicospreiding en weerbaarheid expliciet verankert. Het komt de continuïteit van de onderneming bijvoorbeeld niet ten goede, wanneer een zzp'er te afhankelijk is van enkele opdrachtgevers. Zoals de analyse in hoofdstuk 3 aantoont, is circa 16% van de zzp'ers voor meer dan 70% van de omzet afhankelijk van één opdrachtgever. Valt deze ene opdrachtgever weg, dan kan dit enorme gevolgen hebben voor de onderneming. Hetzelfde geldt voor andere facetten van weerbaarheid, zoals investeringen in eigen bedrijfsmiddelen, eigen scholing en het imago van de onderneming. Ook hierbij geldt dat het in het belang van de zzp'er om hier een beleid voor op te stellen. Zo borg je je continuïteit in mindere tijden, behoud je professionele autonomie en verklein je bovendien het risico op schijnzelfstandigheid.

---

## Overzicht van relevante EIB-studies

---

### *Onderzoeken naar zzp'ers in de bouw*

Monitor ZZP'ers Bouw, 2024  
Monitor ZZP'ers Bouw, 2023  
Monitor ZZP'ers Bouw, 2022  
Monitor ZZP'ers Bouw 2021 – 2e halfjaar  
Monitor ZZP'ers Bouw 2021 – 1e halfjaar  
Monitor ZZP'ers Bouw 2020 – 2e halfjaar  
Monitor ZZP'ers Bouw 2020 – 1e halfjaar  
Monitor ZZP'ers Bouw 2019 – 2e halfjaar  
Monitor ZZP'ers Bouw 2019 – 1e halfjaar  
Monitor ZZP'ers Bouw 2018 – 2e halfjaar  
Monitor ZZP'ers Bouw 2018 – 1e halfjaar  
Monitor ZZP'ers Bouw 2017 – 2e halfjaar  
Monitor ZZP'ers Bouw 2017 – 1e halfjaar  
Monitor ZZP'ers Bouw 2016 – 2e halfjaar  
Monitor ZZP'ers Bouw 2016 – 1e halfjaar  
Monitor ZZP'ers Bouw 2015 – 2e halfjaar  
Monitor ZZP'ers Bouw 2015 – 1e halfjaar  
Monitor ZZP'ers Bouw 2014 – 2e halfjaar  
Monitor ZZP'ers Bouw 2014 – 1e halfjaar

### *Algemene arbeidsmarktonderzoeken inclusief zelfstandigen in de bouw*

Trends op de bouwmarkt 2025-2029  
Trends op de bouwmarkt 2024-2028  
Trends op de bouwmarkt 2023-2027  
Trends op de bouwmarkt 2022-2026  
Trends op de bouwmarkt 2021-2025  
Trends op de bouwmarkt 2020-2024  
Trends op de bouwmarkt 2019-2023  
Trends op de bouwmarkt 2018-2022  
Trends op de bouwmarkt 2017-2021

### *Bredere sectoranalyses met sub-thema zzp'ers in de bouw*

Bouw in Beeld 2024-2025  
Bouw in Beeld 2023-2024  
Bouw in Beeld 2022-2023  
Bouw in Beeld 2021-2022  
Bouw in Beeld 2020-2021  
Bouw in Beeld 2019-2020  
Bouw in Beeld 2018-2019  
Bouw in Beeld 2017-2018  
Bouw in Beeld 2016-2017  
Bouw in Beeld 2015-2016  
Bouw in Beeld 2014-2015



---

## Bijlage A Methode van onderzoek

---

In deze bijlage wordt behandeld hoe het onderzoek is vormgegeven. Daarnaast wordt uitgelegd hoe de afzonderlijke indicatoren voor schijnzelfstandigheid zijn samengebracht in een samengestelde risicoscore.

### Onderzoeksproces

Het onderzoek is uitgevoerd met een combinatie van drie methoden: deskresearch, enquêtes en verdiepende gesprekken. Door deze aanpak is zowel een theoretisch als een praktisch onderbouwd beeld ontstaan van de problematiek en de mogelijke beleidsimplicaties.

- **Deskresearch**  
Allereerst zijn bestaande wet- en regelgeving en achterliggende documenten bestudeerd. Dit betreft onder meer de Wet DBA, het Wetsvoorstel VBAR, de ondernemerscheck van de Belastingdienst, uitspraken van de Raad van State, het beslis- en afwegingskader van de Belastingdienst, sectorprognoses van ABN Amro, analyses van Zipconomy, de Memorie van Toelichting bij de Zelfstandigenwet en relevante jurisprudentie (waaronder het Deliveroo-arrest en het timmermanarrest). Deze literatuurstudie is aangevuld met praktijkvoorbeelden en relevante online artikelen. Op basis hiervan is in kaart gebracht hoe de wetgeving zich heeft ontwikkeld, op welke criteria wordt getoetst en hoe deze criteria zich vertalen naar de bouwsector. Daarbij is rekening gehouden met sectorspecifieke omstandigheden, zoals de beperkte zeggenschap die zelfstandigen vaak hebben bij werken op een bouwplaats.
- **Enquête**  
De tweede onderzoeksmethode bestond uit het afnemen van enquêtes onder zowel zelfstandigen als werkgevers. De zzp-enquête is uitsluitend uitgezet onder in Nederland werkzame zzp'ers en is in het Nederlands afgenomen. Niet Nederlands sprekende (buitenlandse) arbeidskrachten maken geen deel uit van dit onderzoek. Op basis van de deskresearch, eigen expertise en input van FNV zijn extra vragen toegevoegd die aansluiten bij de belangrijkste juridische criteria rond schijnzelfstandigheid. De zzp-enquête is gebruikt om risico-indicatoren in de sector te analyseren, terwijl de werkgeversenquête zich richtte op de verwachte gevolgen van hernieuwde handhaving. De risico indicatoren uit de zzp-enquête worden in dit onderzoek samengevoegd tot een risicoscore. De risicoscore wordt uitgelegd in de lopende tekst onder het kopje 'Verdeling van risico indicatoren' in paragraaf 2.3.
- **Gesprekken**  
Tot slot zijn verdiepende gesprekken gevoerd met verschillende partijen in de sector, waaronder grote b&u-bedrijven, grote GWW-bedrijven, middelgrote b&u-aannemers en bedrijven, bemiddelaars, bouwuitzendbureaus en een medewerker van de Belastingdienst. Deze gesprekken dienden zowel ter aanvulling van de kwantitatieve gegevens als ter toetsing van de gehanteerde criteria en leverden waardevolle praktijkinzichten op.

## Indicatoren op basis van de enquête

### Tien operationele indicatoren: kenmerken van de arbeidsrelatie

De tien operationele indicatoren uit paragraaf 3.2 zorgen voor een expliciete vertaalslag van het juridische beoordelingskader naar een set empirische indicatoren. Voor een lijst met deze indicatoren zie paragraaf 3.2 tabel 3.1. Het uitgangspunt zijn de negen criteria afgeleid van het Deliveroo-arrest,<sup>24</sup> de Wet DBA, jurisprudentie en de ondernemerscheck van de Belastingdienst. Deze gezichtspunten gaan vaak over moeilijk observeerbare elementen zoals gezag, inbedding in de organisatie en de aard van de beloning. In het Deliveroo-arrest is juist deze kwalitatieve weging centraal komen te staan. Dat maakt de beoordeling juridisch scherp, maar niet direct geschikt voor kwantitatieve analyse. Om de juridische criteria systematisch te kunnen onderzoeken in een enquête zijn de negen punten opgesplitst en herschikt tot tien meetbare indicatoren.<sup>25</sup> Elke indicator bundelt onderliggende signalen die in de praktijk bij elkaar horen en is vertaald naar een concrete vraag of vragen aan zzp'ers en opdrachtgevers. Zo ontstaat een thematisch geordend kader dat de juridische logica volgt en tegelijk aansluit bij de werkelijkheid in de bouwsector.

In paragraaf 3.3 worden deze indicatoren vertaald naar risicocategorieën per indicator. Op deze manier worden de belangrijkste risico's op schijnzelfstandigheid in de bouwnijverheid in beeld gebracht en wordt gericht inzicht gegeven in de segmenten en situaties waar de kwetsbaarheid het grootst is. De risicocategorieën zijn getoetst op juridische relevantie, toepasbaarheid in de bouw en infra en meetbaarheid in onze enquête. In het hele rapport worden zowel de indicatoren als risicocategorieën per indicator met vaste nummers aangeduid en steeds in dezelfde volgorde gepresenteerd. De risicocategorieën per indicator zijn weergegeven in tabel A. Voor de overzichtelijkheid zijn zowel de indicatoren als de risicocategorieën gegroepeerd in vier categorieën, namelijk uurtarief, opdrachtgeversafhankelijkheid, investeringsindicatoren en gedragsindicatoren.

#### 1 Het uurtarief

We beoordelen eerst het uurtarief afzonderlijk (indicator 1). Een laag tarief vergroot de kwetsbaarheid, omdat financiële buffers voor ziekte en pensioen moeizaam worden opgebouwd. Het kan ook wijzen op ongewilde zelfstandigheid en een grotere afhankelijkheid van de opdrachtgever.

#### 2 Opdrachtgeversconcentratie

Vervolgens beoordelen we het aantal opdrachtgevers en het omzetaandeel van de grootste opdrachtgever (indicator 2 en 3). Een klein opdrachtenaantal verhoogt het risico op economische afhankelijkheid, gezagsverhoudingen of beperkt eigen risico.

#### 3 Investerings

Naast de afhankelijkheid en de beloning is een andere manier om zzp'ers te beoordelen op basis van hun investeringen in het eigen bedrijf (indicator 4, 5 en 6). De gedachte is dat ondernemers in hun productiviteit en toekomst investeren. Zzp'ers die aantoonbaar investeren in scholing en certificering, eigen gereedschap en eigen materieel laten ondernemingsrisico en autonomie zien. Het uitblijven van zulke investeringen, of het structureel werken met bedrijfsmiddelen van de opdrachtgever, wijst eerder op inbedding en gezag. Deze indicatoren liggen dicht bij de 'zachte' kant, zijn lastiger meetbaar en niet altijd even toepasbaar. Bovendien kan een langdurige opdracht bij één opdrachtgever juist passen bij specialistische inhuur.

#### 4 Gedragsindicatoren

Tot slot kijken we naar brede ondernemerschaps- en gezagsindicatoren (indicator 7 tot en met 10). Dit betreffen minder hard meetbare afspraken en omstandigheden, zoals onderhandelingsruimte over tarief, vrijheid in de uitvoering, eigen planning en mate van integratie in het werkproces van de opdrachtgever. Deze signalen helpen gezag te duiden, maar zijn lastiger te handhaven en vallen vaker in een grijs gebied.

---

<sup>24</sup> Belastingdienst (2024). "Toelichting Beoordeling arbeidsrelaties – Beslis- en afwegingskader".

<sup>25</sup> Deze tien indicatoren geven een samenhangend maar niet volledig uitputtend beeld. Zij signaleren specifieke aspecten van het risico op schijnzelfstandigheid, zonder alle mogelijke situaties in de praktijk te kunnen afdekken.

**Tabel A**      **Overzichtstabel van risicocategorieën per indicator, uitgesplitst naar type indicator.**

#	Indicator	Type indicator
1	Een laag uurtarief ( $\leq$ €36 per uur).	Uurtarief
2	Meer dan 70% van de omzet komt van de grootste opdrachtgever.	Opdrachtgevers -afhankelijkheid
3	Werken voor drie of minder opdrachtgevers.	Opdrachtgevers -afhankelijkheid
4	Geen investeringen in bedrijfsmiddelen (gebouwen, machines, kranen, voertuigen of installaties).	Investeringen
5	Gebruikmaken van machines van de opdrachtgever of voor meer dan 25% van diens gereedschap.	Investeringen
6	Geen eigen scholing; scholing gebeurt uitsluitend via de opdrachtgever.	Investeringen
7	Geen onderhandelingsruimte over het tarief; de opdrachtgever bepaalt en kent de marktprijzen.	Gedrag
8	Geen verantwoordelijkheid voor herstel van fouten (ontwerp-, constructie- of coördinatiefouten, te late oplevering, omgevingsschade, veiligheidsincidenten en materiaal fouten).	Gedrag
9	Geen vrijheid bij de uitvoering van de opdracht (technische keuzes, planning, vervanging of uitvoering).	Gedrag
10	Meer dan 90% van de werktijd gaat naar uitvoering, minder dan 10% naar acquisitie en administratie.	Gedrag

Bron: EIB

De indicatoren omvatten zowel duidelijk, objectief meetbare ‘harde’ indicatoren als lastiger te meten, niet altijd toepasbare ‘zachte’ of ‘gedrag’ indicatoren. De harde indicatoren gaan over de objectief meetbare aspecten van ondernemerschap, sluiten goed aan bij de bouwpraktijk en zijn relatief eenvoudig te controleren, omdat zij direct zichtbaar zijn in administratie of belastingaangiften. Ze vormen daarom een goed houvast voor handhaving. De zachte indicatoren hebben betrekking op afspraken en omstandigheden die vaak in contracten of de werkpraktijk worden vastgelegd. Deze indicatoren zijn lastiger objectief vast te stellen, omdat contractuele afspraken en feitelijke uitvoering niet altijd overeenkomen. Ze geven vooral inzicht in het grijze gebied. Dus situaties waar de harde indicatoren weinig risico laten zien, maar waar wel signalen zijn van beperkte zelfstandigheid. In zulke gevallen kan een zelfstandige soms alsnog aantonen dat hij of zij daadwerkelijk als ondernemer opereert, bijvoorbeeld via aanvullende bewijsstukken. Geen enkel signaal bepaalt op zichzelf het risico op schijnzelfstandigheid. Resultaten moeten als indicatief worden gelezen. Ze geven richting aan risicogebieden en zijn geen bindend oordeel per individueel geval. Belangrijk is om te benadrukken is dat wij met een zeer beperkt, doelgericht gekozen set indicatoren werken. Deze set kan nooit alle aspecten van zelfstandigheid volledig dekken. Het gaat om signalen die samen een risicobeeld schetsen, geen volledige juridisch vastgestelde beoordeling.

---

## Bijlage B Rekenvoorbeeld fiscale gevolgen bij schijnzelfstandigheid

---

Stel dat bij een controle wordt vastgesteld dat een zzp'er feitelijk een dienstverband had, bij een omzet € 36.000 en zakelijke kosten van € 2.000. De gevolgen voor de inkomstenbelasting en de bijdrage Zvw zijn dan indicatief als volgt.<sup>26</sup>

• Geen aftrek van zakelijke kosten	€ 2.000
• Vervallen zelfstandigenaftrek	€ 2.470
• Vervallen Mkb-winstvrijstelling	€ 4.005
• Te weinig betaalde inkomstenbelasting	
• /premie volksverzekeringen (bij benadering) over € 8.475	€ 3.245
• Te veel betaalde bijdrage Zvw over € 8.475	-€ 1.448

Per saldo resteert een extra aanslag inkomstenbelasting van ongeveer € 1.800 exclusief eventuele boete en rente.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/arbeidsrelaties/content/werken-in-loondienst-gevolgen-opdrachtnemer>, Belastingdienst november 2025.

<sup>27</sup> Dit rekenvoorbeeld is gebaseerd op de fiscale regels voor het belastingjaar 2025, zonder andere inkomsten of aftrekposten dan de hier genoemde ondernemersfaciliteiten. Bij de berekening van de bijdrage Zvw is uitgegaan van het voor dat jaar geldende percentage en de maximale grondslag. Bedragen zijn afgerond en dienen uitsluitend ter illustratie van de orde van grootte van de fiscale gevolgen. Aan dit voorbeeld kunnen geen rechten worden ontleend.

## Bijlage C Cijfers (buitenlandse) zzp'ers

In 2023 waren er in Nederland 2,5 miljoen ondernemers en 1,4 miljoen zelfstandigen. In 2023 telde Nederland volgens het CBS 2,5 miljoen ondernemers en 1,4 miljoen zelfstandigen (tabel B). Van de 1,4 miljoen zelfstandigen werkte er 221,3 duizend in de bouwnijverheid, waarvan 190,8 duizend zonder personeel (zzp).<sup>28</sup> Het gaat hier om zowel Nederlandse als buitenlandse zelfstandigen.

Tabel B Cijfers CBS Ondernemers en Zelfstandigen in 2023

Categorie	Aantal
Ondernemers	2,5 miljoen
Zelfstandigen	1,4 miljoen
Zelfstandigen – <u>Bouwnijverheid</u>	217,5 duizend
Zelfstandige zonder personeel (zzp) – <u>Bouwnijverheid</u>	190,8 duizend

Bron: CBS

### Het aantal ondernemers geeft een vertekend beeld

De definitie van zelfstandige en ondernemer zijn dus niet hetzelfde. Op basis van correspondentie met het CBS zitten de grote verschillen in het feit dat:

1. Inactieve Ondernemers - in het cijfer over ondernemers zitten ook bedrijven die wel staan ingeschreven, maar geen enkele economische activiteit vertonen. Inactieve zelfstandigen worden niet meegeteld in de definitie van zelfstandigen.
2. Dubbeltelling ondernemers - bij het hebben van meerdere ondernemingen wordt dezelfde ondernemer meerdere keren geteld. Zelfstandigen worden slechts 1 keer per individu meegeteld.
3. Dubbeltelling werknemers - in de definitie van ondernemer zit iedereen die ondernemer is en dus ook mensen die hun voornaamste inkomen halen uit een baan als werknemer. Iemand wordt alleen tot zelfstandige gerekend, wanneer hun voornaamste inkomen als zelfstandige verdient wordt.

Daarnaast is er ook een verschil in bron: ondernemers worden bepaald op basis van het Algemeen Bedrijven Register (ABR) en zelfstandigen op basis van de aangiften inkomstenbelasting (IB) bij de Belastingdienst.

Kortom: om te bepalen hoe veel personen er als zelfstandige (zonder of met personeel) werken wordt er gekeken naar het aantal zelfstandigen en niet naar het aantal ondernemers. Het cijfer over ondernemers heeft een aantal grote tekortkomingen met het tellen van inactieve ondernemers, het dubbeltellen van ondernemers en het tellen van mensen die voornamelijk werknemer zijn.

<sup>28</sup> Dit cijfer was tot voor kort 186,6 duizend, maar is op 19 november 2025 bijgewerkt door het CBS.

### In 2023 waren er 49.800 buitenlandse zelfstandigen in de bouwnijverheid

De basisbron om te bepalen hoe veel buitenlandse zelfstandigen er zijn is de Migrantenmonitor van het CBS. Volgens de Migrantenmonitor waren er in 2023 in Nederland 196.000 in het buitenland geboren zelfstandigen, waarvan bijna 50 duizend in de bouw (zie tabel C). Daarnaast blijkt uit het Algemeen Bedrijven Register dat er in hetzelfde jaar bijna 400 duizend in het buitenland geboren ondernemers waren, waarvan bijna 78 duizend in de bouw. Dit cijfer werd ook eerder aangehaald in een kamerbrief<sup>29</sup> van De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De verschillen tussen deze twee cijfers worden voornamelijk veroorzaakt door de eerder genoemde verschillen: inactieve ondernemers, dubbel telling en werknemers.

Tabel C Cijfers CBS Ondernemers en Zelfstandigen in 2023

Categorie	Aantal
Aantal ondernemers	395.060
Aantal zelfstandigen	196.000
Aantal ondernemers in de bouw	77.980
Aantal zelfstandigen in de bouw	49.800

Bron: CBS

Naast de eerder genoemde verschillen tussen de definitie van zelfstandige en ondernemer, zijn er voor in het buitenland geboren zelfstandige nog drie verschillen:

1. De Migranten Monitor telt mensen met ook een baan als werknemer niet als zelfstandige, maar als werknemer.
2. De Migranten Monitor telt Directeur Grootaandeelhouders niet als zelfstandigen, maar als werknemers. Deze tellen wel als ondernemers.
3. Niet ingezetene worden niet meegeteld in de migrantenmonitor. Daarvan werkte er 5.800 in de bouw. Van deze groep is niet duidelijk of het om zelfstandigen of werknemers gaat.

### In 2024 waren er circa 48 duizend in het buitenland geboren zzp'ers

Er zijn dus geen aparte cijfers beschikbaar over het aantal in het buitenland geboren zzp'ers. Om een beeld te krijgen van dit aantal kunnen we de ratio tussen zelfstandigen voornaamste inkomen (exclusief DGA's) en het aantal in het buitenland geboren zelfstandigen gebruiken om het aantal in het buitenland geboren zzp'ers te berekenen voor 2024. Aan de hand van deze cijfers schat het EIB dat in 2024 circa 48 duizend in het buitenland geboren zelfstandigen zonder personeel actief waren in de bouwnijverheid.

### In het buitenland geboren zelfstandigen

Opgemerkt moet worden dat geen van de bronnen cijfers heeft over "buitenlanders," maar alleen data over "in het buitenland geboren." Volgens de Migrantenmonitor woonde 51% van de in het buitenland geboren zelfstandigen die actief zijn in de bouwnijverheid al 8 jaar of langer in Nederland. Deze groep kan dus ook veel gelijkens vertonen met in Nederland geboren zelfstandigen.

<sup>29</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/09/11/kamerbrief-cijfers-over-arbeidsmigranten-werkzaam-als-zelfstandige>, CBS november 2025.

---

## Bijlage D Overzicht beroepen per cluster

---

### Cluster Timmeren

- Timmerman

### Cluster Ruwbouw

- Metselaar
- Voeger
- Blokkensteller

### Cluster Afbouw

- Stukadoor
- Vloerenlegger
- Tegelzetter
- Natuursteenbewerker
- Wand en plafondmonteur

### Cluster Schilder

- Schilder
- Glaszetter

### Cluster Algemeen gww

- Machinist
- Monteur
- Wegenbouwer
- Spoorbouwer
- Baggeraar
- Waterbouwer

### Cluster Grond en straatwerk

- Vakman gww
- Grondwerker
- Straatmaker

### Cluster Ondergrondse infra

- Kabellegger
- Buizenlegger

### Cluster Installatie

- Elektrotechnisch monteur
- Werktuigbouwkundig monteur
- Isoleerder

### Cluster Overig gespecialiseerd

- Ijzervlechter
- Betonwerker
- Funderingswerker
- Heier
- Dakdekker
- Slopers
- Asbestverwijderaars
- Steigerbouwer

**Cluster Ondersteunend**

- Bouwvakhulp, opperman en andere benamingen
- Chauffeurs

**Cluster Allround**

- Klusjesman
- Allround bouwvakker
- Onderhoudsmedewerker

**Cluster UTA**

- Leidinggevenden
- Kader
- Administratief
- Projectontwikkelaar







Koninginneweg 20  
1075 CX Amsterdam  
t (020) 205 16 00  
eib@eib.nl  
www.eib.nl