Commissie van
Aanbestedingsexperts

Advies 847

1. Waar gaat dit advies over?

Dit advies gaat over een inhuuropdracht. Ondernemer klaagt dat aanbesteder in strijd met het proportionaliteitsbeginsel en de Aanbestedingswet 2012 in deze opdracht zzp'ers categorisch uitsluit.

2. Hoe luidt dit advies?

2.1. De Commissie is van oordeel dat aanbesteder in strijd met het proportionaliteitsbeginsel zzp'ers categorisch uitsluit en dat deze uitsluiting verder gaat dan noodzakelijk is om het legitieme doel van schijnzelfstandigheid te voorkomen. Aanbesteder heeft onvoldoende onderbouwd dat uitvoering door iedere zzp'er noodzakelijkerwijs tot een arbeidsrelatie leidt en onvoldoende gemotiveerd waarom niet met een minder vergaande maatregel kan worden volstaan. De Commissie acht de klacht **gegrond**.

3. Wat is de achtergrond?

3.1. Aanbesteder, een gemeente, heeft op 3 augustus 2026 via een dynamisch aankoopsysteem (DAS) een inhuuropdracht voor een 'Woo-jurist' gepubliceerd. In de uitvraag staat dat een wederzijdse opzegtermijn en een proefperiode van vier weken gelden en dat gedurende de proefperiode zonder opgave van redenen kan worden opgezegd. Daarnaast staat in de uitvraag onder het kopje 'Aanvullende informatie' dat bij de uitvoering van deze opdracht op grond van de Wet DBA fiscaal sprake is van werken in dienstbetrekking, omdat de Woo-jurist onder leiding en toezicht van de gemeente zal werken. Om die reden mag een zzp'er zich niet voor de opdracht inschrijven, ook niet via een eenmans-BV. Wel kan met een zzp'er worden gesproken over het aangaan van een arbeidsovereenkomst. Alleen een door een zzp'er opgerichte BV die meerdere bedrijfsactiviteiten ontplooit en 'realiteitswaarde' heeft, kan meedingen naar de opdracht. Voor een uitzend-, detacherings- of payrollbureau en/of intermediair geldt dat de te plaatsen medewerker bij dat bureau of die intermediair in dienst moet zijn op basis van een arbeidsovereenkomst.

3.2. Ondernemer heeft op 3 augustus 2026 een klacht ingediend bij aanbesteder wegens de vermeende categorische uitsluiting van zzp-ers bij deze opdracht.

3.3. Op 11 augustus heeft het klachtenloket van aanbesteder de klacht van ondernemer ongegrond verklaard. Aanbesteder heeft ondernemer op 14 augustus 2026 bericht dat hij het advies van het klachtenloket opvolgt.

3.4. Ondernemer heeft op 17 augustus 2026 een klacht bij de Commissie ingediend.

3.5. Op de website van aanbesteder leest de Commissie dat aanbesteder de opdracht op 24 augustus 2026 heeft gegund aan een intermediair voor een periode van één jaar met tweemaal een verlengingsoptie van 6 maanden.

3.6. Aanbesteder heeft op 1 september op de door ondernemer bij de Commissie ingediende klacht gereageerd.

4. Hoe beoordeelt de Commissie deze klacht?

Uitsluiting zzp'ers in overeenstemming met het aanbestedingsrecht?

Ondernemer

4.1. Ondernemer stelt dat aanbesteder zelfstandigen categorisch uitsluit van deelname aan deze opdracht, hetgeen volgens ondernemer in strijd is met het proportionaliteitsbeginsel en de Aanbestedingswet 2012.

4.1.1. Ondernemer meent dat de stelling van aanbesteder dat geen sprake is van een categorische uitsluiting omdat inschrijving via een BV mogelijk blijft, op voorwaarde dat deze geen eenmans-BV is en 'voldoende realiteitswaarde' heeft, niets afdoet aan de feitelijke uitsluiting van zzp'ers als zelfstandigen van deze opdracht. Onder verwijzing naar Advies 835 van de Commissie stelt ondernemer dat bepalend is of een marktpartij als zelfstandig ondernemer op de opdracht kan inschrijven en niet of de werkzaamheden via een andere juridische constructie kunnen worden verricht.

4.1.2. Volgens ondernemer heeft aanbesteder ten onrechte geen individuele beoordeling uitgevoerd. De stelling van aanbesteder dat een individuele beoordeling kan leiden tot rechtsonzekerheid en ongelijke behandeling, doet volgens ondernemer niet af aan de noodzaak van een beoordeling van de concrete omstandigheden. Ondernemer verwijst naar het Deliveroo-arrest waaruit zou blijken dat een holistische beoordeling van de arbeidsrelatie moet plaatsvinden, waarbij alle omstandigheden van het concrete geval in onderlinge samenhang moeten worden betrokken. Aanbesteder heeft volgens ondernemer zijn beoordeling vooral gebaseerd op de kenmerken van de opdracht en niet op de specifieke omstandigheden aan de zijde van de ondernemer, zoals diens ondernemerschap, bedrijfsvoering, opdrachtportefeuille, diens ondernemersrisico en de voorgenomen wijze van uitvoering van de opdracht. Ondernemer meent dat aanbesteder hem in de gelegenheid had moeten stellen toe te lichten hoe hij de opdracht zal uitvoeren en daarmee tegenbewijs te leveren dat geen sprake zal zijn van schijnzelfstandigheid. Ondernemer wijst er daarbij op dat de opdracht een omvang heeft van 16 tot 24 uur per week, waardoor ruimte bestaat voor andere opdrachten en extern ondernemerschap.

4.1.3. Hoewel het voorkomen van schijnzelfstandigheid volgens ondernemer een legitiem doel is, heeft aanbesteder onvoldoende onderbouwd waarom categorische uitsluiting van zzp'ers noodzakelijk is. Zo heeft aanbesteder niet onderbouwd waarom geen individuele beoordeling kan plaatsvinden, waarom geen tegenbewijs kan worden geleverd en waarom minder beperkende maatregelen zoals een modelovereenkomst of een resultaatgerichte inrichting van de opdracht onvoldoende zijn.

4.1.4. Ondernemer verzoekt de Commissie op grond van het bovenstaande de klacht gegrond te verklaren en aanbesteder te adviseren de aanbestedingsstukken in overeenstemming te brengen met de Aanbestedingswet 2012, de Gids Proportionaliteit en de uitgangspunten uit Advies 835 van de Commissie.

Aanbesteder

4.2. Aanbesteder stelt dat de eis rechtmatig en proportioneel is.

4.2.1. Volgens aanbesteder is geen sprake is van een algemene uitsluiting van zelfstandigen, maar van een beoordeling van de omstandigheden van deze specifieke opdracht. De aard en inrichting van deze specifieke opdracht zijn volgens aanbesteder onvoldoende verenigbaar met uitvoering buiten dienstbetrekking. Aanbesteder wijst daarbij op het structurele en organisatorisch ingebedde karakter van de werkzaamheden, en de wijze waarop deze worden aangestuurd. Ook de tussenschakeling van een eenmans-BV neemt volgens aanbesteder het risico dat de arbeidsrelatie fiscaal als dienstbetrekking wordt gekwalificeerd, niet weg. Dit is volgens aanbesteder het geval wanneer de werkzaamheden hoofdzakelijk persoonlijk door de directeur-grootaandeelhouder worden verricht.

4.2.2. Aanbesteder stelt dat hij bij de inrichting van de uitvraag rekening heeft gehouden met de Deliveroo- en Uber-jurisprudentie en op grond daarvan een holistische beoordeling heeft uitgevoerd. Daarbij heeft hij zowel de kenmerken van de opdracht als typische kenmerken van ondernemerschap aan de zijde van een potentiële zzp'er betrokken, zoals de mogelijkheid om zich als ondernemer te presenteren, het dragen van ondernemersrisico, de mogelijkheid om voor meerdere opdrachtgevers te werken, en de beloningsstructuur. Aanbesteder stelt dat hij gezien de omvang van de opdracht van 16-24 uur per week heeft meegewogen dat een opdrachtnemer voor meerdere opdrachtgevers kan werken, maar dat hij deze omstandigheid onvoldoende zwaarwegend acht tegenover het structurele en organisatorisch ingebedde karakter van de functie. De werkzaamheden worden inhoudelijk en organisatorisch aangestuurd, de functie biedt weinig ruimte voor eigen ondernemersbeslissingen en er is geen sprake van een afgebakend resultaat of zelfstandig ondernemersrisico. Bovendien zijn deze kenmerken van de functie volgens aanbesteder in belangrijke mate onafhankelijk van de persoon die de werkzaamheden uitvoert. Daarom zou geen individuele beoordeling nodig zijn waarbij een kandidaat tegenbewijs kan leveren. Aanbesteder wijst daarbij ook op de korte doorlooptijden van opdrachten binnen een DAS.

4.2.3. Tot slot stelt aanbesteder dat hij minder vergaande maatregelen heeft onderzocht, waaronder een modelovereenkomst, een resultaatgerichte opdracht en een individuele beoordeling van de arbeidsrelatie. Volgens aanbesteder nemen deze maatregelen het risico op schijnzelfstandigheid bij deze opdracht onvoldoende weg. Een resultaatgerichte inrichting past volgens aanbesteder niet bij het structurele en ingebedde karakter van de werkzaamheden. Ook een modelovereenkomst biedt onvoldoende waarborg, omdat de feitelijke uitvoering van de werkzaamheden (met name gezag, inbedding en coördinatie) doorslaggevend blijft voor de kwalificatie van een arbeidsrelatie. Aanbesteder meent daarom dat de gekozen maatregel de enige is waarmee het fiscale en arbeidsrechtelijke risico bij deze functie tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt en acht de maatregel noodzakelijk en proportioneel.

Beoordeling Commissie

4.3. De Commissie acht de klacht van ondernemer **gegrond**. De Commissie is van oordeel dat sprake is van een categorische uitsluiting van zzp'ers en dat deze uitsluiting verder gaat dan noodzakelijk is om het legitieme doel van schijnzelfstandigheid te voorkomen. Aanbesteder heeft onvoldoende onderbouwd dat uitvoering door iedere zzp'er noodzakelijkerwijs tot een arbeidsrelatie leidt en onvoldoende gemotiveerd waarom niet met een minder vergaande maatregel kan worden volstaan. De Commissie is daarom van oordeel dat de gekozen maatregel niet proportioneel is en in strijd is met artikel 1.10 Aw 2012.

Toetsingskader

4.4. Uitgangspunt is dat een aanbestedende dienst de vrijheid toekomt om de uitvraag in een aanbesteding en de voorwaarden van die aanbesteding te bepalen.

4.5. De grenzen van die vrijheid worden bepaald door de Aanbestedingswet 2012, de Gids Proportionaliteit en de fundamentele beginselen van aanbestedingsrecht voor zover die daarin niet zijn opgenomen (zie voorzieningenrechter Rechtbank Noord-Holland, 14 april 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3274, ro. 5.1).

4.6. In artikel 1.8 Aw 2012 is bepaald dat een aanbestedende dienst ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze behandelt. In artikel 1.9 lid 1 Aw 2012 is bepaald dat een aanbestedende dienst transparant handelt.

4.7. Op grond van artikel 1.10 Aw 2012 moet een aanbestedende dienst proportionele eisen, voorwaarden en criteria stellen. Het eerste en tweede lid van dit artikel luiden als volgt.

1. Een aanbestedende dienst of een speciale-sectorbedrijf stelt bij de voorbereiding van en het tot stand brengen van een overheidsopdracht, een speciale-sectoropdracht of een concessieopdracht of het uitschrijven van een prijsvraag uitsluitend eisen, voorwaarden en criteria aan de inschrijvers en de inschrijvingen die in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht.

2. Bij de toepassing van het eerste lid slaat de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf, voor zover van toepassing, in ieder geval acht op:
    a. het al of niet samenvoegen van opdrachten;
    b. de uitsluitingsgronden;
    c. de inhoud van de geschiktheidseisen;
    d. het aantal te stellen geschiktheidseisen;
    e. de te stellen termijnen;
    f. de gunningscriteria;
    g. een vergoeding voor hoge kosten van een inschrijving;
    h. de voorwaarden van de overeenkomst.

4.8. In de Memorie van Toelichting bij artikel 1.10 Aw 2012 (zie MvT, Kamerstukken II, 2009/10, 32440, nr. 3, p. 52-53) staat onder meer het volgende:

`[…]

[…] Het Europese proportionaliteitsbeginsel in enge zin houdt in dat een afweging moet plaatsvinden van de gevolgen die een bepaalde maatregel veroorzaakt en de daartegenover staande voordelen. Daarbij moet worden bekeken in hoeverre de gekozen maatregel evenredig is aan het te bereiken doel.

[…]

Kern van het beginsel is dat bij het voorbereiden en tot stand brengen van een overeenkomst in het kader van een overheidsopdracht of speciale-sectoropdracht, een concessieovereenkomst voor openbare werken of diensten of het uitschrijven van een aanbestedingsprijsvraag uitsluitend eisen, voorwaarden en criteria worden gesteld aan inschrijvers en inschrijvingen die in redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht. Dit is een objectief criterium, dat door de rechter getoetst kan worden. Indien een ondernemer van oordeel is dat dit criterium niet is nageleefd, kan hij in een civiele procedure aanvoeren dat en waarom daarvan naar zijn mening sprake is. De rechter zal dan in de regel aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf vragen aan te tonen dat dit wel het geval is.

Het tweede lid maakt duidelijk waar de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf met het oog op de naleving van het eerste lid in ieder geval acht moet slaan. Maar ook ten aanzien van andere aspecten dan genoemd in het tweede lid kan een ondernemer, uiteraard gemotiveerd, aanvoeren dat een eis, voorwaarde of criterium niet in redelijke verhouding staat tot het voorwerp van de opdracht en zal de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf het tegendeel moeten aantonen. […]

[…]'

4.9. De Gids Proportionaliteit zegt onder meer het volgende over het proportionaliteitsbeginsel:

'De wet beschouwt het proportionaliteitsbeginsel als een van de dragende beginselen van aanbestedingsrecht. Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de keuzes die een aanbestedende dienst maakt en de eisen en voorwaarden die hij stelt bij een aanbesteding, in redelijke verhouding dienen te staan tot de aard en omvang van de aan te besteden opdracht.'

4.10. Op grond van artikel 2.80 lid 1 Aw 2012 kan een aanbestedende dienst bijzondere voorwaarden verbinden aan de uitvoering van een overheidsopdracht, mits dergelijke voorwaarden verband houden met het voorwerp van de opdracht en in de aankondiging of de aanbestedingsstukken zijn vermeld. De voorwaarden waaronder de overheidsopdracht wordt uitgevoerd, kunnen verband houden met economische, innovatiegerelateerde, arbeidsgerelateerde, sociale of milieuoverwegingen.

Onderzoek Commissie

4.11. Tussen partijen staat vast dat een zzp'er niet als zodanig op de opdracht kan inschrijven. In de uitvraag van aanbesteder van 3 augustus 2026 voor de inhuur van de Woo-jurist staat onder het kopje 'Aanvullende informatie' dat een zzp'er niet kan inschrijven op deze opdracht. Dat geldt ook voor een zzp'er die zijn werkzaamheden vanuit een eenmans-BV verricht. Alleen een BV die meerdere bedrijfsactiviteiten ontplooit en volgens aanbesteder voldoende 'realiteitswaarde' heeft, kan voor de opdracht in aanmerking komen. De Commissie leest deze eis als een uitvoeringsvoorwaarde, nu aanbesteder daarmee beoogt te voorkomen dat bij de uitvoering van de opdracht fiscaal gezien een arbeidsovereenkomst tot stand komt.

4.12. Partijen verschillen van mening over de vraag of deze uitvoeringvoorwaarde leidt tot een categorische uitsluiting van zzp'ers. Op deze vraag ziet de klacht van ondernemer in de kern.

I. Is sprake van een categorische uitsluiting van zzp'ers?

4.13. De Commissie volgt aanbesteder niet in zijn standpunt dat met de bovengenoemde aanvullende informatie geen sprake is van een categorische uitsluiting. Aanbesteder stelt dat hij niet in algemene zin zzp'ers uitsluit, maar dat hij uitsluitend voor deze specifieke opdracht heeft beoordeeld dat uitvoering door een zzp'er niet mogelijk is. Naar het oordeel van de Commissie is voor de beantwoording van deze klacht echter bepalend welke toegang zzp'ers tot *deze* opdracht hebben (cursivering door Commissie). Vaststaat dat geen enkele zzp'er, als zzp'er, op deze opdracht kan inschrijven. Daarmee wordt binnen deze aanbesteding een gehele categorie ondernemers, namelijk zzp'ers, op voorhand van deelname uitgesloten en is sprake van een categorische uitsluiting. Dat een zzp'er eventueel via een andere constructie werkzaamheden voor aanbesteder kan verrichten of dat aanbesteder bij andere opdrachten mogelijk wel zzp'ers toelaat, maakt dit niet anders. De kern

is dat een ondernemer in deze aanbesteding niet als zelfstandig ondernemer naar de opdracht kan meedingen.

II. Is de categorische uitsluiting proportioneel?

4.14. Uit de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie volgt dat een categorische, algemene en abstracte uitsluiting van een bepaalde groep ondernemers niet zonder meer is toegestaan. Een dergelijke maatregel die de mededinging beperkt kan slechts gerechtvaardigd zijn indien daarmee een legitiem doel wordt nagestreefd en de maatregel niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken, in welk kader moet worden beoordeeld of kan worden volstaan met minder vergaande maatregelen. Tevens moet daarbij rekening worden gehouden met de concrete omstandigheden van het geval waarbij ondernemers de mogelijkheid moeten krijgen aan te tonen dat de uitsluiting in hun geval niet gerechtvaardigd is (vgl. HvJ EU 19 mei 2009, C-538/07, r.o. 23-34, Assitur; HvJ EU 7 juli 2016, C-406/14, r.o. 34 en 35, Wrocław; HvJ EU 5 april 2017, C-298/15, r.o. 54 en 55, Borta; HvJ EU 26 september 2019, C-63/18, r.o. 21-45, Vitali SpA – Autostrade Italia; HvJ EU 27 november 2019, C-402/18, r.o. 36 e.v., Tedeschi – Università Roma). De Commissie zal de door aanbesteder gekozen maatregel daarom aan de hand van deze proportionaliteitsmaatstaf toetsen. Deze lijn heeft de Commissie ook in Advies 835 gevolgd.

4.15. De Commissie begrijpt dat aanbesteder met de uitsluiting wil voorkomen dat bij de uitvoering van de opdracht een arbeidsrelatie ontstaat en dat aanbesteder daardoor wordt geconfronteerd met arbeidsrechtelijke en fiscale risico's. Naar het oordeel van de Commissie is het voorkomen van schijnzelfstandigheid en de daarmee samenhangende risico's voor een opdrachtgever een legitiem doel. Partijen verschillen daarover in wezen ook niet van mening. De vraag is daarom vooral of de categorische uitsluiting van zzp'ers noodzakelijk is om dat doel te bereiken en of niet had kunnen worden volstaan met een minder vergaande maatregel.

4.16. Aanbesteder stelt in dit verband dat hij een holistische beoordeling heeft uitgevoerd. Hij heeft daarbij onder meer betrokken dat het gaat om structurele, organisatorisch ingebedde werkzaamheden, dat aanbesteder de werkzaamheden inhoudelijk en organisatorisch wil aansturen en dat volgens hem weinig ruimte bestaat voor eigen ondernemersbeslissingen en ondernemersrisico. Aanbesteder heeft daarnaast meegewogen dat de opdrachtnemer voor meerdere opdrachtgevers kan werken, onder meer omdat de opdracht een omvang heeft van 16 tot 24 uur per week. Volgens aanbesteder wegen de kenmerken die op een arbeidsrelatie wijzen echter zwaarder.

4.17. Aanbesteder baseert zijn hiervoor genoemde holistische beoordeling op de arbeidsrechtelijke rechtspraak van de Hoge Raad. In het Deliveroo-arrest (HR 24 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:443, r.o. 3.2.5) heeft de Hoge Raad geoordeeld dat de vraag of een overeenkomst als arbeidsovereenkomst moet worden aangemerkt, afhangt van alle omstandigheden van het geval in onderling verband bezien. Tot die omstandigheden behoren niet alleen kenmerken van het werk en de wijze waarop dat werk organisatorisch is ingericht, maar ook de vraag of degene die het werk verricht zich in het economisch verkeer als ondernemer gedraagt of kan gedragen. In het Uber-arrest (HR 21 februari 2025, ECLI:NL:HR:2025:319, r.o. 3.3-3.4) heeft de Hoge Raad vervolgens verduidelijkt dat tussen de in het Deliveroo-arrest genoemde omstandigheden geen rangorde bestaat. Ook omstandigheden die betrekking hebben op het ondernemerschap van degene die de werkzaamheden verricht, zoals diens acquisitie, aantal opdrachtgevers en wijze waarop hij zich in het economisch verkeer manifesteert, kunnen zodoende volwaardig meewegen bij de kwalificatie van de arbeidsrelatie.

4.18. De Commissie benadrukt dat zij in deze aanbestedingsrechtelijke procedure niet kan beoordelen of tussen aanbesteder en ondernemer bij daadwerkelijke uitvoering van de opdracht een arbeidsovereenkomst zou ontstaan. De arresten Deliveroo en Uber bevatten een arbeidsrechtelijk beoordelingskader en niet het aanbestedingsrechtelijke toetsingskader dat op deze klacht van toepassing is. De arresten zijn hier echter wel relevant voor de beoordeling van de onderbouwing van de door aanbesteder gekozen uitsluiting van zzp'ers. Aanbesteder rechtvaardigt die uitsluiting immers met de stelling dat uitvoering van deze opdracht door een zzp'er tot een arbeidsrelatie zal leiden. Uit de hiervoor genoemde rechtspraak volgt dat die kwalificatie mede afhangt van omstandigheden die betrekking hebben op de concrete persoon die de werkzaamheden verricht.

4.19. Naar het oordeel van de Commissie kan aanbesteder daarom niet volstaan met de stelling dat de kenmerken van deze opdracht in belangrijke mate onafhankelijk zijn van de persoon die de werkzaamheden uitvoert. Ook omstandigheden aan de zijde van de concrete ondernemer, waaronder diens ondernemerschap, kunnen immers van belang zijn voor de kwalificatie van de arbeidsrelatie.

4.20. De Commissie overweegt dat aanbesteder ondernemer daarom in de gelegenheid had moeten stellen de voor hem relevante omstandigheden naar voren te brengen en zo nodig tegenbewijs te leveren waaruit zou kunnen blijken dat bij uitvoering van de opdracht door hem geen sprake is van een arbeidsrelatie. Een dergelijke beoordeling heeft niet plaatsgevonden. Ondernemer kon als zzp'er niet inschrijven en kreeg daardoor ook niet de mogelijkheid om dergelijke omstandigheden naar voren te brengen. Daarmee heeft de aanbesteder zich bij het formuleren van de eis en de onderbouwing daarvan onvoldoende rekenschap gegeven van de in het Deliveroo-arrest geformuleerde holistische toets. Op grond hiervan is de Commissie van oordeel dat aanbesteder onvoldoende heeft onderbouwd dat de kenmerken van deze opdracht meebrengen dat uitvoering door iedere zzp'er, ongeacht diens individuele omstandigheden, tot een arbeidsrelatie zal leiden.

4.21. De Commissie begrijpt het bezwaar van aanbesteder dat een individuele beoordeling binnen een DAS praktische gevolgen kan hebben en dat hij rechtszekerheid en gelijke behandeling van inschrijvers moet waarborgen. Die omstandigheden rechtvaardigen naar het oordeel van de Commissie echter niet dat een individuele beoordeling achterwege blijft.

4.22. Aanbesteder stelt dat hij minder vergaande maatregelen heeft onderzocht, waaronder een modelovereenkomst, een resultaatgerichte inrichting van de opdracht en een individuele beoordeling van de arbeidsrelatie. Volgens aanbesteder nemen deze maatregelen het risico op schijnzelfstandigheid onvoldoende weg en is de gekozen maatregel daarom noodzakelijk. De Commissie overweegt dat aanbesteder daarmee weliswaar heeft toegelicht waarom hij deze alternatieven niet geschikt acht, maar dat hij onvoldoende heeft gemotiveerd waarom een ander minder vergaand middel, zoals de mogelijkheid om het bestaan van een arbeidsrelatie te weerleggen, niet zou volstaan. Het niet geschikt achten van de alternatieven is niet gelijk te stellen aan het motiveren waarom de verstrekkende voorwaarde dat zzp'ers zich als zodanig niet kunnen inschrijven en daarom worden uitgesloten van de opdracht, de enige optie was.

4.23. De Commissie komt daarom tot de slotsom dat sprake is van een categorische uitsluiting van zzp'ers en dat deze uitsluiting van zzp'ers verder gaat dan noodzakelijk is om het legitieme doel van schijnzelfstandigheid te voorkomen. Aanbesteder heeft onvoldoende onderbouwd dat uitvoering door iedere zzp'er noodzakelijkerwijs tot een arbeidsrelatie leidt en onvoldoende gemotiveerd waarom niet met een minder vergaande maatregel kan worden volstaan. De Commissie is daarom

van oordeel dat de gekozen maatregel niet proportioneel is en in strijd is met artikel 1.10 Aw 2012. De klacht is daarom **gegrond**.

5. Advies

De Commissie acht de klacht **gegrond**.

Den Haag, 22 oktober 2026

Mr. dr. S. Prent Voorzitter	Mr. E.J.W. van Berkel Vicevoorzitter	Mr. dr. A.J. van Heeswijck Commissielid