

Zzp'ers in beeld

Een integrale visie op
zelfstandigen zonder personeel



Zzp'ers in beeld

Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel

UITGEBRACHT AAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID; DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE; DE MINISTER VAN FINANCIËN; DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

NR.4 - OKTOBER 2010

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert het kabinet en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal en economisch beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Daarnaast heeft de SER bestuurlijke taken met betrekking tot de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO), waaronder het toezicht op de product- en bedrijfsschappen. Ook is de SER betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 ingesteld bij de Wet op de bedrijfsorganisatie (Wbo). Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers, en kroonleden (onafhankelijke deskundigen). De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

Op www.ser.nl vindt u actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER en zijn commissies. Ook alle circa 1000 adviezen die sinds 1950 zijn verschenen, zijn daar op te zoeken. Adviezen van de laatste jaren zijn bovendien in gedrukte vorm verkrijgbaar. Het SERmagazine brengt maandelijks nieuws en achtergrondinformatie over de SER, de overlegeconomie en belangrijke sociaal-economische ontwikkelingen.

Inhoudsopgave

Samenvatting 9

1. Inleiding	13
1.1 Adviesaanvraag	13
1.2 Beleidscontext	15
1.3 Eerdere SER-advisering	19
1.4 Beoordelingskader	21
1.5 Voorbereiding en vaststelling van het advies	22
1.6 Opbouw	24

DEEL I – ANALYSE

2. Sociaal-economische betekenis zzp'ers	27
2.1 Inleiding	27
2.2 Aantal zzp'ers, ontwikkeling, kenmerken en motieven	28
2.3 Inzet arbeidscapaciteit en persoonlijke vaardigheden	32
2.4 Flexibiliteit	33
2.5 Werkgelegenheid, innovatie en arbeidsproductiviteit	35
2.6 Transitie en doorgroei	39
2.7 Conclusies	39
3. Wettelijk kader voor zzp'ers en werknemers	43
3.1 Afbakening wettelijk kader en definiëring	43
3.2 Schematische weergave wettelijk kader voor werknemers en zzp'ers	44
3.3 Conclusies	45

DEEL II – BELEID

4. De zzp'er gedefinieerd	51
4.1 Inleiding	51
4.2 Definitie zzp'er	52
4.3 Tot slot	56

5.	Fiscale faciliteiten	57
5.1	Inleiding	57
5.2	Ondernemersfaciliteiten	58
5.3	Ondernemingsfaciliteiten	63
5.4	Beleidsdiscussie	65
5.5	Conclusies	69
6.	Scholing	73
6.1	Inleiding	73
6.2	Zzp'ers en scholing	74
6.3	Beleidsuitdagingen	78
6.4	Conclusies	83
7.	Arbeidsomstandigheden	85
8.	Bijstandverlening zelfstandigen	89
8.1	Inleiding	89
8.2	Inhoud en ontwikkelingen Bbz	89
8.3	Knelpunten in de praktijk en oplossingsrichtingen	91
8.4	Conclusies en aanbevelingen	97
9.	Arbeidsongeschiktheid	99
9.1	Inleiding	99
9.2	Terugblik	99
9.3	Aanbod van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen	101
9.4	Alternatieve regelingen	104
9.5	Vraag naar arbeidsongeschiktheidsverzekeringen	107
9.6	Conclusies en aanbevelingen	113
10.	Pensioen	117
10.1	Inleiding	117
10.2	Pensioensituatie en pensioenbewustzijn	117
10.3	Bestaande mogelijkheden voor oudedagsvoorziening	122
10.4	Conclusies en aanbevelingen	125
11.	Mededinging en tarieven	133

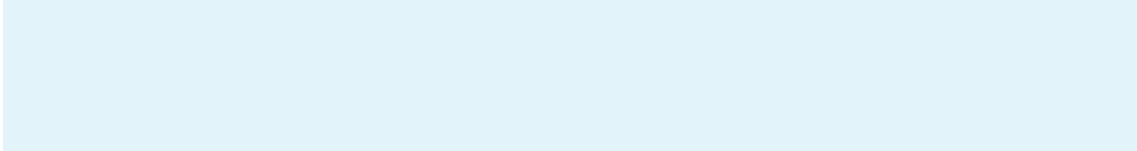
12. Visie van de raad	139
12.1 Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt	139
12.2 Definitie zzp'er	142
12.3 Beoordelingskader	143
12.4 Conclusies en aanbevelingen	144
12.5 Tot slot	152

Literatuurlijst	155
------------------------	------------

Bijlagen	
1. Adviesaanvraag	167
2. Brief van het dagelijks bestuur van 18 juni 2010 aan de minister van SZW over zzp'ers in de bouw en fysieke belasting	171
3. Zzp'ers: aantallen, ontwikkeling, kenmerken, motieven	175
4. Tabellen en figuren bij hoofdstuk 5	197
5. Deelnemers aan hoorzitting; position papers	201
6. Samenstelling Commissie Positie Zelfstandig Ondernemers (CPZO)	203



Samenvatting



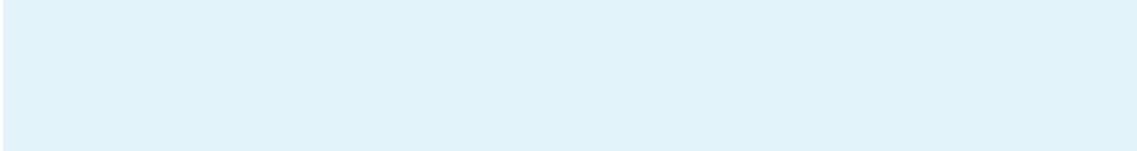
Samenvatting

In dit advies geeft de SER zijn visie op de sociaal-economische positie van zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). Daartoe brengt hij eerst beschikbare gegevens over zzp'ers in kaart en doet hij een voorstel voor een praktisch hanteerbare definitie van de zzp'er.

Zzp'ers zijn ondernemers en zij leveren op vele terreinen en in verschillende mate een bijdrage aan de samenleving en de economie en daarmee aan de sociaal-economische dynamiek. Als aanbieders van arbeid lopen zij net als werknemers ook arbeidsrisico's.

In het advies kiest de raad voor een integrale benadering van de positie van de zzp'er. Hij gaat in op: de fiscale faciliteiten voor zzp'ers, scholing, arbeidsomstandigheden, bijstandsverlening aan zelfstandigen, arbeidsongeschiktheid, pensioen en mededinging en tarieven.

Het geheel overziende gaat de SER in op de vraag of het huidige stelsel van arbeidsverhoudingen, fiscaliteit en sociale zekerheid mogelijk herziening behoeft met het oog op het waarborgen van de toekomstbestendigheid ervan. Hij concludeert dat de opkomst van de zzp'er vraagt om aanpassing op verschillende beleidsterreinen, zowel in de wettelijke als in de bovenwettelijke sfeer. Daarnaast vindt hij het van groot belang dat de zzp'er zich meer bewust wordt van arbeidsrisico's die hij loopt en van de mogelijkheden om deze af te dekken. Naar het oordeel van de raad bestaat er vooralsnog geen aanleiding voor meer fundamentele stelselwijzigingen.





Advies

1 Inleiding

In dit advies geeft de Sociaal-Economische Raad zijn visie op de positie van zelfstandig ondernemers zonder personeel (zzp'ers). Daarbij gaat hij in op de vraag of het stelsel van arbeidsverhoudingen, fiscaliteit en sociale zekerheid voldoende is toegesneden op een toenemende variëteit aan arbeidsrelaties. Het advies vormt de reactie op een adviesaanvraag van de minister van SZW van 21 september 2009¹.

Hierna volgen eerst een korte weergave van de adviesaanvraag (paragraaf 1.1) en een schets van de beleidscontext (paragraaf 1.2). Daarna wordt in paragraaf 1.3 kort stilgestaan bij eerdere SER-advisering die voor deze thematiek relevant is. In paragraaf 1.4 komt het beoordelingskader aan de orde. Paragraaf 1.5 beschrijft de voorbereiding en vaststelling van het advies, waarna paragraaf 1.6 ingaat op de opbouw ervan.

1.1 Adviesaanvraag

Het kabinet vraagt de raad advies over “de gevolgen van de toename van het aantal zelfstandigen zonder personeel voor de structuur van de arbeidsmarkt”. Het kabinet merkt op dat sinds de opkomst van de freelancers en later de zzp'ers “het grijze gebied tussen werknemer- en ondernemerschap” groter en diffuser is geworden. Wanneer het aantal zzp'ers dat zich niet of nauwelijks onderscheidt van een werknemer sterk groeit, vervaagt het traditionele onderscheid tussen werknemers en zelfstandig ondernemers, aldus het kabinet in de adviesaanvraag.

Het bestaande stelsel van arbeidsverhoudingen, fiscaliteit en sociale zekerheid gaat in sterke mate uit van een tweedeling: de arbeidsrelaties van werkenden zijn juridisch te onderscheiden in werknemerschap en (zelfstandig) ondernemerschap. Volgens het kabinet is het uiteindelijk de vraag hoe de personen die in “het grijze gebied” tussen werknemer- en ondernemerschap vallen, binnen dit stelsel passen. Zijn de bestaande sociale en fiscale arrangementen voor de verschillende groepen in evenwicht? Bepaalde evenwichten of onevenwichtigheden kunnen namelijk van invloed zijn op het keuzegedrag met betrekking tot de te prefereren arbeidsrelatie. Wanneer werkgevers, werknemers/zelfstandigen op dit punt strategische keuzes maken, zou dat op lange termijn de solidariteit van het socialezekerheidsstelsel voor werknemers kunnen ondermijnen en het draagvlak voor de bestaande ondernemersfaciliteiten verminderen. Het vraagstuk is daarmee niet beperkt tot de groep zzp'ers die in het

1 Zie bijlage 1.

grijze tussengebied tussen werknemer- en ondernemerschap vallen, maar raakt aan de positie van alle zelfstandig ondernemers en aan de positie van werknemers.

De vraag is – aldus het kabinet – of de bestaande scheiding tussen, enerzijds, werknemers die onder vele solidaire regelingen vallen en, anderzijds, een steeds diverser wordende groep ondernemers voor wie dat niet geldt maar die wel andere faciliteiten kennen, aan herziening toe is om de toekomstbestendigheid van het stelsel te waarborgen. Daarvoor zou integraal naar alle aspecten van ondernemerschap moeten worden gekeken, zowel naar sociale bescherming als fiscaliteit. Er mag niet een situatie ontstaan dat een groep zowel in aanmerking komt voor alle fiscale ondernemersfaciliteiten als de volledige sociale bescherming geniet.

Het kabinet legt de vraag voor of het stelsel van arbeidsverhoudingen, fiscaliteit en sociale zekerheid nog wel is toegesneden op de toenemende diversiteit aan arbeidsrelaties. Daarbij gaat het zowel om het stelsel dat door de sociale partners wordt vormgegeven als om het instrumentarium vanuit de overheid. In dat kader vraagt het kabinet om het bestaande wettelijke kader voor zelfstandigen en werknemers (in zowel private als publieke sector) tegen het licht te houden en te beoordelen op zijn houdbaarheid en eventuele beleidsopties te schetsen aan de hand van de volgende vragen:

- Wat is de bijdrage van de zelfstandigen aan de economische dynamiek van Nederland? Verschilt de economische betekenis van de zelfstandigen per sector?
- Welke trends doen zich de komende jaren voor in de ontwikkeling van zelfstandigen op de arbeidsmarkt en welke positie nemen de verschillende arbeidsvormen daarbij in? Wat zijn de achtergronden van deze trends?
- Wat vraagt dit van de verschillende partijen: werkgevers, werknemers, zelfstandigen en overheid?
- Is het nodig en wenselijk zelfstandigen meer te betrekken bij het stelsel van arbeidsverhoudingen en overleg? Zo ja, hoe?
- Is het huidige overheidsbeleid gericht op werknemers, zelfstandigen en andere werkenden (sociale zekerheid, waaronder werkloosheid, pensioenstelsel en arbeidsongeschiktheid, arbeidsomstandigheden, minimumloon en fiscale faciliteiten) voldoende toegesneden op de toenemende variëteit aan arbeidsrelaties?
- Kan een andere inrichting en/of vormgeving van socialezekerheidsinstituties en (fiscale) faciliteiten bijvoorbeeld op basis van gedragseconomische inzichten, een bijdrage leveren aan een meer houdbaar stelsel? Met welke kosten gaat dit gepaard? Is het wenselijk en mogelijk daarbij onderscheid te maken binnen de groep zelfstandigen?

- In hoeverre groeien zelfstandigen uiteindelijk door naar werkgeverschap en wat is de bijdrage aan de werkgelegenheid en innovatie van deze doorgroei? Hoe kan doorgroei van zelfstandig ondernemerschap naar werkgeverschap worden bevorderd en welke rol kunnen de sociale partners daarbij spelen?

Het kabinet ziet graag dat de raad bij het opstellen van het advies relevante belangenorganisaties van zzp'ers betreft.

Aanvullend verzoek over zzp'ers in de bouw en fysieke belasting

De minister van SZW heeft de raad vervolgens op 2 februari 2010 gevraagd bij de beantwoording van de bovengenoemde adviesaanvraag ook de problematiek van zzp'ers in de bouw en fysieke belasting te betrekken. Hierbij gaat het, samengevat, om de vraag hoe bereikt kan worden dat werknemers en zzp'ers op de bouwplaats werken volgens dezelfde normen met betrekking tot fysieke belasting.

In zijn reactie op dit verzoek – met brief van 18 juni 2010² – constateert het dagelijks bestuur dat het vraagstuk van het realiseren van gelijke arbeidsomstandigheden voor werkenden ook speelt in andere sectoren. Mede ook gelet op de complexiteit van dit bredere vraagstuk, kondigt het dagelijks bestuur aan dat de raad hierover een afzonderlijk advies zal uitbrengen.

1.2 Beleidscontext

De groei van het aantal zelfstandigen zonder personeel kan worden geplaatst in een bredere ontwikkeling van veranderende arbeidsrelaties en arbeidsverhoudingen. Daarbij kan worden gewezen op de onderliggende trend van flexibilisering van arbeid en van productieprocessen. Ook individualiseringstrends spelen een rol, in de zin dat burgers meer en meer behoefte hebben om hun eigen voorkeuren ten aanzien van arbeid te realiseren. Daarbij hoort ook dat deze voorkeuren gedurende de levensloop kunnen wijzigen.

De RWI constateert in zijn *Arbeidsmarktanalyse 2008* dat de arbeidsmarkt de laatste jaren vooral flexibiliseert door een toenemend aantal zelfstandigen zonder personeel.³ In de *Beleidsnotitie zelfstandigen zonder personeel*⁴ die het kabinet op 15 september 2009 aanbood aan de Tweede Kamer, wordt de zzp'er gezien als de belangrijkste exponent van ontwikkelingen die zich op de arbeidsmarkt voordoen. In de kern gaat het daarbij om een ontwikkeling waarbij het van oudsher bestaande onder-

² Zie bijlage 2.

³ RWI (2008) *Arbeidsmarktanalyse 2008*.

⁴ Tweede Kamer (2008-2009) 31 311, nr. 32.

scheid tussen werknemerschap en ondernemerschap minder duidelijk wordt. Dit is met name aan de orde voor de 'nieuwe' zzp'er, de werkende die vooral zijn eigen arbeid, kennis en vaardigheden aanbiedt. Verder constateert de RWI in het *rapport Zzp'ers en hun marktpositie* (2009) dat zzp'ers zich in toenemende mate aansluiten bij werknemersorganisaties, specifieke zzp-organisaties en werkgeversorganisaties alsmede bij beroepsorganisaties en brancheorganisaties⁵.

Tegen de achtergrond van dergelijke ontwikkelingen is van verschillende zijden de vraag opgeworpen of er aanleiding is op termijn te komen tot een nieuwe vormgeving van de arbeidsrelatie voor een brede groep van werkenden. Ook is gepleit voor hervorming van de arbeidsverhoudingen, waarbij een toekomstig stelsel van arbeidsverhoudingen zowel nieuwe vormen van bescherming als doorlopende investering in mensen mogelijk zou moeten maken⁶.

Zelfstandig ondernemerschap staat al geruime tijd en met grote regelmaat op de politieke agenda. Er loopt ook een aantal beleidstrajecten, die hierna kort worden beschreven.

Fiscale definities en consequenties arbeidsrelaties

In het kader van het project arbeidsrelaties van het Ministerie van Financiën is in 2009 gekeken naar de mogelijkheden om de fiscale kwalificatie en de rechtsgevolgen van een gekozen arbeidsrelatie te vereenvoudigen⁷. De fiscale kwalificatie van arbeidsrelaties wordt in de praktijk als complex ervaren. Algemene aanleiding voor het project is de toenemende behoefte aan flexibiliteit ten aanzien van de inzet van arbeid en de daarmee gepaard gaande toegenomen diversiteit aan arbeidsrelaties.

Het project arbeidsrelaties is vooral gericht op fiscale onderwerpen. Er is slechts op hoofdlijnen aandacht besteed aan niet-fiscale terreinen zoals de sociale zekerheid en het civiele recht. Belangrijkste uitkomst is dat per 1 januari 2010 kleine banen zijn vrijgesteld van premieheffing voor de werknemersverzekeringen en van de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet⁸.

5 Berg, N. van den [et al.] (2009) *ZZP'ers en hun marktpositie*.

6 Baliegroep (2009) *Ontvoogde verhoudingen, kracht van mensen: Naar een hervormingsagenda voor de arbeidsverhoudingen*.

7 Tweede Kamer (2008-2009) 31 834, nr. 1; Tweede Kamer (2008-2009) 31 834, nr. 2.

8 Er is sprake van een kleine baan als de werknemer jonger is dan 23 jaar en het loon lager is dan een voor die leeftijd bepaalde loongrens (Tweede Kamer (2009-2010) 32 128, nr. 3, par 4.1). Het project 'vereenvoudiging fiscale arbeidsrelaties' is aangekondigd in: Tweede Kamer (2008-2009) 31 834, nr. 1. In de tussentijdse rapportage is een wetsvoorstel voor de 'kleine banen regeling' aangekondigd (Tweede Kamer (2008-2009) 31 834, nr. 2).

Belang zelfstandig ondernemerschap en plaats van de ondernemer in het beleid⁹

Dit dossier bevat een visie op het belang van zelfstandig ondernemerschap voor de Nederlandse economie. De nadruk ligt daarbij op de groeiende groep zzp'ers en kleine zelfstandigen.

In het kader van dit beleidstraject heeft het kabinet onderzoek laten doen naar de mate waarin zelfstandigheid-tegen-wil-en-dank zich voordoet¹⁰.

De aandacht in dit dossier gaat verder onder meer uit naar specifieke belemmeringen die zelfstandig ondernemers ondervinden. Ook wordt ingegaan op de verantwoordelijkheden van de overheid ter zake, het gevoerde en nog te voeren beleid.

Dit dossier bevat tevens de adviesaanvraag aan de SER over de positie van zelfstandig ondernemers.

Zzp'ers: verzekeraarbaarheid arbeidsongeschiktheidsrisico en pensioenopbouw

In 2004 is de toegang tot de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) afgesloten en is de ondernemer zelf verantwoordelijk geworden voor het verzekeren van zijn arbeidsongeschiktheidsrisico. Voor zelfstandig ondernemers die zich willen verzekeren maar vanwege problemen met hun gezondheid geen reguliere verzekering kunnen afsluiten of geconfronteerd worden met een opslag of een uitsluiting, is door verzekeraars in 2004 een zogeheten vangnetregeling in het leven geroepen. Deze vangnetregeling is in overleg met belangenorganisaties van zelfstandigen en de ministeries van EZ en SZW in 2008 verbeterd. Tussen 1 november 2008 en 1 februari 2009 konden alle zelfstandigen die zich moeilijk of niet konden verzekeren, gebruikmaken van de verbeterde regeling (zie hoofdstuk 9). Vanaf 1 februari 2009 staat deze regeling alleen nog open voor startende zelfstandigen.

Op grond van de Evaluatie Einde WAZ¹¹ concludeert de minister dat een collectieve regeling voor zelfstandigen in de vorm van de toenmalige WAZ niet voor de hand ligt. Zoals blijkt uit het onderzoek lijkt daar onder zelfstandigen ook geen behoefte aan te bestaan, aldus de minister. Hij wil het advies van de SER afwachten voordat hij beleidsmatige conclusies wil trekken uit het onderzoek¹².

Evenals de verzekeraarbaarheid van het arbeidsongeschiktheidsrisico van zzp'ers, is de *pensioenopbouw van zzp'ers* een punt van aandacht. In een brief van 7 september 2007 aan de Tweede Kamer over de pensioenopbouw van zelfstandigen concludeert het kabinet dat zelfstandigen binnen het huidige stelsel verschillende mogelijkheden

9 Tweede Kamer (2007-2008) 31 311, nr. 1.

10 EIM (2008) *Zelfstandigen zonder personeel*.

11 Jong, P. de [et al.] (2009) *Evaluatie Einde WAZ*.

12 Tweede Kamer (2009-2010) 32 135, nr. 1.

hebben tot pensioenopbouw in de tweede en derde pijler. Tegelijkertijd blijkt een derde van de zelfstandigen niet actief pensioen op te bouwen¹³.

Starten als zelfstandige vanuit de WW

In 2006 is de zogeheten startfaciliteit in de WW ingevoerd, die werklozen stimuleert een eigen bedrijf op te zetten. Er zijn twee mogelijkheden om de samenloop met de WW-uitkering te regelen (zie kader)¹⁴.

Startfaciliteit in de WW

Uitkering als voorschot

Een WW-gerechtigde mag gedurende een periode van maximaal zes maanden als startende ondernemer opdrachten verwerven en uitvoeren zonder dat hij hoeft te solliciteren. De WW-uitkering wordt uitbetaald als voorschot. Afhankelijk van de winst zal het UWV na twee jaar een bedrag terugvorderen van het verstrekte voorschot.

Lagere uitkering

Een WW-gerechtigde kan er ook voor kiezen om een lagere WW-uitkering te ontvangen. Voor het aantal uren (alle uren aan het bedrijf besteed tellen mee) dat hij als zelfstandige gaat werken, ontvangt hij geen uitkering meer. Het aantal opgegeven uren wordt blijvend in mindering gebracht op de uitkering. Voor de overige uren blijft de sollicitatieplicht van kracht.

Vermelding in dit verband verdient dat enkele duizenden personen, die voor 1 juli 2006 zijn gestart als zelfstandige vanuit de WW, later zijn geconfronteerd met een onverwacht hoge terugvordering van de WW-uitkering met daarbovenop in sommige gevallen een boete¹⁵. De Nationale Ombudsman heeft onderzoek hiernaar gedaan en daarover in februari 2010 gerapporteerd¹⁶. De ombudsman toont zich in het rapport kritisch over de informatievoorziening en voorlichting, die startende zelfstandigen van het UWV hebben ontvangen.

Na aandringen van de FNV, organisaties van zelfstandigen en de Tweede Kamer heeft de minister van SZW toegezegd dat alle betrokkenen de gelegenheid krijgen opnieuw naar hun dossier te laten kijken. In deze herbeoordeling wordt expliciet

13 Tweede Kamer (2006-2007) 30 413, nr. 100.

14 Bron: website UWV (juli 2010) Kan ik met een uitkering voor mezelf beginnen? Van een uitkering naar een eigen bedrijf.

15 Bron: website FNV Zelfstandigen (juli 2010): De kern van het probleem is dat urenopgaven aan UWV en de Belastingdienst vaak blijken te verschillen.

16 Nationale Ombudsman (2010) *ZZP'ers met een valse start*.

gekeken of UWV de starter goed heeft voorgelicht en wordt het niet meer als vanzelfsprekend aangenomen of als verantwoordelijkheid van de starter gezien dat hij, zelfs bij verkeerde of onvolledige informatie van de kant van UWV, toch precies moet weten wat de regels zijn. De discussie hierover is nog niet afgerond.

Bevordering ondernemerschap via de fiscaliteit

Tijdens de Participatietop in juni 2007 heeft het kabinet een brede notitie toegezegd over het bevorderen van ondernemerschap via de fiscaliteit. In deze notitie komen drie thema's aan de orde: (1) het stimuleren van startende ondernemers, (2) het stimuleren van doorgroeiende ondernemers en (3) het verminderen van administratieve lasten en de vereenvoudiging van de fiscale regelgeving¹⁷.

Per 2010 is de mkb-winstvrijstelling verhoogd. Ook is het urencriterium voor deze vrijstelling afgeschaft, waardoor ook deeltijdondernemers hiervan gebruik kunnen maken. De zelfstandigenaftrek is gelijk gebleven, inclusief het urencriterium daarvoor. Wel zijn de mogelijkheden ingeperkt om de zelfstandigenaftrek te verrekenen met ander inkomen dan winst uit onderneming; deze inperking geldt niet voor starters. Daarnaast is een verruiming en stroomlijning van de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek gerealiseerd. Deze aftrek beoogt investeringen van een beperkte omvang te bevorderen, en is daardoor vooral gericht op het midden- en kleinbedrijf.

Vermindering regeldruk

'Vermindering regeldruk voor bedrijven, zzp'ers en doorgroeiers' betreft een project van het ministerie van EZ dat beoogt de regeldruk voor bedrijven te verminderen¹⁸. In dat kader is ook een evaluatie van de regeling Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) verschenen¹⁹.

Vermelding in dit verband verdient tot slot het bredere beleid gericht op het stimuleren van de doorgroei van ondernemingen²⁰.

1.3 Eerdere SER-advisering

Zoals ook aan de orde kwam in de voorgaande paragraaf, richt het beleid zich sterk op het stimuleren van ondernemerschap, met name via het bieden van faciliteiten en het wegnemen van belemmeringen die ondernemers ondervinden. De gedachte

17 Tweede Kamer (2009-2010) 32 128, nr. 3, bijlage 1, Notitie fiscaal bevorderen ondernemerschap.

18 Tweede Kamer (2009-2010) 29 515, nr. 305.

19 Evaluatie Wet uitbreiding rechtsgevolgen VAR, Tweede Kamer (2007-2008) 31 348, nr. 1.

20 Zie hierover: Tweede Kamer (2008-2009) 31 311, nr. 21; Tweede Kamer (2009-2010) 31 311, nr. 31.

daarbij is dat ondernemerschap een belangrijke bijdrage levert aan de (productiviteits)groei, werkgelegenheid(sgroei) en innovatiekracht. Daarnaast speelt een rol dat het ondernemerschap kansen biedt aan groepen die het moeilijk hebben op de arbeidsmarkt of met andere voorkeuren ten aanzien van werktijden, werklocatie en dergelijke.

Ook de SER heeft zich eerder positief uitgelaten over het stimuleren van ondernemerschap. In zijn advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn (2006) constateerde hij dat de Nederlandse economie behoefte heeft aan meer en nieuw ondernemerschap. Hij pleitte voor een consistent beleid dat de voorwaarden schept om ondernemerschap in zijn vele gedaanten te faciliteren²¹.

In de adviesaanvraag aan de SER over de positie van zelfstandig ondernemers wordt de raad in het bijzonder gevraagd zijn oordeel te geven over de gevolgen van de geconstateerde toename van het aantal zzp'ers voor de structuur van de arbeidsmarkt. Het kabinet ziet de opkomst van de zzp'er als een exponent van veranderingen die zich op de arbeidsmarkt voordoen. Daarmee wordt bedoeld op de omstandigheid dat het van oudsher bestaande onderscheid tussen werknemers en ondernemers in de praktijk steeds vaker lastig te maken valt. Dit onderscheid is onder meer van belang voor de fiscale en sociaalrechtelijke positie van de werkende.

De vervaging van dit onderscheid kwam eerder aan de orde in het advies dat de SER in 2004 uitbracht over de personenkring van de werknemersverzekeringen (WW, ZW en WAO)²². Doordat in toenemende mate sprake is van arbeidsrelaties die zowel kenmerken van werknemerschap als van ondernemerschap vertonen, kan vooral onder zelfstandigen en hun opdrachtgevers onduidelijkheid bestaan over de verzekerings- en premieplicht. In het advies ging het vooral om de vraag hoe het werknemersbegrip in de werknemersverzekeringen zodanig kan worden afgebakend, dat bij het aangaan van een arbeidsrelatie vooraf duidelijkheid bestaat over de socialezekerheidspositie van betrokkene (wel of niet verzekerd en premieplichtig voor de werknemersverzekeringen). Daarnaast ging de raad in op mogelijkheden tot vereenvoudiging en deregulering van de personenkring van de werknemersverzekeringen, met name ten aanzien van de fictieve dienstbetrekkingen. Hij wees in dat verband ook op de wenselijkheid van een zo groot mogelijke harmonisatie van de fictieve dienstbetrekking voor de werknemersverzekeringen en de Wet op de Loonbelasting.

21 SER (2006) Advies *Welvaartsgroei door en voor iedereen*.

22 SER (2004) Advies *Personenkring werknemersverzekeringen*. In 2006 bracht de raad een vervolgadvisie uit, waarin hij zich nader uitsprak over het bereik en de afbakening van de personenkring van de werknemersverzekeringen: SER (2006) Advies *Personenkring werknemersverzekeringen (vervolgadvisie)*.

1.4 Beoordelingskader

In het voorliggende advies worden de verschillende regelingen en arrangementen voor zzp'ers integraal benaderd. Een belangrijke vraag daarbij is of de bestaande sociale en fiscale arrangementen voor de verschillende groepen werkenden in evenwicht zijn.

Uitgangspunt is volgens de raad dat sprake moet zijn van een evenwichtige en effectieve mix van faciliteiten en voorzieningen en van rechten en plichten. Tevens is van belang dat het 'pakket' zodanig is ingevuld dat dit zo veel mogelijk neutraal is ten aanzien van de relatie waarin de arbeid wordt verricht.

Een belangrijk aspect betreft de verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van arbeidsrisico's als arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. In de huidige constellatie wordt de zelfstandig ondernemer geacht zelf voorzieningen te treffen voor deze arbeidsrisico's, waar voor werknemers veelal publieke regelingen gelden. De faciliteiten voor zelfstandig ondernemers liggen vooral in de fiscale sfeer.

De vraag naar de wenselijke verdeling van verantwoordelijkheden speelt ook op andere beleidsterreinen zoals bij pensioen (in aanvulling op de AOW) en scholing.

Bij de beoordeling van de verschillende beleidsthema's ten aanzien van zzp'ers kiest de raad in dit advies voor een benadering die beoogt recht te doen zowel aan de individuele verantwoordelijkheid van zzp'ers en hun behoefte aan een zekere keuzevrijheid, als aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de sociaal-economische positie van zzp'ers.

Een maatschappelijke verantwoordelijkheid is naar het oordeel van de raad bijvoorbeeld aan de orde wanneer de zzp'er niet de mogelijkheid heeft op individueel niveau onder billijke condities een sociale voorziening te realiseren vergelijkbaar met een dergelijke regeling voor personen met een dienstbetrekking. Een maatschappelijke verantwoordelijkheid is eveneens aan de orde ten aanzien van de bescherming en veiligheid van zzp'ers op de werkplek.

De maatschappelijke verantwoordelijkheid voor de sociaal-economische positie van de zzp'er kan op verschillende niveaus worden gerealiseerd, waarbij steeds de vraag voorligt door welke actoren passende oplossingen tot stand kunnen worden gebracht. Daarbij kan een rol weggelegd zijn voor actoren in de private sfeer zoals organisaties van zelfstandigen, sociale partners en verzekeraars alsook voor de overheid. Ook het aspect van proportionaliteit is daarbij van belang.

Voor de beantwoording van de vraag hoe passende oplossingen voor gesignaleerde knelpunten kunnen worden gerealiseerd en wie daarbij aan zet zijn, acht de raad ook van belang in hoeverre het daarbij gaat om een problematiek met een bredere maatschappelijke impact. In dergelijke gevallen kan immers op voorhand duidelijk zijn dat oplossingen hiervoor het niveau van het individu overstijgen. In andere gevallen ligt het in de rede eerst te onderzoeken in hoeverre er mogelijkheden zijn de knelpunten langs privaatrechtelijke weg op te lossen, op individueel niveau of bijvoorbeeld via het vormen van collectieven waarbij zzp'ers zich op vrijwillige basis kunnen aansluiten. Een volgend alternatief kan in bepaalde gevallen zijn de optie van het vormen van collectieven met een verplichtend karakter. De optie van een publiek arrangement komt vervolgens in beeld wanneer moet worden vastgesteld dat andere opties geen adequate oplossing bieden.

1.5 Voorbereiding en vaststelling van het advies

Het dagelijks bestuur heeft de Commissie Positie Zelfstandig Ondernemers ingesteld om het advies voor te bereiden. De samenstelling van deze commissie is opgenomen in bijlage 6.

Vermelding verdient dat in de geledingen van ondernemers en van werknemers in de commissie ook vertegenwoordigers van organisaties van zelfstandigen zijn opgenomen. Het betreft vertegenwoordigers van: Platform Zelfstandig Ondernemers (PZO), FNV Zelfstandigen, FNV Zelfstandigen in de bouw en CNV Zelfstandigen.

Om ook andere relevante organisaties van zelfstandigen en andere organisaties die een functionele betrokkenheid hebben met zzp'ers te betrekken bij de voorbereiding van het advies, heeft de commissie een hoorzitting georganiseerd. Hieraan hebben de volgende organisaties deelgenomen:

- ZZP Nederland
- Vereniging van Zelfstandigen Zonder Personeel (VZZP)
- Nederlands Uitgeversverbond (NUV)
- Freelancers Associatie (FLA)
- Verpleegkundigen en Verzorgenden Nederland (V&VN)
- Economisch Instituut voor de Bouw (EIB)
- Uniforce Group
- Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB).

De hierboven genoemde organisaties hebben ook hun inbreng geleverd via position papers²³.

Verder zijn position papers aangereikt door:

- Belastingdienst
- UWV
- Nederlandse Orde van Accountants en Administratieconsulenten (NOvAA)
- O+ Onderzoek & Advies
- Aannemersfederatie Nederland²⁴.

Met het oog op het verkrijgen van inzicht in de omvang van de groep zzp'ers, ontwikkelingen daarin en vraagstukken rondom definiëring van de zzp'er, zijn daarnaast presentaties gegeven door:

- CPB
- CBS
- Kamer van Koophandel Nederland.

In vervolg hierop heeft verder in september 2010 een gedachtewisseling plaatsgehad met vertegenwoordigers van ZZP Nederland en VZZP.

Een overzicht met de organisaties en de namen van hun vertegenwoordigers die hebben deelgenomen aan de hoorzitting en met de ingediende position papers is opgenomen in bijlage 5 bij het advies.

De raad²⁵ heeft het advies vastgesteld in zijn openbare vergadering van 15 oktober 2010. Het verslag van de raadsvergadering is te vinden op de website van de raad (www.ser.nl).

23 ZZP Nederland (2010) *Position paper*; VZZP (2010) *Position paper: Hoorzitting SER 10 februari 2010: Commissie Positie Zelfstandig Ondernemers*; NUV (2010) *Position paper van het Nederlands Uitgeversverbond over de positie van zelfstandig ondernemers t.b.v. de hoorzitting in de SER Commissie Positie Zelfstandig Ondernemers op woensdag 10 februari 2010*; FLA (2010) *Position paper t.b.v. SER Commissie Positie Zelfstandig Ondernemers*; V&VN (2010) *Zelfstandigen in de zorg*; EIB (2010) *Zzp'ers in de bouw*; Uniforce (2010) *Positionpaper Uniforce Group t.b.v. hoorzitting 10 februari 2010*; NOB (2010) *Hoorzitting SER 10 februari 2010 – arbeidsrelaties (position paper Nederlandse Orde van Belastingadviseurs*.

24 Belastingdienst (2010) *Position paper Belastingdienst*; UWV (2010) *Position paper UWV Commissie Positie Zelfstandig Ondernemers*; NOvAA (2010) *Brief van de Nederlandse Orde van Accountants en Administratieconsulenten Positie zelfstandige ondernemers*; O+ Onderzoek & Advies (2010) *Position paper*; Aannemersfederatie Bouw & Infra Nederland (2009) *De zzp'er in de bouwnijverheid*.

25 Hier dient vermeld te worden dat PZO en FNV Zelfstandigen zijn vertegenwoordigd in de raad. PZO maakt deel uit van delegatie van VNO-NCW. FNV Zelfstandigen maakt deel uit van de delegatie van de FNV in de raad.

1.6 Opbouw

Het voorliggende advies is onderverdeeld in twee delen.

Het eerste deel is analytisch van karakter en omvat hoofdstukken 2 en 3. In hoofdstuk 2 staat de raad stil bij beschikbare gegevens over zzp'ers en gaat hij in op hun sociaal-economische betekenis. Hoofdstuk 3 schetst het wettelijk kader voor zzp'ers en werknemers.

Het tweede deel behandelt het beleid en omvat de hoofdstukstukken 4 tot en met 12. In hoofdstuk 4 doet de SER een voorstel voor een eenduidige definitie van de zzp'er. De hoofdstukken 5 tot en met 11 zijn gewijd aan een aantal beleidsdossiers. Achtereenvolgens komen aan de orde: fiscale faciliteiten, scholing, arbeidsomstandigheden, bijstandsverlening aan zelfstandigen, arbeidsongeschiktheid, pensioen, en mededinging en tarieven. Hoofdstuk 12 besluit met de visie van de raad.



DEEL I – ANALYSE

2 Sociaal-economische betekenis zzp'ers

2.1 Inleiding

De arbeidsmarkt is in beweging. Al jaren neemt het aantal ondernemers in Nederland toe. Een deel van de startende ondernemers blijkt binnen een aantal jaar door te groeien naar werkgeverschap. Het merendeel blijft zelfstandige zonder personeel (zzp'er) en voorziet op die manier in zijn levensonderhoud en draagt – steeds vaker in onderlinge netwerken met andere zzp'ers – bij aan de flexibiliteit van de arbeidsmarkt en economische groei.

Deze ontwikkeling brengt met zich mee dat een groeiende groep werkenden arbeid aanbiedt in een andere arbeidsrelatie dan de dienstbetrekking. Daarbij lopen zij vergelijkbare arbeidsrisico's als werknemers. Dit roept vragen op over mogelijke consequenties voor de wijze waarop de sociale bescherming tegen arbeidsrisico's voor deze groep werkenden moet worden georganiseerd en welke arrangementen passend zijn om de zzp'er bij de uitoefening van zijn bedrijf te ondersteunen. Deze vragen komen aan de orde in deel II van dit advies.

Ten behoeve van een integrale en evenwichtige benadering van het zzp-schap staat de raad in dit hoofdstuk stil bij de sociaal-economische betekenis van de zzp'er.

In de adviesaanvraag legt het kabinet de SER – onder meer – de volgende vragen voor:

- Wat is de bijdrage van de zelfstandigen aan de economische dynamiek van Nederland? Verschilt de economische betekenis van de zelfstandigen per sector?
- Welke trends doen zich de komende jaren voor in de ontwikkeling van zelfstandigen op de arbeidsmarkt en welke positie nemen de verschillende arbeidsvormen daarbij in?
- In hoeverre groeien zelfstandigen uiteindelijk door naar werkgeverschap en wat is de bijdrage aan de werkgelegenheid en innovatie van deze doorgroei? Hoe kan doorgroei van zelfstandig ondernemerschap naar werkgeverschap worden bevorderd en welke rol kunnen de sociale partners daarbij spelen?

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 2.2 brengt een aantal kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over zzp'ers in kaart. Vervolgens komen aan de orde: de bijdrage die zzp'ers leveren door de inzet van hun arbeidscapaciteit en persoonlijke vaardigheden (2.3), de bijdrage aan de flexibiliteit op de arbeidsmarkt (2.4), de bijdrage aan economische groei en werkgelegenheid (2.5) en de mogelijkheden voor transities en het doorlopen van de verschillende stadia van ondernemerschap (2.6). Paragraaf 2.7 besluit met enkele conclusies.

2.2 Aantal zzp'ers, ontwikkeling, kenmerken en motieven

Deze paragraaf geeft een beeld op hoofdlijnen van de ontwikkeling van het aantal zzp'ers en hun belangrijkste kenmerken en motieven. Bijlage 3 bij het advies bevat meer uitgebreide gegevens en literatuurverwijzingen hierover.

Aantal zzp'ers en ontwikkeling

In de literatuur zijn verschillende taxaties van het aantal zzp'ers te vinden. Het gerapporteerde aantal zzp'ers hangt sterk af van de gehanteerde definitie. Volgens het CBS telde Nederland in 2009 956.000 zelfstandigen, waarvan 632.000 zonder personeel. Het CBS definieert de zelfstandige zonder personeel als elke ondernemer die geen personeel in dienst heeft. Daartoe behoren bijvoorbeeld ook pluimveehouders en detailhandelaren zonder personeel. In onderzoek van EIM en SEO worden 340.000 tot 400.000 zzp'ers geïdentificeerd, maar deze onderzoeken zijn uitsluitend gericht op de 'nieuwe' zzp'ers die hoofdzakelijk hun eigen arbeid inzetten. Daarnaast telt Nederland nog altijd een substantieel aantal 'klassieke' zzp'ers die mede afhankelijk zijn van investeringen in kapitaalgoederen. Volgens cijfers die de Belastingdienst op verzoek heeft aangeleverd aan de SER telde Nederland in 2007 675.700 zzp'ers. Hierbij zijn alle ondernemers zonder personeel meegerekend die onder de inkomstenbelasting vallen; zogenoemde resultaatgenieters en dga's zijn uitgezonderd (zie hoofdstuk 4 en 5).

Het aantal zzp'ers is het afgelopen decennium sterk gestegen. Volgens het CBS steeg het aantal zzp'ers van 400.000 in 1996 naar 632.000 in 2009. Ook binnen de – in dezelfde periode toegenomen – werkzame beroepsbevolking is het aandeel zzp'ers toegenomen, van 6,4 in 1996 tot 8,6 procent in 2009. Het aandeel werknemers is daarentegen in de periode 1996-2009 nog verreweg het grootst en nauwelijks veranderd (1996: 79,4 procent, 2009: 79,8 procent). Wel is door deze stijging van het aandeel zzp'ers de samenstelling van de flexibele schil veranderd (zie tabel B3.1 in bijlage 3).

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat de groei van het aantal zzp'ers in Nederland kan worden geplaatst in een bredere ontwikkeling van veranderende arbeidsrelaties en arbeidsverhoudingen. Daarbij is ook gewezen op trends als flexibilisering en individualisering. Economische groei en emancipatie kunnen eveneens invloed uitoefenen op de ontwikkeling van het aantal zzp'ers. Ook overheidsbeleid kan een rol spelen. Zo brengt het CPB de stijging van het aantal zzp'ers in Nederland in de periode 1992-2006 in verband met beleid van de overheid zoals ten aanzien van de VAR-verklaring en de reductie van administratieve lasten¹. Uit historisch onderzoek blijkt dat in de

1 Es, F. van, D. van Vuuren (2010) *A decomposition of the growth in self-employment*.

jaren 50 het beeld van zelfstandig ondernemers en het mkb nog tamelijk negatief was: grote bedrijven golden als een toonbeeld van moderniteit, kleine bedrijven hoorden bij een eerdere fase in de economische geschiedenis. Vanaf de jaren zeventig is dit beeld bijgesteld².

In internationaal opzicht behoort Nederland met zijn aandeel zelfstandigen zonder personeel tot de middenmoot. In de periode 2000-2007 is het aandeel gestegen. Dat is niet uitzonderlijk. Er zijn echter ook landen waar het aandeel zelfstandigen juist daalt. Het lijkt erop dat dit in belangrijke mate het gevolg is van een teruglopend aantal zelfstandigen in de landbouw in deze landen³.

Kenmerken zzp'ers

De groep van zzp'ers kenmerkt zich door een zeer grote diversiteit. Hieronder wordt een beeld geschetst op grond van beschikbaar onderzoek. De onderzochte populatie is niet altijd dezelfde, maar het beeld kan desondanks illustratief zijn. Voor meer informatie wordt verwezen naar bijlage 3.

De meerderheid van de zzp'ers is man. Volgens CBS-cijfers is twee derde van de zzp'ers man. Een derde van de zzp'ers is vrouw. Onder werknemers is de verhouding veel gelijkter (54 respectievelijk 46 procent).

Zzp'ers zijn gemiddeld ouder dan werknemers. Zzp'ers zijn ondervertegenwoordigd in de leeftijdsgroep van 15 tot 35 jaar en oververtegenwoordigd in de groep van 35 tot 65 jaar. Dit past bij het gegeven dat de meeste zzp'ers eerst in een dienstverband werken. Volgens onderzoek van EIM start ongeveer 70 procent van de zzp'ers vanuit een vaste baan en 10 procent vanuit een uitkering.

Het opleidingsniveau van zzp'ers loopt uiteen van laag tot hoog. Wel zijn er verhoudingsgewijs meer hoogopgeleiden onder de zzp'ers (40 procent) dan onder werknemers (33 procent).

Ruim 80 procent van de zzp'ers is autochtoon. Het aandeel allochtonen is vergelijkbaar met werknemers.

Ruim twee derde van de zzp'ers werkt 35 of meer uur per week.

2 Goey, F. de [et al.] (2009) De veerkracht van de zelfstandige ondernemer: Ondernemers in het midden- en kleinbedrijf in Nederland, de Verenigde Staten en Groot-Brittannië vanaf 1950; Wennekers, S. en M. Folkeringa (2002) *The development of the self-employment rate in the Netherlands 1899-1997*.

3 OECD (2010) *OECD Factbook 2010*, pp. 134-35. Zie ook tabel B3.5 in bijlage 3. In de bijlage zijn ook cijfers te vinden afkomstig van Eurostat.

Cijfers van de Belastingdienst (zie tabel 5.1) laten zien dat bijna de helft van alle zzp'ers (45 procent) hybride ondernemer is en behalve inkomsten uit de onderneming ook inkomsten uit loon of pensioen heeft. Voor ongeveer twee derde van deze groep bedragen deze andere inkomsten meer dan 10.000 euro per jaar.

Zzp'ers komen voor in allerlei sectoren. Volgens onderzoek van EIM is ruim een kwart van de zzp'ers werkzaam in de zakelijke dienstverlening. Andere sectoren met veel zzp'ers zijn reparatie en handel, landbouw en bouwnijverheid. In deze sectoren vormen zzp'ers de helft of meer van alle bedrijven. Ook in kleinere sectoren kan het aandeel zzp'ers groot zijn. Zo is in de trainingssector bijna driekwart van de bedrijven zzp'er dankzij het grote aantal zzp'ers onder auto- en motorrijshoouders en bedrijfsopleiders en -trainers.

Er zijn veel zzp'ers die vooral hun eigen arbeid aanbieden, maar tegenover deze 'nieuwe' zzp'ers staan ook veel 'klassieke' zzp'ers. Op grond van cijfers van CBS, CPB en EIM kan geconcludeerd worden dat circa 60 procent van alle zzp'ers tot de 'nieuwe' zzp'ers gerekend kan worden.

Niet alle zzp'ers hebben een eenmanszaak. Uit gegevens van de Belastingdienst blijkt dat 30 procent van de zzp'ers in een vennootschap onder firma (vof), maatschap, als actieve partner in een commanditaire vennootschap (cv) of in een ander formeel samenwerkingsverband opereert. De overige 70 procent heeft een eenmanszaak.

Inkomsten en buffers

Uit cijfers van de Belastingdienst blijkt dat voor 43 procent van de zzp'ers de winst uit onderneming (vóór ondernemersaftrek) 10.000 euro of minder bedraagt. Hiertegenover staat dat ongeveer 30 procent van de zzp'ers een winstinkomen heeft dat gelijk of hoger is dan modaal.

Een aanzienlijk deel van de zzp'ers heeft ook andere inkomsten. Volgens cijfers van de Belastingdienst is 45 procent van de zzp'ers hybride ondernemer. Voor de meeste hiervan (70 procent) bedragen de inkomsten uit loon of pensioen ten minste 10.000 euro per jaar. Naarmate de inkomsten uit onderneming lager zijn is er vaker sprake van andere bronnen van inkomen (loon, pensioen)⁴.

⁴ De cijfers van de Belastingdienst zijn weergegeven in tabel 5.1 in hoofdstuk 5 van dit advies. Uit het zzp-onderzoek van EIM (2010) lijkt het overigens een veel kleinere groep te zijn die ook inkomsten heeft uit loon, pensioen of uitkering (28 procent). Wellicht heeft dit te maken met de focus in het EIM-onderzoek op de groep van zzp'ers die hoofdzakelijk zijn eigen arbeid aanbiedt.

Volgens onderzoek van EIM heeft ongeveer 60 procent van de zzp'ers voldoende inkomen bij het wegvallen van inkomen uit de onderneming. Voor 18 procent is dit uit financiële buffers, voor een kwart via de levenspartner en voor 15 procent door inkomsten uit dienstbetrekking.

Keuze voor zelfstandigheid

In opdracht van de minister van SZW hebben EIM en Bureau Bartels een onderzoek uitgevoerd naar de motieven van mensen om zzp'er te worden⁵. De minister heeft dit onderzoek aangeboden aan de Tweede Kamer. Uit het onderzoek komt naar voren dat zelfstandigheid het meest genoemde motief is. Dit komt overeen met eerder onderzoek van Regioplan⁶. Onderzoek van EIB naar zzp'ers in de bouwsector wijst uit dat tussen de 60 en 70 procent van de zzp'ers meer vrijheid als belangrijkste reden noemt om een eigen bedrijf te starten⁷.

De beroepsvereniging Verpleegkundigen & Verzorgenden (V&VN) signaleert dat zzp'ers in de zorg, in tegenstelling tot zzp'ers in andere bedrijfstakken, meestal door negatieve ervaringen, kiezen voor het zzp-schap, vanwege toenemende werkdruk en onvrede over het feit dat men het werk niet meer volgens de eigen kwaliteitsmaatstaven kan uitvoeren. Financiële drijfveren zijn hierbij volgens de beroepsvereniging ondergeschikt aan de drijfveer om kwalitatief goede en veilige zorg te bieden⁸.

In het EIM-onderzoek geeft 95 procent van de ondervraagden aan dat men uit eigen vrije keus zelfstandig ondernemer is geworden. 9 procent geeft aan dat het zzp-schap door de werkgever ter sprake is gebracht en dat deze de betrokkene op het spoor heeft gezet, terwijl 3 procent aangeeft door de werkgever voor de keus gesteld te zijn zzp'er te worden of in loondienst te blijven. Formele dwang lijkt bij 2 procent de reden van het zzp-schap.

Er zijn kanttekeningen geplaatst bij de uitkomsten van het onderzoek en de gehanteerde definitie van de zzp'er. Onder verwijzing naar de ontwikkelingen in de thuiszorg, de postsector, de koeriersdiensten of het vervoer wordt aangevoerd dat deze ontwikkelingen laten zien dat het gedwongen zzp-schap geen marginaal verschijnsel is⁹. Daarnaast zijn er signalen dat er – vooral in laaggeschoold werk, maar in de bouw ook in hooggeschoold werk – constructies voorkomen waarbij feiten en omstandig-

5 EIM (2008) *Zelfstandigen zonder personeel*, p. 25 e.v., N. van den Berg, [et al.] (2009) *ZZP'ers en hun marktpositie*, p. 6 e.v.

6 Berg, N. van den [et al.] (2009) *Zzp'ers en hun marktpositie*.

7 EIB (2010) *Zzp'ers in de bouw: Marktpositie en vooruitzichten*, p. 14.

8 V&VN (2010) *Zelfstandigen in de zorg*.

9 Zie: Brief van de FNV van 5 februari 2008 aan de vaste Tweede Kamercommissie voor SZW, houdende een reactie op het onderzoek naar motieven voor het zelfstandig ondernemerschap en de reactie van het kabinet daarop.

heden bewust anders voorgewend worden om relaties tussen werknemers en bijvoorbeeld bemiddelaars voor te doen als relaties tussen zelfstandigen en opdrachtgevers¹⁰. In hoofdstuk 4 dringt de raad aan op adequate controle om deze vormen van ‘schijnzelfstandigheid’ tegen te gaan.

2.3 Inzet arbeidscapaciteit en persoonlijke vaardigheden

De meest voor de hand liggende bijdrage die veel zzp'ers leveren aan de economische groei betreft het ter beschikking stellen van de eigen arbeidscapaciteit en persoonlijke vaardigheden. De zzp'er levert producten of diensten, die in een behoefte voorzien, en zorgt hiermee voor het eigen levensonderhoud. Dit levert een positieve bijdrage aan de welvaart in Nederland. Afhankelijk van de mate waarin zzp'ers erin slagen in die hoedanigheid een substantieel inkomen te verwerven, leidt het bovendien tot belastinginkomsten voor de overheid.

Het zelfstandig ondernemerschap kan verder een bijdrage leveren aan een verhoging van de arbeidsparticipatie en een beperking van het beroep op sociale zekerheidsregelingen.

Zo vormt het starten als zelfstandige voor een toenemend deel van de uitkeringsgerechtigden een uitweg uit een situatie van uitkeringsafhankelijkheid op grond van onder meer de WIA, WW, Wajong of WWB. Het aantal WW-uitkeringsgerechtigden dat als ondernemer aan de slag is gegaan, is bijvoorbeeld vanaf 2003 met ruim 27 procent gestegen¹¹. Het aanbod van ondersteuning daarbij bestaat uit instrumenten als re-integratiemiddelen, vrijstelling sollicitatieplicht, voorzieningen (bijvoorbeeld voor blinden, doven, op het terrein van vervoer en werkplekaanpassing) en starterskredieten. Deze beweging leidt tot een vermindering van uitkeringslasten en een verhoging van de arbeidsparticipatie.

Eigen baas kunnen zijn en zelf interessant werk kunnen kiezen is een van de aantrekkelijke kanten van het werken als zzp'er. Uit een meta-analyse van veertien internationale empirische studies blijkt dat de arbeidssatisfactie onder zelfstandige ondernemers hoog is, ook al hebben zij in het algemeen lagere en vooral onzekerder inkomens dan werknemers¹². In SEO-onderzoek naar de kosten en baten van het zzp-schap is geconstateerd dat de grotere inkomensonzekerheid van zzp'ers deels

10 Belastingdienst (2010) *Position paper Belastingdienst*, p. 2.

11 UWV (2010) *Position paper voor Commissie Positie Zelfstandig Ondernemers*, p. 2.

12 Praag, C.M. van en P.H. Versloot (2008) *The economic benefits and costs of entrepreneurship: a review of the research*, pp. 130-33.

in een hogere beloning verdisconteerd is, maar deels ook gecompenseerd wordt door arbeidsvreugde¹³.

Daarmee levert het zzp-schap een bijdrage aan een hogere en meer duurzame arbeidsparticipatie, ook in hogere leeftijdscategorieën.

Daarnaast biedt het werken als zzp'er flexibiliteit wat werktijden en werkplek betreft, en daarmee in het combineren van arbeid en zorg¹⁴. Zo legt het CPB bijvoorbeeld een relatie tussen kinderen krijgen en zelfstandig ondernemerschap¹⁵. Zelfstandig ondernemerschap geeft jonge ouders meer mogelijkheden voor flexibele werktijden, vakanties en zorg voor kinderen. Ook voor ouderen, bijvoorbeeld ex-werknemers, kan het zelfstandig ondernemerschap dankzij de flexibiliteit een aantrekkelijk alternatief vormen voor (fulltime) pensionering. Voor een aantal specifieke doelgroepen zoals ouderen en allochtonen biedt het zelfstandig ondernemerschap de mogelijkheid om de randvoorwaarden voor arbeidsdeelname beter in te vullen. Dit levert niet alleen welzijnswinst op; de bijdrage aan de sociaal-economische dynamiek bestaat uit een hogere arbeidsparticipatie van specifieke doelgroepen, die er anders wellicht in grote mate voor zouden kiezen om niet deel te nemen aan het arbeidsproces. Deze bijdrage past in de doelstelling van de SER, die door het kabinet is onderschreven, dat 80 procent van de Nederlandse bevolking van 20 tot 65 jaar moet participeren op de arbeidsmarkt¹⁶.

2.4 Flexibiliteit

Zzp'ers worden vaak geroemd om hun bijdrage aan een flexibele arbeidsmarkt¹⁷. De zzp'er creëert niet alleen meer flexibiliteit voor zichzelf, maar ook voor de ondernemingen die hen inschakelen. Door de opkomst van zzp'ers hebben bedrijven een extra mogelijkheid om arbeid in te schakelen, naast het aannemen van werknemers en bijvoorbeeld het inzetten van uitzendkrachten. Bij de keuze tussen verschillende mogelijkheden om arbeid in te schakelen en de afweging van de kosten en baten, spelen verschillende factoren een rol, zoals de afweging tussen transactiekosten enerzijds en flexibiliteit anderzijds.

13 SEO (2010) *Markt en hiërarchie, Kosten en baten van het zzp-schap*.

14 In sommige sectoren wordt de flexibiliteit begrensd door randvoorwaarden, zoals bijvoorbeeld de roosterindeling.

15 Es, F. van en D. van Vuuren (2010) *A decomposition of the growth in self-employment*, p. 21.

16 SER (2006) *Advies Welvaartsgroei door en voor iedereen*.

17 SEO stelt op basis van een onderzoek naar de kosten en baten van het zzp-schap (ten opzichte van de situatie waarin het zzp-schap zou worden afgeschaft) in een vijftal sectoren (ICT, architecten, bouw, hoveniers en thuiszorg) dat zzp'ers positief bijdragen aan de welvaart in Nederland en dat deze bijdrage vooral zit in de geboden flexibiliteit. SEO hanteert hierbij de veronderstelling dat zzp'ers een vergoeding ontvangen in de vorm van een hoger tarief in ruil voor het op zich nemen van bedrijfsrisico's. De bevindingen uit het onderzoek zijn niet zonder meer van toepassing op de hele Nederlandse economie, omdat de sectoren daarvoor te divers zijn en de getalsmatige verschillen tussen de sectoren te groot. SEO (2010) *Markt en hiërarchie: Kosten en baten van het zzp-schap*.

Transactiekosten zijn een belangrijke reden om een hiërarchisch georganiseerd bedrijf op te zetten en werknemers aan te nemen. Dit bespaart kosten in de zin van het steeds opnieuw zoeken van samenwerkingspartners en het maken van afspraken¹⁸. Tegelijkertijd brengt het aannemen van werknemers ook kosten met zich doordat er minder flexibiliteit is op het moment dat er overcapaciteit ontstaat. Zzp'ers bieden een alternatief. Ze zijn economisch onafhankelijk, maar werken onder coördinatie (zij het zonder directe gezagsverhoudingen). De opkomst van zzp'ers is volgens de Britse econoom en nobelprijswinnaar Ronald Coase mede te danken aan de gereduceerde transactiekosten, omdat bedrijven en individuen via ICT-innovaties goedkoop en zonder tijdverlies informatie kunnen uitwisselen, waardoor aansturing op afstand mogelijk is geworden. De afweging tussen de kosten van marktcontracten en van het in stand houden van hiërarchisch geordende bedrijven valt daardoor in veel gevallen anders uit. Het inschakelen van zzp'ers vermindert het risico van overcapaciteit van de onderneming. Mogelijk worden hierdoor ook projecten uitgevoerd die anders niet zouden worden gedaan, omdat ondernemingen het risico van het aannemen van vast personeel hiervoor als te hoog zouden inschatten.

Een ander voordeel is de toename van de kwalitatieve flexibiliteit op het moment dat een opdracht kennis of vaardigheden vergt, die het vaste personeel niet in huis heeft. De inzet van zzp'ers met de benodigde kennis en vaardigheden kan bijdragen aan de productiviteit en innovatiekracht van het bedrijf.

De flexibiliteit speelt ook een rol bij de wijze waarop zzp'ers inspelen op vraagoverschotten en vraaguitval (zie kader).

Zzp'ers en capaciteitsproblemen

Op de vraag hoe zzp'ers omgaan met een eventueel vraagoverschot zegt bijna 30 procent nee te verkopen en 20 procent zelf over te werken. Iets meer dan 15 procent denkt aan het inhuren van freelancers (12,3 procent) of uitzendkrachten (3,1 procent). Er is een grote, niet-gespecificeerde categorie anders (40 procent)^a. Uit het proefschrift van Arjen van den Born blijkt dat 12 procent van de hoogopgeleide zzp'ers die hij ondervroeg, de ambitie heeft om met andere freelancers samen te werken in een netwerk^b. Het kabinet geeft aan dat zelfstandige ondernemers in de praktijk capaciteitsproblemen oplossen door het vormen van netwerken met andere zelfstandige ondernemers. Onderling kunnen (delen van) opdrachten in deze netwerken

¹⁸ Coase, R.H. (1937) The nature of the firm.

worden doorgegeven. Deze vorm van samenwerking tussen zelfstandigen is volgens het kabinet een redelijk nieuw verschijnsel^c.

De recente economische crisis heeft laten zien dat de flexibiliteit van zzp'ers ook geldt in het geval van vraaguitval. Volgens het CPB (2010) is door het toegenomen aantal zzp'ers het aandeel van de arbeidsmarkt dat flexibel reageert op vraaguitval toegenomen. Dat blijkt echter niet zozeer uit het aantal gewerkte uren, omdat zelfstandigen als gevolg van de crisis meer tijd nodig hebben om opdrachten binnen te halen. De flexibele reactie op vraaguitval blijkt vooral uit inkomenscijfers. Volgens cijfers van het CBS is de koopkracht van zelfstandigen in 2009 met ruim 4 procent gedaald (terwijl de gemiddelde koopkracht van de Nederlandse bevolking in deze periode toenam met 1,4 procent)^d.

De economische crisis raakt niet alle zzp'ers. In een enquête onder 622 respondenten is door Regioplan^e gevraagd naar de effecten van de economische crisis. Ruim 40 procent van de ondervraagde zzp'ers zag in juni 2009 niet of nauwelijks effecten van de economische crisis voor het verkrijgen van opdrachten. Daar staat tegenover dat eenderde deel voornamelijk negatieve effecten ondervond en dat 12 procent van de zzp'ers aangeeft het hoofd amper boven water te kunnen houden. De effecten van de crisis verschillen niet alleen tussen sectoren, maar ook binnen sectoren.

a Langman Economen (2008) *Wat werkgevers weerhoudt: belemmeringen voor een hogere arbeidsdeelname*, p. 13.

b Born, J. van den (2009) *The drivers of career success of the job-hopping professional in the new networked economy: the challenges of being an entrepreneur and an employee*, p. 21.

c Tweede Kamer (2007-2008) 31 311, nr. 1, p. 5.

d CBS (2010) *Koopkracht in 2009 met 1,4 procent gestegen*.

e Berg, N. van den [et al.] (2009) *ZZP'ers en hun marktpositie*, p. 17 e.v.

Het zzp-schap levert een belangrijke bijdrage aan het aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie door flexibel in te spelen op vraagoverschotten. In goede tijden is vaak sprake van een opwaartse druk op de tarieven en een gunstige inkomensontwikkeling voor de zzp'er. Ook in slechte tijden zijn veel zzp'ers in staat om inkomen te verwerven, al dan niet door hun werkzaamheden (tijdelijk) aan te passen. Dat neemt niet weg dat een deel van de zzp'ers negatieve effecten ondervindt van de economische crisis, met name als gevolg van een afname van het aantal opdrachten en een neerwaartse druk op de tarieven.

2.5 Werkgelegenheid, innovatie en arbeidsproductiviteit

Werkgelegenheid

Zzp'ers zorgen per definitie voor hun eigen werkgelegenheid. Voor veel zzp'ers blijft het daarbij. Volgens de ministeries van EZ, SZW en FIN heeft de helft van alle

zzp'ers niet de bedoeling om in de toekomst werknemers aan te nemen¹⁹. Uit onderzoek van Langman Economen blijkt zelfs dat 89 procent van de ondervraagde zzp'ers niet van plan is om ooit personeel aan te nemen. Het overgrote deel daarvan zelfs niet als alle regels zouden worden geschrapt²⁰. Bescheiden groeiverwachtingen blijken ook uit het zzp-onderzoek dat EIM uitvoerde in opdracht van de minister van SZW. Twee derde van de zzp'ers in dit onderzoek verwacht dat de omzet niet zal stijgen. Veel zzp'ers zeggen al aan het plafond van hun mogelijkheden te zitten. Zij hebben niet de mogelijkheid om nog meer opdrachten op zich te nemen. Op peil blijven is daarmee ook een positief vooruitzicht²¹. Ook onder freelancers wil de meerderheid blijven freelancen (62,2 procent), terwijl 15 procent de eenmanszaak wil uitbreiden naar een grotere onderneming²².

Het percentage zzp'ers met een doorgroeidoelstelling mag procentueel dan beperkt zijn, in absolute zin gaat het wel om een substantieel aantal ondernemers, zeker in vergelijking met het totaal aantal ondernemingen in Nederland. Een recente analyse van EIM leert dat gedurende 2004 zes procent van de zzp'ers de stap zette naar werkgeverschap. Het ging om 22.350 van de totaal 376.000 bedrijven. Zij creëerden werk voor 77.000 werknemers. In dit licht is het van belang de institutionele belemmeringen voor het aannemen van personeel zo veel mogelijk weg te nemen voor de zzp'ers, die de ambitie hebben om personeel aan te nemen.

Wat de creatie van werkgelegenheid door zzp'ers betreft, wordt hier verder gewezen op spin-off-effecten in de bedrijven waarvoor zzp'ers werken.

De bedrijven die voor het eerst personeel aannamen, waren jong (minder dan 5 jaar oud). Ongeveer twee derde van de banen werd vervuld op parttime basis (minder dan 32 uur per week). Een derde van de gecreëerde banen was op oproep, afroep of invalbasis²³. Dit spoort met de aard van de werkgelegenheid die kleine bedrijven scheppen.

19 Tweede Kamer (2007-2008) 31 311, nr. 1, p. 5.

20 Langman Economen (2008) *Wat werkgevers weerhoudt: Belemmeringen voor een hogere arbeidsdeelname*, pp. 11-13.

21 EIM (2008) *Zelfstandigen zonder personeel*, p. 34.

22 Born, J. van den (2009) *The drivers of career success of the job-hopping professional in the new networked economy: the challenges of being an entrepreneur and an employee*, p. 18.

23 EIM (2009) *Nieuwe werkgevers in 2004: De stap naar het aannemen van personeel*.

Onderzoek naar effect op werkgelegenheid, innovatie en arbeidsproductiviteit

Naar het effect van zelfstandig ondernemerschap op werkgelegenheid, innovatie en arbeidsproductiviteit is de laatste jaren veel empirisch onderzoek verricht. Een systematisch overzicht van 57 recente empirische studies vergelijkt de prestaties van kleine, jonge, nieuwe bedrijven in vergelijking met grote, oudere en bestaande bedrijven^a. Hieronder volgen enkele conclusies:

- *Werkgelegenheid*: Kleine, jonge bedrijven genereren relatief veel werkgelegenheid. De banen die ze creëren zijn gemiddeld wel onzeker en slechter betaald. Toch zijn de werknemers bij deze bedrijven tevredener met hun baan dan de werknemers bij grotere bedrijven.
- *Innovatie*: Kleine, jonge bedrijven produceren in absolute zin minder innovaties dan grotere bedrijven. Ze doen het wel efficiënter en de innovaties zijn ook van hogere kwaliteit. Kleine, jonge bedrijven leveren ook een grote bijdrage aan de commercialisering van innovaties, maar ze lopen achter in het gebruik van (andermans) innovaties in hun bedrijven.
- *Productiviteit en groei*: Kleine, jonge bedrijven hebben een relatief klein aandeel in het bruto nationaal product. Ze zorgen wel in belangrijke mate voor de groei ervan. Zo dragen ze bij aan economische ontwikkeling.

Zzp'ers behoren per definitie tot de categorie kleine ondernemers. Maar omdat de onderzoekers de grens leggen bij minder dan 100 werknemers, geldt dat ook voor een aanzienlijk deel van het mkb. Op grond van de empirische studies naar de effecten van zelfstandig ondernemerschap is het daarom niet goed mogelijk om uitspraken te doen over de specifieke bijdrage van zzp'ers.

Uit recent onderzoek blijkt dat de voordelen van ondernemerschap met name op het terrein van werkgelegenheid vooral toe te schrijven zijn aan een kleine groep van snel groeiende bedrijven of gazellen^b. Hoewel deze groep van snel groeiende bedrijven nog niet eensluidend gedefinieerd wordt^c, blijkt uit empirisch onderzoek dat gazellen meestal jonge bedrijven zijn. De omvang wisselt: er zijn veel kleine gazellen, maar de grotere gazellen lijken de grootste bijdrage aan de werkgelegenheid te verschaffen. In veel definities wordt verondersteld dat gazellen bij de start of later ten minste tien of zelfs vijftig werknemers in dienst hebben.

Over werkgelegenheid is meer bekend dan alleen het positieve netto-effect van (klein) ondernemerschap op de werkgelegenheid op de lange termijn. Er is een groeiende wetenschappelijke consensus dat de regionale werkgelegenheidseffecten

van een toename van het aantal startende bedrijven verloopt volgens een S-vormig patroon^d. In eerste instantie creëren startende bedrijven extra werkgelegenheid binnen hun eigen bedrijven en dus ook binnen hun sector. In tweede instantie slaat dit positieve effect op de werkgelegenheid om in een negatief effect. Door de toenemende concurrentie ontstaat er verdringing van personeel bij de gevestigde bedrijven in de sector. In derde instantie wordt het effect op de werkgelegenheid weer positief. De overlevende starters en de overlevende bestaande bedrijven opereren efficiënter en innovatiever, met positieve effecten op de economische groei en de koopkracht. Het totale effect van een hogere startersratio op de regionale werkgelegenheid is positief en beslaat in de meeste landen ongeveer tien jaar.

- a Praag, C.M. van en P.H. Versloot (2008) The economic benefits and costs of entrepreneurship: A review of the research. Hoewel de definitie van ondernemers in de empirische studies waar Van Praag & Versloot zich op baseren uiteenloopt, hebben zij een scherpe afbakening gemaakt. Tot ondernemers rekenen zij bedrijven die voldoen aan ten minste één van de volgende karakteristieken: (a) minder dan 100 werknemers, (b) minder dan 7 jaar in bedrijf of (c) nieuwe toetreder op de markt.
- b Henrekson, M. en D. Johansson (2009) Gazelles as job creators: a survey and interpretation of the evidence.
- c Er worden verschillende definities gehanteerd als het gaat om gazellen:
- David Birch, bedenker van de term, omschrijft gazellen als bedrijven die over een periode van vier jaar minimaal 20 procent omzetstijging per jaar realiseren, startend met een omzet van ten minste \$ 100.000 in het eerste jaar van meting (Birch, D. [et al.] (1993) *Who is creating jobs*).
 - De OESO hanteert als definitie bedrijven met een gemiddelde toename aan werkgelegenheid van 20 procent per jaar over een periode van drie jaar, startend met 10 of meer werknemers in het eerste jaar van meting (Ahmad, N. (2006) Working paper *A proposed framework for business demography statistics*).
 - Het Ministerie van Economische Zaken definieert snelle groeiers als bedrijven met 10-1000 werknemers waarbij de werkgelegenheid of omzet over een periode van drie jaar met ten minste 60 procent is toegenomen (Donselaar, P. [et al.] (2007) *Determinanten van kernindicatoren op de terreinen innovatie en ondernemerschap: kwantificeringen op basis van empirisch onderzoek, in relatie tot beleidsambities*).
 - Voor de Gazelle Awards van het Financieele Dagblad komen bedrijven in aanmerking die een ononderbroken omzetgroei van minimaal 20 procent in drie jaar tijd hebben met een minimumomzet van 100.000 in het eerste onderzoeksjaar. Daarbij mag er slechts in één van deze drie jaren (niet het laatste) een negatief resultaat zijn geboekt (Praag, M. van [et al.] (2009) *Waarom groeien sommige bedrijven sneller dan andere?*).
 - Het CBS definieert snelle groeiers als bedrijven met 50 tot 1000 werknemers die in een periode van drie jaar minimaal 60 procent groeien in werkgelegenheid of omzet (CBS (2009) *Het Nederlandse ondernemingsklimaat in cijfers 2009*).
- d Dit patroon is bevestigd in empirisch onderzoek voor Duitsland, Groot-Brittannië, Nederland, Spanje en de Verenigde Staten. Zie: Fritsch, M. (2008) How does new business formation affect regional development? Introduction to the special issue in ACE (2008) *Hoe beïnvloedt ondernemerschap economische groei?*

Innovatie

Recente empirische studies maken duidelijk dat kleine, jonge, nieuwe bedrijven een belangrijke en specifieke bijdrage leveren aan innovatie²⁴. Maar dat geldt ook voor grote bedrijven. De grote bedrijven produceren meer (vooral incrementele) innovaties en passen de innovaties van anderen vaker toe in hun bedrijven. De kleine bedrijven zijn goed in het efficiënt produceren van kwalitatief hoogstaande

24 Acs, Z.J. en D.B. Audretsch (2005) Entrepreneurship, innovation and technological change, Carree, M.A. en A.R. Thurik (2003) The Impact of Entrepreneurship on Economic Growth en van Praag, C.M. en P.H. Versloot (2008) The economic benefits and costs of entrepreneurship: A review of the research.

(radicale) innovaties en het commercialiseren van innovaties. Er is dus sprake van een wisselwerking tussen kleine en grote bedrijven.

Arbeidsproductiviteit

Behalve hun specifieke rol in het proces van innovatie zorgen kleine bedrijven ook voor groei van de arbeidsproductiviteit, zo blijkt uit de empirische studies. Gezien het belang van productiviteitsgroei voor de Nederlandse economie²⁵, kan dit alleen al een reden zijn om (klein) ondernemerschap te stimuleren.

2.6 Transitie en doorgroei

Ondernemerschap wordt vaak getypeerd als een proces dat verschillende stappen kent. De meeste ondernemers starten hun loopbaan als werknemer. Vaak start het ondernemerschap als een nevenactiviteit naast de dienstbetrekking. Vervolgens groeit de werknemer door van resultaatgenieter naar IB-ondernemer. Een deel van de ondernemers maakt daarna de stap naar directeur-grotoaandeelhouder. Een klein deel van de ondernemers wordt werkgever.

De vraag is of de zzp'ers die doorgroeien, zich uiteindelijk tot de gazellen ontwikkelen waar de positieve effecten van ondernemerschap op werkgelegenheid, innovatie en arbeidsproductiviteit vooral aan worden toegeschreven. EIM concludeert in een overzichtsartikel over snelle groeiers dat het aantal starters in het verleden doorwerkt in het aantal snelle groeiers²⁶. Na een terugval in het aandeel snelgroeiende ondernemingen tussen 1998 (10 procent) en 2006 (7,2 procent) neemt EIM in de meest recente waarnemingen in de internationale benchmark ondernemerschap een toename in het percentage snelle groeiers waar²⁷.

2.7 Conclusies

Het aantal zzp'ers is het afgelopen decennium gestegen. Hun aandeel in de werkende beroepsbevolking nam toe van 6,4 procent in 1996 tot 8,6 procent in 2009. Het aandeel werknemers is in deze periode nagenoeg gelijk gebleven. Internatio-

25 SER (2009) Advies *Europa 2020: de nieuwe Lissabon-strategie*.

26 Berg, K.P. van den en G. de Wit (2008) Review: *Snelle groeiers: Van kennisopbouw naar beleid*, p. 3.

27 Als er gekeken wordt naar omzet, is er volgens de EIM-benchmark sprake van een stijging in het aandeel snel groeiende ondernemingen binnen het totaal aan ondernemingen van 7,5% in 2005 naar 11% in 2007. Als er gekeken wordt naar werkgelegenheid, is er sprake van een stijging van 6,6% in 2006 naar 7,5% in 2007. Als er gekeken wordt naar zowel omzet als werkgelegenheid, is er sprake van een stijging van 2,6% in 2005 (1,9% in 2006) naar 3,3% in 2007. Berg, K.P. van den en G. de Wit (2008) Review: *Snelle groeiers: Van kennisopbouw naar beleid*, p. 3.

naal vergeleken behoort Nederland met een dergelijk aandeel zzp'ers tot de middenmoot. De stijging van het aantal zzp'ers heeft zich in Nederland vooral voorgedaan vanaf de jaren 90. Ook verschillende andere Europese landen laten een stijging van het aantal zzp'ers zien. Er zijn echter ook veel Europese landen waar het aantal zzp'ers juist daalt. Het lijkt erop dat de daling in deze landen vooral samenhangt met een teruglopend aantal zzp'ers in de landbouw.

Hoewel de beschikbare gegevens over zzp'ers zich vanwege verschillen in gehanteerde definities niet zonder meer laten vergelijken, bieden zij wel inzicht in een aantal kenmerken en motieven van zzp'ers. Zo is twee derde van de zzp'ers man en is bijna de helft van de zzp'ers ouder dan 45 jaar. Het overgrote deel van de zzp'ers is voordien werkzaam geweest in loondienst en voor een deel is sprake van een combinatie van zzp-schap/werknemerschap. Aan het zzp-schap liggen overwegend positieve motieven ten grondslag, zoals de wens tot zelfstandigheid en flexibiliteit. Tevens kan worden vastgesteld dat het overgrote deel van de beroepsbevolking werkzaam blijft in dienstbetrekking. Hun aandeel blijft betrekkelijk constant.

Zzp'ers leveren een belangrijke bijdrage aan de sociaal-economische dynamiek van Nederland. Deze bijdrage bestaat uit een aantal componenten.

Door het inzetten van zijn arbeidscapaciteit en persoonlijke vaardigheden voorziet de zzp'er in behoeften en daardoor in het eigen levensonderhoud. Dit levert een bijdrage aan de welvaart in Nederland en kan, afhankelijk van de inkomensontwikkeling, leiden tot hogere belastingopbrengsten.

Daarnaast kan het zzp-schap leiden tot een reductie van uitkeringslasten en een hogere arbeidsparticipatie. Het biedt mogelijkheden aan uitkeringsgerechtigden om via het verrichten van betaalde arbeid deel te nemen aan de samenleving en op deze wijze in een inkomen te voorzien. In die zin heeft het zelfstandig ondernemerschap inmiddels terecht een plaats verworven in het beleid gericht op bevordering van de arbeidsparticipatie.

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de arbeidssatisfactie van zzp'ers hoog is, ook al hebben zij in het algemeen lagere en vooral onzekerder inkomens dan werknemers. Dit kan ertoe bijdragen dat mensen meer en/of langer willen en kunnen blijven werken. Op deze wijze levert het zzp-schap een bijdrage aan een hogere en meer duurzame arbeidsparticipatie.

Verder biedt het zzp-schap flexibiliteit met betrekking tot onder meer de werktijden of werkplek. Via deze flexibiliteit worden voor een aantal specifieke doelgroepen

de randvoorwaarden voor arbeidsdeelname (bijvoorbeeld aangepaste werktijden, balans tussen zorg en arbeid of vakanties) ingevuld. Dit leidt tot een hogere arbeidsparticipatie van specifieke groepen, die er anders wellicht in grote mate voor zouden kiezen om niet deel te nemen aan het arbeidsproces.

De zzp'er creëert niet alleen meer flexibiliteit voor zichzelf, maar ook voor zijn opdrachtgever. Het inschakelen van zzp'ers reduceert het risico van overcapaciteit voor de opdrachtgever. Hierdoor zijn meer en andere projecten mogelijk dan zonder het bestaan van zzp'ers. Netwerken van zzp'ers zijn een manier om vraagoverschotten op te vangen. De keerzijde van deze flexibiliteit is dat zzp'ers in tijden van crisis een deel van de klappen opvangen. Niet iedere zzp'er is in staat hierop te reageren met bijvoorbeeld financiële buffers of verbreding van het werkterrein.

Uit onderzoek blijkt dat kleine bedrijven relatief veel werkgelegenheid genereren en in belangrijke mate zorgen voor de groei van het bbp. Ze hebben een specifieke bijdrage in het proces van innovatie: kleine bedrijven produceren in absolute zin minder innovaties dan grotere bedrijven, maar leveren wel een grote bijdrage aan de commercialisering van innovaties. Uit recent onderzoek blijkt dat de voordelen van ondernemerschap met name op het terrein van werkgelegenheid vooral toegeschreven kunnen worden aan een kleine groep van snel groeiende bedrijven (gazellen).

De meeste zzp'ers worden geen gazellen. Zij kiezen ervoor om eenpitters te blijven en zorgen daarmee niet voor extra werkgelegenheid door eigen ondernemingsgroei. Een relatief klein deel groeit wel door naar het werkgeverschap en zorgt in absolute termen voor een substantieel aantal mensen voor nieuwe werkgelegenheid.

Wat de creatie van werkgelegenheid door zzp'ers betreft, kan verder worden gewezen op spin-off-effecten in de bedrijven waarvoor zzp'ers werkzaam zijn.

3 Wettelijk kader voor zzp'ers en werknemers

3.1 Afbakening wettelijk kader en definiëring

In de adviesaanvraag vraagt het kabinet het bestaande wettelijk kader voor werknemers en zelfstandigen tegen het licht te houden. Een probleem bij het in kaart brengen van het wettelijk kader is dat het begrip 'zelfstandige zonder personeel' als zodanig niet bestaat. De zelfstandige zonder personeel is immers geen wettelijke rechtsvorm; zowel in het belastingrecht, het socialezekerheidsrecht als het arbeidsrecht komt dit begrip niet voor.

Binnen de inkomstenbelasting worden grofweg drie groepen onderscheiden: werknemer, ondernemer en resultaatgenieter. Binnen deze arbeidsrelaties bestaan subgroepen, zoals bij de werknemer de (fictieve) dienstbetrekking van de directeur-groootaandeelhouder (dga). Door de Belastingdienst, die in het kader van de belastingwetgeving oordeelt over de status, worden de scheidslijnen tussen deze groepen getrokken op basis van een combinatie van criteria. Tot deze criteria behoren onder meer: het aantal uren dat men aan de werkzaamheden besteedt, de investeringen die men heeft gedaan, het aantal opdrachtgevers waarvoor men werkt en de omvang van de investeringen. Sinds 2001 is daarnaast voor de beoordeling van de status de Verklaring ArbeidsRelatie (VAR) in de belastingwetgeving opgenomen. De VAR is een oordeel vooraf van de Belastingdienst waarmee opdrachtgevers duidelijkheid krijgen over de inhoudings- en afdrachtplicht. De VAR heeft betrekking op de in de aanvraag gespecificeerde werkzaamheden.

Binnen het socialezekerheidsrecht geldt over het algemeen het onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen. In sociale-verzekeringstermen wordt de ondernemer dus zelfstandige genoemd. Vertrekpunt van de verplichte verzekering ingevolge de ZW/WIA/WW is de werknemer. De werknemer is de natuurlijke persoon jonger dan 65 jaar die werkzaam is in een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke dienstbetrekking. De verzekerings- en premieplicht van de werknemersverzekeringen is verbonden aan het verrichten van arbeid in dienstbetrekking.

Binnen het arbeidsrecht is het relevante onderscheid tussen werknemer en ondernemer of er sprake is van een arbeidsovereenkomst of een overeenkomst van opdracht of aanneming. De bedoeling van partijen is hierbij bepalend, maar niet doorslaggevend. De aard van de overeenkomst wordt vastgesteld aan de hand van wat partijen voor ogen stond bij het sluiten van de overeenkomst én de wijze waarop zij in de praktijk uitvoering aan de overeenkomst hebben gegeven (aan hand van de feiten

en omstandigheden van het concrete geval). De arbeidsovereenkomst is “de overeenkomst waarbij de ene partij, de werknemer, zich verbindt in dienst van de andere partij, de werkgever, tegen loon gedurende zekere tijd arbeid te verrichten” (Artikel 7:610 BW). In dienst betekent onder meer dat er sprake is van een gezagsverhouding tussen de werkgever en de werknemer; de werknemer verricht zijn arbeid in ondergeschiktheid. Bij de overeenkomsten waar een zelfstandige zich van bedient, wordt de arbeid niet in ondergeschiktheid verricht¹.

Bij de weergave van het wettelijk kader is ervoor gekozen om voor de werknemer en de zelfstandige (zonder personeel) uit te gaan van de bestaande en dus uiteenlopende definiëringen in het beleid. In hoofdstuk 4 komt een voorstel van de SER voor eensluidende definiëring van de zzp'er aan de orde.

3.2 Schematische weergave wettelijk kader voor werknemers en zzp'ers

In de overzichtstabel aan het eind van dit hoofdstuk is een groot aantal verschillen in het beleid ten aanzien van werknemers en zzp'ers samengevat. In het schema zijn de verschillen gecategoriseerd naar risico. Deze risico's omvatten – naast de traditionele risico's zoals werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid, ouderdom, zwangerschap en bevalling, gezinslast en kosten van ziekte en medische verzorging – ook de ‘nieuwe’ risico's zoals de combinatie van arbeid en zorg en scholing. Daarnaast wordt ook aandacht besteed aan de ‘ondernemersrisico's’ (bijvoorbeeld inkomensfluctuaties en onvoldoende socialezekerheidsdekking). Arbeidsomstandigheden zijn tevens als apart risico opgenomen.

In de afzonderlijke hoofdstukken in deel II van dit advies zullen achtereenvolgens de fiscale faciliteiten (ter afdekking van de ondernemersrisico's), de maatregelen gericht op het bevorderen van scholing en de maatregelen gericht op het afdekken

1 Volgens jurisprudentie van de Hoge Raad zijn relevante beoordelingsfactoren bij het onderscheid tussen arbeidsovereenkomst en overeenkomst van opdracht: vrijheid van werkindeling, het karakter van de beloning, door wie en aan wie de betaling plaatsvindt, de mate waarin de ‘werknemer’ ondernemingsrisico draagt, de mate waarin de ‘werknemer’ zelf zorg draagt voor grond- en hulpstoffen en hulpmiddelen, of naast de overeengekomen werkzaamheden door de ‘werknemer’ nog andere werkzaamheden worden verricht, of door de ‘werkgever’ premies sociale verzekeringen worden ingehouden, of bij vakantie, ziekte- en verlofdagen aan de ‘werknemer’ loon wordt doorbetaald, eventuele afdracht van btw door de ‘werknemer’, of de bij ‘werkgever’ geldende arbeidsvoorwaardenregelingen (eindejaarsuitkering, bijdrage ziektekostenverzekering etc.) voor de ‘werknemer’ van toepassing zijn.

Bij de vraag of sprake is van een gezagsverhouding kunnen onder meer de volgende factoren een rol spelen: is er sprake van een arbeidsprestatie met een incidenteel dan wel een (meer) duurzaam karakter, is de mate waarin arbeid wordt verricht (vooraf) bepaald, wat is de mate van zelfstandigheid van de werknemer ten aanzien van de invulling en uitvoering van de bedongen arbeid, wat is de maatschappelijke positie van de persoon die tegen loon arbeid verricht? Deze factoren worden in onderling verband gewogen; geen daarvan behoeft bij voorbaat beslissend te zijn.

van het arbeidsongeschiktheids-, armoede- en ouderdomsrisico uitgebreider worden besproken.

3.3 Conclusies

De overzichtstabel laat zien dat werknemers vooral sociaalrechtelijk bescherming genieten, terwijl de faciliteiten voor de zzp'er vooral in de fiscale sfeer liggen. Dit laatste leidt tot een verschil in belastingdruk.

De econoom De Kam heeft becijferd dat de belastingdruk van een werknemer met een modaal brutoloon van 32.100 euro gemiddeld 21,5 procent bedraagt, terwijl dit voor een zelfstandig ondernemer met eenzelfde bedrag aan winst uit onderneming 2,9 procent bedraagt. Bij twee keer modaal bedraagt de gemiddelde belastingdruk 32,2 procent voor een werknemer, tegen 19,5 procent voor een zelfstandige².

Uit een analyse van het ministerie van Financiën blijkt eveneens een aanzienlijk verschil in belastingdruk³. Het ministerie wijst erop dat het verschil grotendeels wordt veroorzaakt door de fiscale ondernemersfaciliteiten, die een aanzienlijke verlaging betekenen van het belastbaar inkomen van de zelfstandige. De werknemer is daarentegen verplicht verzekerd tegen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en bouwt pensioen op. De zelfstandige is zelf verantwoordelijk voor de verzekering tegen deze risico's. Bovendien wendt de zelfstandige het inkomen niet alleen aan om de kosten van het levensonderhoud af te dekken, maar ook voor investeringen.

De constatering in de adviesaanvraag dat er verschillen zijn in de juridische status en de daaraan gekoppelde rechten en plichten van werknemers en zelfstandigen in de sfeer van de sociale bescherming, is aan te vullen met de constatering dat ook de fiscale faciliteiten tussen beide groepen verschillen. De werknemer is collectief en verplicht beschermd tegen de klassieke sociale risico's, maar geniet in mindere mate fiscale voordelen. De zzp'er is in beginsel zelf verantwoordelijk voor de afdekking van de traditionele risico's en krijgt daarvoor in zekere mate compensatie via het fiscaal stelsel.

De centrale vraag in de adviesaanvraag of de bestaande sociale en fiscale arrangementen voor de verschillende groepen nog in evenwicht zijn, zal na een uitgebreidere behandeling van de verschillende beleidsterreinen in deel II, aan bod komen in hoofdstuk 12.

-
- 2 Kam, C.A. de (2009) Belastingdruk van zelfstandigen en werknemers: globaal evenwicht? De Kam reduceert het bedrag aan winst uit onderneming (€ 32.100) tot een lager bedrag aan belastbare winst (€ 18.939) door aftrek van: dotatie aan de FOR (10,5%), zelfstandigenaftrek (€ 7.087) en mkb-winstvrijstelling (10,5% van resterende winst). Hieruit volgt een bedrag aan te betalen inkomensheffing (€ 916) en een belastingdruk (2,9%). Vergelijkbare berekeningen zijn gemaakt voor een winst uit onderneming van 64.200 euro (2x modaal) en 96.300 (3x modaal).
- 3 Uitgaande van een bruto-inkomen/winst van 45.000 euro resteert in de analyse van het ministerie van Financiën na aftrek van belastingen en premies voor de werknemer een besteedbaar inkomen van ruim 27.000 euro voor de werknemer en bijna 33.000 euro voor de ondernemer (Tweede Kamer (2008-2009) 31 834, nr. 1).

Risico	Werknemer	Zelfstandige (zonder personeel)
Bijstand	Wet werk en Bijstand (WWB) Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemer (IOAW)	Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandige (IOAZ)
Werkloosheid	Werkloosheidswet (WW) Inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW)	Geen wettelijke voorziening Startfaciliteit voor startende zelfstandige ondernemer vanuit WW Herleving WW-rechten na beëindiging activiteiten zelfstandig ondernemer binnen bepaalde herlevingstermijn
Ziekte	Loondoorbetaling bij ziekte Ziektewet (ZW) Premies aftrekbaar van de belasting voor werkgever en werknemer	Vrije keuze via private markt Premies aftrekbaar van de belasting Vrijwillige voortzetting collectieve verzekering binnen dertien weken na transitie van werknemerschap naar zelfstandig ondernemerschap
Arbeidsongeschiktheid	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) Premies voor werkgever en werknemers fiscaal aftrekbaar, behalve het deel van de WGA-premie dat de werkgever verhaalt op de werknemer.	Vrije keuze via private markt Premies aftrekbaar van de belasting Vrijwillige voortzetting collectieve verzekering binnen dertien weken na transitie van werknemerschap naar zelfstandig ondernemerschap Alternatieve vangnetverzekering
Arbeidsongeschiktheid jonggehandicapten	Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong)	Gelijk aan werknemer

Risico	Werknemer	Zelfstandige (zonder personeel)
Ouderdom	<p>1^e pijler: Algemene ouderdomswet (AOW)</p> <p>2^e pijler: Collectief aanvullend pensioen (afhankelijk van pensioenregeling)</p> <p>3^e pijler: Individueel aanvullend pensioen (afhankelijk van opbouw in de 2^e pijler: jaar-/reserveringsruimte)</p>	<p>1^e pijler: gelijk aan werknemer</p> <p>2^e pijler: Afhankelijk van sector:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vrijwillige tijdelijke voortzetting bij een bedrijfstakpensioenfonds - Verplichte voortzetting bij een bedrijfstakpensioenfonds - Verplichte aansluiting bij een beroepspensioenregeling <p>3^e pijler: gelijk aan werknemer</p> <p>Fiscale oudedagsreserve (FOR)</p>
Kosten van ziekte en medische verzorging	<p>Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)</p> <p>Zorgverzekeringswet. De werkgever houdt de inkomensafhankelijke bijdrage (7,2%) in op het loon van de werknemer en draagt deze af aan de Belastingdienst; de werkgever vergoedt vervolgens de bijdrage aan de werknemer; de werknemer betaalt wel belasting over deze vergoeding</p>	<p>Gelijk aan werknemer</p> <p>Zorgverzekeringswet. De ondernemer moet de inkomensafhankelijke bijdrage (5,1%) zelf afdragen</p>
Zwangerschap en bevalling	<p>Wet arbeid en zorg (WAZO)</p> <p>Duur: minstens 16 weken</p> <p>Hoogte: 100% van (maximum) dagloon</p>	<p>Zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen (ZEZ)</p> <p>Duur: minstens 16 weken</p> <p>Hoogte: maximum van 100% minimumloon</p>
Gezinslast	<p>Algemene Kinderbijslagwet (AKW)</p>	<p>Gelijk aan werknemer</p>
Combinatie van betaalde arbeid en zorg voor kinderen	<p>Kinderopvangtoeslag</p> <p>Recht op ouderschapsverlof</p>	<p>Kinderopvangtoeslag</p>

Risico	Werknemer	Zelfstandige (zonder personeel)
Scholing	Aftrek studiekosten of andere scholingsuitgaven in inkomstenbelasting O&O-fondsen	Aftrek studiekosten O&O-fondsen voor de bouw en metaal
Arbeidsomstandigheden	Arbeidstijdenwet Arbowetgeving	Geen regelgeving behoudens gevaarlijke situaties Let op: wel BW bepaling 7:658 lid 4
Ondernemersrisico's	Geen	Fiscale faciliteiten: Zelfstandigenaftrek Startersaftrek Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid Meewerkaftrek Stakingsaftrek Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek Energie-investeringsaftrek Milieu-investeringsaftrek Speur- en ontwikkelingswerkaftrek Mkb-winstvrijstelling
Beëindiging contract	Opzegbescherming	Geen opzegbescherming
Levensloopriscio's	Levensloopregeling	Geheel voor eigen risico



DEEL II – BELEID

4 De zzp'er gedefinieerd

4.1 Inleiding

Het aantal zzp'ers is de afgelopen jaren gestegen. Er is een ontwikkeling gaande waarin een toenemend aantal mensen zijn arbeid niet aanbiedt als werknemer maar als zelfstandige (zonder personeel). Van de zelfstandige zonder personeel bestaat echter geen formele juridische definitie. Zoals ook aan de orde kwam in hoofdstuk 2, zijn in de praktijk uiteenlopende omschrijvingen in gebruik.

Zo hanteert het CBS ten behoeve van de statistiek een ruime definitie uitgaande van 'niet werknemer zijn', van 'het verrichten van arbeid voor eigen rekening of risico in een eigen bedrijf of praktijk' en van het 'niet hebben van personeel'. De Belastingdienst hanteert voor de belastingheffing een definitie gebaseerd op binnen de belastingheffing gebruikte begrippen ondernemer, geen personeel en directeur-groootaandeelhouder, waarbij deze begrippen in de belastingwetgeving en jurisprudentie verder verbijzonderd zijn. In wetenschappelijk of beleidsonderzoek wordt veelal een onderzoeksgelateerde definitie van de zzp'er gebruikt. Daarbij wordt vaak geprobeerd een onderscheid te maken naar de aard van de werkzaamheden, om op die manier de 'klassieke' zzp'er te onderscheiden van de 'nieuwe zzp'er' die past in het beeld van een meer flexibele economie en van flexibele arbeid.

Daarbij komt dat de groep werkenden die als zzp'er wordt aangeduid zeer breed is samengesteld, met een grote diversiteit aan werkzaamheden en beroepen, met grote verschillen in inkomsten uit die werkzaamheden en met grote verschillen in het aandeel van die werkzaamheden in de totale inkomsten. Van de zzp'ers biedt een groeiende groep vooral de eigen arbeid, kennis en vaardigheden aan.

Omdat de zzp'er op verschillende manieren een rol speelt op diverse beleidsterreinen, is het van belang te komen tot een eenduidige en praktisch hanteerbare definitie van de zzp'er. In dit hoofdstuk doet de SER een voorstel voor een definitie waarmee de zzp'er wordt afgebakend van andere arbeidsrelaties zoals werknemer, winstgenieter, resultaatgenieter en dga.

4.2 Definitie zzp'er

Een beleidsmatig bruikbare definitie van de zzp'er dient aan een aantal voorwaarden te voldoen. Allereerst dient de definitie zo veel mogelijk gebaseerd te zijn op objectieve criteria en zo veel mogelijk eenduidig te zijn. Objectieve criteria impliceren dat de definitie een zo helder mogelijke afbakening (mogelijk) maakt met andere arbeidsrelaties op basis van (zo veel mogelijk) controleerbare criteria. Eenduidigheid verwijst naar de bruikbaarheid van de definitie voor zowel fiscale, sociale als arbeidsrechtelijke wetgeving. Daarnaast zou de definitie ruimte moeten bieden om ten behoeve van beleid onderscheid te kunnen maken binnen de heterogene groep zzp'ers. Ook dient de definitie een zekere continuïteit te bezitten in die zin dat gegevens over verscheidene jaren beschikbaar zijn.

In dit advies kiest de raad ervoor om de definitie van de zzp'er aan te laten sluiten bij het begrip ondernemer zoals de wetgever deze heeft ingevoerd in de belastingwetgeving (artikel 3.4 Wet IB 2001) en zoals deze vorm heeft gekregen in de jurisprudentie. Een dergelijke definiëring biedt immers een aantal objectieve criteria, zoals het zelfstandig zijn en het voor eigen rekening en risico verrichten van werkzaamheden. De criteria maken ook een afbakening mogelijk met andere categorieën arbeidsrelaties. Zowel de 'klassieke' zzp'ers als de 'nieuwe' zzp'ers die vooral hun eigen arbeid, kennis en vaardigheden aanbieden – al dan niet in deeltijd of naast een dienstbetrekking – zijn in deze definitie onder te brengen. Daarbij moet worden bedacht dat het ondernemerschap de zzp'er onderscheidt van de werknemer, maar dat beiden als belangrijke overeenkomst hebben dat zij hun arbeid aanbieden; hierdoor hebben beiden ook te maken met aan die arbeid gekoppelde risico's ten aanzien van bijvoorbeeld scholing, arbeidsomstandigheden, sociale zekerheid en pensioen. Dit aspect is relevant voor de keuzes bij de invulling van beleid voor zzp'ers ten aanzien van deze risico's.

De SER komt daarmee tot de volgende definitie:

Een zzp'er is een ondernemer die geen personeel in dienst heeft, waarbij voor de vaststelling of er sprake is van een ondernemer de volgende criteria gelden, zoals ook gehanteerd door de Belastingdienst in het kader van de inkomstenbelasting:

- zelfstandigheid bij de inrichting van de eigen werkzaamheden en het uitvoeren daarvan;
- het voor eigen rekening en risico verrichten van werkzaamheden;
- het gericht zijn op en het perspectief hebben van het maken van winst;
- bekendmaking van het ondernemerschap;
- het streven naar meerdere opdrachtgevers.

Daarbij hecht de raad eraan dat vooraf zo veel mogelijk duidelijk is – zowel voor de opdrachtgever van de zzp'er, voor andere instanties, als voor de zzp'er zelf – of hij of zij als ondernemer zal worden beschouwd. Voor gevallen waarbij niet reeds op voorhand duidelijk is wat de status van de arbeidsrelatie is, kan duidelijkheid vooraf worden verkregen via de aan te vragen Verklaring Arbeidsrelatie (VAR). De gewenste zekerheid wordt geboden door de VAR, afgegeven door de Belastingdienst. Als de feiten en omstandigheden overeenkomen met hetgeen de aanvrager van de VAR bij aanvraag heeft aangegeven en hij een VAR-WUO of VAR-DGA heeft ontvangen, dan heeft de aanvrager de zekerheid dat hij als ondernemer geldt voor de inkomstenbelasting. De opdrachtgever van deze ondernemer heeft de zekerheid dat hij geen loonheffingen hoeft in te houden en af te dragen (zie kader).

Verklaring Arbeidsrelatie (VAR)

Duidelijkheid over de kwalificatie van de arbeidsrelatie is van belang voor zowel de ondernemer/werknemer als de opdrachtgever/werkgever met name in verband met de vraag of de opdrachtgever loonbelasting, premies volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet (loonheffingen) moet inhouden en afdragen.

Vóór de introductie van de VAR was er herhaaldelijk verschil van mening tussen fiscus en sociale zekerheid over de aard van de arbeidsrelatie en over de verplichting loonbelasting en premies in te houden en af te dragen. Als in het kader van de sociale zekerheid de arbeidsrelatie achteraf als dienstbetrekking werd beoordeeld, ontving de opdrachtgever een naheffing.

Met de Wet uitbreiding rechtsgevolgen VAR (2004) is de rechtszekerheid door middel van een vrijwaring van de opdrachtgever gerealiseerd. Bij een VAR-WUO (winst uit onderneming, wordt alleen afgegeven aan een ondernemer) en een VAR-DGA heeft de opdrachtgever de zekerheid dat hij geen loonheffingen hoeft in te houden en af te dragen^a.

a Niet alle zzp'ers hebben een VAR nodig of vragen deze aan. Uit onderzoek van EIM (2010) blijkt dat ongeveer 28 procent van de zzp'ers een VAR-WUO heeft, dat 41 geen VAR-verklaring heeft en dat 11 procent niet weet wat een VAR-verklaring is (EIM (2010) *Een kwestie van ondernemen: zzp'ers in de crisis*, p. 12).

Rechtsvermoeden verscheidene opdrachtgevers

Bij de VAR spelen de hierboven genoemde ondernemerscriteria een belangrijke rol. De raad ziet geen reden om de rol van deze criteria in de VAR-procedure ten principale te wijzigen. Wel bepleit de raad een minder strikt numerieke benadering van het criterium 'streven naar meerdere opdrachtgevers'. Voor dit criterium gaat de

Belastingdienst nu uit van het antwoord in de VAR-aanvraag op de vraag hoeveel opdrachtgevers de zelfstandige in het betreffende jaar verwacht (minder dan drie, drie tot zeven, zeven of meer). De raad meent dat in bepaalde omstandigheden volstaan moet kunnen worden met één opdrachtgever, mits betrokkene streeft naar meerdere opdrachtgevers en het ook redelijkerwijs te verwachten is dat meerdere opdrachtgevers verworven worden.

Daartoe zou er voor deze specifieke groep een rechtsvermoeden van meerdere opdrachtgevers moeten gelden als er één opdrachtgever is – aantoonbaar door een getekende overeenkomst van opdracht of aanneming – en het verwerven van meerdere opdrachtgevers in de loop van de tijd redelijkerwijs te verwachten valt. Deze aanvulling is belangrijk voor bijvoorbeeld startende zzp'ers, zzp'ers met een opdracht die meer dan een jaar duurt of zzp'ers die door de conjunctuur het aantal opdrachtgevers zien teruglopen¹. Voor zelfstandigen die in een jaar drie of meer opdrachtgevers verwachten, verandert er niets; zij kunnen voor het verkrijgen van een VAR, net als nu, volstaan met het uiten van hun verwachting.

Doorwerking naar andere rechtsgebieden

Naar het oordeel van de raad dient het feit dat de zzp'er zich via een VAR als ondernemer kwalificeert, doorwerking te hebben naar andere relevante rechtsgebieden en instanties. In bijvoorbeeld het kader van het arbeidsrecht of het socialezekerheidsrecht betekent dit dat een zzp'er zich dan (achteraf) niet meer als werknemer kan (laten) kwalificeren en daarmee een beroep kan doen op verzekeringen of voorzieningen die bedoeld zijn voor werknemers².

Daarbij passen twee opmerkingen. De eerste betreft dat de VAR slechts van toepassing is op de werkzaamheden waarvan de feiten en omstandigheden overeenkomen met VAR-aanvraag. Bij andere feiten en omstandigheden is de VAR met de daarbij behorende rechtszekerheid daarop niet van toepassing.

De tweede betreft mogelijke onregelmatigheden. Voor zover bij de aangevraagde VAR en/of de relatie tussen opdrachtgever en zzp'er sprake is van frauduleus handelen, zijn andere, eventueel strafrechtelijke maatregelen aangewezen.

-
- 1 In de praktijk doet zich soms een kip-en-ei-situatie voor waarbij een (startende) zzp'er een VAR nodig heeft om een opdracht binnen te halen en een opdrachtgever om een VAR te krijgen. Een dergelijke situatie zou zich ook kunnen voordoen als het voorstel van de raad gerealiseerd wordt. Wel gaat de raad er daarbij van uit dat de toekenning van de VAR gebaseerd is op de ondernemerscriteria waaronder het 'streven' naar meerdere opdrachtgevers.
 - 2 Men bedenke hierbij dat op dit moment de civiele rechter de vraag of iemand als werknemer of zelfstandige werkzaam is beoordeelt aan de hand van alle omstandigheden van het geval, waaronder de bedoelingen van partijen en de wijze waarop zij daaraan uitvoering hebben gegeven; op dit punt zou dus een aangescherpt criterium in het Burgerlijk wetboek nodig zijn. Vgl. arrest Groen/Schoevers (Hoge Raad der Nederlanden 14 nov 1997 16453, *Groen/Schoevers*).

DGA, resultaatgenieter en winstgenieter: geen zzp'er

De keuze voor een definitie die aansluit bij de ondernemer in de zin van de inkomstenbelasting impliceert dat de winstgenieter, de resultaatgenieter en de directeur-groootaandeelhouder niet als zzp'er worden beschouwd.

De *winstgenieter* is degene die winst uit onderneming geniet, maar niet voldoet aan het fiscale ondernemerscriterium dat vereist dat sprake moet zijn van een rechtstreekse verbondenheid voor verbintenissen betreffende die onderneming, bijvoorbeeld de commanditaire (of stille) vennoot.

Een *resultaatgenieter* is een persoon die resultaat geniet uit één of meer werkzaamheden die geen belastbare winst of belastbaar loon vormen (vandaar resultaat uit overige werkzaamheden). Het resultaat uit overige werkzaamheden wordt bepaald overeenkomstig de regels die gelden voor de winst uit onderneming (omzet minus gemaakte kosten). Het merendeel van de faciliteiten die horen bij winst uit onderneming (IB-ondernemers) zijn echter niet van toepassing op de resultaatgenieter (zoals FOR, zelfstandigenaftrek, bepaalde investeringsaftrekken, mkb-winstvrijstelling). Inhoudelijk kunnen de werkzaamheden van resultaatgenieters en IB-ondernemers overeenkomen. Echter, omdat de werkzaamheden van resultaatgenieters meer incidenteel van aard zijn, worden de inkomsten door de Belastingdienst gekwalificeerd als resultaat uit overige werkzaamheden in plaats van winst uit onderneming. Dit karakter van de verdiensten blijkt ook uit het feit dat in 2008 de 461.000 resultaatgenieters een gemiddeld bruto-inkomen hadden van 3000 euro.

Binnen de resultaatgenieters is sprake van zeer grote diversiteit. Het spectrum loopt van personen die werkzaamheden verrichten buiten het kader van een dienstbetrekking tot personen die vermogensbestanddelen ter beschikking stellen aan gelieerde personen die een onderneming drijven of aan een gelieerde aanmerkelijkbelang-bv. Een deel van de verrichte werkzaamheden lijkt op die van ondernemers, maar binnen de groep resultaatgenieters is er ook een grote groep die nadrukkelijk geen ondernemersactiviteiten verrichten. Het is niet mogelijk binnen de groep resultaatgenieters een afdoende scherp onderscheid te maken. Op grond van dit alles rekent de raad de resultaatgenieters niet tot de zzp'ers.

De *directeur-groootaandeelhouder (dga)* is de aandeelhouder en enige werknemer van een aansprakelijke rechtsvorm. Alhoewel sommige dga's mogelijk materieel vergelijkbaar zijn met ondernemers zonder personeel, geldt dat voor een groot deel nadrukkelijk niet. Belangrijker is dat de dga geen ondernemer is (in de zin van de inkomstenbelasting) omdat de dga (als persoon) niet handelt voor eigen rekening en risico, maar voor rekening en risico van de bv. Daarmee onderscheidt hij zich

van de categorie IB-ondernemers waar de persoon centraal staat en zelf aansprakelijk is.

Daarnaast is de bv in veel gevallen een vehikel voor deelname aan een maatschap. De dga is in dat geval weliswaar de enige werknemer van zijn bv, maar hij participeert via deze bv in een maatschap en is daarmee participant in een (groot) bedrijf en zeker niet aan te merken als zzp'er.

De raad kiest ervoor de dga niet als zzp'er te beschouwen. De redenen zijn dat er geen onderscheid te maken valt tussen dga's die materieel vergelijkbaar zijn met zzp'ers en dga's waarvoor dat niet geldt, maar vooral dat de ondernemer in het geval van de dga geen natuurlijke persoon is. Deze keuze doet niet af aan het ondernemerschap van deze groep dga's.

4.3 Tot slot

De raad kiest er in dit advies voor om de definitie van de zzp'er te laten aansluiten bij het begrip ondernemer in de belastingwetgeving. Onderkend moet worden dat de kwalificatie als ondernemer in de zin van de Wet op de inkomstenbelasting en daarmee de kwalificatie als zzp'er in belangrijke mate afhankelijk is van de manier waarop de Belastingdienst deze criteria en de criteria bij toekenning van de VAR toepast.

Daarom acht de raad het van belang dat van degenen die als IB-ondernemer zijn geregistreerd, na verloop van tijd wordt gecontroleerd of zij nog steeds voldoen aan de geldende criteria. Vanwege de implicaties van de VAR voor zowel de fiscus, de sociale zekerheid als andere rechtsgebieden bepleit de raad een goede registratie van de VAR-verklaringen – mede ter bestrijding van valse VAR-verklaringen – en dringt hij aan op een adequate controle bij zowel de toekenning als de verlenging van de VAR-WUO. Bij vermoedens van fraude zou de controle zich ook moeten (blijven) richten op de opdrachtgever(s). Speciale aandacht vraagt de raad daarbij, mede gelet op de beoogde doorwerking van de VAR, voor die (nieuwe) zzp'ers die in een economisch of sociaal zwakke positie verkeren.

5 Fiscale faciliteiten

5.1 Inleiding

Zzp'ers zijn ondernemers en worden fiscaal derhalve anders behandeld dan werknemers. Net als over 'loon uit dienstbetrekking' wordt over 'winst uit onderneming' belasting afgedragen in box 1 van de inkomstenbelasting. Afhankelijk van hun situatie komen zelfstandige ondernemers hierbij echter in aanmerking voor specifieke fiscale faciliteiten. De bekendste voorbeelden hiervan zijn de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling. De fiscale faciliteiten maken dat de effectieve lastendruk op het winstinkomen wordt gereduceerd en dat zzp'ers dus minder belasting betalen. Hiervoor zijn bij de introductie en uitbreiding van deze faciliteiten uiteenlopende redenen gegeven.

In deze paragraaf wordt een korte beschrijving gegeven van de fiscale faciliteiten waarvoor zzp'ers op dit moment in aanmerking kunnen komen. Daarna worden actuele beleidsdiscussies kort toegelicht, gevolgd door een standpunt van de raad hierop. Hierbij wordt een onderscheid gehanteerd tussen ondernemers- en ondernemingsfaciliteiten.

Ondernemersfaciliteiten zijn in sterke mate gericht op het ondersteunen van het inkomen van ondernemers. De bekendste ondernemersfaciliteit is de zelfstandigenaftrek (inclusief de ophoging voor starters). De mkb-winstvrijstelling rekent de raad in deze context niet tot de ondernemers- maar tot de ondernemingsfaciliteiten.

Ondernemingsfaciliteiten zijn in sterke mate gericht op de activiteiten van de onderneming. Ondernemingsfaciliteiten stimuleren investeringen van ondernemingen in onder meer energiezuinige en milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen, in onderzoek en ontwikkeling en in scholing. Ook de mkb-winstvrijstelling wordt door de raad dus tot de ondernemingsfaciliteiten worden gerekend.

De ondernemers- en ondernemingsfaciliteiten zijn ingebouwd in de inkomstenbelasting. Deze faciliteiten zijn in beginsel relevant voor alle zzp'ers zoals gedefinieerd in dit advies. Ook op andere belastingterreinen kunnen er specifieke regelingen zijn

voor ondernemers en ondernemingen¹, maar deze worden in het kader van dit advies buiten beschouwing gelaten.

5.2 Ondernemersfaciliteiten

Tot de ondernemersfaciliteiten rekent de raad:

- de zelfstandigenaftrek (budgettair beslag: € 1188 miljoen)²
- de startersopslag bij de zelfstandigenaftrek (ook wel: startersaftrek: € 68 miljoen)
- de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid (€ 14 miljoen)
- de meewerkaftrek (€ 10 miljoen)
- de stakingsaftrek (€ 15 miljoen).

De fiscale oudedagsreserve (FOR) wordt ook vaak in deze context genoemd. De FOR is echter vooral een uitstelmogelijkheid die beoogt ondernemers een soortgelijk uitstel van belastingbetaling te verschaffen als werknemers hebben door aan een pensioenfonds deel te nemen. Het verschil is dat de ondernemer na de aftrek wegens ‘toevoeging aan de oudedagsreserve’ vervolgens zelf zorg moet dragen voor opbouw van pensioen. De FOR is als zodanig dus geen oudedagsvoorziening, maar creëert slechts de liquiditeitsruimte om tot een daadwerkelijke voorziening te komen. Bij het metterdaad aanwenden van die mogelijkheid wordt de FOR fiscaal onbelast afgeboekt. De FOR geeft dus eigenlijk aan welk gedeelte van de faciliteit (nog) niet is benut voor een daadwerkelijke verzorgingsvoorziening. Na beëindiging van het ondernemerschap valt de FOR vrij en moet daarover belasting worden betaald. De oudedagsvoorziening van zzp'ers komt meer uitgebreid aan de orde in hoofdstuk 10.

Behalve voor de stakingsaftrek geldt voor alle ondernemersfaciliteiten een uren-criterium. Dit criterium stelt als voorwaarde dat ondernemers per jaar ten minste 1225 uur besteden aan hun onderneming(en). Voor de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid geldt een verlaagd uren-criterium van 800 uur per jaar. Daarnaast moet meer dan 50 procent van de totale gewerkte tijd besteed worden aan ondernemen (‘grotendeelscriterium’). Wie meer uren besteedt aan een dienstbetrekking

1 Een voorbeeld hiervan is de kleine ondernemersregeling in de btw. Deze regeling komt erop neer dat ondernemers die per saldo weinig btw zouden afdragen (in 2010 ligt de grens bij € 1345/ € 1883) minder of geen btw afdragen. In bepaalde gevallen kunnen deze ondernemers ontheffing van de administratieve verplichtingen voor de btw vragen. Deze regeling is eerder een administratieve lastenregeling dan een fiscale faciliteit. Wie geen btw hoeft af te dragen, mag deze namelijk ook niet in rekening brengen bij afnemers. In de btw geldt overigens een ander ondernemersbegrip dan in de inkomstenbelasting; voor de btw is relevant dat er sprake is van handelen (tegen vergoeding) in het economisch verkeer.

2 Studietoetscommissie belastingstelsel (2010) *Continuïteit en vernieuwing: Een visie op het belastingstelsel*, p. 40. Cijfers hebben betrekking op 2010; voor de mkb-winstvrijstelling is uitgegaan van de situatie in 2009 waarbij de ondernemer nog moest voldoen aan het uren-criterium (zie par. 6.3).

dan aan een onderneming komt niet in aanmerking voor de ondernemersfaciliteiten. Op startende ondernemers is het 'grotendeelscriterium' niet van toepassing.

Zelfstandigenaftrek

De zelfstandigenaftrek is een (nominaal) bedrag dat zzp'ers mogen aftrekken van de winst uit onderneming. Om in aanmerking te komen voor de zelfstandigenaftrek moet de zzp'er voldoen aan het urencriterium. In 2010 bedraagt de zelfstandigenaftrek ten minste 4574 euro. Als de winst lager is dan 59.450 euro is de aftrek hoger. Bij een winst tussen 0 en 13.960 euro is de aftrek maximaal: 9427 euro³. Met ingang van 2010 is de aftreksystematiek gewijzigd. Deze houdt in dat de aftrek niet hoger mag zijn dan het bedrag van de fiscale winst. Het bedrag aan niet-gerealiseerde zelfstandigenaftrek kan alleen nog worden verrekend in de volgende negen jaar. Op startende ondernemers is deze beperking niet van toepassing.

Wetsgeschiedenis van de zelfstandigenaftrek

In 1971 werd de naam 'zelfstandigenaftrek' voor het eerst gebruikt, en wel voor een tijdelijke investeringsaftrek voor kleine ondernemers. Een jaar later werd deze regeling uitgebreid met een forfaitaire minimumaftrek (van 300 gulden), omdat was gebleken dat veel kleine ondernemers niet toekwamen aan aftrek van werkelijke investeringsuitgaven. Weer een jaar later werd de zelfstandigenaftrek ingetrokken bij invoering van de fiscale oudedagsreserve (FOR). Om de kleinste ondernemers niet te benadelen bleef de minimumaftrek behouden en werd deze omgezet in een belastingvrije onttrekking. Zo was een ongebonden fiscaal voordeel voor kleine ondernemers ontstaan, dat het startpunt werd voor de (tijdelijke) zelfstandigenaftrek van 1975. Die tegemoetkoming beoogde kleinere ondernemers compensatie te geven voor de hoge inflatie en hun ongunstige inkomensontwikkeling. Het aftrekbare bedrag daalde daarom naarmate de winst hoger was, terwijl boven een bepaald winstniveau (40.000 gulden) geen aftrek meer van toepassing was.

Toen de wetgever in 1983 tot een permanente regeling wilde komen, werd er gezocht naar een begrenzing in het bereik. Die vond plaats in twee richtingen. De aftrek zou nog slechts toekomen aan ondernemers die 'ten minste hoofdzakelijk' werkten in de eigen onderneming(en). Dit criterium werd in de wet vertaald als 'ten minste 1225 uur'. De tweede beperking was dat ondernemers vanaf de leeftijd van 65 jaar niet meer in aanmerking kwamen voor de aftrek (vanaf 2007 deels teruggedraaid: nu bedraagt de zelfstandigenaftrek voor 65-plussers de helft het bedrag voor 65-minners).

3 In bijlage 4 is de tabel voor de zelfstandigenaftrek opgenomen.

De Memorie van Toelichting van de permanente regeling schoof de eerder gebruikte motiveringen terzijde, en steunde vrijwel uitsluitend op een analyse van het bijzondere karakter van winstinkomen. Zelfstandige ondernemers kunnen hun inkomen niet volledig vrij besteden; zij moeten immers ook eigen vermogen opbouwen voor investeringen, en bovendien rekening houden met fluctuaties in inkomsten. Juist kleine ondernemers hebben te weinig profijt van de gangbare fiscale investerings- en reserveringsfaciliteiten. Zij hebben een meer direct fiscaal voordeel nodig. Daarom werd de zelfstandigenaftrek beperkt tot degenen bij wie de belastingheffing tot 'duidelijke knelpunten' kon leiden; naast deeltijdondernemers werden ook ondernemers met hoge inkomens (vanaf 80.000 gulden) uitgesloten. De regeling trad in werking in 1984.

Een jaar later werd de toegang tot de zelfstandigenaftrek uitgebreid tot de hoogste winstinkomens. Die verandering werd uitvoerig gemotiveerd. Hoewel er ook incidentele overwegingen waren, ging het primair om de gevolgen van de verlaging van het Vpb-tarief in dat jaar van 48 naar 43 procent. De Memorie van Toelichting gaat uit van de gedachte dat lagere winstinkomens (nagenoeg) geheel bestaan uit arbeidsbeloning, terwijl in hogere winstinkomens een bestanddeel kapitaalbeloning is besloten. Dat onderscheid maakt een analogie mogelijk met de fiscale behandeling van de directeur-groootaandeelhouder. De zelfstandigenaftrek zou ertoe moeten leiden dat ook voor IB-ondernemers het kapitaalinkomenbestanddeel lichter wordt belast dan de arbeidsbeloning. Latere verlagingen van het Vpb-tarief zijn bijna altijd gevolgd door een verhoging van de zelfstandigenaftrek.

Bron: Vording, H. (2004) Zelfstandigenaftrek: feiten, trends, alternatieven, *Weekblad Fiscaal Recht*, 6560, 22 januari 2004, pp. 63-71.

De wetsgeschiedenis laat zien dat er in de loop van de tijd verschillende argumenten voor invoering en uitbreiding van de zelfstandigenaftrek zijn gehanteerd. De meest prominente zijn: (1) inkomenssteun voor kleine ondernemers, (2) rechtdoen aan de verschillende functies van het winstinkomen bij zelfstandigen, te weten consumeren, investeren en reserveren, en (3) bijdragen aan een vergelijkbare fiscale behandeling van IB-ondernemers en dga's. Volgens Vording is 'inkomenssteun voor kleine ondernemers' het oudste motief en het motief dat de vormgeving van de regeling in hoge mate heeft bepaald⁴. Ook de Hoge Raad noemt de ratio van de zelfstandigenaftrek

4 Vording, H. (2004) Zelfstandigenaftrek: feiten, trends, alternatieven.

'diffuus', maar geeft aan dat de zelfstandigenaftrek steeds meer instrumenteel is ingezet en daarom ook wel een 'inkomenspolitieke maatregel' wordt genoemd⁵.

Volgens cijfers van de Belastingdienst over 2007 maakt 70 procent van alle zzp'ers gebruik van de zelfstandigenaftrek (zie tabel 5.1). Het gebruik loopt echter sterk uiteen. Onder zzp'ers met een winst van 20.000 euro of meer claimt 95 procent zelfstandigenaftrek. In lagere winstregioenen is dit percentage geringer. Dit suggereert dat het urencriterium in de praktijk als een drempel werkt. Van de zzp'ers met een winst tot 10.000 euro claimt gemiddeld 40 procent zelfstandigenaftrek. Deze zzp'ers komen na aftrek van de zelfstandigenaftrek (voor deze groep: € 9427) uit op een belastbare winst van circa nul euro⁶. Een kwart van alle gebruikers van de zelfstandigenaftrek behoort tot deze groep. Deze groep behaalt een geringe winst ondanks het significante aantal uren dat aan de onderneming wordt besteed (ten minste 1225 uur per jaar).

Tabel 5.1 Aantal zzp'ers naar omvang winst en gebruik zelfstandigenaftrek

Winst uit onderneming (vóór aftrek) (in euro)	Totaal	%	Zelfstandigenaftrek geclaimd	%	Loon/Pensioen genieurs	%	Inkomen anders dan WUO ≥ 10.000	%
kleiner dan 0	98.800	15%	39.700	40%	71.500	72%	59.100	60%
0 - 5000	121.400	18%	33.000	27%	86.700	71%	69.500	57%
5000 - 10.000	68.200	10%	44.700	66%	36.200	53%	24.300	36%
10.000 - 20.000	107.900	16%	91.800	85%	43.100	40%	26.300	24%
20.000 - 40.000	141.900	21%	133.600	94%	38.500	27%	20.900	15%
40.000 - 60.000	71.200	11%	68.600	96%	14.200	20%	7.800	11%
60.000 - 80.000	28.600	4%	27.400	96%	5.800	20%	3.300	12%
80.000 - 100.000	13.400	2%	12.700	95%	2.900	22%	1.700	13%
100.000 of meer	24.300	4%	22.300	92%	6.100	25%	3.700	15%
Totaal	675.700	100%	473.800	70%	305.000	45%	216.600	32%

Bron: Belastingdienst 2010; cijfers over 2007. Op verzoek aangeleverd aan de SER.

Opvallend in de cijfers van de Belastingdienst is ook het grote aantal zzp'ers dat naast winst uit onderneming ook loon- of pensioeninkomsten heeft: 45 procent. Meer dan twee derde van deze 'hybride ondernemers' heeft meer dan 10.000 euro inkomen uit loon of pensioen. In de lagere winstregioenen is het aantal hybride

5 Hoge Raad der Nederlanden 12 sept 2008, *Nr. 43.761*, par. 6.2.4. Letterlijk stelt de Hoge Raad: "De motivering van de diverse wijzigingen van de zelfstandigenaftrek, met name de wijzigingen in de hoogte ervan, duiden erop dat de zelfstandigenaftrek steeds meer instrumenteel is ingezet, en de zelfstandigenaftrek wordt daarom ook wel een 'inkomenspolitieke maatregel' genoemd."

6 Sinds 2010 kan de zelfstandigenaftrek niet groter zijn dan de belastbare winst voor aftrek.

ondernemers hoger: van de zzp'ers met een winst tot 5000 euro heeft meer dan 70 procent ook inkomsten uit loon of pensioen. Voor zzp'ers met een winst ruim boven modaal geldt dit echter ook nog voor 20 tot 25 procent.

De cijfers van de Belastingdienst laten ook zien dat er een omvangrijke groep van ondernemers is met geringe inkomsten. Voor bijna 300.000 ondernemers bedraagt de winst uit onderneming hooguit 10.000 euro. Meer dan 170.000 van deze ondernemers doen een beroep op de zelfstandigenaftrek en claimen dus dat de onderneming ondanks de bescheiden winst een groot tijdsbeslag heeft (≥ 1225 uur). Een groep van bijna 100.000 ondernemers heeft een winst van 10.000 euro of minder zonder aanvullende inkomsten uit loon of pensioen. In dit licht valt de constatering van het SCP te plaatsen van een enigszins verhoogd risico voor zelfstandigen op een laag inkomen⁷.

Startersaftrek

Startende ondernemers krijgen bovenop de zelfstandigenaftrek een extra bedrag aan zelfstandigenaftrek⁸. Als definitie voor starter geldt dat de ondernemer in een of meer van de vijf voorafgaande kalenderjaren geen ondernemer was. Het bedrag is voor alle starters gelijk. Grofweg wordt deze aftrek de eerste drie jaar als zelfstandige verleend⁹. In 2010 bedraagt de startersaftrek 2110 euro per jaar.

Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid

Sinds 1 januari 2007 kent het belastingstelsel een afzonderlijke startersaftrek voor arbeidsongeschikten. Deze kan maximaal drie keer in de eerste vijf jaar van het bestaan van de onderneming worden verleend aan ondernemers die vanuit een arbeidsongeschiktheidsuitkering een onderneming zijn gestart. Voor deze aftrek geldt dat de ondernemer: (1) recht moet hebben op een arbeidsongeschiktheidsuitkering, (2) in een of meer van de vijf voorafgaande kalenderjaren geen ondernemer was en (3) jonger is dan 65 jaar. Voor de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid geldt een verlaagd uren criterium van 800 uur.

De hoogte van de aftrek bedraagt 12.000 euro in het 1e jaar, 8000 euro in het 2e jaar en 4000 euro in het 3e jaar. De aftrek kan niet hoger zijn dan de winst in dat jaar.

⁷ SCP (2010) *Uit de armoede werken: Omvang en oorzaken van uitstroom uit de armoede*, p. 24.

⁸ In 1984 is in het kader van 'Verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting alsmede wijziging van de zelfstandigenaftrek in de inkomstenbelasting' niet alleen de zelfstandigenaftrek verruimd, maar ook het voorstel gedaan om voor startende ondernemers het bedrag aan zelfstandigenaftrek gedurende drie jaar te verhogen (Tweede Kamer (1982-1983) 17 943, nrs. 1-3).

⁹ De precieze afbakening in de Wet Inkomstenbelasting 2001 luidt: "Indien de ondernemer in een of meer van de vijf voorafgaande kalenderjaren geen ondernemer was en bij hem in die periode niet meer dan tweemaal zelfstandigenaftrek is toegepast, wordt de zelfstandigenaftrek verhoogd" (Wet IB 2001, artikel 3.76, lid 3).

Zelfstandigenaftrek en startersaftrek voor 65-plussers

De bovengenoemde bedragen hebben betrekking op zzp'ers tot 65 jaar. Voor 65-plussers worden de bedragen gehalveerd. Voor 65-plussers is er geen startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid.

Meewerkaftrek

De meewerkaftrek is er voor ondernemers van wie de partner onbetaald meewerkt in de onderneming. De ondernemer moet wel voldoen aan het urencriterium. Het bedrag hangt af van de hoogte van de winst en het aantal uren dat de partner meewerkt. In bijlage 4 zijn de precieze percentages opgenomen.

Stakingsaftrek

Als een ondernemer zijn onderneming staakt, komt hij in aanmerking voor stakingsaftrek. De ondernemer kan maximaal een bedrag van € 3630 aftrekken van de winst in het jaar van het staken van de onderneming¹⁰. Deze aftrek is een residu van een veel ruimere aftrek die viel onder de tot 2001 geldende Wet IB 1964; een aftrek die zijn oorsprong vond in de wens de belastingdruk op inflatoire winsten, die vrijvielen bij staking van de onderneming, af te zwakken.

5.3 Ondernemingsfaciliteiten

Tot de ondernemingsfaciliteiten rekt de SER onder meer: de investeringsaftrekken:

- KIA (kleinschaligheidsinvesteringsaftrek; budgettair beslag: € 285 miljoen)¹¹
 - EIA (energie-investeringsaftrek; € 298 miljoen)
 - MIA (milieu-investeringsaftrek; € 111 miljoen)
- de faciliteiten voor innovatie:
 - Aftrek speur en ontwikkeling (€ 8 miljoen)
- de mkb-winstvrijstelling (€ 665 miljoen)

Daarnaast zijn er faciliteiten in de vorm van bijvoorbeeld de herinvesteringsreserve, de willekeurige afschrijving milieu-investeringen en de doorschuiffaciliteiten. Deze faciliteiten worden in dit advies buiten beschouwing gelaten.

¹⁰ Als de ondernemer de onderneming heeft gekregen door 'geruisloze doorschuiving in de familiesfeer' (overname tot en met 2001) of als medeondernemer of werknemer (overname vanaf 2001), geldt als voorwaarde dat de ondernemer de onderneming 3 jaar of langer voor zijn rekening moet hebben gedreven.

¹¹ Budgettair beslag van de verschillende faciliteiten is ontleend aan: Studiecommissie Belastingstelsel (2010) *Continuïteit en vernieuwing: Een visie op het belastingstelsel*, pp. 46-47.

Investeringsaftrekken

Er zijn drie investeringsaftrekken:

- *Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA)*. Dit is de voortzetting van de kleinschaligheidstoeslag in de Wet investeringsrekening (WIR) na 1988. Als de ondernemer een bedrag tussen € 2200 en € 300.000 (bedragen 2010) investeert in bedrijfsmiddelen voor zijn onderneming, dan kan hij in aanmerking komen voor de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek. Het aftrekpercentage neemt af naarmate het totale investeringsbedrag hoger wordt (zie tabel in bijlage 4)¹². De aftrek wordt op ondernemingsniveau per samenwerkingsverband toegekend.
- *Energie-investeringsaftrek (EIA)*. Deze is sinds 1997 toegevoegd aan de investeringsaftrek. De aftrek bedraagt in 2010 44 procent wanneer een ondernemer in 2010 voor meer dan € 2200 aan energie-investeringen doet. Het maximuminvesteringsbedrag voor deze aftrek is € 115.000.000. Investeringsbedragen die in aanmerking komen voor de EIA tellen ook mee voor de bepaling van het aftrekpercentage voor de KIA.
- *Milieu-investeringsaftrek (MIA)*. Ingevoerd met terugwerkende kracht vanaf 2000. De MIA heeft een vergelijkbare systematiek als de EIA (o.a. drempel van € 2200), maar kan niet samenlopen met de EIA. In dat geval heeft de EIA voorrang. Investeringsbedragen kunnen wel tegelijkertijd in aanmerking komen voor MIA en de KIA. De MIA kent drie categorieën voor bedrijfsmiddelen. De categorie bepaalt het aftrekpercentage: 60, 50 of 35 procent (2010).

Faciliteiten voor innovatie

De belangrijkste faciliteit voor innovatie is de aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk. Deze faciliteit is in de Wet IB 2001 geschaard onder ondernemersaftrek (artikel 3.74), maar is materieel een ondernemingsfaciliteit. Het doel is immers niet primair inkomensvoorziening, maar het stimuleren van R&D.

Voorwaarden voor de aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk zijn: (1) voldoen aan het urencriterium en (2) in het desbetreffende jaar ten minste 500 uur besteden aan werk dat is aangemerkt als speur- en ontwikkelingswerk en (3) hiervoor beschikken over een S&O-verklaring van SenterNovem (inmiddels: Agentschap NL).

De aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk bedraagt in 2010 12.031 euro. Voor starters wordt dit bedrag verhoogd met 6017 euro en bedraagt dit in totaal dus 18.048 euro. Een aanvraag voor de aftrek kan digitaal worden aangevraagd. Het is mogelijk meermalen per jaar een aanvraag in te dienen.

¹² De wet zondert verschillende bedrijfsmiddelen uit voor de investeringsaftrek. Zie voor een beschrijving van de drie uitzonderingscategorieën: Stevens, L. (2009) *Elementair belastingrecht voor economen en bedrijfsjuristen*, pp. 243-245.

Mkb-winstvrijstelling

Sinds 1 januari 2007 kent de inkomstenbelasting een mkb-winstvrijstelling. Deze vrijstelling was onderdeel van de maatregelen in het kader van de nota ‘Werken aan winst’ (2005) waarin gepleit is voor verlaging van het belastingtarief en verbreding van de grondslag om daarmee het fiscale vestigingsklimaat een impuls te geven¹³. Het voorstel om een mkb-winstvrijstelling in te voeren in de inkomstenbelasting kan gezien worden als reactie op de tariefsverlagingen in de vennootschapsbelasting (vpb).

In 2010 bedraagt de mkb-winstvrijstelling 12 procent van de winst van IB-ondernemers na aftrek van de ondernemersaftrek. Materieel is het effect van de mkb-winstvrijstelling gelijk aan een tariefsverlaging ter compensatie van de grondslagverbreding die ook de IB-ondernemer treft. De huidige mkb-winstvrijstelling van 12 procent verlaagt de effectieve belastingdruk in de inkomstenbelasting voor zzp'ers¹⁴. Nadat per 2010 het urencriterium niet langer een voorwaarde is voor toekenning van de mkb-winstvrijstelling, kunnen ook hybride en deeltijdondernemers gebruikmaken van de vrijstelling.

Door het verlagen van de effectieve belastingdruk stimuleert de mkb-winstvrijstelling niet alleen het ondernemerschap maar ook doorgroei. Op dit laatste punt kan de mkb-winstvrijstelling als een tegenhanger van de zelfstandigenaftrek worden gezien die doorgroei juist ontmoedigt.

5.4 Beleidsdiscussie

Over verschillende onderdelen van het pakket fiscale faciliteiten voor zzp'ers bestaan ideeën voor beleidswijzigingen. Hieronder volgen drie belangrijke onderwerpen waarover recent beleidsdiscussie heeft plaatsgevonden.

Aanpassen urencriterium

Het urencriterium is vaak bekritiseerd. Belangrijke bezwaren zijn het ‘digitale’ karakter (alles of niets), het volledig uitsluiten van de meeste deeltijd- en hybride ondernemers en het gebrek aan objectieve data zodat een discussie over het daadwerkelijk aantal gewerkte uren tot een grote uitvoeringslast voor Belastingdienst en ondernemer kan leiden.

¹³ Tweede Kamer (2004-2005) 30 107, nr. 2.

¹⁴ Door de mkb-winstvrijstelling van 12 procent komt het toptarief van 52 procent in feite neer op een tarief van 45,76 procent.

In het Belastingplan 2009 is het kabinet ingegaan op verschillende opties voor aanpassing van het urencriterium, waaronder afschaffen, verlagen en differentiëren¹⁵. Het kabinet acht deze opties onwenselijk.

Afschaffen van het urencriterium leidt volgens het kabinet tot een aanzienlijke additionele derving van belastinginkomsten voor de overheid (ca. 700 miljoen euro). Wanneer tegelijkertijd – omwille van budgettaire neutraliteit – de hoogte van zelfstandigen- en startersaftrek zou worden verlaagd, ontstaat er een ongewenste herverdeling van voltijdondernemers naar hybride en deeltijdondernemers. Ook het verlagen van het criterium leidt tot lagere inkomsten voor de overheid (ca. 300 miljoen euro). Bovendien leidt een lager urencriterium van bijvoorbeeld 600 uur naar verwachting juist tot extra discussie tussen ondernemers en de Belastingdienst. De oncontroleerbaarheid van het feitelijk aantal gewerkte uren is een zwakke schakel in de uitvoerbaarheid.

Meer differentiatie binnen het urencriterium, een derde optie, betekent dat ondernemers de ondernemersfaciliteiten toegekend krijgen in een staffel naar rato van het aantal bestede uren. Ook deze optie leidt tot lagere inkomsten voor de overheid (ca. 350 miljoen euro) en meer discussies tussen ondernemers en Belastingdienst. Bovendien zouden hierdoor de administratieve lasten voor zowel ondernemers als de Belastingdienst stijgen¹⁶.

Opvallend bij de opties in het Belastingplan 2009 is dat gewerkte uren uitgangspunt van het criterium zijn, terwijl de Belastingdienst daar geen objectieve informatie over heeft. Vervanging van het urencriterium door een criterium dat toetst op de hoogte van de winst of de omzet (winst- of omzetcriterium) heeft als voordeel dat de Belastingdienst daarvoor wel over harde data beschikt. De hoogte van de omzet en de winst zijn nu immers al onderdelen die bij de aangifte moeten worden verstrekt.

Omzetten van de zelfstandigenaftrek in de mkb-winstvrijstelling

De zelfstandigenaftrek kent een degressief verloop, afnemend naarmate het verdiende inkomen hoger uitvalt. Dit hangt samen met het motief van inkomensondersteuning. In het Belastingplan 2009 is aangegeven dat de vormgeving van de zelfstandigenaftrek bijdraagt bij aan de snel oplopende marginale belastingdruk voor zzp'ers¹⁷. Dit ontmoedigt doorgroei.

¹⁵ Tweede Kamer (2008-2009) 31 704, nr. 3, pp. 14-19.

¹⁶ In het Belastingplan 2009 is een variant gepresenteerd met vier ijkpunten: bij minder dan 300 uur krijgt de ondernemer 25% van de faciliteiten, bij 300-900 uur: 50%, bij 900-1225 uur: 75%, bij meer dan 1225 uur: 100%.

¹⁷ Zie bijlage 4.

Een beleidsoptie is het (geleidelijk) omzetten van de zelfstandigenaftrek in de mkb-winstvrijstelling. In het Belastingplan 2009 heeft het kabinet laten zien dat de marginale druk voor zzp'ers hierdoor geleidelijker oploopt en voor bijna alle inkomensgroepen lager wordt¹⁸. De uitzondering hierop zijn ondernemers met een fiscale winst tussen 10.000 en 20.000 euro (ruim 100.000 zzp'ers; 15 procent van het totaal). Voor deze groep stijgt de marginale belastingdruk juist, van nul procent nu naar circa 12 procent na de omzetting.

Een belangrijker bezwaar dat door sociale partners en zelfstandigenorganisaties naar voren is gebracht, betreft de verwachte herverdelingseffecten. De inkomensnadelen van deze maatregel uiteten zich met name bij ondernemers die aan het huidige urencriterium voldoen en minder hoge winsten maken¹⁹. Het break-evenpunt ligt volgens een eerste globale berekening van het ministerie van Financiën voor voltijdondernemers op een winst van circa 45.000 euro²⁰. Dat betekent dat een grote groep van ondernemers erop achteruit zou gaan bij omzetting van de zelfstandigenaftrek in de mkb-winstvrijstelling. Volgens cijfers van de Belastingdienst heeft 80 procent van de zzp'ers een winst tot 40.000 euro. Op basis van vooral de consultaties met sociale partners en zelfstandigenorganisaties²¹ concludeert het kabinet dat er onvoldoende draagvlak is voor het verlagen van de zelfstandigenaftrek, zelfs niet wanneer deze gepaard gaat met een verhoging van de mkb-winstvrijstelling.

Het kabinet heeft er daarom in het Belastingplan 2010 voor gekozen om de hoogte van de zelfstandigenaftrek onveranderd te laten. De mogelijkheden voor verrekening met ander inkomen dan uit winst – zoals loon en VUT-uitkering – zijn wel ingeperkt. Zoals eerder opgemerkt kunnen vanaf 2010 alleen startende ondernemers de zelfstandigenaftrek nog verrekenen met ander inkomen. Voor alle andere ondernemers is het bedrag aan zelfstandigenaftrek gemaximeerd tot het bedrag aan winst in het desbetreffende jaar. De mkb-winstvrijstelling is tegelijkertijd verhoogd van 10,5 naar 12 procent en ontkoppeld van het urencriterium.

18 Tweede Kamer (2008-2009) 31 704, nr. 3, pp. 17-19. In bijlage 2 bij dit hoofdstuk is de figuur uit het Belastingplan 2009 opgenomen waarin de effect op de marginale belastingdruk is weergegeven van omzetting van de zelfstandigenaftrek in de mkb-winstvrijstelling.

19 Voor een ondernemer met een winst van 10.000 euro bedraagt de zelfstandigenaftrek in de huidige opzet 9427 euro; dit komt overeen op een winstvrijstelling van 94 procent. Voor hogere winsten is dit percentage weliswaar lager, maar nog altijd aanzienlijk. Bij 15.000 euro winst bedraagt de zelfstandigenaftrek 58 procent van de winst, bij 20.000 euro winst 36 procent. Pas bij 30.000 euro winst komt de zelfstandigenaftrek neer op een vrijstelling van 24 procent; gelijk aan de mkb-winstvrijstelling na omzetting van de zelfstandigenaftrek hierin. Deze groep ontvangt nu echter zowel zelfstandigenaftrek als mkb-winstvrijstelling.

20 Tweede Kamer (2008-2009) 31 704, nr. 3, p. 18.

21 Vertegenwoordigers van VNO-NCW en MKB-Nederland, FNV, Platform Zelfstandige Ondernemers (PZO), LTO-Nederland.

In het Belastingplan 2010 is ook ingegaan op een suggestie van de ondernemersorganisaties om de ondernemersfaciliteiten toe te kennen op basis van de verhouding tussen winst uit onderneming en de totale inkomsten uit tegenwoordige arbeid. Wie alleen winst uit onderneming heeft, heeft in dit voorstel recht op de volledige fiscale faciliteiten. In hoeverre hybride ondernemers in aanmerking komen voor de faciliteiten is afhankelijk van de mate waarin zij andere inkomensbronnen hebben^{22,23}. Het kabinet wijst ook deze suggestie af. Volgens het kabinet leidt een dergelijke toekenning van de ondernemersfaciliteiten – in vergelijking tot het huidige uren criterium – tot overstimulering van deeltijdondernemers en een ongelijke behandeling tussen hybride en deeltijdondernemers. Het kabinet voegt daaraan toe dat deze aanpassing van het uren criterium geen bijdrage levert aan het stimuleren van doorgroei.

In mei 2010 kondigde GroenLinks aan te werken aan een initiatiefwet waarmee het uren criterium komt te vervallen²⁴. In de initiatiefwet zal – aldus een bericht op de website – de hoogte van de zelfstandigenaftrek worden gekoppeld aan het aandeel van het inkomen dat iemand uit het ondernemerschap haalt. Precieze details van het voorstel zijn echter nog niet bekend.

Rapport Brede Heroverwegingen en Studiecommissie Belastingstelsel

In het rapport brede heroverwegingen over ‘uitvoering belasting- en premieheffing’ is een vergaande beleidsoptie opgenomen (variant F) waarin alle fiscale regelingen voor ondernemers zijn samengevoegd in één nieuwe geïntegreerde ondernemersfaciliteit²⁵. Ook de huidige resultaatgenieters en ondernemers die nu niet aan het

22 Een dergelijke insteek ook een uitgangspunt was in het wetsvoorstel voor ‘Invoering van een permanente zelfstandigenaftrek’ in 1983: “De maatregel beoogt [...] een tegemoetkoming te zijn voor die zelfstandigen die vanwege hun geringe omvang van hun winst het meest kwetsbaar zijn. Voor het meten van deze kwetsbaarheid is evenwel niet alleen de omvang van de winst van belang, doch in verband met de mogelijkheid van andere inkomsten ook de hoogte van het onzuivere inkomen (het totaal van de winst en ander inkomen). [...] Als voorwaarde voor de permanente regeling geldt [...] dat én de winst én het onzuivere inkomen minder dan f 80.000 moeten bedragen” (Tweede Kamer (1982-1983) 17 943, nrs. 1-3, p. 7).

23 In het rapport ‘Een duwtje in de rug’ van de Werkgroep ‘Evaluatie en herziening fiscale tegemoetkomingen en faciliteiten voor ondernemers’ uit 1998 is een dergelijk alternatief voor het uren criterium ook al gesuggereerd. De Werkgroep constateert: “Het ligt om verschillende redenen voor de hand dat [...] wordt gekeken naar de aanwezigheid van ander inkomen (of vermogen) dan het winstinkomen”. De Werkgroep noemt daarbij: (1) reductie van de fraudegevoeligheid en de administratieve lastendruk, (2) dat ook een deeltijdondernemer in aanmerking kan komen voor zelfstandigenaftrek, en (3) dat het winstinkomen een andere functie heeft wanneer een belastingplichtige bij wijze van spreken voor zijn levensonderhoud afhankelijk is van zijn winstinkomen. Op grond van een concreet (budgettair neutraal) voorstel waarbij de zelfstandigenaftrek 15% daalt voor elke gulden inkomsten uit arbeid, concludeert de Werkgroep: “Een belangrijk voordeel van deze variant is dat de grote groep ondernemers die thans de zelfstandigenaftrek geniet en geen inkomsten uit arbeid heeft, niet wordt geconfronteerd met een lagere zelfstandigenaftrek”. Echter: “Circa 1/3 van de ondernemers heeft recht op een lagere zelfstandigenaftrek dan thans [...] een klein deel van de ondernemers met zelfstandigenaftrek zou zijn recht op zelfstandigenaftrek verliezen.” Een budgettair nadeel kan volgens de Werkgroep optreden wanneer van het vervallen van de uren norm een aanzuigende werking zou uitgaan (Werkgroep Evaluatie en herziening fiscale tegemoetkomingen en faciliteiten voor ondernemers (1998) *Een duwtje in de rug*, pp. 26-27).

24 <http://tweedekamer.groenlinks.nl/schrap-uren-criterium-voor-ondernemers> .

25 Werkgroepen Brede Heroverwegingen (2010) *Rapport 16: Uitvoering belasting- en premieheffing*.

urencriterium voldoen, komen hiervoor in aanmerking. De werkgroep denkt aan een faciliteit met een vrije voet in de vorm van een vast bedrag en een percentage over de restwinst. Zo worden de eigenschappen van de zelfstandigenaftrek en mkb-winstvrijstelling gecombineerd. Deze varianten kennen echter allemaal herverdelingseffecten voor met name de lagere winsten (zie bijlage 4).

De Studiecommissie Belastingstelsel adviseert in haar rapport ‘Continuïteit en vernieuwing: een visie op het belastingstelsel’ om de dga en de IB-ondernemer zo veel mogelijk gelijk te behandelen. Daarvoor zijn volgens de commissie goede mogelijkheden beschikbaar binnen het huidige stelsel van inkomsten- en vennootschapsbelasting. Een vergaande hervorming van het belastingstelsel om tot een nieuwe ondernemingswinstbelasting te komen is niet nodig. Het beoogde evenwicht tussen de dga en de IB-ondernemer kan volgens de Studiecommissie worden bereikt door invoering van een vermogensaftrek in de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting, in combinatie met afschaffing van de zelfstandigenaftrek en een (beperkte) ophoging van de mkb-winstvrijstelling in de inkomstenbelasting²⁶. Deze maatregelen moeten nog verder worden uitgewerkt; ook herverdelingseffecten moeten nog in beeld worden gebracht. Bovendien treffen deze voorstellen alle ondernemers en ondernemingen in Nederland en voert het dus ook verder dan de reikwijdte van dit advies.

5.5 Conclusies

De fiscus kent verschillende faciliteiten voor ondernemers. De effectieve belasting van ondernemingswinst is daardoor lager dan voor looninkomen. Daarbij moet echter worden bedacht dat de fiscale faciliteiten voor zzp'ers er deels op zijn gericht de betrokkenen financieel in staat te stellen om zelf sociale arrangementen te treffen, terwijl daarnaast middelen beschikbaar moeten zijn voor bijvoorbeeld investeringen in de onderneming en voor buffers in minder goede tijden. Naar het oordeel van de raad zijn er geen aanwijzingen voor een onevenredig grote fiscale facilitering van zelfstandig ondernemerschap. Daarbij is het van belang het onderscheid in het oog te houden tussen ondernemersfaciliteiten en ondernemingsfaciliteiten.

Bij de *ondernemersfaciliteiten* constateert de raad dat deze – ondanks de verschillende motieven die er in de loop van de geschiedenis aan toegedicht zijn – vooral uitgegroeid zijn tot een instrument voor inkomensondersteuning aan ondernemers met lage inkomens. Het degressieve verloop van de zelfstandigenaftrek moet vooral in

26 Studiecommissie Belastingstelsel (2010) *Continuïteit en vernieuwing: Een visie op het belastingstelsel*, pp. 96-99.

dit licht gezien worden. Aanpassingen in deze faciliteiten hebben daarom al snel zeer ongunstige inkomenseffecten voor grote groepen van zzp'ers.

De raad acht ten aanzien van de zelfstandigenaftrek van belang dat met ingang van 2010 de verrekeningsmogelijkheden zijn ingeperkt. Met uitzondering van startende ondernemers kan de zelfstandigenaftrek niet meer hoger zijn dan het bedrag aan winst. De aftrek benutten voor verlaging van belastbare inkomsten uit loon, uitkering of pensioen is niet langer mogelijk. De zelfstandigenaftrek hierdoor is beter geoormerkt voor ondernemers.

Het uren criterium zorgt voor een verdere focus van de ondernemersfaciliteiten. Ondernemers die naast hun onderneming een omvangrijk dienstverband hebben komen door het criterium van 1225 uur per jaar niet snel in aanmerking voor deze faciliteiten. Het digitale karakter (alles of niets) en het gebrek aan harde data bij de Belastingdienst leidt echter tot veel discussie tussen ondernemers en de Belastingdienst over de toepassing en uitwerking van het uren criterium.

De raad dringt daarom aan op nader onderzoek naar de mogelijkheden om over te stappen van het uren criterium op een alternatief criterium. Voorbeelden hiervoor zijn criteria op basis van winst of omzet, al of niet naar rato van het totale inkomen uit arbeid.

Bij de *ondernemingsfaciliteiten* is de centrale vraag of en hoe de faciliteit een effectieve bijdrage levert aan de maatschappelijke welvaart. Uitgangspunt bij faciliteiten als de energie-investeringsaftrek (EIA) en de milieu-investeringsaftrek (MIA) is dat het bevorderen van investeringen van zzp'ers in energiezuinige of milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen een positief effect op de welvaart heeft. Dat geldt ook voor fiscale faciliteiten gericht op innovatie. Een voorbeeld is de aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk, die investeringen in research en development stimuleert. Uit empirisch onderzoek blijkt dat kleine bedrijven relatief veel werkgelegenheid genereren en in belangrijke mate bijdragen aan de groei van het bbp. Vooral de kleine groep van snelgroeiende ondernemingen (gazellen) heeft hier een belangrijk aandeel in. De mkb-winstvrijstelling verlaagt de marginale belastingdruk op winstinkomen en bevordert hierdoor ondernemerschap en doorgroei. Vanwege het positieve effect op de welvaart zou de mkb-winstvrijstelling ook als een ondernemingsfaciliteit beschouwd moeten worden.

Anders dan het uren criterium (of een mogelijke opvolger daarvan) bij de ondernemersfaciliteiten behoeven de ondernemingsfaciliteiten volgens de raad geen drempel. Investeringen in energiezuinige of milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen of innovatie zijn goed voor de welvaart. Het maakt daarbij niet uit wie ze verricht: een kleine zzp'er, een hybride ondernemer in de avonduren of een omvangrijke

onderneming. Als voorwaarde voor de aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk zou het (algemene) uren criterium van tenminste 1225 uur daarom losgelaten kunnen worden. Investerings in R&D worden dan bij voldoende omvang al vanaf de start van de onderneming fiscaal gestimuleerd.

Ten aanzien van recente voorstellen van de werkgroep brede heroverwegingen en de Studiecommissie Belastingstelsel wijst de raad erop dat voorstellen nog verder moeten worden uitgewerkt en herverdelingseffecten nog (beter) in beeld worden gebracht. Deze voorstellen hebben bovendien een breder bereik dan alleen de positie van de zzp'er.

6 Scholing

6.1 Inleiding

Het belang van scholing voor werkenden is onomstreden en neemt alleen maar toe. Naast het op peil houden van kennis en vaardigheden gaat het daarbij om het verbreden van de inzetbaarheid. In een steeds dynamischer wordende economie met een toenemende internationale concurrentie en elkaar snel opvolgende technologische ontwikkelingen, veranderen beroepen en functies voortdurend en is ook een grotere wendbaarheid op de arbeidsmarkt aan de orde.

In zijn advies *Welvaartsgroei voor en door iedereen* (2006) bepleitte SER dan ook om de voorzieningen en faciliteiten voor scholing en een leven lang leren te verstevigen.

Met de opkomst van zelfstandigen zonder personeel wordt nu van verschillende zijden de aandacht gevraagd voor de scholing van deze groep werkenden. Dit tegen de achtergrond van het feit dat scholing van werknemers wordt gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers, hetgeen bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in cao-afspraken hierover. Zzp'ers zijn daarentegen zelf verantwoordelijk voor hun scholing en kunnen niet zonder meer gebruikmaken van arrangementen voor werknemers. Ook op het punt van de facilitering van scholing zijn er verschillen.

Voor zzp'ers geldt dat scholing belangrijk is om hun kennis op peil te houden en mee te kunnen met de marktontwikkelingen. Daarnaast is scholing relevant voor werknemers – en werkzoekenden – die de overstap willen maken naar het zelfstandig ondernemerschap. Dit geldt ook ten aanzien van de omgekeerde transitie – van zzp-schap naar werknemerschap.

Vragen die in de beleidsdiscussie opkomen, zijn of zzp'ers wel voldoende investeren in scholing en of zij over voldoende mogelijkheden daartoe beschikken. Een vraag is ook of werknemers die de overstap naar het zzp-schap willen maken, daarvoor wel toereikende scholingsfaciliteiten hebben.

Vermelding verdient verder dat de minister van SZW in een brief van 8 februari 2010 aan de Tweede Kamer ingaat op – onder meer – de inzet van middelen van O&O-fondsen voor scholing van zzp'ers. Hij merkt op dat de inzet van (middelen van) O&O-fondsen voor scholing raakt aan de fundamentele discussie over de positie van de zzp'er in het sociaal stelsel. In dat verband refereert hij aan het in voorbereiding zijnde SER-advies over de positie van zelfstandig ondernemers.

In deze paragraaf worden eerst beschikbare gegevens over scholing door zzp'ers in kaart gebracht. Daarna wordt ingegaan op het te voeren beleid voor scholing van zzp'ers.

6.2 Zzp'ers en scholing

Vastgesteld moet worden dat gegevens over de scholingsdeelname van zzp'ers nog slechts op beperkte schaal voorhanden zijn. Hieronder is eerst enige informatie over de scholingsactiviteiten van zzp'ers opgenomen. Daarna wordt stilgestaan bij de scholingsdeelname van zelfstandigen in vergelijking met andere groepen op de arbeidsmarkt.

Scholingsdeelname zelfstandigen (onderzoek Regioplan)

Regioplan heeft in 2009 – in opdracht van de RWI – onder andere scholingsactiviteiten van zzp'ers in kaart gebracht¹. In dat kader is een internetenquête gehouden onder 626 zzp'ers en daaruit kwam naar voren dat 52 procent in het voorgaande jaar een cursus of opleiding heeft gevolgd. Hoger opgeleiden volgen relatief vaker scholing. De nadruk ligt op vakinhoudelijke scholing; scholing op ondernemersvaardigheden gebeurt veel minder.

Van de geënuquêteerde zzp'ers heeft 22 procent geen scholing gevolgd, maar wel andere activiteiten ondernomen om de kennis op peil te houden, zoals het bezoeken van congressen, vakbeurzen of lezingen. 26 procent heeft geen activiteiten verricht om kennis of vaardigheden verder te ontwikkelen.

Van de geënuquêteerde zzp'ers geeft 33 procent desgevraagd aan dat zij meer scholing hadden willen volgen. Er zijn op dit punt geen significante verschillen naar opleidingsniveau en sector. Redenen dat zij dat niet hebben gedaan waren vooral dat het werk hun niet meer tijd overliet of dat zij reeds voldoende geld hebben uitgegeven aan scholing.

Van de zzp'ers die scholing hebben gevolgd, heeft 44 procent hieraan minder dan 500 euro uitgegeven. Dit is dus minder dan het drempelbedrag voor de aftrekpost scholingskosten. Slechts 9 procent heeft een tegemoetkoming gekregen voor de

¹ Berg, N. van den [et al.] (2009) *ZZP'ers en hun marktpositie*. In het kader van het onderzoek is de volgende afbakening aangehouden. Een zzp'er: werkt voor eigen rekening en risico; heeft geen personeel in dienst; biedt vooral de eigen arbeid aan; werkt voor bedrijven en/of particulieren; besteedt een substantieel deel van de werkweek (ten minste 2 tot 2½ dag) aan de activiteiten; heeft geen substantiële kapitaalgoederen. De rechtsvorm van de onderneming is daarbij niet relevant.

scholingskosten, zoals een kortingsregeling of subsidie. 50 procent heeft gebruik gemaakt van de persoonsgebonden aftrekpost scholingskosten. Van de overige 50 procent heeft 18 procent aangegeven niet van deze mogelijkheid op de hoogte te zijn geweest, 15 procent heeft aangegeven dat de kosten onder het drempelbedrag lagen.

Van de zzp'ers die geen (formele) scholingsactiviteiten hebben ondernomen om hun kennis of vaardigheden op peil te houden, gaf 33 procent aan in het kader van het uitvoeren van hun opdrachten ('on the job') al voldoende te leren. Slechts 2 procent gaf financiële redenen (inkomstenderving door scholingsdeelname of de kosten van scholing) op voor het niet volgen van scholing. Hierbij past echter de kanttekening dat naast de internetenquête ook interviews zijn gehouden en groepsgesprekken hebben plaatsgevonden. Hierbij kwamen financiële motieven sterker naar voren.

Dat investeren in scholing wel degelijk van belang is voor de marktpositie van de zzp'er, blijkt uit het feit dat 12 procent van de respondenten uit de enquête die het voorbije jaar geen scholing hebben gevolgd, aangeeft dat men opdrachten misloopt of zal gaan mislopen door gebrek aan scholing. Als gevolg van een tekort aan specifieke kennis is 28 procent van alle respondenten al opdrachten misgelopen. Voor respondenten met een hoog opleidingsniveau is het belang van kennis groter, want voor deze groep ligt dit percentage op 36 tegenover 19 procent voor de lager en middelbaar opgeleiden.

Scholingsdeelname zelfstandigen en andere werkenden

Scholing van werknemers wordt gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. De zzp'er draagt hiervoor zelf verantwoordelijkheid. Onderstaand kader gaat kort in op de facilitering van scholing voor werkenden.

Facilitering van scholing voor werkenden

Voor werknemers die in het kader van hun arbeidsrelatie scholing volgen, betaalt de werkgever in veel gevallen (een deel van) de scholingskosten. Vaak draagt de werkgever daarnaast (een deel van) de kosten die voortkomen uit de derving van inkomsten door scholing.

Werknemers kunnen bovendien in veel gevallen gebruikmaken van financiering van of voorlichting over scholing door O&O-fondsen. De fondsen worden door sociale partners bestuurd en hoofdzakelijk gefinancierd door werkgevers op basis van een percentage van de loonsom. Daarnaast ontvangen de fondsen inkomsten uit subsi-

dies (29 procent). O&O-fondsen hebben taken rond opleiding en ontwikkeling die verschillen per sector. Het algemene doel van de fondsen is het behouden en verkrijgen van goed opgeleid personeel, door het bieden van voldoende werkgelegenheid, stimuleren van scholing en een goede kwaliteit van de arbeid. Meer dan 85 procent van alle werknemers valt onder een dergelijk fonds. In de afgelopen periode heeft ruim driekwart van de fondsen (78 procent) activiteiten ondernomen op het gebied van scholing^a.

Ten aanzien van facilitering van scholing door de overheid zijn er zowel overeenkomsten als ook verschillen tussen zelfstandigen en werknemers. Zzp'ers kunnen scholingskosten als bedrijfskosten aftrekken van de belastbare winst. Daarnaast kan ieder die inkomstenbelasting betaalt of een partner heeft die dat doet, zijn arbeidsmarktrelevante scholingskosten opvoeren als persoonsgebonden aftrekpost bij de belastingaangifte. Dat geldt ook voor zzp'ers, voor zover zij deze scholingskosten niet reeds als bedrijfskosten kunnen aftrekken van de belastbare winst. Daarnaast heeft de overheid met lagere overheden, onderwijs en ondernemers en met sectoren convenanten betreffende scholing gesloten. Hierdoor zijn onder andere leerwerkloketten geopend die zowel zzp'ers als ook bedrijven en hun werknemers adviseren over scholing. Sommige van de subsidies voor scholing, zoals een aantal tijdelijke maatregelen uit het stimuleringspakket arbeidsmarktenveloppe, zijn alleen toegankelijk voor werknemers – via hun werkgevers.

a Zie: Ecorys (2008) *Hoe werken sectorfondsen?*

Voor het beleid voor scholing van zzp'ers zijn naast de scholingsdeelname van zzp'ers (zie hiervoor) ook mogelijke verschillen met de scholingsdeelname van werknemers relevant. Deze vraag komt in onderzoeken van de OSA en van het CBS aan de orde.

De OSA heeft in het *Tendrapport Aanbod van arbeid 2007* de deelname in kaart gebracht van werkenden en niet-werkenden aan opleidingen en cursussen, exclusief volledige dagopleiding². Hieruit blijkt dat werknemers in loondienst het meest hebben deelgenomen aan opleidingen en cursussen. De deelname van zelfstandigen ligt lager. Daarnaast volgen ouderen (met name 55-plussers), lager opgeleiden en kleine deeltijders duidelijk minder cursussen.

2 De term opleidingen doelt op de erkende opleidingen in het voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs. De term cursussen is een verzamelterm voor alle andere scholingsactiviteiten die plaatsvinden om werk en beroepsuitoefening te vergemakkelijken en verbeteren.

Tabel 6.1 Deelname aan opleidingen of cursussen 2002-2006³

	2000-2002	2002-2004	2004-2006
Werkend in loondienst	48	49	44
Werkend als zelfstandige	31	28	30
Niet-werkend, werkzoekend	38	33	28
Niet-participerend	8	7	6

Bron: OSA (2008) *Tendrapport Aanbod van arbeid 2007*.

De OSA heeft niet onderzocht in hoeverre de over- of ondervertegenwoordiging van een bepaalde groep (bijvoorbeeld werknemers) enkel een afspiegeling is van andere verklarende kenmerken (bijvoorbeeld opleidingsniveau).

Ook het CBS doet onderzoek naar scholing van de beroepsbevolking⁴. Uit een onderzoek van februari-maart 2008 over deelname in het voorafgaande jaar aan korte⁵ werkgerelateerde cursussen door de werkzame beroepsbevolking in de leeftijd van 25 tot 65 jaar blijkt dat deze deelname het sterkst samenhangt met het opleidingsniveau. De gemiddelde cursusdeelname lag op 28 procent. Deelname neemt af met de leeftijd, en is groter voor mensen met een vast dienstverband, die voltijd werken, en voor grote bedrijven (100 of meer werknemers). Volgens het CBS-onderzoek volgen zelfstandigen minder cursussen dan werknemers met een vast contract, maar weer meer cursussen dan werknemers met een flexibel contract. Deze patronen blijken echter vooral samen te hangen met het opleidingsniveau. Volgens het CBS zijn er geen aanwijzingen dat andere criteria dan het opleidingsniveau – zoals de arbeidsrelatie – een significante bijdrage leveren aan de deelname aan een werkgerelateerde, korte cursus.

³ OSA (2008) *Tendrapport Aanbod van arbeid 2007*.

⁴ Hier wordt gerefereerd aan gegevens uit een pilotonderzoek voor de Adult Education Survey gecombineerd met cijfers uit de Enquête Beroepsbevolking, zie: Pleijers, A. en J. Nieuweboer (2009) Deelname aan cursussen voor het werk hangt vooral samen met opleidingsniveau.

⁵ Met een duur tot een half jaar. De meeste formele opleidingen vallen buiten de definitie, omdat ze vaak langer duren dan een half jaar.

Tabel 6.2 Deelname aan korte arbeidsgerelateerde cursussen⁶

	Werkzame beroepsbevolking	Cursusdeelnemers		Relatie tussen cursusdeelname en achtergrondkenmerken, odds ratio's	
				Odds ^a	95% betrouwbaarheids-interval
	x 1000		%		
Vaste arbeidsrelatie	5.315	2.008	37,8	1,00	
Flexibele arbeidsrelatie	387	83	21,5	0,54	[0,32-0,90]
Zelfstandigen	889	273	30,7	0,96	[0,59-1,55]

a De odds ratio is een maatstaf voor de geschatte verhouding van het cursusdeelnamepercentage in de desbetreffende categorie ten opzichte van de referentiecategorie (in dit geval de vaste arbeidsrelatie) die standaard de waarde 1 heeft. Een waarde kleiner dan 1 wijst op een lager cursusdeelnamepercentage. Bron: CBS, Pleijers en Nieuweboer (2009).

De verschillende definities die in deze studies worden gehanteerd, verklaren de verschillen in de uitkomsten. Niettemin kan worden geconcludeerd dat zelfstandigen feitelijk minder scholing volgen dan werknemers met een (vast) dienstverband. Het CBS-onderzoek suggereert echter dat niet de conclusie kan worden getrokken dat de zelfstandigheid zelf de relevante verklarende factor is.

6.3 Beleidsuitdagingen

Context

Scholing van werkenden staat al geruime tijd op de beleidsagenda, zowel nationaal als internationaal. In zijn advies *Welvaartsgroei door en voor iedereen* (2006) constateerde de SER onder meer dat de bestaande voorzieningen en faciliteiten voor scholing en een leven lang leren weinig samenhang vertonen en ook niet ten goede komen aan transitie op de arbeidsmarkt. Dat hangt mede samen met de gescheiden regimes voor scholing van werkenden, zzp'ers, uitkeringsgerechtigden en niet-werkenden. Tegen die achtergrond pleitte de SER in genoemd advies voor een individuele faciliteit voor scholing en een leven lang leren, ongeacht de arbeidspositie van betrokkene⁷.

De Stichting van de Arbeid heeft met haar nota *Leren loont* (2009) opnieuw nadrukkelijk de aandacht gevraagd voor scholing van werkenden. Zij constateert dat door de economische crisis en de gevolgen daarvan voor de positie van velen op de arbeids-

6 Pleijers, A. en J. Nieuweboer (2009) Deelname aan cursussen voor het werk hangt vooral samen met opleidingsniveau, p. 33. Cijfers hebben betrekking op werkzame beroepsbevolking, personen van 25 tot 65 jaar. Periode: februari-maart 2008.

7 SER (2006) Advies *Welvaartsgroei door en voor iedereen*.

markt, scholing nog hoger op de agenda is komen te staan. Er is een extra impuls nodig om een cultuuromslag bij werkgevers en werknemers te realiseren op het gebied van scholing en employability. De nota bevat een groot aantal voorstellen en afspraken om te werken aan een structurele verhoging van de inzetbaarheid van werknemers met behulp van scholing.

De Stichting wijst er in de nota op dat de positie van zzp'ers binnen het kader van scholing en opleiding extra aandacht verdient. Zoals dat eveneens geldt voor werknemers, worden zij geacht hun kennis op peil te houden. In economisch goede tijden echter hebben zij vaak geen tijd om zich te scholen (te druk), terwijl in slechte tijden de kosten van scholing hen hiervan weerhouden (te duur). Gelet op hun specifieke positie acht de Stichting het wenselijk dat hier op enig moment meer uitgebreid bij wordt stilgestaan.

In het kader van het beleid ter bevordering van een leven lang leren had het kabinet de intentie te komen met een wetsvoorstel voor de introductie van een wederzijdse scholingsplicht. De Stichting van de Arbeid heeft bezwaren geuit tegen een wettelijke verankering van scholing via een scholingsplicht of -aanspraak⁸.

Op peil houden van kennis en vakbekwaamheid van zzp'ers

Zoals in de voorgaande paragrafen aan de orde kwam, is het belangrijk dat zzp'ers hun kennis op peil houden. Voor een deel gebeurt dit min of meer vanzelfsprekend via informele scholing, namelijk bij het uitvoeren van de werkzaamheden in het kader van opdrachten. Doordat zzp'ers in toenemende mate onderling samenwerken en netwerkrelaties onderhouden, vindt ook langs die weg uitwisseling van kennis plaats. Daarnaast is ook formele scholing nodig om bij te blijven en marktontwikkelingen te kunnen blijven volgen.

Onderzoek wijst uit dat het rendement van opleiding voor ondernemers hoog is⁹. De effecten van het op peil houden van kennis en vakbekwaamheid van de zzp'er slaan niet alleen neer bij betrokkene die daardoor een goede marktpositie kan verwerven en behouden, maar indirect ook bij hun opdrachtgevers c.q. de bedrijven waarvoor zij werk verrichten. Zoals in paragraaf 6.2 aan de orde kwam, volgen zelfstandigen echter feitelijk minder scholing dan werknemers met een vast dienstverband.

8 Brief van de Stichting van de Arbeid van 4 december 2009 aan de Tweede Kamer met de visie van sociale partners op scholing van werkenden.

9 Zie o.m.: Parker, S.C. en C.M. Praag van (2006) *Schooling, Capital Constraints and Entrepreneurial Performance: The Endogenous Triangle*; van Praag, C. M. [et al.] (2010) *If you are so smart, why aren't you an entrepreneur? Returns to cognitive and social ability: entrepreneurs versus employees*.

Het kabinet merkt in de *Beleidsnotitie zelfstandigen zonder personeel* van 15 september 2009 op dat zelfstandigen primair zelf verantwoordelijk zijn voor scholing. Omdat scholing kan bijdragen aan duurzame arbeidsparticipatie in de vorm van blijvende inzetbaarheid en productiviteit, ligt hier mogelijk ook een rol voor de overheid. Om die reden zijn veel scholingsfaciliteiten van de overheid doorgaans toegankelijk voor zowel zelfstandigen als werknemers. Additionele ondersteuning specifiek gericht op zelfstandigen acht het kabinet niet wenselijk. Wel acht het kabinet het van belang dat zelfstandigen geen onnodige belemmeringen ervaren bij het gebruikmaken van bestaande scholingsmogelijkheden. In dat verband gaat het onder meer in op het punt dat ESF-middelen in beginsel ook voor zelfstandigen beschikbaar zijn, maar dat deze uitsluitend via O&O-fondsen aan te vragen zijn, waardoor zij vooralsnog niet ten goede kunnen komen aan zelfstandigen¹⁰. Onderzocht wordt in hoeverre voor zzp'ers onder de huidige erkenningsseisen een O&O-fonds kan worden opgericht¹¹.

Vastgesteld kan worden dat ten aanzien van het verwerven van kennis op het vakgebied in de sector waar de zzp'er werkzaam is, er behoefte bestaat om hiervoor een beroep te doen op faciliteiten die via de sectorale O&O-fondsen beschikbaar zijn. De toegankelijkheid van sectorale scholingsfaciliteiten voor zzp'ers vormt daarbij echter in de praktijk vaak een probleem. Dit is ook aan de orde gesteld bij de hoorzitting die de SER in het kader van de voorbereiding van het voorliggende advies heeft gehouden (zie kader).

Toegang tot sectorale scholingsarrangementen

De Freelancers Associatie (FLA, Vereniging van Schrijvers en Vertalers) wijst erop dat (vooral oudere) collega's in de mediasector als gevolg van technologische innovaties behoefte hebben aan bijscholing. Sociale partners stellen nieuwe beroepsprofielen op en ontwikkelen een daarop toegesneden gesubsidieerd scholingsaanbod. Freelancers blijven hierbij echter buiten beeld en hebben geen toegang tot de gecreëerde scholingsfaciliteiten. De FLA vindt het daarom wenselijk dat ook freelancers onder billijke voorwaarden en tegen betaling toegang krijgen tot categorale faciliteiten voor deskundigheidsbevordering^a.

^a FLA (2010) *Position paper t.b.v. SER Commissie Positie Zelfstandige Ondernemers*; SER (2010) Verslag hoorzitting commissie CPZO 10 februari 2010, bijdrage FLA.

¹⁰ Tweede Kamer (2009-2010) 31 311, nr. 32.

¹¹ Tweede Kamer (2009-2010) 31 311, nr. 37.

Tijdens deze hoorzitting werd verder nog gewezen op een knelpunt van geheel andere aard, dat zich nu in de bouwsector voordoet. Daar heeft de opkomst van zzp'ers gevolgen voor de bekostiging van beroepspraktijkopleidingen uit het O&O-fonds. Zzp'ers in deze sector hebben vaak in het verleden als jonge werknemer een dergelijke opleiding gevolgd, maar dragen nu niet meer bij aan het fonds. Daardoor komt het bekostigingsmodel onder druk te staan¹².

Via de O&O-fondsen beschikken veel sectoren over een goede infrastructuur voor scholing. Gesteld kan worden dat het voor zzp'ers én voor de sector waarin zij werkzaam zijn, van belang is dat zij kunnen deelnemen aan sectorale opleidingsfaciliteiten, zeker wanneer er geen geschikte alternatieve opleidingsmogelijkheden voorhanden zijn. Ook voor de sector als geheel is het immers van belang dat sprake is van vakbekwame arbeidskrachten met een up-to-date kennisniveau. Dat bevordert de onderlinge samenwerking en de kwaliteit van het geleverde werk. Omdat zzp'ers geen bijdrage leveren aan de financiering van O&O-fondsen, ligt het in de rede dat zij betalen voor de kosten van de faciliteiten waarvan zij gebruik willen maken. In de praktijk komen inmiddels constructies voor waarbij zzp'ers gebruik kunnen maken van de infrastructuur en expertise van O&O-fondsen bij het inkopen van opleidingen. Het is aan cao-partijen in de desbetreffende sectoren om hiervoor op grotere schaal mogelijkheden te creëren.

Scholing gericht op de transitie naar ondernemerschap

Scholing van werkenden is niet alleen noodzakelijk met het oog op het op peil houden van kennis en vaardigheden in de eigen functie of het beroep, maar evenzeer met het oog op het bevorderen van de employability van mensen en van hun wendbaarheid op de arbeidsmarkt. Scholing stelt hen in staat gedurende de levensloop transities te maken op de arbeidsmarkt. Daarbij kan het zowel gaan om transities die ingegeven zijn door eigen keuzes, als om transities waaraan bijvoorbeeld omstandigheden op de arbeidsmarkt ten grondslag liggen. Gezien het thema van het voorliggende advies gaat de aandacht hierna uit naar de transitie naar ondernemerschap.

De mogelijkheden voor een transitie van werknemerschap naar zelfstandig ondernemerschap kwamen onder meer aan de orde tijdens de Participatietop van 27 juni 2007. Het kabinet, sociale partners en de VNG hebben toen aangegeven dat het ten behoeve van de bevordering van de employability door de inzet van gelden uit O&O-en sectorfondsen denkbaar is dat cao-partijen scholing, gefinancierd uit O&O-fondsen, inzetten om werknemers te stimuleren tot zelfstandig ondernemerschap.

12 EIB (2010) *Zzp'ers in de bouw*.

Ecorys constateerde in 2008 dat het bij sectorfondsen niet of nauwelijks voorkomt dat ondersteuning wordt geboden aan projecten voor werknemers die zelfstandig ondernemer willen worden. Bij drie procent van de onderzochte fondsen bestaan mogelijkheden in de sfeer van beroepsopleiding voor deze groep werknemers. Op andere terreinen zijn er geen mogelijkheden¹³.

Tegen deze achtergrond heeft de Stichting van de Arbeid decentrale cao-partijen in juli 2008 aanbevolen om te bespreken of het wenselijk en mogelijk is om afspraken te maken over de inzet van gelden uit sector-/O&O-fondsen c.q. de inzet van gelden in ondernemingen die niet aan een (sector)fonds gebonden zijn. Het gaat dan om afspraken over het bevorderen van functiegerichte scholing en loopbaangerichte scholing, waaronder een eventuele overstap naar zelfstandig ondernemerschap. De Stichting beveelt aan hierbij met name aandacht te besteden aan begeleiding van allochtone werknemers naar het zzp-schap¹⁴.

Denkbaar is volgens de raad om *in aanvulling op* de scholingsfaciliteiten die beschikbaar zijn via O&O-fondsen en die vooral zijn gericht op scholing van werknemers in de desbetreffende sector, te komen tot nieuwe faciliteiten die de wendbaarheid van werknemers op de arbeidsmarkt vergroten, bijvoorbeeld door hen in staat te stellen desgewenst de overstap te maken naar ondernemerschap. Daarbij is het van belang instrumenten te kiezen die aansluiten bij de scholingsvraag op dit punt. Hier ligt nadrukkelijk een relatie met de bredere discussie over een leven lang leren voor alle werkenden.

Onder verwijzing naar deze bredere discussie en uitspraken van de raad over een leven lang leren in eerdere adviezen, bepleit de raad om bij de instrumentering van een leven lang leren voor werkenden expliciet rekening te houden met de positie en behoeften van zzp'ers. Dit geldt zowel ten aanzien van de vormgeving van het te kiezen instrumentarium, waarbij onder meer het aspect van vraagsturing relevant is, als ten aanzien van de maatvoering. Een algemeen aandachtspunt bij de facilitering van de scholing van zelfstandigen is dat zij niet alleen te maken hebben met de kosten van scholing, maar dat bovendien het tijdsbeslag van scholing een extra kostenpost vormt doordat zij dan geen inkomsten uit arbeid kunnen genereren.

¹³ Ecorys (2008) *Hoe werken sectorfondsen?*, pp. 64-65.

¹⁴ Kabinet en Stichting van de Arbeid (2007) *Tripartiete beleidsinzet*; StvdA (2008) Aanbevelingen ter realisatie van de Participatietop-afspraken *De inzet van gelden uit sector-/O&O-fondsen en niet aan (sector)fonds gebonden ondernemingen*.

Bij opleidingen voor (aankomende) zelfstandig ondernemers kunnen, naast reguliere onderwijsinstellingen zoals de ROC's, ook de Centres for Entrepreneurship gelieerd aan verschillende universiteiten en hogescholen, een rol spelen. In dat verband kan worden opgemerkt dat de reeds bestaande innovatievouchers waarmee ondernemers kennis kunnen inkopen bij kennisinstellingen, in een duidelijke behoefte voorzien.

6.4 Conclusies

Scholing is volgens de raad van belang voor alle werkenden, ongeacht hun positie op de arbeidsmarkt. De opkomst van de zelfstandigen zonder personeel heeft geleid tot de vraag of zij zich hiervan voldoende bewust zijn en of zij hiervoor ook voldoende mogelijkheden hebben. Het onderzoek naar de praktijk door OSA en CBS laat namelijk zien dat zelfstandigen feitelijk minder scholing volgen dan werknemers met een (vast) dienstverband.

Ook met het oog op het maken van de transitie naar ondernemerschap is het wenselijk dat zelfstandigen wat de mogelijkheden voor deelname aan scholing betreft in een goede uitgangspositie verkeren. Zo moet in elk geval worden voorkomen dat zij daarbij onnodige belemmeringen ervaren, zoals ten aanzien van de toegang tot scholingsarrangementen en de kosten die gepaard gaan met scholing.

In dat verband acht de raad van belang dat scholing zowel een investering in vakmanschap en andere kwaliteiten van het werk als in ondernemerschap oplevert.

Tegen deze achtergrond bepleit de raad dat zzp'ers kunnen deelnemen aan sectorale opleidingsfaciliteiten, voor zover er geen geschikte alternatieve opleidingsmogelijkheden voorhanden zijn. Omdat zzp'ers niet bijdragen aan de financiering van O&O-fondsen, ligt het in de rede dat zij betalen voor de kosten van de faciliteiten waarvan zij gebruikmaken. Het is aan cao-partijen in de desbetreffende sectoren om hiervoor de mogelijkheden te creëren.

Daarnaast acht de raad het wenselijk om, in aanvulling op scholingsfaciliteiten die beschikbaar zijn, via O&O-fondsen te komen tot faciliteiten die de wendbaarheid van werkenden op de arbeidsmarkt vergroten, bijvoorbeeld door hen in staat te stellen desgewenst de overstap te maken naar ondernemerschap. Hier ligt nadrukkelijk een relatie met de bredere discussie over een leven lang leren voor alle werkenden.

Onder verwijzing naar deze discussie en uitspraken van de raad over een leven lang leren in eerdere adviezen, bepleit de raad om bij de instrumentering van een leven lang leren voor werkenden expliciet rekening te houden met de positie en behoeften van zzp'ers. Dit geldt zowel ten aanzien van de vormgeving van het te kiezen instru-

mentarium, waarbij onder meer het aspect van vraagsturing relevant is, als ten aanzien van de maatvoering.

Bij opleidingen voor (aankomende) zelfstandig ondernemers, kunnen naast reguliere onderwijsinstellingen zoals de ROC's, ook de Centers for Entrepreneurship gelieerd aan verschillende universiteiten en hogescholen, een rol spelen.

7 Arbeidsomstandigheden

Op zelfstandigen zijn sinds 2007 een aantal wettelijke bepalingen uit de Arbowetgeving van toepassing met betrekking tot ernstige arbeidsrisico's, zoals: valgevaar, electrocutiegevaar en blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Verder bepaalt de Wet Arbeidsomstandigheden dat zelfstandigen zorg moeten dragen voor de veiligheid van derden, zoals: werknemers van andere werkgevers, afnemers van diensten, bezoekers, voorbijgangers en toeschouwers.

Wat de Wet Arbeidsomstandigheden betreft, zijn *niet* van toepassing op zelfstandigen:

- de systeembepalingen die veel administratieve lasten met zich brengen (zoals de risico-inventarisatie en -evaluatie);
- minder ernstige risico's, zoals fysieke belasting (bijvoorbeeld tillen) en psychische belasting (bijvoorbeeld stress en werkdruk).

Dit is in lijn met het advies dat de SER-Commissie Arbeidsomstandigheden in 2004 uitbracht over een voorstel van het kabinet tot uitbreiding van het toepassingsgebied van arboregelgeving op zelfstandigen voor zeer ernstige risico's¹.

Situatie in de bouwsector

Mede op verzoek van partijen uit de bouwsector heeft de minister van SZW in een brief van 2 februari 2010 aan de SER de aandacht gevraagd voor de discussie over fysieke belasting van zzp'ers in de bouw. De minister laat in zijn brief weten dat sociale partners in de bouwsector hem hebben gevraagd om de arboregelgeving op het punt van fysieke belasting uit te breiden tot zzp'ers, zodat een gelijk beschermingsniveau op de bouwplaats wordt bereikt. Hij verzoekt de raad de problematiek van zzp'ers in de bouw en fysieke belasting te betrekken bij de beantwoording van de adviesaanvraag over de positie van zelfstandig ondernemers.

De minister wijst er in zijn brief op dat fysieke belasting, en dan met name tillen, een belangrijk risico is op de bouwplaats. Hier werken zowel werknemers als zelfstandigen. Doordat de arboregelgeving voor het risico van fysieke belasting wel geldt voor werknemers en niet voor zelfstandigen, is er sprake van een ongelijk beschermingsniveau. De minister merkt op dat uit onderzoek dat hij heeft laten uitvoeren naar de (daadwerkelijke) fysieke belasting in de bouw en eventuele verschillen tussen

1 SER (2004) Advies *Uitbreiding toepassingsgebied arboregelgeving op zelfstandigen*.

werknemers en zzp'ers, blijkt dat de fysieke belasting in de bouw hoog is en dat deze voor zzp'ers in bepaalde situaties hoger is dan voor werknemers.

De minister acht het wenselijk dat werknemers en zzp'ers die op de bouwplaats nauw met elkaar samenwerken, volgens dezelfde normen werken met betrekking tot fysieke belasting. Over de wijze waarop dat het beste te realiseren valt, beraadt hij zich nog.

Overwegingen van de raad

De raad stelt vast dat het advies dat de SER-commissie Arbeidsomstandigheden in 2004 uitbracht over uitbreiding van het toepassingsgebied van arboregeling op zelfstandigen, zich specifiek richtte op een voorstel van het toenmalige kabinet voor uitbreiding van de arboregeling voor ernstige risico's. De vraag of de uitbreiding van de regelgeving tot zelfstandigen zich al dan niet zou moeten beperken tot ernstige risico's, was daarbij niet aan de orde.

Een van de overwegingen in het advies voor de uitbreiding van de arboregeling voor ernstige risico's voor zelfstandigen, betreft de dynamiek en variëteit op de arbeidsmarkt: mensen participeren niet alleen als werknemer, maar ook in andere rollen, bijvoorbeeld als zelfstandige². In de praktijk is bovendien niet altijd gemakkelijk vast te stellen in welke hoedanigheid betrokkene arbeid verricht. In het advies werd het onwenselijk geacht dat wanneer een werknemer bij de overstap naar het zelfstandig ondernemerschap daardoor ineens arbeidsbeschermende maatregelen zou ontberen, vooral bij zeer ernstige, levensbedreigende risico's. Gewezen werd ook op de omgekeerde transitie – een zelfstandige die werkgever of werknemer wordt – die ertoe leidt dat betrokkene dan juist weer de arboregeling moet naleven. In het advies werd er verder op gewezen dat het al dan niet in acht nemen van veiligheidsmaatregelen kan leiden tot concurrentievervalsing, doordat een zelfstandige dan goedkoper kan werken dan een werkgever met werknemers in loondienst.

In de lopende discussie over de problematiek in de bouwsector is een vraag of wetgeving het meest geschikte instrument is om hieraan tegemoet te komen, of dat kan worden volstaan met zelfregulering. In gesprekken van het ministerie van SZW met de sector is aan de orde geweest welke privaatrechtelijke mogelijkheden partijen ter beschikking hebben om zelfstandigen dezelfde regels te laten volgen als werknemers en werkgevers (bijvoorbeeld cao-afspraken en contracten). Partijen in de sector ver-

² Een andere overweging betrof de omstandigheid dat zelfstandigen vaak werken in een omgeving met werknemers. Door het niet treffen van voldoende voorzorgsmaatregelen door zelfstandigen kunnen levensbedreigende risico's ontstaan waaraan ook werknemers worden blootgesteld.

wachten hiervan echter onvoldoende resultaat. Zij voeren aan dat een privaatrechtelijke regeling niet dwingend kan worden opgelegd aan alle bouwondernemingen en dat deze bovendien de Arbeidsinspectie geen mogelijkheid biedt tot handhaving. Daardoor bestaat de vrees dat zich concurrentie op arbeidsomstandigheden zal voordoen. In het bijzonder kleine bouwbedrijven met één of enkele medewerkers in dienst kunnen hiermee te maken krijgen.

Opvatting van de raad

De raad onderschrijft met nadruk het uitgangspunt dat de arbeidsomstandigheden, het beschermingsniveau en de veiligheid op de werkplek voor allen die daar arbeid verrichten gelijk moeten zijn.

Het verzoek van partijen vanuit de bouwsector ziet de raad als een belangrijk signaal dat erop wijst dat het realiseren van gelijke arbeidsomstandigheden voor alle werkenden, onafhankelijk van de arbeidsrelatie van betrokkenen, in de praktijk nog problematisch kan zijn. Binnen de bouwsector bestaat dringend behoefte aan een oplossing voor problemen als gevolg van het feit dat de arboregelgeving voor fysieke belasting niet geldt voor zelfstandigen. In dat verband is relevant dat in deze sector de fysieke belasting, met name door tillen, hoog is waardoor dit een belangrijk arbeidsrisico is.

De raad constateert dat het vraagstuk van het realiseren van gelijke arbeidsomstandigheden voor werkenden ook in andere sectoren speelt. Vooral gegeven de toegenomen dynamiek op de arbeidsmarkt c.q. de toenemende variëteit in arbeidsrelaties is het van belang na te gaan of er aanleiding is de werkingssfeer van de arboregelgeving op onderdelen uit te breiden naar zelfstandigen.

Mede ook gelet op de complexiteit van dit bredere vraagstuk bereidt de raad hierover een afzonderlijk advies voor. Hij verwacht het advies nog dit jaar te kunnen uitbrengen.

8 Bijstandverlening zelfstandigen

8.1 Inleiding

In tijden van crisis blijkt dat ook zzp'ers een deel van de klappen opvangen. Niet iedere zzp'er is in staat hierop te reageren door het werkterrein te verbreden of deze op te vangen met financiële buffers die zijn opgebouwd in betere tijden. Dit kan er in bepaalde gevallen toe leiden dat zij een beroep moeten doen op de Wet Werk en Bijstand (WWB). Specifiek voor zelfstandigen geldt dat zij onder omstandigheden een beroep kunnen doen op het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz). Paragraaf 8.2 beschrijft de inhoud van het Bbz op hoofdlijnen en een aantal actuele ontwikkelingen. Daarna wordt in paragraaf 8.3 aandacht besteed aan de knelpunten, die in de praktijk worden ervaren, en mogelijke oplossingen daarvoor. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de conclusies en aanbevelingen in paragraaf 8.4.

8.2 Inhoud en ontwikkelingen Bbz

Het Bbz regelt – in aanvulling op de Wet werk en bijstand – de bijstandverlening aan zelfstandigen¹. Doel is om gevestigde en startende zelfstandigen met financiële moeilijkheden tijdelijk tegemoet te komen om te voorkomen dat deze zelfstandigen afhankelijk worden of blijven van een uitkering.

De Bbz-regeling voor gevestigde zelfstandigen

Gevestigde zelfstandigen kunnen in aanmerking komen voor:

- a. Een periodieke uitkering die aanvult tot bijstandsniveau (maximaal 12 maanden, met de mogelijkheid van verlenging met 24 maanden). In eerste instantie is deze uitkering een renteloze lening. Op basis van de netto-inkomsten van het bedrijf wordt de hoogte van de bijstand definitief vastgesteld en vindt omzetting plaats in een bedrag om niet indien het vermogen beneden de in de regelgeving vastgelegde grenzen blijft. Belangrijke voorwaarde voor toekenning is dat het bedrijf levensvatbaar moet zijn. Het vermogen dat verbonden is aan het bedrijf of aan de door de zelfstandige bewoonde eigen woning, telt niet mee voor de beoordeling van het recht op Bbz en hoeft dus niet te worden 'opgegeten'. Het vermogen van de zakenpartner(s) en het partnerinkomen tellen wel mee bij de vraag of bijstand in de vorm van een lening of om niet wordt verstrekt.

¹ De regeling is niet van toepassing als betrokkene kan worden geholpen door de reguliere banken, blijvend arbeidsongeschikt is of niet voldoet aan het urencriterium.

- b. Bedrijfskapitaal, tot een maximumbedrag van 178.731 euro. Dit is een rente-dragende lening (of borgtocht), die binnen tien jaar moet worden terugbetaald. Voor mensen met lage inkomsten kan het bedrijfskapitaal als uitkering worden verstrekt. Ook zijn additionele faciliteiten mogelijk zoals een bedrag om niet of een rentereductie².

De Bbz-regeling voor zelfstandigen die starten vanuit een uitkering

Het Bbz biedt aan startende (bijstand)uitkeringsgerechtigden met een levensvatbaar ondernemingsplan een tweetal mogelijkheden:

- a. De gemeente kan in het kader van het Bbz een rentedragend krediet verstrekken van maximaal € 32.905 ter financiering van de noodzakelijke investeringen.
- b. Daarnaast kan gedurende maximaal 3 jaar een aanvulling op de nettowinst worden verstrekt tot aan bijstandsniveau. Een verlenging van deze periode is mogelijk als er sprake is van medische of sociale redenen waarom het bedrijf niet volledig kan worden uitgeoefend. De gerechtigde krijgt de aanvulling verstrekt in de vorm van een renteloze lening. Achteraf wordt per jaar bekeken of het bedrijf voldoende winstgevend is om de uitkering geheel of gedeeltelijk te kunnen terugbetalen. Deze zogenoemde 'uitkering levensonderhoud' is van bijzonder belang voor startende ondernemers die in de aanvangsfase nog niet in staat zijn om een inkomen op bijstandsniveau uit hun activiteiten te halen.

Het gaat hierbij vooral om zelfstandig ondernemerschap als uitstroombemogelijkheid. Het zelfstandig ondernemerschap kan voor veel uitkeringsgerechtigden een mogelijkheid vormen voor betaalde arbeid. Volgens de VNG blijkt het starten van een eigen onderneming zeer motiverend te werken. Voor een aantal mensen is een regulier dienstverband zeer onwaarschijnlijk en vormt het zelfstandig ondernemerschap de facto de enige toegang tot de arbeidsmarkt.

Toegenomen beroep op de regeling

Onderzoek van Regioplan in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen³ wijst uit dat het gebruik van het Bbz in september 2009 met 32 procent is gestegen ten opzichte van 2007. In absolute aantallen gaat het nog steeds niet om een zeer omvangrijke groep (circa 3000 landelijk), maar dat neemt niet weg dat de toename voor een

2 Op regionaal niveau zijn er diverse initiatieven om de behoefte aan kleine kredieten tot circa 35.000 euro in te vullen voor zowel bestaande zelfstandigen als bedrijven. Zo zijn de ministeries van SZW en EZ op het terrein van microfinanciering twee pilots gestart. Het doel hiervan is om te bezien op welke manier kredieten tot 35.000 euro het beste aan ondernemers kunnen worden aangeboden. Hierbij worden zowel uitkeringsgerechtigden als niet-uitkeringsgerechtigden betrokken. In de pilot van SZW wordt kredietverstrekking door banken onder borgstelling van de overheid getest. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor de screening en begeleiding van klanten. Bij de EZ-pilot wordt een vorm van fondsfinanciering getest. Hierbij screent een organisatie (Qredits) de klanten zelf en verstrekt en beheert het de leningen.

3 Blommesteijn, M. [et al.] (2010) *Ondersteuning van zzp'ers door gemeenten: situatie begin 2010*.

individuele gemeente behoorlijk kan zijn. Het CPB veronderstelt dat de gematigde stijging van de werkloosheid samenhangt met het toegenomen aantal zzp'ers. Zij lijken ook een deel van de klappen van de crisis op te vangen en hun inkomen staat onder druk⁴. Over eenzelfde signaal beschikt de VNG, enerzijds vanuit overleg met grote steden en anderzijds op basis van een recente ledenpeiling (februari 2010; zie www.vng.nl).

Samenwerking op regionaal niveau

De VNG heeft in mei 2009 met de Stichting van de Arbeid afspraken gemaakt over een gezamenlijke aanpak (GA) gericht op versterking van de samenwerking op regionaal niveau tussen gemeenten en sociale partners. De GA wenst een versterking van de samenwerking om zo beter in staat te zijn de negatieve effecten op de arbeidsmarkt als gevolg van de economische crisis te bestrijden. Daarbij gaat het onder meer om zzp'ers die door de crisis in de problemen zijn geraakt.

8.3 Knelpunten in de praktijk en oplossingsrichtingen

Hierna wordt een aantal in de praktijk ervaren knelpunten met het Bbz geschetst en mogelijke oplossingen daarvoor. Deze zijn ontleend aan uiteenlopende bronnen, waarvan de belangrijkste in de voetnoot worden genoemd⁵.

1. Vergroten van bekendheid van de Bbz-regeling

Vrij algemeen is de waarneming dat (gevestigde) zzp'ers niet goed op de hoogte zijn van de ondersteuningsmogelijkheden die gemeenten (kunnen) bieden en dat er misverstanden bestaan over de voorwaarden voor het gebruik ervan. Daarnaast vinden zelfstandigen het vaak lastig om voor hulp aan te kloppen, of weten niet waar ze moeten zijn. Dat kan tot gevolg hebben dat zzp'ers pas een beroep doen op steun als het al te laat is.

De VNG signaleert dat een groot deel van de startende ondernemers geen beroep doet op dienstverlening van gemeentelijke zijde. Veel zelfstandigen zijn niet op de hoogte van gemeentelijke regelingen, zoals het verstrekken van bijzondere bijstand

4 Uit onderzoek van Regioplan naar de marktpositie van zzp'ers in 2009 blijkt dat een derde van de zzp'ers negatieve effecten van de crisis ervaart en dat 12% moeite heeft om het hoofd boven water te houden (Berg, N. van den [et al.] (2009) *ZZP'ers en hun marktpositie*).

5 Vries, N.E. de en P.J.M. Vroonhof (2010) *Stand van Zaken Zonder Personeel: structurele karakterschets van zzp'ers, resultaten meting I, voorjaar 2010*; VNG (2010) *Inbreng VNG voor uw adviestraject: brief aan SER-secretariaat*; VNG (2010) *VNG-Ledenpeiling: uitkomst bevraging februari 2010* over onder meer toepassing Bbz; FNV (2010) *Zzp'ers en de crisis: brief aan de minister-president*; brieven van de minister van SZW aan de Tweede Kamer: Tweede Kamer (2009-2010) 29 544, nr. 238 (*Op weg naar herstel*) en Tweede Kamer (2009-2010) 29 544, nr. 248 (*Lokale monitor werk, inkomen en zorg*); Position paper ZZP-Nederland (2010); websites ministeries SZW en EZ; signalen uit de praktijk van zzp'ers/gemeenten.

om hypotheekrente of huur te betalen. Ook komt het voor dat weliswaar een aanvraag op grond van het Bbz wordt gedaan, maar dat de aanvraag voor betrokkenen niet 'passend' is, zodat het nodig blijkt alsnog te zoeken naar een wel of beter passende voorziening. Tot slot wordt betoogd dat het voor gemeenten lastig is om gevestigde zzp'ers te bereiken die door de crisis in de problemen zijn gekomen en dat gemeenten meer aandacht zouden moeten besteden aan zzp'ers.

Vanuit de praktijk zijn uiteenlopende suggesties voor de aanpak van deze punten gedaan, zoals een landelijke campagne waarin het bestaan en de mogelijkheden van de Bbz-regeling onder de aandacht worden gebracht van gemeenten én zelfstandigen. Een dergelijk initiatief zou kunnen voorzien in ondersteuning van gemeenten en bovendien tegemoetkomen aan de toegenomen belangstelling voor en behoefte van gevestigde zzp'ers aan informatie en voorlichting over ondersteuning door gemeenten.

In aanvulling op de reeds bestaande website www.antwoordvoorbedrijven.nl⁶, heeft de minister van SZW toegezegd samen met de minister van EZ één digitaal informatie-loket specifiek voor zzp'ers op te zetten dat alle regels en faciliteiten vanuit de overheid overzichtelijk presenteert. Informatie specifiek aan zzp'ers zou kunnen lopen via de bestanden van de Kamers van Koophandel in samenwerking met de gemeenten en organisaties van zelfstandigen. De resultaten van lopend onderzoek kunnen aanleiding zijn voor VNG en Stichting van de Arbeid om de gezamenlijke aanpak te intensiveren. Ook organisaties van zelfstandigen kunnen worden betrokken bij initiatieven om meer bekendheid te geven aan de Bbz-regeling.

2. Meer samenwerking op regionaal niveau

In een groeiend aantal regio's vindt samenwerking plaats om de dienstverlening aan zelfstandigen te versterken (zie kader). Volgens de VNG is de trend van regionale samenwerking voor het opbouwen van kennis en ervaring alsmede voor de kostenbesparing noodzakelijk en zou deze meer gestimuleerd (en beloond) moeten worden.

Meer intergemeentelijke samenwerking bij dienstverlening aan zelfstandigen

In een groeiend aantal regio's hebben gemeenten besloten deskundigheid en dienstverlening op regionaal niveau te bundelen om daarmee duidelijk herkenbaar te zijn voor ondernemers. Het betreft samenwerkingsverbanden voor de uitvoering van het Bbz en aanverwante regelingen. Groepen gemeenten werken daarbij samen met

⁶ Deze website geeft informatie over alle relevante regels, vergunningen, subsidies en belastingen voor bedrijven en ondernemers.

KvK's, ROC's, hogescholen en adviesbureaus. Er vindt over en weer verwijzing plaats. Die samenwerkingsverbanden zijn de afgelopen jaren succesvol geweest. Ter illustratie twee voorbeelden.

Het Zelfstandigenloket Flevoland (ZLF)

Het ZLF is gevestigd in het gebouw waar ook de Kamer van Koophandel haar loket heeft. Het ZLF is op een dusdanige wijze vormgegeven dat de cliënten niet het gevoel krijgen bij de sociale dienst te komen. De ervaring van een aantal gemeenten was dat op het Werkplein niet voldoende specifieke kennis c.q. attitude aanwezig is om ondernemers adequaat van dienst te zijn. In Flevoland wordt ook samengewerkt met de provincie om het ZLF door te ontwikkelen naar een breed Ondernemerspunt Flevoland, met daarin ondergebracht verschillende activiteiten voor ondernemers zowel vanuit het economische perspectief als de sociale zekerheid. Ondernemerspunt Flevoland wordt daarmee het feitelijke en virtuele ondernemersloket voor alle (pre)starters in Flevoland en voor scholingsactiviteiten voor jongeren op het gebied van ondernemen. Eenheid in de informatievoorziening staat centraal. Het ondernemerspunt richt zich op drie thema's, die zijn vastgesteld op basis van een inventarisatie van startersactiviteiten. Het gaat om onderwijs en ondernemerschap, verbetering van de startersinfrastructuur en bijzondere doelgroepen. Er is speciale aandacht voor ondernemers twee jaar na hun start, omdat dat doorgaans een gevoelige periode in de bedrijfsvoering blijkt te zijn.

Regionaal Orgaan Zelfstandigen (ROZ) Twente en het actieplan zzp'ers

Een voorbeeld van samenwerking waarbij ook de Werkpleinen betrokken zijn is het 'Actieplan zzp'ers' van ROZ Twente. De ondernemersadviseurs van ROZ zijn dagelijks aanwezig op drie Werkpleinen in Twente. Wanneer zzp'ers in problemen zich melden bij het Werkplein voor ondersteuning in de inkomenssfeer, werk of een uitkering, dan wordt men eerst doorverwezen naar ROZ Twente. De ondernemersadviseurs gaan dan na of de zzp'er door aanpassing en intensivering van zijn/haar ondernemingsplan tot een levensvatbaar bedrijf kan komen. Daarvoor worden enkele middelen ingezet c.q. gecombineerd zoals cursussen en workshops 'acquireren door netwerken', het toevoegen van een coach, introductie in netwerken van zzp'ers en aanvullende financiering (Bbz). In overleg met het Werkplein wordt, indien nodig, tevens gekeken naar de mogelijkheid van parttime werken in loondienst als inkomensaanvulling voor de ondernemer en/of zijn of haar partner.

Met het oog op de gewenste samenwerking op regionaal niveau zouden gemeenten in de eerste plaats onderling meer gebruik kunnen maken van elkaars kennis en ervaringen van het gemeentelijk ondersteuningsbeleid. Gezien de specifieke deskundigheid die vereist is voor het uitvoeren van gemeentelijke zelfstandigenregelingen, zou de juridische constructie van centrumgemeente zinvol kunnen zijn om een adequate dienstverlening te borgen. Centrumgemeenten zouden intensief kunnen worden ingezet voor de opbouw en het onderhouden van netwerken met onder meer accountants en administratiekantoren en het verbeteren van de samenwerking met intermediairs met als doel tijdige doorverwijzing. Bijzonder aandachtspunt in de regionale samenwerking lijkt de optimalisatie van de samenwerking met UWV-WERKbedrijf.

3. Optimaal gebruik van beleidsruimte in het Bbz

In het Bbz staat het individualiseringsbeginsel centraal. Dit betekent dat in de wet- en regelgeving kaders zijn aangegeven en dat gemeenten de vrijheid hebben om rekening te houden met de individuele omstandigheden. De uitvoering van het Bbz verschilt daardoor per gemeente. Sommige gemeenten voeren de regeling op een strikte wijze uit (bijvoorbeeld vanwege de beperkte personele capaciteit of materiekennis), terwijl in andere gemeenten sprake is van een ruimere invulling van de beleidsvrijheid (waaronder de uitleg van het begrip levensvatbaarheid of de toepassing van het urencriterium, zie kader hieronder). Verschillende gemeenten bieden bovendien extra ondersteuningsmogelijkheden aan, zoals het organiseren van netwerkbijeenkomsten of het aanbieden van begeleiding of coaching.

De VNG stelt vast dat gemeenten behoefte hebben aan voorlichting hoe de huidige Bbz-regeling coulanter, maar binnen de regels van de accountancy, kan worden uitgevoerd. Eenzelfde signaal heeft ZZP-Nederland tijdens de hoorzitting gegeven, die de SER heeft georganiseerd in het kader van de voorbereiding van het advies.

Levensvatbaarheidstoets en urencriterium

Voorbeelden van verschil in uitvoering van het Bbz zijn te vinden in de toepassing van de levensvatbaarheidstoets en van het urencriterium.

Levensvatbaarheidstoets

Voorwaarde voor een beroep op het Bbz is dat het bedrijf na de bijstandsverlening levensvatbaar moet zijn. Dat wil zeggen dat het inkomen uit het bedrijf, eventueel aangevuld met andere inkomsten, (uiteindelijk weer) voldoende oplevert voor de zelfstandige en de instandhouding van het bedrijf. De regeling laat gemeenten enige ruimte, die door de ene gemeente creatiever wordt benut dan door de andere.

Daarnaast doet zich volgens ZP-Nederland een knelpunt voor omdat ambtenaren onvoldoende in staat zouden zijn de levensvatbaarheid van het bedrijf in te schatten, waardoor gemeenten zich genoodzaakt voelen om hiervoor externe partijen in te huren tegen zeer hoge kosten.

Urencriterium

Het Bbz bepaalt dat een zelfstandige moet voldoen aan het urencriterium volgens de Wet IB (minimaal 1225 uur per jaar werkzaam zijn in het bedrijf). De crisis kan er, vanwege het geringere aantal opdrachten, toe leiden dat een zelfstandige minder declarabele uren heeft. In de praktijk blijkt bovendien dat bij het huidige urencriterium te weinig rekening wordt gehouden met deeltijdondernemerschap. De minister van SZW heeft erop gewezen dat minder declarabele uren niet per se betekent dat een zelfstandige niet meer voldoet aan het urencriterium. Ook niet-declarabele uren besteed aan zakelijke belangen van de onderneming tellen mee voor het urencriterium, maar kunnen wel moeilijker aan te tonen zijn. Voor zover het gaat om het urencriterium voor de zelfstandigenaftrek, zal de Belastingdienst in 2010 in geval van twijfel enige soepelheid betrachten, aldus de minister^a. In het verlengde van deze souplesse die de Belastingdienst in acht dient te nemen, zouden ook gemeenten bij de toepassing van het urencriterium als voorwaarde voor een beroep op het Bbz een soepeler houding kunnen aannemen.

^a Dit is opgenomen in het besluit van de Minister van Financiën van 8 maart 2010 (Besluit van de Minister van Financiën (2010) DGB2010/1710M).

Volgens de minister van SZW (bij brief d.d. 12 maart 2010) zijn er al veel voorbeelden van gemeenten die zelfstandigen actief benaderen en bereiken en het budget vanuit het Bbz creatief inzetten. Het is belangrijk dit soort goede voorbeelden breder te verspreiden, zodat alle gemeenten zelfstandigen goed en tijdig kunnen helpen. Het lijkt van belang dat de rijksoverheid (SZW) samen met de gemeenten investeert in voorlichting en het verspreiden van best practices.

Het kabinet kan in overleg met gemeenten bezien op welke wijze gemeenten door het Rijk kunnen worden ondersteund. Overigens kunnen gemeenten ook zelf onderling meer gebruikmaken van elkaars kennis en ervaringen met een goede vormgeving van het gemeentelijk ondersteuningsbeleid. Hiertoe behoort ook een voldoende snelle afwikkeling van aanvragen Bbz. Signalen uit de praktijk wijzen erop dat het hieraan nogal eens ontbreekt.

4. Verruiming toegankelijkheid Bbz

De VNG signaleert dat het Bbz niet beschikbaar is voor bepaalde groepen ondernemers. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om ondernemers met een inkomen op of vlak boven het minimumniveau. Een ander knelpunt dat wordt gerapporteerd is de eis dat pensioenvoorzieningen in de vorm van een lijfrentepolis als onderdeel van het vermogen afgekocht dienen te worden of dat vermogensbestanddelen die in de goede tijden zijn opgebouwd met verlies verkocht zouden moeten worden⁷.

Vanuit de praktijk is een aantal suggesties gedaan om aan deze knelpunten tegemoet te komen.

In de eerste plaats zou meer bekendheid kunnen worden gegeven aan de ruimte die gemeenten binnen de wet- en regelgeving hebben voor een coulante toepassing van de vermogenstoets⁸.

Vanuit de overweging dat het Bbz optimaal moet worden toegesneden op het bieden van tijdelijke ondersteuning van alle zelfstandigen met een levensvatbaar bedrijf, ligt het volgens de raad in de rede om het Bbz zodanig aan te passen dat het verstrekken van bedrijfskapitaal via een rentedragende lening ook mogelijk wordt voor ondernemers met een inkomen op of vlak boven het minimumniveau. De raad maakt hierbij nadrukkelijk onderscheid tussen bijstandverlening in de vorm van inkomensondersteuning en bijstandverlening in de vorm van het verstrekken van bedrijfskapitaal. Een aanvulling van het inkomen tot het minimumniveau is niet aan de orde voor ondernemers met een inkomen op of vlak boven het minimumniveau. Het verstrekken van bedrijfskapitaal via een rentedragende lening kan wel van belang zijn voor deze ondernemers, indien dit bijdraagt aan de levensvatbaarheid van het bedrijf en voor zover andere kredietfaciliteiten, die gemeenten kunnen verstrekken, niet voldoen.

De raad onderschrijft de suggestie om (aanvullende) pensioenvoorzieningen buiten beschouwing te laten bij de vermogenstoets⁹. Het betrekken van voorzieningen voor aanvullend pensioen in de vermogenstoets heeft volgens de raad ongewenste, negatieve effecten voor de ondernemer, omdat gedwongen afkoop hiervan finan-

7 Ook de FNV wijst in een brief aan de minister-president (18 januari 2010) op de verplichte afkoop van lijfrentepolissen.

8 In beginsel dienen vermogensbestanddelen, waaronder aanvullende pensioenvoorzieningen, te worden ingezet voor de voortzetting van het eigen bedrijf. Gemeenten kunnen, afhankelijk van de individuele omstandigheden, aanvullende pensioenvoorzieningen echter buiten de vermogenstoets laten.

9 Om ongewenste neveneffecten te voorkomen kan hieraan bijvoorbeeld de voorwaarde worden verbonden dat de pensioenvoorziening minimaal een nader te bepalen periode voor de aanvraagdatum Bbz moet zijn ingekocht.

cieel onevenredig nadelig uitpakt en strijdig is met het grote belang dat de raad toekent aan de opbouw van de oudedagsvoorziening door de ondernemer.

Met betrekking tot de suggestie om bedrijfskapitaal buiten de vermogenstoets te houden, lijkt er sprake te zijn van onbekendheid met de mogelijkheden die de regelgeving reeds biedt. Als het vermogen een bepaalde grens overschrijdt, dan verstrekt de gemeente de bijstand op grond van het Bbz als een lening. Vermogen dat verbonden is aan het bedrijf en/of de eigen woning blijft hierbij echter buiten beschouwing.

5. Verruiming van instrumentarium Bbz

Veel zzp'ers die bij gemeenten aankloppen, kunnen niet meer in hun levensonderhoud voorzien en doen daarom een beroep op het Bbz. Op het moment van aanvraag blijkt dat zij ook baat zouden hebben bij begeleiding van of coaching bij ondernemersvaardigheden. In beginsel behoort het tot de verantwoordelijkheid van de zelfstandige om te zorgen voor (bij)scholing of begeleiding. Een aantal gemeenten ontplooit echter nu al initiatieven om de ondernemersvaardigheden te versterken door begeleiding, coaching, cursussen e.d. Vanuit onder meer het participatiebudget is het mogelijk re-integratievoorzieningen te bekostigen voor iedereen van 18 jaar of ouder (ook voor zelfstandige ondernemers). Andere mogelijke financieringsbronnen zijn gemeentelijke startersfondsen en provinciale of Europese subsidies.

Waar de bestaande mogelijkheden tekortschieten, geeft de raad in overweging om – naar analogie van het begeleidingsinstrument voor starters – een begeleidingsfaciliteit te realiseren met een vergoeding voor de uitvoeringskosten voor gevestigde zelfstandigen met een levensvatbaar bedrijf. Hiermee kunnen zelfstandigen met een laag inkomen via bijvoorbeeld financiële ondersteuning en een juiste training en coaching beter 'gaan draaien'. Een dergelijk begeleidingsinstrument mag echter niet leiden tot concurrentievervalsing. Bovendien dient bij de vormgeving rekening te worden gehouden met het bijstandskarakter van het Bbz.

8.4 Conclusies en aanbevelingen

De raad vindt het van groot belang om de werking van de Bbz-regeling te optimaliseren, zodat deze beter aansluit op de doelstelling om ondernemers in kwetsbare situaties te ondersteunen bij de start of de voortzetting van de onderneming. Op basis van de praktijkervaringen met het Bbz is de raad voorstander van:

- een gezamenlijke aanpak van Rijk, gemeenten, Kamers van Koophandel en organisaties van zelfstandigen om de informatievoorziening en voorlichting aan zelfstandigen over ondersteuningsmogelijkheden te verbeteren;

- het stimuleren van regionale samenwerking om de dienstverlening aan zelfstandigen te versterken;
- het bevorderen van een optimale benutting van beleidsruimte voor gemeenten (onder meer wat de invulling van het levensvatbaarheids criterium en het uren criterium betreft) in aansluiting op de behoeften van zelfstandigen via voorlichting aan gemeenten en het verspreiden van best practices;
- het op onderdelen verruimen van de toegankelijkheid van de Bbz-regeling door bijstandverlening in de vorm van kredietverlening ook beschikbaar te maken voor zelfstandigen met een inkomen op of vlak boven het minimumniveau;
- het buiten de vermogenstoets laten vallen van voorzieningen voor aanvullend pensioen;
- het verruimen van het instrumentarium van de Bbz-regeling met een begeleidingsfaciliteit voor gevestigde zelfstandigen met een levensvatbaar bedrijf indien bestaande mogelijkheden tekortschieten.

9 Arbeidsongeschiktheid

9.1 Inleiding

In de beleidsdiscussie is er veel aandacht voor het arbeidsongeschiktheidsrisico van zzp'ers en de bijbehorende verantwoordelijkheidsverdeling.

In dit hoofdstuk is empirisch materiaal verzameld over het aanbod, het gebruik en de kosten van particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Alvorens daar nader op in te gaan zal in paragraaf 9.2 allereerst worden teruggeblikt op de voorgeschiedenis en de WAZ. Vervolgens komen in paragraaf 9.3 de huidige 'reguliere' arbeidsongeschiktheidsverzekeringen aan bod. Daarbij zal de inhoud van de verschillende producten (de aanbodkant van de markt) en de ontwikkeling van de verzekeringsmarkt na 2004 aan bod komen. In paragraaf 9.4 worden alternatieve regelingen, zoals de vrijwillige voortzetting van de WIA-verzekering en de vangnetverzekering voor moeilijk verzekerbare zelfstandigen, en het publieke vangnet behandeld. Paragraaf 9.5 beschrijft het gebruik van de verzekeringen (de vraagkant van de markt) en de factoren die daarop van invloed zijn. Tot slot volgen in paragraaf 9.6 conclusies en aanbevelingen.

9.2 Terugblik

De overheid is lange tijd verantwoordelijk geweest voor de afdekking van het arbeidsongeschiktheidsrisico. Met de invoering van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswetverzekering (AAW) in 1976 waren alle werkenden, inclusief zelfstandigen en jonggehandicapten, verplicht collectief verzekerd tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico. In de jaren negentig komt deze verantwoordelijkheidsverdeling onder druk te staan. De kosten en gevolgen van het ziekte- en arbeidsongeschiktheidsrisico worden in mindere mate opgevangen door de 'maatschappij', maar meer toebedeeld aan de individuele werkgever of werknemer¹. Bij het ziekterisico krijgt deze verschuiving van publiek naar privaat vorm via de vervanging van de Ziektewet door de loondoorbetalingsplicht bij ziekte in 1996 en de uitbreiding daarvan in 2004. Bij het risico op arbeidsongeschiktheid gaat het onder meer om de invoering van de WIA in 2006.

De AAW is in 1998, gelijktijdig met de invoering van de Pemba, vervallen. Voor zelfstandigen kwam hiervoor de WAZ in de plaats. Dit was een verplichte verzekering

1 Fluit, P. (2001) *Verzekeringen van solidariteit*.

tegen arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen. De uitkering bedroeg bij volledige arbeidsongeschiktheid maximaal 70 procent van het brutominimumloon (bij een lager inkomen bedroeg de uitkering 70 procent van het gerealiseerde inkomen) na een wachttijd van een jaar. Daarnaast voorzag de WAZ in een dekking voor een zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor zelfstandigen.

In 2004 is de toegang tot de WAZ afgesloten². Ten grondslag aan dit besluit lag onder meer de constatering van het kabinet dat onder zelfstandigen geen behoefte bestond aan een verplichte publieke arbeidsongeschiktheidsverzekering in de vorm van de WAZ. De inkomenssolidariteit werd als te groot ervaren en de premie als te hoog in relatie tot de uitkering. Bovendien was er een alternatief voorhanden, in de vorm van private arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Afschaffing bood volgens het kabinet meer keuzevrijheid, inclusief de mogelijkheid om geen verzekering te sluiten³. De vraag die in de beleidsdiscussie veelvuldig wordt gesteld is of deze verantwoordelijkheidstoedeling efficiënt en rechtvaardig is.

Eenzijds wordt gesteld dat een deel van de zzp'ers zich qua arbeidsrisico's niet of nauwelijks onderscheidt van werknemers en dat een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering daarom, net als voor werknemers, voor de hand ligt. Als nadeel van de huidige verantwoordelijkheidsverdeling wordt genoemd dat circa de helft van de zelfstandig ondernemers geen verzekering heeft afgesloten. Deze ondernemers maken in het geval van arbeidsongeschiktheid uiteindelijk gebruik van de algemene of bijzondere bijstand. Bovendien zouden de kosten van de verzekeringen op de private markt te hoog zijn en zou de toegankelijkheid van de verzekeringsmarkt onvoldoende zijn gewaarborgd voor zelfstandigen met gezondheidsproblemen, oudere zelfstandigen en zelfstandigen met een risicovol beroep. Volgens deze redenering kan met een verplichte verzekering (meer) inkomenssolidariteit worden gerealiseerd en is het aldus mogelijk de toegankelijkheid te garanderen omdat de verzekeringsplicht is gekoppeld aan een acceptatieplicht.

Anderzijds wordt gesteld dat een deel van de ondernemers zelf de verantwoordelijkheid wil en kan nemen voor het wel of niet afdekken van het arbeidsongeschiktheidsrisico⁴. De zelfstandig ondernemer kan rationele overwegingen hebben om

2 De afschaffing van de WAZ in 2004 betekende ook de afschaffing van de zwangerschapsdekking voor zelfstandigen. Per juni 2008 is weer een collectieve en verplichte zwangerschaps- en bevallingsverlofregeling ingevoerd, de ZEZ (Zelfstandig en Zwanger) regeling.

3 Tweede Kamer (2009-2010) 32 135 *Evaluatie van de Wet einde toegang verzekering WAZ*, nr. 1, Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 14 september 2009.

4 Zo blijkt uit een mini-enquête dat 65 procent van de 142 respondenten tegen een verplichte collectieve AOV voor zelfstandigen is (PZO mini-enquête arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, 30 juni 2010).

geen verzekering af te sluiten (bijvoorbeeld voldoende eigen vermogen, een partner met inkomen, een inkomen uit loondienst of onvoldoende inkomen om te verzekeren). Als de zelfstandig ondernemer het arbeidsongeschiktheidsrisico wel wil afdekken, dan past daarbij keuzevrijheid en maatwerk ten aanzien van de wijze waarop het risico wordt afgedekt (hoogte verzekerd bedrag, uitkeringsduur, arbeidsongeschiktheids criterium, etcetera). Volgens deze redenering zouden eigen verantwoordelijkheid, keuzevrijheid en maatwerk zich niet verhouden met een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen.

9.3 Aanbod van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen

Vanaf 2004 is de zelfstandig ondernemer zelf verantwoordelijk voor het al dan niet verzekeren van zijn arbeidsongeschiktheidsrisico. Hij kan daartoe op de private verzekeringsmarkt een arbeidsongeschiktheidsverzekering (AOV) afsluiten of de WIA-verzekering op vrijwillige basis voortzetten indien hij voorafgaand aan het ondernemerschap werknemer was.

De ‘reguliere’ AOV

De AOV is een individuele verzekering met als doel een periodieke uitkering te verstrekken bij arbeidsongeschiktheid. Deze verzekering is bedoeld voor zelfstandig ondernemers en dga’s. De meest bekende AOV is de vorm waarbij iedere oorzaak van arbeidsongeschiktheid is verzekerd, zowel arbeidsongeschiktheid ontstaan door ziekte als door een ongeval, en die voorziet in een periodieke uitkering tot uiterlijk 65 jaar⁵. Hieronder worden de kenmerken van de reguliere AOV kort toegelicht⁶.

Productkenmerken ‘reguliere’ AOV

Particuliere verzekeraars bieden een grote variëteit aan verzekeringen aan, waarbij de zelfstandige, ook in vergelijking met de werknemer, veel vrijheid heeft om de verzekeringsvoorwaarden mee te bepalen. Er is een aantal ‘schuifjes’ waarmee de verzekerde de voorwaarden en daarmee ook de prijs van de verzekering kan wijzigen:

- 5 De verzekering van arbeidsongeschiktheid kan op twee manieren worden aangeboden: via een sommen- of een schadeverzekering. Bij een schadeverzekering is er een direct verband tussen de geleden schade (inkomensverlies) en het uit te keren bedrag bij arbeidsongeschiktheid. Bij een sommenverzekering wordt dit directe verband losgelaten en wordt het verzekerde bedrag uitgekeerd ongeacht het feitelijke inkomensverlies. Zie: Wielink, J. (2009) *De ondernemer en het risico van arbeidsongeschiktheid*.
- 6 De informatie voor dit productoverzicht is door het Verbond van Verzekeraars aangeleverd.

- *Oorzaak van arbeidsongeschiktheid* – De meest bekende AOV is de vorm waarbij iedere oorzaak van arbeidsongeschiktheid is verzekerd. Daarnaast bestaan er mogelijkheden om bepaalde aandoeningen, bijvoorbeeld psychische aandoeningen, uit te sluiten in ruil voor een lagere premie. Ook zijn er verzekeringen, die alleen ernstige ziektes/aandoeningen verzekeren ('critical illness'-verzekeringen) of alleen arbeidsongeschiktheid die het gevolg is van een ongeval. Tot slot zijn er ook combinaties mogelijk, bijvoorbeeld de combinatie van 'ernstige ziekte' en 'ongeval'.
- *Arbeitsongeschiktheids criterium* – De meest voorkomende criteria voor de beoordeling van arbeidsongeschiktheid zijn beroepsarbeidsongeschiktheid, passende arbeid en gangbare arbeid^a. Volgens cijfers van het Verbond van Verzekeraars kiezen de meeste zelfstandigen voor beroepsarbeidsongeschiktheid. Dit is de duurste vorm van verzekeren, omdat bij de beoordeling van arbeidsongeschiktheid alleen gekeken wordt naar de mogelijkheden om het eigen beroep te blijven uitoefenen. Indien dat niet mogelijk is, is er sprake van arbeidsongeschiktheid. Bij passende arbeid of gangbare arbeid als beoordelingscriterium geldt een lagere premie, maar komen ook de mogelijkheden om andere vormen van arbeid te verrichten aan bod, voordat de verzekerde arbeidsongeschikt wordt verklaard.
- *Verzekerd inkomen/bedrag* – De verzekerde kan een lager inkomen verzekeren dan hij daadwerkelijk verdient. Dit is aantrekkelijk als iemand meer verdient dan hij nodig heeft in geval van arbeidsongeschiktheid. Een lager verzekerd inkomen betekent een lagere premie. Er zijn ook polissen in de markt die alleen vaste lasten dekken (bijvoorbeeld de woonlasten), ongeacht het inkomen van de zelfstandige.
- *Indexering* – Om de koopkracht te handhaven kan de verzekerde kiezen om zowel het verzekerde bedrag als de uitkering te laten stijgen met een vooraf gekozen percentage of index, zodat bijvoorbeeld inflatie kan worden gecompenseerd.
- *Uitkeringshoogte* – De uitkering is gekoppeld aan de mate van arbeidsongeschiktheid. Dit gebeurt aan de hand van een uitkeringstabel. Iemand kan ervoor kiezen om pas vanaf een bepaald percentage arbeidsongeschiktheid (bijvoorbeeld 45 procent) recht op uitkering te verkrijgen tegen een lagere premie. Dit is aantrekkelijk voor mensen, die verwachten dat zij bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid (in dit voorbeeld minder dan 45 procent) zelf in hun inkomen kunnen blijven voorzien.
- *Eindleeftijd* – Het is mogelijk de looptijd van de verzekering aan te passen aan de gewenste pensioenleeftijd. Vaak wordt gekozen voor de 65-jarige leeftijd, maar een lagere eindleeftijd (bijvoorbeeld 60 jaar) is ook mogelijk. Hoe lager de eindleeftijd is, hoe lager de premie. Bij zware beroepen kan de verzekeraar soms besluiten maximaal tot 55 of 60 jaar te verzekeren.

- *Uitkeringsduur*– Dit is de maximale periode van de uitkering bij arbeidsongeschiktheid. Standaard is dat de uitkering wordt verstrekt tot de gekozen eindleeftijd, maar de keuze kan ook vallen op een vaste uitkeringsduur (bijvoorbeeld 5 jaar ter overbrugging van de eerste periode van arbeidsongeschiktheid) tegen een lagere premie.
- *Wachttijd*– De wachttijd is de periode na het ontstaan van arbeidsongeschiktheid waarin de verzekerde nog geen uitkering ontvangt. Hoe langer de wachttijd, hoe lager de premie. De verzekerde kan zelf voor een wachttijd kiezen, variërend van 14 dagen tot een jaar of zelfs nog langer.

a In het geval van passende arbeid wordt naar het verleden gekeken, bijvoorbeeld naar wat voor opleiding iemand heeft gedaan of wat zijn of haar arbeidsverleden is, terwijl bij gangbare arbeid naar de toekomst wordt gekeken, wat iemand bijvoorbeeld nog kan doen gezien zijn krachten en bekwaamheden en wat de verzekerde hiermee kan verdienen.

Marktontwikkelingen

Na de afschaffing van de WAZ in 2004 is de markt voor AOV's gegroeid. In de markt van AOV's voor zelfstandig ondernemers en dga's ging in 2008 ongeveer 1,8 miljard premies om (informatie verstrekt door Verbond van Verzekeraars). In 2003 ging er nog 1,1 miljard premie om⁷. Volgens het Verbond van Verzekeraars hebben ten tijde van de afschaffing van de WAZ veel verzekerden ervoor gekozen om zich extra bij te verzekeren. In het algemeen hebben verzekeraars dit gedaan zonder opnieuw te keuren. Daarnaast zijn er nieuwe klanten bijgekomen.

Bovendien zijn particuliere verzekeraars na de afsluiting van de toegang tot de WAZ een grotere variëteit aan arbeidsongeschiktheidsverzekeringen gaan aanbieden. Naast de reguliere arbeidsongeschiktheidsverzekeringen zijn er onder meer instap-producten op de markt gekomen waarbij de looptijd en risicodefinitie ingeperkt zijn ten opzichte van bestaande, meer uitgebreide dekkingen.

Zo bieden de meeste verzekeraars polissen aan met een dekking, die vergelijkbaar is met de WAZ (verzekerd bedrag op minimumniveau) en/of polissen met een kortere uitkeringsduur of polissen die alleen ongevallen of bepaalde ernstige ziekten dekken (critical illnesses). Dit soort verzekeringen is aanzienlijk goedkoper dan de reguliere AOV. Er zijn verzekeraars die voor starters budgetproducten aanbieden, die later uit te breiden zijn (zonder of met beperkte medische waarborgen) naar een reguliere AOV.

⁷ Verbond van Verzekeraars; CVS (2007) *De rationele ondernemer: Motieven van zelfstandig ondernemers en dga's om zich te verzekeren tegen het risico van arbeidsongeschiktheid*.

Verzekeren via een koepel

Organisaties die zelfstandigen vertegenwoordigen, bieden hun leden vaak ook (met korting) arbeidsongeschiktheidsverzekeringen aan. De producten zijn vaak niet alleen goedkoper, maar hebben ook voorwaarden die speciaal voor de doelgroep ontwikkeld zijn. Voorbeelden van koepels die hun leden AOV's aanbieden zijn CNV Zelfstandigen, PZO en FNV Zelfstandigen. Zij bieden vaak verschillende producten aan, van budget tot uitgebreid.

Budgetproducten

Een voorbeeld van een budgetproduct is de verzekering, die FNV Zelfstandigen heeft ontwikkeld in samenwerking met een verzekeraar. Het kenmerkt zich door een beperkt verzekerd inkomen en een uitkeringsduur van maximaal twee jaar. De verzekering is daardoor voordeliger en soepeler qua medische acceptatie dan reguliere verzekeringen.

9.4 Alternatieve regelingen

Naast het reguliere aanbod van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen zijn er twee specifieke alternatieve regelingen: de vrijwillige voortzetting van de WIA-verzekering en de door verzekeraars in het leven geroepen vangnetregeling voor moeilijk verzekerbare zelfstandigen.

Vrijwillige WIA-verzekering

Ondernemers, die starten vanuit een dienstverband of werknemersverzekering, kunnen de verplichte WIA-verzekering voor werknemers in vrijwillige vorm bij het UWV voortzetten. De startende zelfstandige moet zich hiervoor binnen 13 weken na inschrijving als zelfstandige aanmelden bij het UWV. Er vindt geen medische keuring plaats.

De hoogte van de WIA-uitkering hangt af van het verzekerd bedrag en van de mate van arbeidsongeschiktheid. Het verzekerde bedrag mag niet hoger zijn dan het maximumdagloon (per 1 juli 2010 187,77 euro). Het arbeidsongeschiktheids criterium is gangbare arbeid. Dit betekent dat er geen rekening wordt gehouden met het huidige beroep, de opleiding en de werkervaring. Indien men meer dan 65 procent kan verdienen van het loon dat een gezond persoon met soortgelijke opleiding en ervaring kan verdienen, dan ontvangt men geen WIA-uitkering.

De hoogte van de premie bedraagt 6,36 procent van het inkomen (verzekerd dagloon). De vrijwillige WIA-verzekering kent een wachttijd van twee jaar. Om deze wachttijd te overbruggen is het mogelijk om een vrijwillige ziekengeldverzekering bij het UWV af te sluiten.

In 2008 hadden ongeveer 19.000 zelfstandigen een vrijwillige ZW- en/of WAO/WIA-verzekering; daarvan bedroeg het aantal WAO/WIA verzekerden 16.300 (UWV cijfers). Dit is een betrekkelijk laag aantal, zeker gezien het feit dat een relatief groot aantal zelfstandigen voor het ondernemerschap werkzaam was in loondienst⁸. Volgens de onderzoekers van de Evaluatie Einde WAZ⁹ heeft dit lage percentage te maken met de relatieve onbekendheid van de vrijwillige verzekering bij zelfstandigen.

Vangnetregeling voor moeilijk verzekerbare zelfstandigen

De vangnetregeling is bedoeld voor zelfstandig ondernemers die door hun gezondheidssituatie niet of onder zeer beperkte voorwaarden gebruik kunnen maken van een reguliere AOV. Het gaat dan om zelfstandigen die worden geweigerd door een verzekeraar of alleen een verzekering kunnen afsluiten met een (extra) medische uitsluiting of een opslag op de premie. Voor deze verzekering geldt een acceptatieplicht: iedereen wordt zonder medisch onderzoek voor de vangnetregeling geaccepteerd.

De regeling is na de afsluiting van de toegang tot de WAZ in 2004 door het Verbond van Verzekeraars in het leven geroepen. Een belangrijke voorwaarde om een vangnetverzekering te kunnen afsluiten is dat de zelfstandige ondernemer binnen drie maanden na inschrijving als zelfstandig ondernemer bij een verzekeraar een offerte moet aanvragen voor een (reguliere) arbeidsongeschiktheidsverzekering. Indien blijkt dat acceptatie op normale condities niet mogelijk is, wordt de vangnetverzekering aangeboden door de verzekeraar waar de reguliere AOV is aangevraagd.

In de vangnetverzekering wordt gangbare arbeid als arbeidsongeschiktheids criterium gehanteerd. De uitkering is gebaseerd op 70 procent van het minimumloon; per 1 januari 2010 is dit bedrag 12.100 euro per jaar. De door het Verbond van Verzekeraars geadviseerde jaarpremie varieert tussen de 2400 en 3000 euro (afhankelijk van risicoklasse).

8 Uit het EIM/Bartels-onderzoek *Zelfstandigen zonder personeel* (2008) blijkt dat het merendeel (71 procent) van de zzp'ers voorafgaand in loondienst was.

9 Jong, P. de [et al.] (2009) *Evaluatie Einde WAZ*.

Per 1 november 2008 is de vangnetregeling verbeterd in overleg met de organisaties van zelfstandigen en de ministeries van EZ en SZW. De verbeteringen bestaan onder meer uit het toevoegen van een dekking voor gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid (vanaf 35 procent arbeidsongeschiktheid) en de verkorting van de wachttijd van twee jaar naar één jaar. Ook werd de verbeterde vangnetverzekering tijdelijk (van 1 november 2008 tot 1 februari 2009) door verzekeraars opengesteld voor alle zelfstandigen. Vanaf deze periode is de aanmeldingstermijn van drie maanden na inschrijving bij de Kamer van Koophandel weer van toepassing. Het gebruik van de vangnetregeling is laag en bedroeg tijdens de campagneperiode ongeveer 3 procent van de aangevraagde verzekeringen¹⁰.

Publiek vangnet: IOAZ en Bbz/WWB

Tot slot kan het algemene, publieke vangnet in de vorm van de IOAZ en de Bbz/WWB relevant zijn voor zelfstandigen die te maken krijgen met arbeidsongeschiktheid.

De Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) is een voorziening voor zelfstandigen tussen de 55 en 65 jaar, die hun bedrijf hebben beëindigd na hun 55^e verjaardag. Deze regeling biedt een inkomensgarantie op het niveau van het sociaal minimum aan oudere zelfstandigen, die hun bedrijf hebben beëindigd, omdat de inkomsten daaruit onvoldoende zijn. Gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid is vanaf 2006 geen grond meer om voor een IOAZ-uitkering in aanmerking te komen.

Bij de IOAZ is een vermogenstoets van toepassing: er wordt rekening gehouden met het financiële voordeel uit het aanwezige vermogen voor zover dit meer bedraagt dan 120.408 euro (bedrag 2010). Van het meerdere wordt vier procent per jaar als inkomen beschouwd en in mindering gebracht op de IOAZ-uitkering. Een bedrag van 114.982 euro (bedrag 2010) is vrijgesteld voor (aanvullende) pensioenvoorzieningen.

Het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) is een vorm van bijstandverlening, gericht op het bieden van minimuminkomenondersteuning aan zelfstandigen. Op grond hiervan ontvangt een zelfstandige tijdelijk een uitkering totdat hij of zij weer in zijn of haar levensonderhoud kan voorzien, waarbij rekening wordt gehouden met inkomsten en vermogen. In hoofdstuk 8 is nader ingegaan op het Bbz.

De Wet werk en bijstand (WWB) is van toepassing als geen beroep kan worden gedaan op een van de hiervoor vermelde bijzondere regelingen. In deze gevallen kan men terugvallen op de algemene bijstand. Deze wordt verstrekt aan iedereen

¹⁰ Jong, P. de [et al.] (2009) *Evaluatie Einde WAZ*.

die regelmatig in Nederland verblijft en die niet over de middelen beschikt om te voorzien in de noodzakelijke kosten van zijn of haar bestaan. De hoogte van de bijstand is afhankelijk van de persoonlijke en financiële omstandigheden van de ondernemer. Er is een vermogenstoets¹¹ en een toets op het inkomen van de partner¹² van toepassing.

9.5 Vraag naar arbeidsongeschiktheidsverzekeringen

Uit verschillende onderzoeken in de afgelopen jaren is gebleken dat ongeveer de helft van de zelfstandigen een verzekering heeft tegen de gevolgen van arbeidsongeschiktheid¹³. Recent onderzoek van het EIM in opdracht van het ministerie van SZW noemt een lager percentage: 20 procent van de zzp'ers verzekert zich tegen ziekte, 36 procent tegen arbeidsongeschiktheid¹⁴. Hierbij past de kanttekening dat laatstgenoemd onderzoek is gericht op de 'nieuwe' zzp'ers (die vooral de eigen arbeid, kennis en vaardigheden aanbieden).

Bij het al dan niet afsluiten van een arbeidsongeschiktheidsverzekering spelen verschillende soorten factoren een rol. Het gaat hierbij onder meer om:

- a. De risico- en gezondheidsperceptie van de ondernemer.
- b. De verzekeringsmotieven, waarbij ook de (perceptie van) betaalbaarheid en toegankelijkheid een rol spelen.
- c. De (objectieve) kenmerken van de ondernemer, zoals leeftijd, inkomen en sector.

a. Risico- en gezondheidsperceptie

Uit de enquête bij de Evaluatie Einde WAZ¹⁵ blijkt dat ondernemers zelf hun kans op arbeidsongeschiktheid overwegend inschatten als klein (57 procent) of neutraal (38 procent). Zo'n 3 procent van de 875 respondenten meent dat zij een grote kans op arbeidsongeschiktheid hebben en circa 1 procent schat de kans op arbeidsongeschiktheid zelfs als zeer groot in. Deze groepen hebben desondanks een relatief lage verzekeringsgraad met respectievelijk 40 procent en 36 procent.

11 Er is geen recht op bijstand indien het vermogen (bezittingen min schulden) meer bedraagt dan 5480 euro voor een alleenstaande of 10.960 euro voor een alleenstaande ouder of gehuwden (bedragen juli 2010).

12 Voor gehuwden en ongehuwd samenwonenden is er pas recht op bijstand als de *gezamenlijke* inkomsten minder zijn dan de *gezamenlijke* bijstandsnorm. Deze norm bedraagt per 1 juli 2010 1304,07 euro per maand netto.

13 Uit onderzoek van het Verbond van Verzekeraars blijkt dat 47 procent van de ondernemers in 2007 een AOV had afgesloten. Dit cijfer komt min of meer overeen met het beeld uit andere bronnen en onderzoeken. Zo komt een mini-enquête op de website van PZO in juni 2010 uit op een percentage van 46 procent.

14 Vries, N.E. de en P.J.M. Vroonhof (2010) *Stand van Zaken Zonder Personeel: Structurele karakterschets van zzp'ers, resultaten meting I, voorjaar 2010*.

15 Jong, P. de [et al.] (2009) *Evaluatie Einde WAZ*.

Ongeveer 12 procent van de ondernemers geeft aan problemen te ondervinden met hun gezondheid. Deze groep is aanzienlijk minder vaak verzekerd (34 procent) dan degenen die geen gezondheidsklachten hebben (46 procent).

Organisaties van zelfstandigen, de Kamers van Koophandel en verzekeraars nemen initiatieven om zelfstandigen informatie te verschaffen over het risico op arbeidsongeschiktheid en de mogelijkheden om dit risico af te dekken.

Gezamenlijke website voor zelfstandigen over arbeidsongeschiktheidsrisico

In november 2010 wordt een website gelanceerd door het Verbond van Verzekeraars, de Kamer van Koophandel, PZO en FNV Zelfstandigen met daarop informatie voor (startende) zelfstandigen over het arbeidsongeschiktheidsrisico en de manieren om zich daartegen desgewenst te verzekeren. De site bevat ook informatie voor zelfstandigen die al een arbeidsongeschiktheidsverzekering hebben afgesloten. Het is de bedoeling om de website in 2011 aan te vullen met informatie over het opbouwen van de oudedagsvoorziening.

b. Verzekeringsmotieven

Bij de afweging om al dan niet een AOV af te sluiten spelen verschillende overwegingen een rol. Veelgenoemde redenen om geen verzekering af te sluiten zijn¹⁶:

- De AOV is te duur.
- De ondernemer denkt dat hij of zij niet arbeidsongeschikt wordt.
- De AOV kan ook later worden geregeld.
- De ondernemer kan terugvallen op het inkomen van de partner.
- De ondernemer is niet afhankelijk van het zelfstandig inkomen (er is voldoende vermogen, of ook inkomen uit loondienst).
- De ondernemer geniet te weinig inkomsten uit de onderneming om zich te verzekeren.
- De ondernemer kan niet worden geaccepteerd door een verzekeringsmaatschappij, vanwege medische redenen.

¹⁶ Wielink, J. (2009) *De ondernemer en het risico van arbeidsongeschiktheid* en PZO-mini-enquête arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, 30 juni 2010.

Betaalbaarheid

De kosten van een AOV worden vaak genoemd als doorslaggevende reden om geen verzekering af te sluiten¹⁷. Uit de enquête in de Evaluatie Einde WAZ¹⁸ blijkt in 2009 60 procent (684 respondenten) een AOV te duur te vinden, 12 procent heeft voldoende eigen geld en 14 procent geeft aan dat de partner voldoende verdient voor beiden.

Kosten particuliere verzekeringen

In de Evaluatie Einde WAZ worden de premies berekend via aanbiedingen van een tiental verzekeraars (de aanbiedingen zijn te raadplegen op de website: www.datishetverschil.nl). Uitgegaan wordt van een standaardrisicoprofiel van een zelfstandige met een gemiddeld jaarinkomen van 40.000 euro en een leeftijd van 35 jaar. De standaardpolisvoorwaarden hebben betrekking op een uitgebreide dekking inclusief arbeidsongeschiktheid ten gevolge van zwangerschap:

- Verzekerd inkomen 32.000 euro (80 procent van het jaarinkomen)
- Standaardberoepsklasse 3 (commercieel, beperkte handarbeid)
- Eindleeftijd 65 jaar
- Minimumpercentage 25 procent
- Indexering van de uitkering 2 procent
- Arbeidsongeschiktheids criterium; beroepsarbeidsongeschiktheid.

De premie (een vast bedrag per maand) is het gemiddelde van aanbiedingen van drie verzekeraars. Afhankelijk van de beroepsklasse varieert de maandpremie van 259 tot 567 euro per maand. Deze premie is volledig aftrekbaar van de belasting in box 1.

Premies voor AOV

Klasse	Maandpremie (euro)	In procenten v/h inkomen (percentage)
Klasse 1	259	8
Klasse 2	369	11
Klasse 3	448	13
Klasse 4	567	17

Bron: Jong, P, de [et al.] (2009) *Evaluatie Einde WAZ*; website: www.datishetverschil.nl.

¹⁷ Volgens onderzoek van PZO vindt 49 procent van de 110 respondenten een AOV te duur. In het onderzoek dat in 2006 door TNS NIPO onder 147 zelfstandigen is gedaan, geeft 65 procent van de respondenten aan dat de reden voor het niet-afsluiten van een AOV gelegen is in de kosten van een dergelijke verzekering. Daarnaast geeft ongeveer 20 procent van de niet-verzekerden aan een andere vorm van inkomsten te hebben om een periode van ziekte of arbeidsongeschiktheid te overbruggen, zoals inkomen van de partner, eigen middelen of een verzekering via loondienst. Zie voor een overzicht van de verschillende onderzoeken: de Jong, P. [et al.] (2009) *Evaluatie Einde WAZ*.

¹⁸ Jong, P, de [et al.] (2009) *Evaluatie Einde WAZ*.

In de evaluatie is eveneens gekeken naar een instapverzekering, die ongevallen en ernstige ziekte heeft verzekerd. Voor de 'standaardzelfstandige' bedraagt de maandpremie 241 euro (gemiddelde van de drie aanbiedingen). Volgens de evaluatie leidt een beperking van het verzekerde risico dus met name voor de hogere beroepsklassen tot een substantiële korting op de premie.

Interessant is ook om te zien hoeveel premies (uitgedrukt in procenten van het inkomen) men betaalt voor een (WAZ-vervangende) verzekering die 70 procent van het minimumloon verzekert^a. De premies zijn berekend aan de hand van een standaardrisicoprofiel (man, 35 jaar) en standaardpolisvoorwaarden met een jaar wachttijd, passende arbeid als criterium en met dekking van het zwangerschapsrisico. Uit de tabel blijkt dat hoe hoger het inkomen en hoe lager de premieklasse is, des te lager het premiepercentage uitvalt. In dit opzicht kennen de particuliere verzekeringen een beperkte risico- of inkomenssolidariteit.

Hoogte premie voor AOV van 70 procent van het wettelijke minimumloon

Inkomen (euro)	Verzekerd bedrag (euro)	Premiekl. 1 (percentage)	Premiekl. 2 (percentage)	Premiekl.3 (percentage)	Premiekl. 4 (percentage)
17.899	12.529	5,7	7,3	9,6	10,9
20.000	12.529	5,1	6,6	8,6	9,8
30.000	12.529	3,4	4,4	5,7	6,5
40.000	12.529	2,6	3,3	4,3	4,9
47.802	12.529	2,1	2,8	3,6	4,1

a De premie voor de WAZ bedroeg in 2004 8,8 procent van het inkomen min de WAZ-franchise (13.160 euro).
Bron: De Jong et al. (2009); website: www.datishetverschil.nl.

Ter vergelijking: De werknemer betaalt voor de WIA gemiddeld een premie van 6,36 procent, waarbij aangetekend moet worden dat de dekking op een aantal punten verschilt. Zo kent de WIA een inkomensafhankelijke uitkering (die mede afhangt van de benutting van de resterende verdien capaciteit), geldt er een wachttijd van 2 jaar en vormt gangbare arbeid het arbeidsongeschiktheids criterium.

Acceptatiebeleid en toegankelijkheid

Met betrekking tot de toegankelijkheid van de markt van private arbeidsongeschiktheidsverzekeringen kan worden opgemerkt dat private verzekeraars kandidaat-verzekerden mogen keuren¹⁹ om het risico in te schatten. Indien er sprake is van een

¹⁹ De rechten van de aspirant-verzekerde zijn vastgelegd in de Wet op de Medische Keuringen en de Wet op de Geneeskundige Behandelingsovereenkomst.

verhoogd risico op arbeidsongeschiktheid kan de verzekeraar een premieopslag of een medische uitsluiting aan de verzekering verbinden. In extreme gevallen (wanneer men bijvoorbeeld al ernstig ziek is) kan een verzekeraar de verzekeringsaanvraag afwijzen, omdat ‘de te verzekeren gebeurtenis’ zich al heeft voorgedaan.

De particuliere AOV's voor ouderen en mensen met een gezondheidsrisico

In de hoorzitting is van verschillende kanten (ZZP Nederland, VZZP en EIB) betoogd dat sommige groepen niet verzekeraar zijn in verband met leeftijd of gezondheid. Volgens het EIB zijn er goede particuliere verzekeringsproducten beschikbaar, maar risicoselectie speelt wel een rol en dit drijft de premies ook op. Het EIB weet echter niet hoe groot dit effect is.

Uit de *Evaluatie Einde WAZ*²⁰ blijkt uit de gegevens van een grote verzekeraar dat in 2008 circa 82 procent van de aanvragen zonder meer wordt geaccepteerd. Ongeveer 3 procent van de zelfstandigen die zich wil verzekeren, is geweigerd en ongeveer 8 procent van de aanvragers zet de aanvraag niet door als blijkt dat de verzekeraar aanvullende eisen stelt ten aanzien van de verzekering (opslagen/uitsluitingen)²¹.

Van de aanvragen die wel tot een verzekering leiden, wordt 82 procent zonder meer geaccepteerd, krijgt 5 procent een premieopslag en is er in 13 procent sprake van een (gedeeltelijke) uitsluiting. De zelfstandige ondernemers, die worden geweigerd of zich geconfronteerd zien met opslagen of uitsluitingen, kunnen terugvallen op de eerder genoemde vangnetregeling, indien zij binnen drie maanden na de start van de onderneming een offerte voor een (reguliere) AOV hebben aangevraagd.

c. Kenmerken

De meest relevante kenmerken die van belang zijn voor het al dan niet afsluiten van een verzekering, zijn de leeftijd en het inkomen van de zzp'er en de sector waarin de zzp'er actief is.

Leeftijd

Zowel jongere als oudere zelfstandigen zijn minder vaak verzekerd. Vooral zelfstandigen ouder dan 55 jaar zijn minder dan gemiddeld verzekerd. Uit de enquête in de

²⁰ Jong, P. de [et al.] (2009) *Evaluatie Einde WAZ*.

²¹ Verbond van Verzekeraars; CVS (2007) *De rationele ondernemer: Motieven van zelfstandig ondernemers en dga's om zich te verzekeren tegen het risico van arbeidsongeschiktheid*.

Evaluatie Einde WAZ²² blijkt dat de oudste groep zelfstandigen (55-65 jaar) de laagste verzekeringsgraad heeft; hoewel 20 procent van alle zelfstandigen tussen 55 en 65 jaar oud is, heeft maar 9 procent van de zelfstandigen in deze leeftijdscategorie een verzekering afgesloten.

Als mogelijke verklaring voor de lage verzekeringsgraad van oudere zelfstandigen wordt enerzijds gewezen op de hogere premie, die gerelateerd is aan het hogere risico op arbeidsongeschiktheid, en anderzijds op de relatief grotere welstand bij ouderen (bijvoorbeeld door opgebouwd vermogen). Ook kunnen oudere zelfstandigen in sommige gevallen een beroep doen op andere inkomensbronnen, zoals de IOAZ²³.

Inkomen

Uit onderzoek blijkt dat zzp'ers met een laag inkomen gemiddeld genomen vaker geen voorzieningen treffen dan zzp'ers met hoge inkomens. Daarnaast zijn ook zzp'ers in de hoogste inkomensklassen ondervertegenwoordigd. Uit onderzoek van het Verbond van Verzekeraars blijkt dat de verzekeringsgraad van zelfstandigen toeneemt met het brutojaarinkomen (tot 100.000 euro) en dat de verzekeringsgraad weer afneemt bij een inkomen hoger dan 100.000 euro. De laagste inkomensgroep (0-tot 10.000 euro) kent de laagste verzekeringsgraad (26 procent)²⁴.

De lage verzekeringsgraad van degenen met een laag inkomen kan volgens de onderzoekers van de Evaluatie Einde WAZ²⁵ worden verklaard uit de omstandigheid dat zij vaker terugvalopties hebben, zoals inkomen uit loondienst (naast hun inkomen als zelfstandige) of partnerinkomen. Bovendien kunnen ook de WWB, het Bbz en de IOAZ in deze gevallen soelaas bieden.

Voor hoge inkomens geldt vaak dat zij voldoende reserves hebben opgebouwd om de financiële consequenties van arbeidsongeschiktheid zelf te kunnen dragen.

Sector/beroep

De keuze om een AOV af te sluiten hangt tevens samen met de sector waarin iemand werkzaam is. Het percentage verzekerden is hoger in sectoren met een grotere kans op arbeidsongeschiktheid, zoals bijvoorbeeld de sector transport (75 procent). De zakelijke dienstverlening en overig scoort daarentegen met 29 procent het laagst qua percentage verzekerden²⁶. Recent onderzoek in de bouwsector van EIB wijst uit dat de verzekeringsgraad ook in deze sector met 57 procent hoger is dan gemiddeld²⁷.

22 Jong, P. de [et al.] (2009) *Evaluatie Einde WAZ*.

23 Jong, P. de [et al.] (2009) *Evaluatie Einde WAZ*.

24 Verbond van Verzekeraars; CVS (2007) *De rationele ondernemer: Motieven van zelfstandig ondernemers en dga's om zich te verzekeren tegen het risico van arbeidsongeschiktheid*.

25 Jong, P. de [et al.] (2009) *Evaluatie Einde WAZ*.

26 Verbond van Verzekeraars; CVS (2007) *De rationele ondernemer: Motieven van zelfstandig ondernemers en dga's om zich te verzekeren tegen het risico van arbeidsongeschiktheid*.

27 EIB (2010) *Zzp'ers in de bouw: Marktpositie en vooruitzichten*.

9.6 Conclusies en aanbevelingen

Uitgangspunt van de raad is dat zelfstandigen de keuze hebben om zich te verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid. Betaalbaarheid en toegankelijkheid voor iedereen zijn belangrijke randvoorwaarden.

De raad stelt vast dat zelfstandigen in het algemeen toegang hebben tot een breed assortiment verzekeringen met uiteenlopende dekking en premiehoogte, particulier dan wel publiek. De private AOV voor zelfstandigen biedt over het algemeen een betere prijs en/of aantrekkelijker polisvoorwaarden dan de WIA voor werknemers. Daarnaast kunnen er ook rationele redenen zijn waarom zelfstandigen geen verzekering afsluiten.

Tegelijkertijd constateert de raad echter dat het voor specifieke groepen zelfstandigen lastiger is zich te verzekeren, terwijl zij daar wel een belang bij hebben. Het betreft hier zelfstandigen met een gezondheidsprobleem, oudere zelfstandigen en zelfstandigen met een risicovol beroep. Deze zelfstandigen kunnen te maken krijgen met een afwijzing van de verzekeringsaanvraag, een opslag op de premie of een (extra) medische uitsluiting.

Deze groepen komen in principe in aanmerking voor de vrijwillige WIA-verzekering en de vangnetverzekering voor moeilijk verzekerbare zelfstandigen. Aan deze alternatieve regelingen zijn evenwel belangrijke nadelen verbonden. Zo geldt er een korte aanmeldingstermijn van drie maanden na inschrijving bij de Kamer van Koophandel. Bovendien is er sprake van een relatief ongunstige verhouding tussen premie en dekking. Terwijl de reguliere AOV voor zelfstandigen in het algemeen een betere verhouding tussen prijs en polisvoorwaarden biedt dan de WIA voor werknemers, is dit niet het geval voor de zelfstandige die een vangnetverzekering heeft afgesloten en volledig en duurzaam arbeidsongeschikt raakt. In het geval een zelfstandige zich helemaal niet heeft verzekerd, is hij aangewezen op de WWB. Dan geldt een vermogens- en inkomenstoets.

De groep zelfstandigen is, zoals in hoofdstuk 2 van dit advies is betoogd, gevarieerd van samenstelling. Dat heeft ook zijn betekenis als het gaat om de arbeidsongeschiktheidsverzekering. Een grote groep zelfstandigen is goed in staat zelf te voorzien in een adequate verzekering. Voor een andere groep ligt dat moeilijker. De raad is daarom van mening dat het treffen van een arbeidsongeschiktheidsverzekering weliswaar voor een belangrijk deel een eigen verantwoordelijkheid voor zelfstandigen is, maar hij ziet het tegelijkertijd als een maatschappelijke verantwoordelijkheid dat moeilijk verzekerbare groepen daarin ondersteund worden.

Met betrekking tot de vormgeving van deze ondersteuning pleit de raad voor een mix van private en collectieve voorzieningen die moet leiden tot een dekkend systeem van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen langs de volgende lijnen.

1. Intensiveren voorlichting en versterken van bewustwording

De raad vindt het van groot belang dat zelfstandigen zich vanaf de start van hun ondernemerschap goed bewust zijn van het risico om arbeidsongeschikt te worden en van de mogelijkheden om zich tegen dit risico te verzekeren.

Het belang dat zzp'ers zich tijdig verdiepen in de eigen situatie geldt temeer, omdat zowel een reguliere verzekering als een alternatieve regeling (de vrijwillige verzekering bij het UWV en de vangnetregeling voor moeilijk verzekerbare zelfstandigen), pas tot stand kan komen als de ondernemer daartoe zelf actie onderneemt. Zij moeten daartoe actief worden benaderd en geïnformeerd over het belang van een arbeidsongeschiktheidsvoorziening en de verschillende mogelijkheden voor het afsluiten van een publieke dan wel private arbeidsongeschiktheidsverzekering. De raad ziet hier een belangrijke rol weggelegd voor de Kamers van Koophandel, de verzekeraars en organisaties van zelfstandigen.

2. Vergroten toegankelijkheid en betaalbaarheid alternatieve regelingen

Wanneer een zelfstandige niet, of niet tegen redelijke condities, terecht kan op de reguliere verzekeringsmarkt, heeft hij in principe toegang tot de vrijwillige voortzetting van de WIA of de private vangnetverzekering voor moeilijk verzekerbare zelfstandigen. De raad adviseert bij de evaluatie van de WIA te betrekken in hoeverre aanpassing van deze regelingen een oplossing biedt voor de moeilijk verzekerbare zelfstandigen. Ook de conclusies van de Evaluatie Einde WAZ kunnen hierbij worden betrokken. De raad denkt hierbij aan de onderstaande aanpassingen:

- a. In het eerste jaar na de start van het bedrijf moet een zelfstandige ervoor kunnen kiezen om de WIA vrijwillig voort te zetten en/of een vrijwillige Ziektewetverzekering af te sluiten. Dit laat onverlet dat iedere zelfstandige zich reeds vanaf de start van het ondernemerschap goed bewust moet zijn van de reguliere mogelijkheden om zich te verzekeren voor arbeidsongeschiktheid en zo snel mogelijk na de start van de onderneming op dit punt een keuze maakt.
- b. Indien een zelfstandige na een jaar nog geen reguliere AOV heeft afgesloten en vervolgens wordt afgewezen voor een reguliere verzekering, dient hij nog twee jaar de mogelijkheid te hebben om alsnog de WIA-verzekering op vrijwillige basis voort te zetten. Hij moet daarvoor wel een bewijs van afwijzing kunnen overleggen.

- c. Daarnaast adviseert de raad deze vrijwillige verzekering onder dezelfde condities ook open te stellen voor starters, die niet voorafgaand aan het ondernemerschap werknemer zijn geweest.
- d. Ten aanzien van de private vangnetregeling een oproep te doen aan verzekeraars om de vangnetregeling, waarop nu een beroep kan worden gedaan in de eerste drie maanden na het starten als ondernemer, te verruimen met twaalf maanden teneinde de toegankelijkheid van deze regeling te verbeteren.
- e. Een oproep te doen aan verzekeraars om de private vangnetregeling opnieuw eenmalig voor een periode van drie maanden open te stellen voor bestaande ondernemers, die hun onderneming zijn gestart op of na 1 februari 2009 en zodoende geen gebruik konden maken van een eerdere eenmalige openstelling van de vangnetregeling voor bestaande ondernemers.

3. Aanpassingen publieke vangnet

In samenhang met de voorstellen, die de raad in hoofdstuk 8 (Bijstandverlening zelfstandigen) heeft geformuleerd, bepleit de raad de volgende aanpassingen in het publieke vangnet.

Naar de mening van de raad is voortzetting van de onderneming, ook in een periode van arbeidsongeschiktheid, een primaire doelstelling. In dit perspectief staat de raad positief tegenover aanpassing van het Bbz in de zin dat het verstrekken van bedrijfskapitaal via een rentedragende lening ook mogelijk wordt voor ondernemers met een inkomen op of vlak boven het minimumniveau, als dit bijdraagt aan de levensvatbaarheid van de onderneming. Ook moeten (aanvullende) pensioenvoorzieningen naar de mening van de raad altijd worden uitgesloten van de vermogenstoets. Deze voorstellen zijn uitgewerkt in hoofdstuk 8 van dit advies.

Vanuit het oogpunt van gelijke behandeling adviseert de Raad de toetsingsregels van de IOAZ voor zelfstandigen die ouder zijn dan 55 jaar, aan te passen aan die van de IOAW, die geen vermogenstoets kent.

Ten slotte adviseert de raad dat startende zelfstandigen, die binnen twee jaar²⁸ na de start van hun bedrijf volledig en duurzaam arbeidsongeschikt raken, na een ziekteperiode van een jaar, recht hebben op een geïndividualiseerde uitkering via het Bbz (zonder partner- en vermogenstoets). Vanwege het afwijkende karakter van deze regeling vergt dit een aparte vormgeving, zo mogelijk binnen het Bbz.

²⁸ Deze periode van twee jaar hangt nauw samen met de voorgestelde verlenging van de aanmeldingstermijn voor de vrijwillige WIA-verzekering van het UWV.

Tot slot

De raad beoogt met bovenstaande voorstellen dat er een dekkend systeem van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen tot stand komt, waarbij iedere zelfstandige in staat wordt gesteld om zich, binnen een redelijke termijn, op een adequate wijze te beschermen tegen de financiële gevolgen van arbeidsongeschiktheid. Zolang de in dit advies voorgestelde verbeteringen nog niet tot stand zijn gekomen, blijft het voor de eerder genoemde groepen zelfstandigen lastig om zich adequaat en tegen redelijke condities te verzekeren.

De raad acht het daarom redelijk deze specifiek benoemde groep zelfstandigen bij wijze van overgangmaatregel een 'zachte landing' te bieden indien zij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt raken terwijl zij zich daarvoor redelijkerwijs niet hebben kunnen verzekeren. De raad denkt daarbij aan een uitkering via een nader vorm te geven voorziening, waarbij gemeenten de ruimte krijgen om gedurende een periode van vijf jaar niet te toetsen aan het (partner)inkomen of vermogen. Het gaat hierbij nadrukkelijk om een tijdelijke voorziening, die komt te vervallen wanneer de voorgestelde aanpassingen zijn gerealiseerd en het beoogde dekkend systeem van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen tot stand is gekomen.

10 Pensioen

10.1 Inleiding

In de discussie rond zzp'ers neemt het pensioen een belangrijke plaats in. Het gaat dan om de vraag of de zzp'er voldoende aandacht besteedt aan zijn oudedagsvoorziening en zo ja, of deze oudedagsvoorziening wel afdoende is. Een volgende vraag is of er 'iets' moet worden geregeld waardoor een adequate oudedagsvoorziening van zzp'ers meer zeker wordt gesteld. Zo wordt in de adviesaanvraag de vraag opgeworpen of het overheidsbeleid gericht op werknemers, zelfstandigen en andere werkenden voldoende is toegesneden op de toenemende variëteit in arbeidsrelaties. In dit hoofdstuk staat de oudedagsvoorziening voor zzp'ers centraal. Paragraaf 10.2 begint met een overzicht van beschikbare informatie over de pensioensituatie van zzp'ers en het pensioenbewustzijn van deze groep.

Daarna wordt bezien welke mogelijkheden er voor zzp'ers zijn om een oudedagsvoorziening op te bouwen (paragraaf 10.3).

Paragraaf 10.4 gaat in op de vraag of veranderingen of verbeteringen wenselijk zijn ten aanzien van de (mogelijkheden tot opbouw van een) oudedagsvoorziening voor zzp'ers.

Aangetekend moet worden dat pensioenregelingen voor werknemers in bijna alle gevallen naast een ouderdomspensioen ook een partnerpensioen omvatten. Dit betekent dat de partner bij het overlijden van de pensioendeelnemer recht heeft op een (levenslange) uitkering die (meestal) gerelateerd is aan het (te bereiken) pensioen. In deze paragraaf is afgezien van inkomenszekerheid die samenhangt met een partnerpensioen en het belang daarvan voor de partner van de zzp'er. Wel kan deze partner (onder voorwaarden) aanspraak maken op de Algemene nabestaandenwet (Anw).

10.2 Pensioensituatie en pensioenbewustzijn

Alhoewel er veel discussie is over het pensioen van zzp'ers, is er weinig feitelijke kennis over hoe zzp'ers in hun oudedagsvoorziening (willen) voorzien, hoeveel zij daadwerkelijk opbouwen, wat het resultaat daarvan is en of dit resultaat voldoende is voor een financieel zorgeloze oude dag.

Om de beschikbare gegevens in perspectief te plaatsen volgt in het kader hieronder een zeer beknopte schets van het pensioenstelsel en is tevens de omvang van AOW en het aanvullende pensioen weergegeven.

Pensioenen: de drie pijlers, AOW en aanvullend pensioen

Het Nederlandse pensioenstelsel kent drie pijlers. De eerste pijler betreft de AOW en geldt voor alle ingezetenen. De tweede pijler omvat de collectieve arbeidsgerelateerde pensioenen. In Nederland betreft dit de pensioenen die voortvloeien uit de tussen werkgever en werknemer overeengekomen arbeidsvoorwaarden en de pensioenregelingen zoals deze zijn overeengekomen binnen bepaalde beroepsgroepen. De derde pijler omvat de individuele pensioenvoorzieningen via (producten van) verzekeraars of banken.

Nederland telde in 2008 ongeveer 2,7 miljoen AOW-gerechtigden, aan wie in totaal 26,4 miljard euro werd uitgekeerd.

De pensioenfondsen telden 1,7 miljoen pensioengerechtigden (ouderdomspensioen), aan wie 15,4 miljard euro werd uitgekeerd en daarnaast 0,7 miljoen mensen die recht hadden op een partnerpensioen. Aan hen werd 4,2 miljard euro uitgekeerd.

Van de AOW'ers in Nederland ontving 73 procent een aanvullend (arbeidsgerelateerd) pensioen (mannen 91 procent, vrouwen 60 procent). Daarbij is er een grote variatie en spreiding in de uitgekeerde pensioenen.

Personen met AOW en aanvullend pensioen, 2008 (%)

	totaal	man	vrouw
Met AOW	2.464.000	1.069.000	1.395.000
Met aanvullend pensioen %	73	91	60
Tot e 200 per maand	16	11	21
200 tot 500	18	19	16
500 tot 1000	16	22	11
1000 tot 1500	10	13	5
1500 en meer	15	26	6

Bron: CBS (2008) *Inkomenspanelonderzoek 2008*.

De AOW bedroeg in 2008 (per juli) 1012 euro voor een alleenstaande en 697 euro voor een samenwonende met partner. Het modale inkomen bedroeg in 2008 ongeveer 2400 euro per maand (alle bedragen bruto en zonder vakantiebijslag).

Bron: CBS en DNB.

Oudedagsvoorziening

Uit onderzoek (2006) blijkt dat van de ondernemers 50 procent aan pensioenopbouw doet, naast de AOW¹. Circa 40 procent van de ondernemers bouwt pensioen op via een storting bij een verzekeraar (en ruim 20 procent via beleggingen bij een bank). Van de dga's bouwt bijna 90 procent pensioen op, waarvan het overgrote deel dit doet binnen de eigen bv of een pensioen-bv. De waardeontwikkeling van het bedrijf wordt door zo'n 70 procent van de ondernemers en de dga's beschouwd als een onderdeel van de pensioenvoorziening.

Van de ondernemers verwacht ruim een kwart dat hun pensioen ruim voldoende is als zij 65 jaar oud zijn; 20 procent denkt dat het voldoende is. Eveneens een kwart denkt dat het pensioen onvoldoende zal zijn en bijna een kwart gaat ervan uit dat het pensioen ruim onvoldoende is².

Uit een panelonderzoek door FNV Zelfstandigen blijkt dat maar een zeer klein deel zzp'ers geen enkele aandacht besteedt aan (de opbouw van) een oudedagsvoorziening³. Uit het onderzoek blijkt verder dat zelfstandigen op diverse manieren in hun oudedagsvoorziening voorzien. Men kiest voor lijfrente, opbouwen van privévermogen, opbouwen via het bedrijf en blijven deelnemen aan het pensioenfonds (10 procent). Wat de uitkomst betreft geeft 20 procent van de respondenten aan voldoende pensioen op te bouwen via de gewenste oplossing. 80 procent bouwt geen pensioen op volgens de door hen gewenste oplossing of bouwt onvoldoende pensioen op. Van deze laatste groep geeft driekwart aan dat zij wel meer zouden willen sparen.

Uit onderzoek van het Verbond van Verzekeraars (2007) blijkt dat bijna de helft van de zzp'ers pensioen opbouwt via de derde pijler, maar men treft ook voorzieningen via het eigen huis, de (waarde van de) onderneming, via de vroegere werkgever en door sparen⁴. Ongeveer een kwart doet niet aan pensioenopbouw; 40 procent daarvoor omdat ze er geen geld voor hebben. Van de zelfstandigen meent, volgens dit onderzoek, 60 procent dat men voldoende oudedagsreserve opbouwt, terwijl 15 procent aangeeft dat als men met pensioen gaat de financiële middelen onvoldoende zullen zijn⁵.

1 EIM (2006) *Pensioen van ondernemers: Hoe ondernemers hun pensioen regelen*. Telefonisch onderzoek onder 2000 ondernemers die deel uitmaken van het Beleidspanel EIM (bedrijven tot max. 100 werknemers). De sectoren zorg en landbouw zijn uitgesloten. Recent onderzoek van het EIM (Vries, N.E. de en P.J.M. Vroonhof (2010) *Stand van Zaken Zonder Personeel: Structurele karakterschets van zzp'ers, resultaten meting 1, voorjaar 2010*) bevestigt het beeld dat ongeveer 50 procent van de zzp'ers een reserve opbouwt voor de oudedagsvoorziening.

2 Uit dit onderzoek blijkt tevens dat van de ondernemers 32 procent een nabestaandenpensioen heeft afgesloten en 28 procent een arbeidsongeschiktheidsverzekering.

3 Panelonderzoek FNV Zelfstandigen (2007), niet gepubliceerd.

4 Onderzoek Verbond van Verzekeraars (2007), niet gepubliceerd.

5 Zie ook: SER - Pensioencommissie (2008) *Advies Op weg naar pensioenbewust zijn: De bevindingen van het debat Pensioenbewustzijn*, p. 29.

Pensioen in de hoorzitting

In de hoorzitting die de SER heeft georganiseerd in het kader van dit advies zijn ook aspecten van het pensioen naar voren gekomen.

Daaruit is onder andere naar voren gekomen dat zelfstandigen slechts beperkt pensioen opbouwen. Pensioenvoorzieningen worden niet-toegankelijk en niet-betaalbaar genoemd. Verder is gewezen op de hoge behandelingskosten door verzekeraars en het weinig actieve aanbod van banksparen.

Ook de relatie met de tweede pijler is aan de orde gesteld. Enerzijds in relatie tot het wegvallen van draagvlak bij een veelvuldige overstap naar het zzp-schap. Anderzijds vanwege de consequenties van de doorsneepremie. De doorsneepremie impliceert dat jongeren een actuariael te hoge premie betalen en ouderen een te lage premie. Omdat veelal op wat latere leeftijd voor het zzp-schap wordt gekozen, betekent dit dat zzp'ers wel de relatief hoge premie hebben betaald, maar niet profiteren van de relatief lage premie.

Tot slot is ook gewezen op de fiscale facilitering voor pensioenopbouw, die voor ondernemers beperkter is dan voor werknemers. Bepleit is geen onderscheid te maken in fiscale ruimte voor werknemers en ondernemers.

De feitelijke pensioenuitkeringssituatie van zzp'ers is onbekend. Het aantal zzp'ers is vanaf ongeveer 1999 sterk gaan groeien. Alhoewel veel beginnende zzp'ers wat ouder zijn, 40 à 50 jaar, betekent dit dat de meeste 'nieuwe' zzp'ers nog niet de pensioenleeftijd hebben bereikt. Pas in 2020-2030 zal bekend worden wat het resultaat is van de oudedagsvoorzieningen die deze groep zzp'ers heeft getroffen. Ook over de huidige inkomenssituatie van 65-plussers met een achtergrond als ondernemer (al dan niet met personeel) bestaat geen informatie.

Pensioenbewustzijn

Zzp'ers zijn zelfstandigen en worden uit dien hoofde geacht zelf verantwoordelijk te zijn voor het opbouwen van een oudedagsvoorziening (waaronder pensioen)⁶. Hier is een duidelijk verschil met werknemers. Werknemers nemen voor het over-

⁶ Tweede Kamer (2006-2007) 30 413, nr. 100, p. 9.

grote deel (90 procent) verplicht deel aan een collectieve pensioenregeling die in het kader van het arbeidsvoorwaardenoverleg tot stand is gekomen.

Voor zelfstandigen is er geen sprake van een verplichte deelname, afgezien van enkele specifieke beroepsgroepen. Dit betekent dat voor hen onvoldoende pensioenbewustzijn grotere consequenties heeft dan voor werknemers.

Uit onderzoek blijkt dat er sprake is van een beperkt pensioenbewustzijn bij de Nederlander, zowel werknemer als zelfstandige. Dit vindt zijn oorzaak in onder andere ‘financieel analfabetisme’ en uitstelgedrag. Uit de omvangrijke (gedragseconomische) onderzoeksliteratuur – die met name betrekking heeft op de Verenigde Staten, waar pensioenopbouw (ook voor werknemers) maar zeer beperkt verplicht is – blijkt dat als mensen zelf voor hun pensioen moeten zorgen, zij veelal te weinig pensioen opbouwen⁷.

Het beperkte pensioenbewustzijn wordt ook in een brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer genoemd als een van de redenen waarom zelfstandigen maar een beperkte pensioenopbouw hebben⁸. Als andere redenen worden genoemd dat men de kosten (de prijs) voor pensioenopbouw te hoog vindt, dat men pensioenproducten vaak weinig transparant vindt en onbekend is met de verschillende mogelijkheden van pensioenopbouw en de fiscale facilitering daarvan en dat men de beschikbare middelen vaak liever in het bedrijf investeert dan in een pensioenvoorziening⁹. Deze constatering is ook bevestigd in de hoorzittingen die in het kader van dit advies zijn gehouden.

Belangrijk in dit verband is ook dat mensen in het algemeen weinig zicht hebben op de kosten (en de opbrengsten) van pensioen¹⁰. Het feit dat de pensioenpremie (werkgevers- en werknemersdeel) in 2010 gemiddeld 16,4 procent van de totale salarissom is – wat betekent dat werknemers (gemiddeld) bijna één dag per week voor hun aanvullende pensioen werken – is niet algemeen bekend¹¹. Het is dan ook de vraag of alle zzp'ers zich voldoende realiseren dat pensioenkosten een dergelijke

7 Zie bijv.: Rooij, M. van [et al.] (2009) *Financial Literacy and Retirement Planning in the Netherlands*, Prast, H. (2007) *Complexe producten: wat kunnen ze betekenen en wie moeten ze begrijpen?* en SER - Pensioencommissie (2008) *Advies Op weg naar pensioenbewust zijn: De bevindingen van het debat Pensioenbewustzijn*.

8 Tweede Kamer (2006-2007) 30 413, nr. 100, pp. 3-4.

9 Van een andere orde is de opmerking van organisaties van zelfstandigen dat waardeoverdracht van de tweede naar de derde pijler onmogelijk is. De minister heeft daarvan aangegeven dat een dergelijke waardeoverdracht niet past in het pensioensysteem en dat hij een dergelijke waardeoverdracht niet mogelijk wil maken. Zie Tweede Kamer (2006-2007) 30 413, nr. 100, pp. 3-4 en Tweede Kamer (2008-2009) 31 311, nr. 22.

10 Zie ook: AFM (2010) *Geef Nederlanders pensioeninzicht: Werken aan vertrouwen door dichten van verwachtingskloof*.

11 DNB (2010) *Indexatie pensioenen blijft achter bij loon- en prijsstijging*, p. 31. Voor bedrijfstakpensioenfondsen is de premie gemiddeld 16 procent van de salarissom, bij ondernemingspensioenfondsen bedraagt de premie gemiddeld 23 procent.

omvang hebben als zij spreken over 'te duur', anders dan dat zij naar eigen opvatting sowieso te weinig middelen voor pensioenopbouw hebben.

10.3 Bestaande mogelijkheden voor oudedagsvoorziening

Zoals eerder aangegeven is er zorg dat de zzp'er onvoldoende aandacht besteedt aan zijn oudedagsvoorziening. Daarnaast is er echter ook discussie rond de vraag of de zzp'er voldoende mogelijkheden heeft om een oudedagsvoorziening op te bouwen.

De vraag of de ondernemer/zzp'er voldoende mogelijkheden heeft om een oudedagsvoorziening op te bouwen, is ook in de Tweede Kamer aan de orde geweest. Het kabinet neemt in dezen het standpunt in dat zelfstandigen in hoge mate zelf verantwoordelijk zijn voor het treffen van oudedagsvoorzieningen en dat hierin alleen een rol ligt voor de overheid als er sprake is van evidente knelpunten. Het kabinet concludeert dat zelfstandigen binnen het huidige stelsel verschillende mogelijkheden hebben tot pensioenopbouw in de tweede en derde pijler en dat om die reden nadere overheidsmaatregelen niet direct geboden zijn^a.

a Tweede Kamer (2006-2007) 30 413, nr. 100, pp. 9-10.

In deze paragraaf wordt een inventarisatie gemaakt van de bestaande mogelijkheden voor zzp'ers om een oudedagsvoorziening op te bouwen.

Begonnen wordt met een korte uitleg van de fiscale oudedagsreserve (FOR), als onderdeel van de fiscale ruimte voor de oudedagsvoorziening voor ondernemers. Vervolgens worden de mogelijkheden gezien in de derde en de tweede pijler en ten slotte de overige mogelijkheden om een oudedagsvoorziening te treffen¹².

Fiscale oudedagsreserve

De FOR is een bijzondere voorziening voor IB-ondernemers. Een ondernemer kan, als hij aan het urencriterium voldoet, jaarlijks 12 procent van de winst (met een maximum) toevoegen aan de oudedagsreserve. De FOR voorziet daarmee in een renteloos uitstel van belastingbetaling. Met het geld dat gemoed is met de oudedagsreserve kan de ondernemer een oudedagsvoorziening opbouwen, maar hij kan deze middelen ook in het bedrijf laten of op een andere manier aanwenden. In het laatstgenoemde geval kan de ondernemer echter worden geconfronteerd met het wettelijk voorschrift zijn fiscale oudedagsreserve op te heffen en toe te voegen aan de fiscaal belaste winst.

¹² Voor een uitgebreidere beschrijving van de pensioenmogelijkheden voor zzp'ers in de tweede en derde pijler zie: Dietvorst, G. B. J. en M. R. Visser (2009) *Pensioen ZZP'er is niet zo bijzonder!*

De belaste toevoeging aan de winst is het bedrag waarmee de oudedagsreserve het ondernemingsvermogen bij het einde van het kalenderjaar overtreft indien:

- in het kalenderjaar de onderneming of een gedeelte van de onderneming is gestaakt;
- de ondernemer in het kalenderjaar de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt; en
- de ondernemer in het kalenderjaar en het daaraan voorafgaande kalenderjaar niet aan het uren criterium heeft voldaan.

Mogelijkheden in de derde pijler

Voor particulieren (i.c. voor niet-werknemers) is de derde pijler de gebruikelijke omgeving om, onder voorwaarden, fiscaal gefaciliteerd voorzieningen te treffen voor pensioen.

Vanouds betreft dit de lijfrente. Sinds 2008 kunnen lijfrentes behalve door verzekeraars ook worden aangeboden door banken en beleggingsinstellingen¹³. De premies voor dergelijke lijfrentes kunnen, tot een bepaald maximum, afgetrokken worden van het inkomen en de waarde van de polis wordt niet belast in box 3. De uitkering wordt te zijner tijd wel belast (omkeerregel). De ruimte voor de belastingaftrek van IB-ondernemers is 17 procent van de jaarwinst minus een AOW-franchise en is mede afhankelijk van overigens opgebouwde pensioenrechten.

Niet-gebruikte jaarruimte uit eerdere jaren kan, onder voorwaarden, ook aangewend worden voor pensioenopbouw in een later jaar. Dit laatste wil zeggen dat als door omstandigheden in een bepaald jaar geen pensioen kan worden opgebouwd, dit op een later moment, maar binnen een bepaalde periode, kan worden ingehaald.

Vergeleken met de fiscale ruimte voor pensioen van werknemers en de dga kan geconstateerd worden dat de ruimte voor de IB-ondernemer geringer is¹⁴.

Naast lijfrentes kan (sinds 2008) in de derde pijler ook gekozen worden voor banksparen. Daarbij wordt op een speciale spaarrekening gespaard voor pensioen, of via sparen of via een beleggingsrekening. Ook hiervoor geldt belastingaftrek en vrijstelling in box 3.

Bovengenoemde producten worden door een aantal organisaties van zzp'ers aangeboden aan hun leden waarbij zij, vanwege het collectief, van kortingen kunnen profiteren.

¹³ Er bestaat een verschil tussen een lijfrente afgesloten bij een verzekeraar en bij een bank of beleggingsinstelling. Dit verschil betreft hoofdzakelijk dat bij verzekerde producten veelal het overlijdens- en invaliditeitsrisico is gedekt. Bij banken en beleggingsinstellingen is dit niet het geval.

¹⁴ Watson Wyatt (2006) *Gelijke behandeling van pensioen in werknemers- en ondernemersfeer*.

Mogelijkheden in de tweede pijler

Een kleine groep zzp'ers neemt verplicht deel aan een pensioenregeling in de tweede pijler. Het betreft een aantal vrijberoepsbeoefenaren die vallen onder een verplicht gestelde beroepspensioenregeling. Deze beroepspensioenfonds zijn er voor de openbare apothekers, dierenartsen, fysiotherapeuten, huisartsen, medisch specialisten, loodsen, verloskundigen, tandartsen en tandartsspecialisten, zelfstandige kunstenaars, roeiers in de Rotterdamse haven en notarissen. Daarbij zij aangetekend dat zzp'ers in deze beroepen niet in gelijke mate vertegenwoordigd zijn.

Daarnaast vallen ook zelfstandigen in een aantal beroepen onder de verplichte deelname aan een bedrijfstakpensioenfonds, waarmee deze zelfstandigen dezelfde regeling hebben als werknemers. Dit geldt voor schilders (het schilders-, afwerking- en glaszetbedrijf) en stukadoors (of, preciezer: degenen die als zelfstandige werkzaamheden verrichten op het gebied van de Afbouw of het Natuursteenbedrijf). Zij vallen respectievelijk onder de bedrijfstakpensioenfonds schilders en bouw¹⁵.

Voor een zzp'er die voorheen werknemer was en deelnam aan een pensioenregeling, is het mogelijk deze regeling vrijwillig voort te zetten. De premie die betaald moet worden omvat zowel de werknemers- als de werkgeversbijdrage. Dit voortzetten kan tot maximaal 10 jaar (voor IB-ondernemers) waarvan maximaal 3 jaar met fiscale facilitering¹⁶.

Overige oudedagsvoorzieningen

Uit studies is gebleken dat zzp'ers (ondernemers) op verschillende manieren voorzien in een inkomensvoorziening voor hun oude dag. Naast derdepijlerproducten (pensioen) doen zij dit door te sparen of zelf te beleggen (zonder gebruik te maken van de fiscale facilitering). Daarnaast worden ook de waarde van het bedrijf en de eigen woning als 'pensioen' gezien.

Wat de eigen woning betreft leidt een hypotheekvrije woning tot (relatief) lage woonlasten en daarmee ook tot een beperking van de kosten van levensonderhoud. Daarnaast is het mogelijk door verkoop van de eigen woning geld vrij te maken dat besteed kan worden voor levensonderhoud.

15 Daarbij zijn wel verschillen in de uitvoering. Bpf Schilders werkt met een door de ondernemer, binnen grenzen te kiezen en per 1 januari te veranderen, (jaar)pensioenloon waarop de kwartaalpremie wordt gebaseerd. Bij het Bpf Bouw is de premie voor de zelfstandige gebaseerd op de maandelijkse inkomsten.

16 De tienjaarsperiode geldt niet voor resultaatgenieters. De driejaarsperiode geldt zowel voor IB-ondernemers als voor resultaatgenieters. Zie artikel 54 lid 2 Pensioenwet. Zie m.b.t. de beperking van de fiscale facilitering: Tweede Kamer (2007-2008) 30 413, nr. 103 en Tweede Kamer (2008-2009) 31 311, nr. 22.

De waarde(vermeerdering) van het eigen bedrijf kan ook aangewend worden voor de oude dag. Voor de zzp'ers die vooral hun eigen kennis en vaardigheden aanbieden, is deze mogelijkheid zeer beperkt omdat het eigen bedrijf weinig verkoopbare waarde zal hebben. Voor bedrijven met kapitaal zal er wel een verkoopbaar product zijn.

Bij de eigen woning of het eigen bedrijf als oudedagsvoorziening dient wel bedacht te worden dat de toekomstige waarde van een woning evenals van een bedrijf zich moeilijk laat voorspellen i.c. onzeker is. Bij de eigen woning hangt dit samen met bijvoorbeeld veranderende eisen die aan een woning gesteld worden of een veranderende omgeving (die naast waardestijging ook tot waardedaling kan leiden). Ook de toekomstige waarde van een bedrijf laat zich, door de dynamiek op de markt, lastig voorspellen¹⁷.

Faillissement

Wat het aspect van faillissement en pensioengelden betreft is er verschil in positie tussen zzp'ers en werknemers. Dit betreft enerzijds de mogelijkheid dat de instelling waar de pensioengelden zijn ondergebracht (verzekeraar, bank) failliet gaat. De mogelijkheid van een dergelijk faillissement is niet langer ondenkbaar. De vraag is dan welke positie de voor pensioen bedoelde tegoeden hebben bij de afwikkeling van het faillissement. Ook hier lijkt sprake van een onderscheid met werknemers van wie de pensioenen een preferente positie hebben, terwijl dit niet geldt voor de pensioenvoorzieningen van ondernemers.

Een andere situatie betreft het faillissement van de ondernemer en zijn pensioenvoorziening. Daar blijkt sprake van onderscheid tussen de verschillende producten. Lijfrenteverzekeringen vallen in beginsel buiten het faillissement, terwijl pensioengelden die via banksparen (bancaire lijfrente) zijn afgezonderd binnen het faillissement vallen (zie hiervoor ook hoofdstuk 8, waarin pensioenvoorzieningen met betrekking tot het Bbz aan de orde komen)¹⁸.

10.4 Conclusies en aanbevelingen

In de discussie rond zzp'ers neemt het pensioen een belangrijke plaats in. Het gaat dan om de vraag of de zzp'er voldoende aandacht besteedt aan zijn oudedagsvoorziening en zo ja, of deze oudedagsvoorziening wel afdoende is. Daarnaast speelt ook de vraag of de zelfstandige voldoende mogelijkheden heeft om pensioen op te bouwen.

¹⁷ Zie bijv. Jong, F. de (2009) *Naar een flexibele pensioenregeling voor ZZP'ers*, p. 26.

¹⁸ Zie ook de Invoeringswet titel 7.13 Burgerlijk Wetboek (Eerste Kamer (2009-2010) 31065 A) en het daarin verwerkte amendement-Depla/Blok dat beoogt lijfrentebankspaarrekeningen en lijfrentebeleggingsrechten buiten het faillissement te houden (Tweede Kamer (2009-2010) 31 065, nr. 24).

Vertrekpunt van de raad is dat zelfstandigen zonder personeel primair zelf verantwoordelijk zijn voor de eigen oudedagsvoorziening in aanvulling op de AOW c.q. voor de eigen pensioenvoorziening. Daartoe dienen zij dan wel over de benodigde mogelijkheden te kunnen beschikken om pensioen op te bouwen; mogelijkheden die naar het oordeel van de raad vergelijkbaar dienen te zijn met die van werknemers.

Ook veel zzp'ers zijn van mening dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor hun oudedagsvoorziening. Dit kwam onder andere naar voren in het debat over pensioenbewustzijn dat de raad in 2008 heeft georganiseerd¹⁹.

De eigen verantwoordelijkheid voor de oudedagsvoorziening leidt tot een beperkte pensioenopbouw. Ongeveer 25 à 50 procent doet aan pensioenopbouw en een ten minste even groot percentage verwacht dat het pensioen onvoldoende zal zijn. Als redenen hiervoor worden genoemd: een beperkt pensioenbewustzijn, de hoge kosten van oudedagsvoorzieningen en de behoefte het beschikbare geld te investeren in het eigen bedrijf.

De pensioensituatie van zzp'ers vraagt derhalve om verbetering. In het onderstaande doet de raad daartoe een aantal aanbevelingen die betrekking hebben op de fiscale mogelijkheden, op het pensioenbewustzijn en op een betere benutting van de bestaande mogelijkheden. Daarnaast stelt de raad onderzoek voor naar een tweetal opties waarmee de bestaande mogelijkheden zouden kunnen worden uitgebreid.

Faillissement

Pensioenmogelijkheden voor zzp'ers dienen vergelijkbaar te zijn met die van werknemers. De raad meent dat dit beginsel ook van toepassing zou moeten zijn bij faillissement; dat wil zeggen dat afgezonderd pensioengeld voor zzp'ers net als voor werknemers buiten het faillissement zou moeten blijven.

Fiscaliteit

In de huidige fiscale regels worden ondernemers en werknemers verschillend behandeld wat de opbouw mogelijkheden voor pensioen betreft, in die zin dat de ruimte voor zzp'ers beperkter is dan voor werknemers. De raad meent dat voor een dergelijk verschil in behandeling geen goede grond is en dat de beperktere opbouw mogelijkheden voor ondernemers niet stroken met een beleid gericht op het bevorderen van ondernemerschap. Daarbij zij erop gewezen dat veel van de 'nieuwe'

¹⁹ SER – Pensioencommissie (2008) *Advies Op weg naar pensioenbewust zijn, de bevindingen van het debat Pensioenbewustzijn*, p. 39.

zzp'ers geen kapitaal opbouwen in hun onderneming en in die zin wat het belang van de opbouw van pensioen betreft gelijkenis vertonen met werknemers.

De raad bepleit dan ook dat de fiscale mogelijkheden voor pensioenopbouw onafhankelijk worden van de soort arbeidsrelatie en dat ondernemers materieel dezelfde mogelijkheden krijgen als werknemers.

Daarbij moet wel worden aangetekend dat de thans beschikbare ruimte voor pensioenopbouw hoogstwaarschijnlijk niet de belangrijkste verklarende factor is voor het geringe gebruik dat ondernemers van die ruimte maken.

De gelijke pensioenruimte dient behalve in de derde ook in de tweede pijler ingezet te kunnen worden. Voor de tweede pijler heeft dit thans met name betekenis voor het vrijwillig voortzetten van de werknemerspensioenregeling bij de overstap naar het zzp-schap en de periode van zeven jaar die nu niet gefaciliteerd wordt.

Vergroting pensioenbewustzijn

Omdat de zzp'er zelf verantwoordelijk is voor zijn oudedagsvoorziening, is een voldoende pensioenbewustzijn van groot belang. De praktijk leert echter dat het pensioenbewustzijn beperkt is. De raad benadrukt derhalve het belang van goede voorlichting over de importantie van een oudedagsvoorziening en over de daarvoor beschikbare mogelijkheden, zowel de beschikbare producten als de fiscale mogelijkheden²⁰.

Een belangrijk moment om het belang van een oudedagsvoorziening onder de aandacht te brengen van de zzp'er is de, verplichte, inschrijving bij de Kamer van Koophandel.

De raad bepleit dat de Kamer bij inschrijving de zzp'er (neutraal) informatie verstrekt over het belang van een oudedagsvoorziening (alsmede partnerpensioen) en de mogelijkheden om daarin te voorzien. In dit verband kan ook gewezen worden op de activiteiten die *Pensioenkijker.nl* op dit terrein verricht.

Daarnaast is er een belangrijke taak weggelegd voor de organisaties van zzp'ers en voor brancheorganisaties om hun leden te doordringen van het belang van een (tijdige start met de opbouw van een) oudedagsvoorziening, ze te wijzen op de verschillende mogelijkheden en om eventueel als collectief te functioneren om te komen tot kostenbesparing, dan wel initiatieven te nemen om nieuwe pensioenproducten te (laten) ontwikkelen die (beter) aansluiten op de wensen van zzp'ers.

20 SER – Pensioencommissie (2008) Advies *Op weg naar pensioenbewust zijn, de bevindingen van het debat Pensioenbewustzijn*, p. 39.

Bij pensioenbewustzijn is ook de voorlichting over (bestaande) pensioenproducten en de bestaande fiscale regels met betrekking tot pensioen van belang. Met betrekking tot de bestaande derdepijlerproducten kan worden geconstateerd dat de voorlichting over de aard van het product, over de verwachte opbrengst en over de uitvoeringskosten de afgelopen jaren, mede door wetgeving (bijvoorbeeld: financiële bijsluiter) en maatschappelijke druk, verbeterd is. Verbetering van de informatievoorziening behoeft echter permanente aandacht en deze aandacht dient zich ook uit te strekken naar degenen die zzp'ers informeren en adviseren over bedrijfsvoering, fiscaliteit enzovoorts.

Naast de belangenverenigingen van zzp'ers dient ook de AFM een belangrijke rol te spelen bij het beoordelen van de kwaliteit van de geboden informatie en de aangeboden producten.

De prijs van pensioen

Besef van de kosten van pensioen is ook een belangrijk onderdeel van pensioenbewustzijn. De hoge kosten worden vaak genoemd als hindernis voor zzp'ers om een voorziening voor de oude dag te treffen. Daarbij zij als eerste opgemerkt dat een oudedagsvoorziening uit de aard der zaak duur is; werknemers werken bijna een dag in de week voor hun aanvullende pensioen.

Door ook andere voorzieningen te treffen dan 'pensioen' zoals een eigen huis, de waarde van het bedrijf en 'vrije' besparingen kunnen de pensioenkosten worden verlaagd. Daarbij zij echter aangetekend dat deze overige voorzieningen niet voor alle zzp'ers mogelijk zijn (waarde bedrijf) en dat zij ook een grote onzekerheid kennen wat de toekomstige waarde betreft.

De raad onderkent dat geld opzijzetten voor de oude dag in de vorm van een pensioenvoorziening kan conflicteren met het aanwenden van geld voor investeringen of het vormen van een buffer voor periodes met geen of weinig opdrachten. Spaarproducten kunnen beide doelen dienen, zij het dat de oudedagscomponent dan uit de aard der zaak onzeker is.

Uitbreiding van de levensloopfaciliteit (met ruime bestedings- en afkoopmogelijkheden) naar zelfstandigen kan hier wellicht enig soelaas bieden.

Beter benutten derde pijler

Zzp'ers kunnen door als collectieven te opereren beter gebruikmaken van de mogelijkheden die de derde pijler biedt. Dit kan bijvoorbeeld door collectieve inkoop, zoals nu al door organisaties van zzp'ers wordt aangeboden. Hiermee wordt op de 'uitvoeringskosten' bespaard en pensioenproducten kunnen worden aangepast aan de wensen van de betrokken collectiviteiten. Het is in beginsel ook te verwezenlijken

door het aanbieden van (derde pijler) pensioenproducten via bijvoorbeeld een onderlinge waarborgmaatschappij.

Het is echter aan partijen (zzp'ers en hun organisaties) en eventueel anderen om initiatieven te nemen voor gezamenlijke inkoop of om te komen tot verbreding van het aanbod aan individuele of collectieve derdepijlerpensioenproducten. In dat verband kan bijvoorbeeld gewezen worden op het recente initiatief van het bedrijfspensioenfonds voor de media (PNO Media) om samen met Media Pensioen Diensten onderzoek te doen naar 'not-for-profit' pensioenproducten voor de vele zzp'ers in de mediasector²¹.

Pensioen in de tweede pijler

Een mogelijkheid om – binnen het huidige wettelijke kader – te komen tot pensioen voor zzp'ers in de tweede pijler is de uitbreiding van de verplichtstelling door bedrijfstakpensioenfonds. Dit naar analogie van het bedrijfstakpensioenfonds voor het Schilders-, Afwerkings- en Glaszetbedrijf, waaraan ook zelfstandig ondernemers binnen de sector verplicht deelnemen.

Het is aan de betrokken fondsen, sociale partners en de betrokken zzp'ers om te bezien of een dergelijke uitbreiding van de verplichtstelling wenselijk is – ook gelet op de belangen van de huidige deelnemers aan het fonds – en of de regeling voor zzp'ers zodanig (flexibel) vorm gegeven kan worden dat het leidt tot een adequate pensioenvoorziening voor de betrokken zzp'ers.

Daarnaast is het voor een deel van de zzp'ers wellicht mogelijk om voor zover zij dat willen en tot een beroepsgroep gerekend kunnen worden, gebruik te maken van de mogelijkheden die de Wet verplichte beroepspensioenregeling biedt om te komen tot een beroepspensioenfonds of tot een uitbreiding van de verplichtstelling van een bestaand fonds. Ook hier geldt dat het initiatief bij de betrokken partijen ligt.

Zzp'ers kunnen gebruikmaken van de vrijwillige voortzetting van de deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds wanneer zij daaraan eerder als werknemer deelnamen. De vrijwillige voortzetting beperkt zich nu tot drie en tien jaar (voor IB-ondernemers). Van de tienjaarsperiode zijn de laatste zeven jaar niet fiscaal gefaciliteerd. De raad is van oordeel dat als de vrijwillige voortzetting 10 jaar kan duren de fiscale faciëring ook gedurende deze 10 jaar van toepassing moet zijn. De raad heeft hiervoor bepleit dat de fiscale ruimte voor pensioen van ondernemers ook aangewend kan worden in de tweede pijler in casu ten behoeve van de vrijwillige voortzetting.

21 Zie: www.pnomedia.nl .

Daarbij is de raad van oordeel dat de vrijwillige voortzetting in beginsel ook langer dan 10 jaar zou moeten kunnen duren. Hij wijst erop dat de huidige 10-jaars periode tamelijk willekeurig tot stand is gekomen. Hij bepleit de mogelijkheid van een langdurige voortzetting, eventueel tot pensioendatum, gebaseerd op werkzaam blijven in de sector en het verleden als deelnemer (werknemer) aan dat fonds. Dit zou betekenen dat werknemers die op latere leeftijd en na de opbouw van een flink aantal pensioenjaren hun werkzaamheden voortzetten als zzp'er, in de gelegenheid worden gesteld om hun gehele pensioen op te bouwen bij een pensioenfonds. De voorwaarden voor voortzetting en de duur daarvan zouden bepaald kunnen worden door de pensioenfondsbesturen. Daarbij zouden ook de mogelijke implicaties van een verlengde voortzetting onderzocht moeten worden.

Onderzoek naar andere mogelijkheden zzp-pensioen

Daarnaast geeft de raad in overweging de huidige pensioenconstellatie op een tweetal aspecten te onderzoeken. Een eerste mogelijke wijziging waarnaar de raad onderzoek wil, betreft de *vrijwillige aansluiting* van zzp'ers (ondernemers) bij bedrijfstakpensioenfonds. Binnen de huidige wetgeving is vrijwillige aansluiting alleen mogelijk voor ondernemingen, meer in het bijzonder ten behoeve van de werknemers bij die onderneming. Vrijwillige aansluiting zou een voortzetting van pensioenopbouw bij een pensioenfonds gedurende langere tijd ook mogelijk maken voor zzp'ers die werkzaamheden verrichten in een andere sector dan waar zij werkzaam waren als werknemer. Daarnaast zou vrijwillige aansluiting voor starters een mogelijkheid bieden tot pensioenopbouw bij een pensioenfonds. Een dergelijke mogelijkheid betekent echter een breuk met de bestaande praktijk. De raad bepleit onderzoek naar deze mogelijkheid en de implicaties hiervan. Dit onderzoek dient betrekking te hebben op onder andere de behoefte bij zzp'ers, de verzekeringstechnische aspecten, de positie en consequenties voor de fondsen en hun deelnemers, de juridische aspecten waaronder gelijke behandeling en mededinging, maar ook op de eventuele consequenties voor het systeem van de tweedepijlerpensioenen, in het bijzonder de verplichtstelling.

Alhoewel de raad begrip heeft voor de wens de mogelijkheden voor zzp'ers in de tweede pijler te verruimen, wijst hij erop dat kenmerken van de tweede pijler de collectieve regeling en verplichte deelname zijn. De derde pijler kenmerkt zich door vrijwilligheid en individuele regelingen en biedt de mogelijkheid voor een grotere diversiteit aan pensioenvoorzieningen dan nu wordt aangeboden.

Toch wordt geregeld de vraag gesteld waarom zzp'ers als werkenden geen gebruik kunnen maken van een pensioenopzet zoals deze geldt voor de arbeidspensioenen

van werknemers en een deel van de zelfstandigen²². Gelet op de vele onduidelijkheden en onzekerheden daaromtrent beveelt de raad aan te onderzoeken of en, zo ja, in welke mate ook voor zzp'ers pensioenvoorzieningen mogelijk gemaakt kunnen worden die vrijwillig zijn, maar verder sterke gelijkenis vertonen met tweedepijlerpensioenen, dat wil zeggen: met een zekere mate van solidariteit in de opbouw en uitkeringsfase.

Het onderzoek zou betrekking moeten hebben op de juridische, (bedrijfs)economische en verzekeringstechnische aspecten van dergelijke producten. Bij het onderzoek zou ook de mogelijkheid van automatische deelname tenzij anders wordt besloten, betrokken moeten worden.

Gelet op het grote belang van het bestaande pensioenstelsel voor werknemers meent de raad dat eventuele wijzigingen in de systematiek goed moeten worden onderzocht op de mogelijke consequenties voor de juridische houdbaarheid voor het systeem.

Resumé

Vertrekpunt van de raad is dat zelfstandigen zonder personeel primair zelf verantwoordelijk zijn voor de eigen oudedagsvoorziening in aanvulling op de AOW c.q. voor de eigen pensioenvoorziening.

De aanbevelingen van de raad ten aanzien van pensioen en zzp'ers laten zich als volgt samenvatten:

- De fiscale mogelijkheden voor pensioenopbouw dienen onafhankelijk te worden van de soort arbeidsrelatie. Ondernemers/zzp'ers dienen materieel dezelfde mogelijkheden te krijgen als werknemers.
- Meer en gerichte inspanning om het pensioenbewustzijn van zzp'ers te vergroten.
- Het beter benutten van de mogelijkheden die de derde pijler biedt voor collectieven.
- Voor de tweede pijler stelt de raad voor dat de vrijwillige voortzetting (nu maximaal 10 jaar) gedurende de gehele periode fiscaal gefaciliteerd moet worden en bepleit hij de mogelijkheid van langduriger voortzetting. Ook wijst hij op de bestaande mogelijkheid van bedrijfstakpensioenfondsen de verplichtstelling uit te breiden zodat ook zzp'ers eronder vallen. Dit vereist betrokkenheid van zelfstandigen.
- Onderzoek naar de implicaties van het mogelijk maken van vrijwillige aansluiting van zzp'ers bij bedrijfstakpensioenfondsen.

22 Zie bijv.: Lecq, F. van der en A. Oerlemans (2009) *Zelfstandigen zonder pensioen*.

- Verder bepleit de raad te onderzoeken of en, zo ja, in welke mate pensioenvoorzieningen voor zzp'ers mogelijk zijn die sterke gelijkenis vertonen met tweedepijlerpensioenen.

11 Mededinging en tarieven

Zzp'ers hebben als ondernemer te maken met de Mededingingswet. Deze beoogt de mededinging tussen ondernemingen te bevorderen. Met het oog hierop bevat de wet een verbod voor ondernemingen op het maken van afspraken die de mededinging beperken en een verbod op misbruik van een economische machtspositie.

Dat zzp'ers onder de Mededingingswet vallen, betekent niet dat elke vorm van samenwerking tussen zzp'ers verboden is. Zo vallen samenwerkingsvormen die de mededinging niet beperken, niet onder het kartelverbod. Verder kent de wet een aantal vrijstellingen van het kartelverbod. De zogeheten bagatelvrijstelling geldt voor afspraken waarbij maximaal acht ondernemingen zijn betrokken met gezamenlijk niet meer omzet dan 5,5 miljoen euro (als zij in hoofdzaak goederen leveren) of 1,1 miljoen euro (in andere gevallen). Recent heeft de Eerste Kamer een wetsvoorstel tot verruiming van de bagatelregeling aangenomen, waardoor de bagatelvrijstelling ook geldt wanneer de betrokken ondernemingen gezamenlijk een marktaandeel hebben van niet meer dan 10 procent. Daarnaast bestaat – onder bepaalde voorwaarden – de algemene vrijstellingsmogelijkheid voor afspraken die bijdragen tot verbetering van de productie of tot bevordering van de technische of economische vooruitgang.

Vermelding verdient verder dat de minister van EZ op basis van de Mededingingswet algemene aanwijzingen kan geven aan de Nederlandse Mededingingsautoriteit.

De toepasselijkheid van de mededingingswetgeving op zzp'ers impliceert dus dat zij onderling beperkt afspraken kunnen maken over te hanteren tarieven. Zij zullen ieder voor zich een tarief moeten bepalen en hierover zo nodig in onderhandeling moeten treden met de potentiële opdrachtgever. Het is nodig dat zij zich daarbij bewust zijn van het belang van een adequate tariefopbouw.

Dat het onder omstandigheden lastig kan zijn voor zzp'ers om voor hun werkzaamheden een redelijk tarief overeen te komen, is onder meer naar voren gebracht tijdens een van de hoorzittingen die in het kader van de voorbereiding van het advies zijn gehouden (zie onderstaand kader).

Tarieven: positie zelfstandigen in de mediasector

De Freelancers Associatie (FLA) betoogt in een position paper dat haar leden behoefte hebben aan een inkomen dat hen in staat stelt de kosten van hun bedrijfsvoering te dragen, de verschuldigde belastingen en premies te betalen, zich te verzekeren (ziektekosten, AOV, aansprakelijkheid, pensioen) en uiteindelijk een netto besteedbaar inkomen over te houden dat vergelijkbaar is met dat van hun collega's in loondienst. Het merendeel van de freelancers bevindt zich echter in een beduidend slechtere positie dan hun collega's met vergelijkbare opleiding, ervaring en verantwoordelijkheden die hun werkzaamheden in loondienst uitoefenen, aldus de FLA. Daardoor kunnen zij vaak alleen terugvallen op de verplichte basisverzekering tegen ziektekosten, zijn zij meestal niet verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid, en bouwen zij slechts in uitzonderlijke gevallen een pensioen op. Van substantiële financiële reserves als buffer voor slechte tijden, zoals die wel voorkomen bij beter betaalde zelfstandige ondernemers in andere branches, is hier al helemaal geen sprake.

De voornaamste verklaring voor de achterstand van freelancers wordt gevormd door het feit dat werknemers in de media over het algemeen goed georganiseerd zijn in vakbonden die verbindende collectieve arbeidsovereenkomsten kunnen afsluiten met de werkgevers, terwijl de freelancer in zijn eentje tegenover zijn opdrachtgever staat. Die opdrachtgever is steeds vaker onderdeel van een groot mediaconcern dat zijn marktmacht gebruikt om eenzijdig de condities te bepalen waaronder de freelancer mag werken. Vaker wel dan niet wordt daar een tarief per woord aan gekoppeld waarvoor het onmogelijk is kwaliteit te leveren en tegelijk een redelijk inkomen te realiseren. In die situatie geldt maar al te vaak: "Voor jou tien anderen."

De inzet van de FLA is er vooral op gericht te bevorderen dat haar leden op dit punt effectiever opereren. Daarom zal zij eerder een training aanbieden in onderhandelingsvaardigheden dan streven naar modelcontracten en tariefafspraken (nog los van bezwaren van de Nederlandse Mededingingsautoriteit NMa). De machtsverhoudingen in de markt kunnen echter zo scheef komen te liggen dat er ruimte ontstaat voor 'wurgcontracten'. Daarom dringt de Vereniging van Schrijvers en Vertalers, waarvan de Freelancers Associatie een afdeling is, er al enige jaren op aan dat organisaties van auteurs bij de voorgenomen uitwerking van het auteurs-contractenrecht toestemming krijgen in collectieve onderhandelingen met organisaties van opdrachtgevers minimumtarieven overeen te komen – aldus de FLA in haar position paper.

Mede ook tegen deze achtergrond is in 2007 in de cao voor remplaçanten bij symfonieorkesten een regeling opgenomen met minimumtarieven die de werkgevers jegens zzp'ers in acht dienen te nemen. De afsluiting van deze cao en de aankondiging om wellicht meer van dergelijke cao's af te sluiten, vormden voor de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) aanleiding om via een visiedocument duidelijkheid te scheppen omtrent de mededingingsrechtelijke toelaatbaarheid van het opnemen van vaste dan wel minimumtarieven voor zelfstandigen in een cao.

In dat verband is relevant dat de Mededingingswet is georiënteerd op de mededingingsregels van het EG-verdrag. Blijkens uitspraken van het Hof van Justitie van de EG bestaat er onder het EG-mededingingsrecht voor sociale partners de nodige vrijheid om afspraken te maken ter realisatie van doelstellingen van sociale politiek. Die ruimte voor dit soort afspraken wordt, naar analogie van het EG-mededingingsrecht, ook door de Mededingingswet geboden. In verband met de bijzondere positie die deze afspraken vanwege hun *sociale doelstellingen* in het mededingingsrecht innemen, zijn die afspraken in de Mededingingswet expliciet vrijgesteld van het kartelverbod. In dat verband is van belang dat een collectieve arbeidsovereenkomst – blijkens de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst – ook aanneming van werk en overeenkomsten van opdracht kan betreffen¹.

De NMa concludeert in haar visiedocument dat het werkgevers en vakbonden in het kader van het mededingingsrecht weliswaar vrijstaat om cao's af te sluiten, maar dat zij in beginsel hierin geen minimumtarieven of vaste tarieven voor zelfstandigen mogen vastleggen. Daarbij tekent zij aan dat een meer specifieke mededingingsrechtelijke beoordeling alleen kan worden gegeven in een individuele casus, waarbij rekening moet worden gehouden met de specifieke omstandigheden waarop een cao of een vergelijkbare overeenkomst betrekking heeft.²

In antwoord op vragen vanuit de Tweede Kamer over de zienswijze van de NMa, wijzen de ministers van EZ en SZW in januari 2008 op de ruimte die de Mededingingswet biedt voor zover het gaat om afspraken die een sociaal doel dienen. Zij menen dat de huidige wetgeving voldoende duidelijkheid biedt om in een concreet geval te bepalen of een collectieve arbeidsovereenkomst onder het mededingingsrecht is toegestaan³.

1 Zie hierover ook: Antwoorden van de ministers van EZ en van SZW van januari 2008 op vragen vanuit de Tweede Kamer over minimumtarieven voor zzp'ers in een cao, in: Tweede Kamer (2007-2008) Aanhangsel van de Handelingen 1159.

2 NMa (2007) *Cao-tariefbepalingen voor zelfstandigen en de Mededingingswet*.

3 Tweede Kamer (2007-2008) Aanhangsel van de Handelingen 1159.

In de beleidsnotitie *Zelfstandigen zonder personeel* (september 2009) wijst het kabinet vervolgens op het belang van een hogere organisatiegraad voor zelfstandigen en constateert het dat het mogelijk is de positie van zzp'ers te versterken door in een cao afspraken te maken over hun arbeidsvoorwaarden. Het kabinet wijst er daarbij op dat artikel 1 lid 2 van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst de werkings-sfeer van de cao uitbreidt tot zelfstandigen. In de praktijk wordt hier echter weinig gebruik van gemaakt. In enkele cao's zijn conform de Wet op de collectieve arbeids-overeenkomst bepalingen opgenomen over de arbeidsvoorwaarden van zzp'ers. Dit voorkomt dat werknemers worden vervangen door goedkopere zzp'ers en de cao als het ware wordt 'uitgehoud', aldus het kabinet in de beleidsnotitie.⁴

In de discussie over minimumtarieven wordt gewezen op de wenselijkheid van een grotere bewustwording onder zelfstandigen van het belang van een adequate tarief-opbouw. Een adequate tarifiering houdt onder meer rekening met de kosten voor benodigde verzekeringen en voorzieningen (bijvoorbeeld pensioen).

De vraag kan worden opgeworpen of oneigenlijke concurrentie op tarieven moge-lijk verband houdt met het feit dat het zzp-schap voor een deel van de zzp'ers niet de belangrijkste inkomstenbron vormt, bijvoorbeeld omdat betrokkenen daarnaast inkomen uit dienstbetrekking genieten. Verder moet worden bedacht dat de mate waarin zich concurrentie op tarieven voordoet, sterk verschilt tussen sectoren. Ook de machtsverhoudingen in een sector, c.q. de aanwezigheid van een aantal grote opdrachtgevers kunnen van invloed zijn⁵.

Over de wenselijkheid van minimumtarieven bestaan onder zelfstandigen uiteen-lopemde opvattingen, met ook duidelijke verschillen tussen sectoren. Vanuit FNV KIEM komen bijvoorbeeld signalen dat de tarieven onder druk staan in de sector kunsten, informatie-industrie en media. Vanuit deze sector is er dan ook een roep om minimumtarieven. Uit een onlangs gehouden mini-enquête van PZO onder zijn leden komt naar voren dat een meerderheid van de geënquêteerde zzp'ers geen behoefte heeft aan minimumtarieven.

Van de beroepsgroepen die over dit onderwerp geënquêteerd zijn, blijken alleen de zelfstandige tolken en vertalers met een kleine meerderheid voorstander van tarief-afspraken⁶.

4 Tweede Kamer (2008-2009) 31 311, nr. 32, p. 11.

5 In dat verband is van belang dat de NMa belast is met het toezicht op concentraties met het oog op het voorkomen van een te grote marktmacht.

6 www.pzo.nl, nieuwsbericht van 31 mei 2010; het aantal respondenten aan de enquête bedroeg 217.

Conclusies

De raad is van mening dat het in beginsel tot de onderhandelingsvrijheid van zzp'ers behoort om zelf hun tarieven te bepalen. Hij acht het gewenst dat zzp'ers zich sterker bewust worden van het belang van een adequate tariefopbouw en voorts dat zij zich daarvan in hun onderhandelingen met opdrachtgevers ook rekenschap geven. Hier ligt nadrukkelijk ook een taak voor hun organisaties, die hen daarbij kunnen ondersteunen en stimuleren.

Naar het oordeel van de raad zijn evenwichtige tarieven in het belang van zowel zzp'ers als van werkenden in loondienst. Tegelijkertijd moet hij vaststellen dat zich op dat punt in bepaalde sectoren of bij bepaalde beroepsgroepen, al dan niet tijdelijk, knelpunten kunnen voordoen. De raad acht in dat verband van betekenis dat de Mededingingswet op een aantal punten ruimte biedt om hieraan tegemoet te komen. Daarbij wijst hij in het bijzonder op de bagatelvrijstelling in de wet en de mogelijkheid voor de minister van EZ om algemene aanwijzingen te geven aan de NMa. De raad acht het gewenst dat zzp'ers op de hoogte zijn van de mogelijkheden die de bagatelvrijstelling hun biedt en adviseert dat zij daarvan desgewenst ook gebruikmaken. Waar de inzet van zzp'ers dreigt te leiden tot onderbieding kunnen cao-partijen bezien of er mogelijkheden zijn om binnen de wettelijke kaders afspraken te maken om oneigenlijke concurrentie te voorkomen. De raad bepleit dat zij relevante organisaties van zelfstandigen hierbij betrekken.

12 Visie van de raad

12.1 Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

De arbeidsmarkt is in beweging. Al jaren neemt het aantal zelfstandig ondernemers in Nederland toe en onder hen is een groeiende groep die als zzp'er opereert. Naast de groep 'klassieke' zzp'ers (met een eigen winkel, landbouwonderneming of vrachtwagen) gaat het daarbij in toenemende mate om 'nieuwe' zzp'ers die vooral de eigen arbeid, kennis en vaardigheden aanbieden. Deze ontwikkeling brengt met zich mee dat een groter wordende groep werkenden arbeid aanbiedt in een andere arbeidsrelatie dan de dienstbetrekking.

Hoewel de zzp'er inmiddels een begrip is, bestaat hiervan geen algemeen toegepaste definitie. Duidelijk is wel dat het gaat om een zeer heterogene groep werkenden. Zzp'ers zijn werkzaam in uiteenlopende beroepen en sectoren en zij vertonen onderling grote verschillen.

Volgens de definitie die de raad hanteert (IB-ondernemers zonder personeel) waren er in 2007 675.700 zzp'ers. CBS-cijfers laten zien dat het aandeel zzp'ers in de werkende beroepsbevolking in de afgelopen 15 jaar is gestegen van ruim 6 procent tot meer dan 8 procent. In vergelijking met andere landen behoort Nederland wat het aandeel zzp'ers betreft tot de middenmoot.

Kenmerken en motieven zzp'ers

Twee derde van de zzp'ers is man, zo blijkt uit de cijfers van het CBS. Zzp'ers zijn gemiddeld ouder dan werknemers; bijna de helft van de zzp'ers is ouder dan 45 jaar. Het overgrote deel van de zzp'ers is eerst werkzaam geweest in loondienst en voor een deel van de zzp'ers geldt dat zij het zzp-schap combineren met arbeid in dienstbetrekking. Qua opleidingsniveau zijn er grote verschillen. Verhoudingsgewijs zijn er onder zzp'ers meer hoogopgeleiden dan onder werknemers.

Ook qua inkomen bestaan er grote verschillen tussen zzp'ers. Uit cijfers van de Belastingdienst blijkt dat voor meer dan 40 procent van de zzp'ers de winst uit onderneming hoogstens 10.000 euro per jaar bedraagt, ongeveer 30 procent van de zzp'ers een winstinkomen heeft dat gelijk of hoger is dan modaal en 10 procent met de onderneming een inkomen realiseert gelijk of hoger dan tweemaal modaal. Een aanzienlijk deel van de zzp'ers (45 procent) heeft ook andere inkomsten, zoals loon of pensioen. Voor ongeveer twee derde van deze groep bedragen deze andere inkomsten meer dan 10.000 euro per jaar.

De raad concludeert dat aan het zzp-schap overwegend positieve motieven ten grondslag liggen, zoals de wens tot zelfstandigheid en flexibiliteit. Dit neemt niet weg dat in beperkte mate sprake is van een gedwongen keuze.

Sociaal-economische betekenis

De raad is van oordeel dat zzp'ers op vele terreinen en in verschillende mate een bijdrage leveren aan de samenleving en de economie en daarmee aan de sociaal-economische dynamiek.

Door de inzet van arbeidscapaciteit en persoonlijke vaardigheden voorziet de zzp'er in behoeften van burgers en bedrijven; hij voorziet daarmee tevens in zijn eigen levensonderhoud. Het zzp-schap biedt ook aan uitkeringsgerechtigden mogelijkheden om via het verrichten van betaalde arbeid deel te nemen aan de samenleving en een inkomen te verwerven, zij het dat dit niet voor elke uitkeringsgerechtigde een realistische optie is. Verschillende onderzoeken laten zien dat de arbeidssatisfactie van zzp'ers hoog is. Dit kan ertoe bijdragen dat mensen meer of langer willen en kunnen blijven doorwerken. Ook het feit dat het zzp-schap flexibiliteit biedt ten aanzien van onder meer werktijden en werkplek, draagt daaraan bij. Via deze flexibiliteit worden voor bepaalde groepen op de arbeidsmarkt de randvoorwaarden voor arbeidsdeelname (zoals aangepaste werktijden, balans tussen arbeid en privé) ingevuld.

De zzp'er creëert eveneens flexibiliteit voor zijn opdrachtgevers. Met het inschakelen van zzp'ers reduceert de opdrachtgever het risico van overcapaciteit. Hierdoor zijn ook meer en andere projecten mogelijk dan zonder de inschakeling van zzp'ers. Netwerken van zzp'ers vormen een manier om vraagoverschotten op te vangen. De keerzijde van deze flexibiliteit is voor zzp'ers dat zij in tijden van crisis een deel van de klappen op de arbeidsmarkt opvangen. In verschillende mate ondervinden zij effecten van de economische crisis, met name als gevolg van een afname van het aantal opdrachten en een neerwaartse druk op de tarieven. Veel zzp'ers reageren hierop door bijvoorbeeld hun werkzaamheden (tijdelijk) aan te passen. Dit neemt niet weg dat er zzp'ers zijn die zich genoodzaakt zien financiële reserves aan te spreken.

De zzp'er zorgt voor zijn eigen werkgelegenheid. Het feit dat de overgrote meerderheid van de zzp'ers niet de bedoeling heeft personeel aan te trekken en dus niet doorgroeit naar werkgeverschap, neemt niet weg dat een relatief klein aandeel van de zzp'ers wel doorgroeit. Omdat er veel zzp'ers zijn, zorgt deze groep na doorgroei

in absolute termen toch voor een substantieel aantal nieuwe arbeidsplaatsen. Onderzoek laat zien dat de kleine bedrijven die hieruit ontstaan, relatief veel werkgelegenheid genereren en in belangrijke mate zorgen voor de groei van het bbp. Ze hebben een specifieke bijdrage in het proces van innovatie. Daarnaast kunnen spin-off-effecten optreden in de bedrijven waarvoor zzp'ers werkzaam zijn.

Verwachte ontwikkelingen

De raad ziet de toegenomen waardering en belangstelling voor het ondernemerschap als een positieve ontwikkeling. Ook in eerdere advisering heeft hij gewezen op de belangrijke bijdragen die ondernemers en hun ondernemingen leveren aan de Nederlandse economie. De opkomst van de zzp'er plaatst de raad in het kader van een bredere ontwikkeling van veranderende arbeidsrelaties en arbeidsverhoudingen. Daarbij kan worden gewezen op de onderliggende trend van flexibilisering van arbeid en van productieprocessen. Ook de individualiseringstrend speelt een rol.

De raad constateert dat zzp'ers in enkele sectoren – zoals de bouwsector – niet alleen in aantal zijn toegenomen, maar ook in verhouding tot de werkenden in de desbetreffende sector. Deze sectoren zien zich geplaagd voor de vraag of en hoe deze ontwikkeling moet doorwerken in bestaande arrangementen voor werknemers in de sector. Naar het oordeel van de raad wijst de stijging van het totale aantal zzp'ers in Nederland echter niet op een duidelijke trend of op een omwenteling op de arbeidsmarkt als geheel. Eerder lijkt sprake te zijn van veranderingen in de samenstelling van de flexibele schil. Zo is het overgrote deel van de beroepsbevolking nog steeds werkzaam als werknemer en hun aandeel blijft voornamelijk constant. De raad verwacht niet dat zich op dat punt in de komende jaren grote veranderingen zullen voordoen.

Gevolgen voor beleid?

De opkomst van de zzp'er leidt tot discussie op uiteenlopende beleidsterreinen. Een belangrijk element in deze discussie vormt het feit dat veel zzp'ers in beginsel vergelijkbare arbeidsrisico's lopen als werknemers terwijl hun socialezekerheidspositie aanzienlijk verschilt.

In dit advies kiest de raad voor een bredere en meer integrale benadering van de positie van de zzp'er en gaat hij in op de fundamentele vraag of het huidige stelsel van arbeidsverhoudingen, fiscaliteit en sociale zekerheid (mogelijk) herziening behoeft met het oog op het waarborgen van de toekomstbestendigheid ervan.

12.2 Definitie zzp'er

De raad dringt aan op een eenduidige definitie van de zzp'er. De definitie moet gelden voor de relevante beleidsterreinen zoals de fiscaliteit, de sociale zekerheid en het burgerlijk recht zodat de zzp'er op deze terreinen dezelfde juridische status heeft. De raad doet een voorstel voor de definiëring van de zzp'er en heeft daarvoor aansluiting gezocht bij het begrip ondernemer zoals de Belastingdienst dat hanteert voor de inkomstenbelasting en zoals dat in de jurisprudentie nader is ingevuld. Daarbij moet worden bedacht dat het ondernemerschap de zzp'er onderscheidt van de werknemer, maar dat zij beiden als aanbieders van arbeid te maken hebben met daaraan verbonden risico's zoals ten aanzien van arbeidsongeschiktheid, arbeidsomstandigheden, ouderdom en scholing. Dit aspect is relevant voor de invulling van het beleid voor zzp'ers op dat punt.

De definiëring die de raad voorstelt omvat een zeer heterogene groep zelfstandigen, onder wie zowel de klassieke als de 'nieuwe' zzp'er. De dga valt buiten de gekozen definitie. Deze keuze doet niet af aan het ondernemerschap van de dga.

De raad definieert de zzp'er als volgt: een ondernemer die geen personeel in dienst heeft, waarbij voor de vaststelling of er sprake is van een ondernemer de volgende – ook door de Belastingdienst in het kader van de inkomstenbelasting gehanteerde – criteria gelden:

- zelfstandigheid bij de inrichting van de eigen werkzaamheden en de uitvoering daarvan;
- het voor eigen rekening en risico verrichten van de werkzaamheden;
- het gericht zijn op en het perspectief hebben op het maken van winst;
- bekendmaking van het ondernemerschap;
- het streven naar meerdere opdrachtgevers.

Daarbij hecht de raad eraan dat er zoveel als mogelijk is reeds vooraf duidelijkheid bestaat over de arbeidsrechtelijke status van de zzp'er c.q. het ondernemerschap, zowel voor de opdrachtgever als voor relevante instanties als voor de zzp'er zelf. De mogelijkheid om op voorhand duidelijkheid te verkrijgen via de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) is hierbij zeer behulpzaam. Bij de toekenning van de VAR door de Belastingdienst spelen de hierboven genoemde criteria een belangrijke rol. In de praktijk kan zich de situatie voordoen dat betrokkene op enig moment door omstandigheden tijdelijk werkzaam is voor één opdrachtgever, waardoor het lastig kan zijn aan te tonen dat sprake is van "het streven naar meerdere opdrachtgevers". Indien dat ertoe leidt dat geen VAR wordt afgegeven, kan dat een belemmering vormen bij het verkrijgen van nieuwe opdrachten. Tegen deze achtergrond bepleit

de raad in dergelijke gevallen het rechtsvermoeden te hanteren dat sprake is van meerdere opdrachtgevers indien er één opdrachtgever is – aantoonbaar door een ondertekende overeenkomst van opdracht of aanneming van werk – en redelijkerwijs valt te verwachten dat in de loop van de tijd meerdere opdrachtgevers worden verworven.

Naar het oordeel van de raad dient het feit dat de zzp'er als ondernemer is gekwalificeerd consequenties te hebben voor de relevante rechtsgebieden, opdat betrokkene op de verschillende rechtsgebieden ook als zodanig wordt aangemerkt.

In het licht van het bovenstaande acht de raad een zorgvuldige toepassing van de criteria voor ondernemerschap van groot belang, evenals een gerichte controle daarop door de Belastingdienst. Bij vermoedens van fraude, zou de controle zich ook moeten (blijven) richten op de opdrachtgever(s). De raad bepleit verder een goede registratie van afgegeven VAR-verklaringen, mede om tegen te gaan dat in de praktijk wordt gewerkt met vervalste verklaringen.

12.3 Beoordelingskader

In het voorliggende advies benadert de raad de verschillende regelingen en arrangementen voor zzp'ers integraal. Een belangrijke vraag daarbij is of de bestaande sociale en fiscale arrangementen voor de verschillende groepen werkenden in evenwicht zijn.

Uitgangspunt is volgens de raad dat sprake moet zijn van een evenwichtige en effectieve mix van faciliteiten en voorzieningen en van rechten en plichten. Tevens is van belang dat het 'pakket' zodanig is ingevuld dat dit zo veel mogelijk neutraal is ten aanzien van de relatie waarin de arbeid wordt verricht.

Een belangrijk aspect betreft de verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van arbeidsrisico's als arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. In de huidige constellatie wordt de zelfstandig ondernemer geacht zelf voorzieningen te treffen voor deze arbeidsrisico's, waar voor werknemers veelal publieke regelingen gelden. De faciliteiten voor zelfstandig ondernemers liggen vooral in de fiscale sfeer.

De vraag naar de wenselijke verdeling van verantwoordelijkheden speelt ook op andere beleidsterreinen zoals bij pensioen (in aanvulling op de AOW) en scholing.

Bij de beoordeling van de verschillende beleidsthema's ten aanzien van zzp'ers, kiest de raad in dit advies voor een benadering die beoogt recht te doen zowel aan

de individuele verantwoordelijkheid van zzp'ers en hun behoefte aan een zekere keuzevrijheid, als aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de sociaal-economische positie van zzp'ers.

Een maatschappelijke verantwoordelijkheid is naar het oordeel van de raad bijvoorbeeld aan de orde wanneer de zzp'er niet de mogelijkheid heeft op individueel niveau onder billijke condities een sociale voorziening te realiseren die vergelijkbaar is met een soortgelijke regeling voor personen met een dienstbetrekking. Een maatschappelijke verantwoordelijkheid is eveneens aan de orde ten aanzien van de bescherming en veiligheid van zzp'ers op de werkplek.

De maatschappelijke verantwoordelijkheid voor de sociaal-economische positie van de zzp'er kan op verschillende niveaus worden gerealiseerd, waarbij steeds de vraag voorligt door welke actoren passende oplossingen tot stand kunnen worden gebracht. Daarbij kan een rol weggelegd zijn voor actoren in de private sfeer zoals organisaties van zelfstandigen, sociale partners en verzekeraars, alsook voor de overheid. Ook het aspect van proportionaliteit is daarbij van belang.

Voor de beantwoording van de vraag hoe passende oplossingen voor gesignaleerde knelpunten kunnen worden gerealiseerd en wie daarbij aan zet zijn, acht de raad ook van belang in hoeverre het daarbij gaat om een problematiek met een bredere maatschappelijke impact. In dergelijke gevallen kan immers op voorhand duidelijk zijn dat oplossingen hiervoor het niveau van het individu overstijgen. In andere gevallen ligt het in de rede eerst te onderzoeken in hoeverre er mogelijkheden zijn de knelpunten langs privaatrechtelijke weg op te lossen, op individueel niveau of bijvoorbeeld via het vormen van collectieven waarbij zzp'ers zich op vrijwillige basis kunnen aansluiten. Een volgend alternatief kan in bepaalde gevallen de optie zijn van het vormen van collectieven met een verplichtend karakter. De optie van een publiek arrangement komt vervolgens in beeld wanneer moet worden vastgesteld dat andere opties geen adequate oplossing bieden.

12.4 Conclusies en aanbevelingen

Fiscale faciliteiten

De raad constateert dat de fiscus verschillende faciliteiten voor ondernemers kent. De effectieve belasting van ondernemingswinst is daardoor lager dan voor looninkomen. Daarbij moet echter worden bedacht dat de fiscale faciliteiten voor zzp'ers er deels op zijn gericht de betrokkenen financieel in staat te stellen om zelf sociale arrangementen te treffen, terwijl daarnaast middelen beschikbaar moeten zijn voor investeringen in de onderneming en voor buffers in minder goede tijden. Naar het oordeel van de raad zijn er geen aanwijzingen voor een onevenredig grote

fiscale facilitering van ondernemerschap. Daarbij is het van belang onderscheid te maken tussen ‘ondernemersfaciliteiten’ en ‘ondernemingsfaciliteiten’.

De raad stelt vast dat regelingen als de zelfstandigen- en de startersaftrek in de loop der tijd zijn uitgegroeid tot instrumenten voor inkomensondersteuning aan ondernemers met lage inkomens. Dit is de reden om deze regelingen als ‘ondernemersfaciliteiten’ te kwalificeren. Het degressieve verloop van de zelfstandigenaftrek moet vooral ook in het licht van inkomensondersteuning gezien worden. Aanpassingen in ondernemersfaciliteiten hebben al snel zeer ongunstige inkomenseffecten voor grote groepen van zzp’ers. De raad stelt echter vast dat desondanks wijzigingen niet uitgesloten zijn. Een belangrijke wijziging acht de raad de inperking van verrekeningsmogelijkheden in de zelfstandigenaftrek met ingang van 2010. Behalve voor startende ondernemers kan de zelfstandigenaftrek niet langer hoger zijn dan het bedrag aan winst. De zelfstandigenaftrek is hierdoor beter geoormerkt voor ondernemers die daadwerkelijk winst maken. Het urencriterium zorgt voor een verdere focus van de ondernemersfaciliteiten.

Het ‘digitale’ karakter (alles of niets) en het gebrek aan harde data bij de Belastingdienst leidt echter tot veel discussie tussen ondernemers en de Belastingdienst over de toepassing en uitwerking van het urencriterium. De raad dringt daarom aan op nader onderzoek naar de mogelijkheden om over te stappen van het urencriterium op een criterium met winst of omzet als basis. Inkomenseffecten moeten hierbij expliciet meegenomen worden. Het voordeel van een criterium op basis van winst of omzet is de betere handhaafbaarheid en de mogelijkheid om in wetgeving in te bouwen dat deeltijdondernemers geleidelijk naar volwaardige ondernemersfaciliteiten toegroeien. In het onderzoek zouden behalve voorstellen voor een absoluut winst- of omzetcriterium ook voorstellen voor een relatief winstcriterium zoals GroenLinks dat eerder dit jaar heeft aangekondigd, meegenomen moeten worden.

Bij regelingen als de energie-investeringsaftrek (EIA) en de milieu-investeringsaftrek (MIA), maar ook bij de aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk en de mkb-winstvrijstelling is de centrale vraag of en hoe de faciliteit een effectieve bijdrage levert aan de welvaart. Daarom kwalificeert de raad deze als ‘ondernemingsfaciliteiten’. Uitgangspunt bij de EIA en de MIA is dat het bevorderen van investeringen van zzp’ers in energiezuinige of milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen een positief effect op de welvaart heeft. Dat geldt ook voor fiscale faciliteiten gericht op innovatie. Anders dan de ondernemersfaciliteiten – die nu een urencriterium hebben – behoeven de ondernemingsfaciliteiten volgens de raad geen drempel. Investeringen in energiezuinige of milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen of innovatie zijn welvaartsverhogend. Het maakt daarbij niet uit of ze door een kleine zzp’er, een hybride onder-

nemer in de avonduren of een grote onderneming worden gedaan. Als voorwaarde voor de aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk zou het (algemene) urencriterium van ten minste 1225 uur losgelaten kunnen worden. Investerings in R&D kunnen dan al vanaf de start van de onderneming fiscaal worden gestimuleerd.

Scholing

Scholing is van belang voor alle werkenden, ongeacht hun positie op de arbeidsmarkt. De praktijk laat echter zien dat zelfstandigen feitelijk minder scholing volgen dan werknemers met een (vast) dienstverband.

Volgens de raad is het wenselijk dat zelfstandigen ten aanzien van scholingsmogelijkheden in een goede uitgangspositie verkeren. Zo moet in elk geval worden voorkomen dat zij daarbij onnodige belemmeringen ervaren, bijvoorbeeld bij de toegang tot scholingsarrangementen en de kosten die gepaard gaan met scholing. In dat verband acht de raad van belang dat scholing zowel een investering in vakmanschap als een investering in ondernemerschap oplevert.

Tegen deze achtergrond acht de raad het wenselijk dat zzp'ers kunnen deelnemen aan sectorale opleidingsfaciliteiten, voor zover er geen geschikte alternatieve opleidingsmogelijkheden voorhanden zijn. Omdat zij niet bijdragen aan de financiering van O&O-fondsen, ligt het in de rede dat zij betalen voor de kosten van faciliteiten waar zij gebruik van maken. De raad beveelt aan dat cao-partijen in de desbetreffende sectoren hiervoor de mogelijkheden creëren.

Daarnaast acht de raad het wenselijk om in aanvulling op scholingsfaciliteiten die beschikbaar zijn via O&O-fondsen te komen tot faciliteiten die de wendbaarheid van werkenden op de arbeidsmarkt vergroten. Daarbij horen opleidingen en trainingen die hen in staat te stellen om desgewenst de overstap te maken naar ondernemerschap. Hier ligt nadrukkelijk een relatie met de bredere discussie over een leven lang leren. Onder verwijzing naar deze discussie en uitspraken van de raad hierover in eerdere adviezen, bepleit de raad om bij de instrumentering van een leven lang leren voor werkenden expliciet rekening te houden met de positie en behoeften van zzp'ers. Dit geldt zowel ten aanzien van de vormgeving van het te kiezen instrumentarium, waarbij onder meer het aspect van vraagsturing relevant is, als ten aanzien van de maatvoering.

Bij opleidingen voor (aankomende) zelfstandig ondernemers, kunnen naast reguliere onderwijsinstellingen zoals de ROC's ook de Centers for Entrepreneurship gelieerd aan verschillende universiteiten en hogescholen, maar ook private onderwijsinstellingen een rol spelen.

Arbeidsomstandigheden

De raad is ten principale van oordeel dat de arbeidsomstandigheden, het beschermingsniveau en de veiligheid op de werkplek voor allen die daar arbeid verrichten gelijk moeten zijn.

Hij stelt vast dat in een aantal sectoren, waaronder met name de bouwsector waar relatief veel zzp'ers werkzaam zijn, sprake is van knelpunten. Zo bestaat binnen de bouwsector dringend behoefte aan een oplossing voor problemen als gevolg van het feit dat de arboregelgeving voor fysieke belasting niet geldt voor zelfstandigen. In dat verband is relevant dat in deze sector de fysieke belasting – met name door tillen – hoog is, waardoor dit een belangrijk arbeidsrisico vormt.

Vooraf gegeven de toegenomen dynamiek op de arbeidsmarkt en de toenemende variëteit in arbeidsrelaties, acht de raad het van belang na te gaan of er aanleiding is de werkingssfeer van de arboregelgeving op onderdelen uit te breiden naar zelfstandigen. Mede ook gelet op de complexiteit van dit bredere vraagstuk, zal de raad hierover een afzonderlijk advies uitbrengen. Hij is gestart met de voorbereiding en verwacht het advies nog dit jaar uit te kunnen brengen.

Bijstand

De raad acht het gewenst dat het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) beter aansluit op de doelstelling om gevestigde zelfstandigen bij tijdelijke financiële problemen in staat te stellen hun werkzaamheden voort te zetten en om startende zelfstandigen op weg te helpen. Gelet op de ervaringen met de regeling in de praktijk is volgens de raad een gezamenlijke aanpak nodig van rijksoverheid, gemeenten, Kamers van Koophandel en organisaties van zelfstandigen om de informatievoorziening en voorlichting aan zelfstandigen over de ondersteuningsmogelijkheden te verbeteren. Verder pleit de raad voor meer regionale samenwerking tussen gemeenten en een optimaal gebruik van de beleidsruimte in het Bbz door gemeenten. Waar de bestaande mogelijkheden voor bijstandverlening tekortschieten, is het volgens de raad van belang om de toegankelijkheid en het instrumentarium van het Bbz te verruimen.

Arbeidsongeschiktheid

Uitgangspunt voor de raad is dat zzp'ers de keuze dienen te hebben om zich te verzekeren voor het risico van arbeidsongeschiktheid. Dit betekent dat alle zzp'ers de mogelijkheid moeten hebben om hun arbeidsongeschiktheidsrisico op adequate wijze af te dekken. Betaalbaarheid en toegankelijkheid voor iedereen ziet de raad als noodzakelijke randvoorwaarden.

De raad constateert dat zelfstandigen in het algemeen toegang hebben tot een breed assortiment private arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en dat een grote groep ook in de gelegenheid is om een adequate verzekering af te sluiten. Tegelijkertijd moet hij vaststellen dat een specifieke groep zelfstandigen zich niet of moeilijk kan verzekeren. Dit betreft zelfstandigen met gezondheidsproblemen, oudere zelfstandigen en zelfstandigen met een risicovol beroep.

Deze groep kan in beginsel gebruikmaken van de vrijwillige WIA-verzekering (als betrokkene voordien als werknemer verplicht verzekerd was) of opteren voor de (private) vangnetverzekering voor moeilijk verzekerbare zelfstandigen. Voor beide geldt echter een betrekkelijk korte aanmeldingstermijn en verder is de verhouding tussen prijs en polisvoorwaarden van de vangnetverzekering relatief ongunstig.

Volgens de raad is het treffen van een arbeidsongeschiktheidsverzekering weliswaar voor een belangrijk deel een eigen verantwoordelijkheid van zelfstandigen, maar hij ziet het tegelijkertijd als een maatschappelijke verantwoordelijkheid dat moeilijk verzekerbare zelfstandigen daarin worden ondersteund. Voor deze groep ziet hij in een mix van private en collectieve voorzieningen de oplossing om te komen tot een dekkend systeem van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Hij bepleit daartoe de volgende aanpak.

In de *eerste* plaats acht de raad het van groot belang dat zelfstandigen zich direct vanaf de start van hun ondernemerschap bewust zijn van het risico op arbeidsongeschiktheid en van de mogelijkheden om zich te verzekeren tegen inkomensgevolgen. Hij bepleit dan ook een intensivering van de voorlichting op dit punt en ziet daarbij een taak weggelegd voor de Kamers van Koophandel, verzekeraars en organisaties van zelfstandigen.

In de *tweede* plaats bepleit de raad bij de evaluatie van de WIA te bezien in hoeverre de vrijwillige WIA-verzekering en de vangnetregeling verbeterd kunnen worden op het punt van de toegankelijkheid en betaalbaarheid. Ook de conclusies van de evaluatie van de WAZ kunnen hierbij worden betrokken.

De raad denkt samengevat aan de volgende verbeteringen:

- In het eerste jaar na de start van het bedrijf moet een zelfstandige ervoor kunnen kiezen de WIA vrijwillig voort te zetten en/of een vrijwillige ZW-verzekering af te sluiten.
- Indien een zelfstandige na een jaar geen reguliere arbeidsongeschiktheidsverzekering heeft afgesloten en vervolgens wordt afgewezen, moet hij nog twee jaar

de mogelijkheid te hebben alsnog een vrijwillige WIA-verzekering af te sluiten; hij dient daarbij wel een bewijs van afwijzing te overleggen.

- Startende zelfstandigen die niet voorafgaand aan het zelfstandig ondernemerschap werknemer zijn geweest, zouden eveneens de mogelijkheid moeten krijgen binnen een bepaalde periode een vrijwillige WIA-verzekering af te sluiten.
- Ten aanzien van de private vangnetregeling wordt een oproep gedaan aan verzekeraars om de aanmeldingstermijn van deze regeling met twaalf maanden te verruimen en om deze regeling opnieuw eenmalig voor een periode van drie maanden open te stellen voor bestaande ondernemers, die hun onderneming zijn gestart op of na 1 februari 2009. Deze ondernemers hebben geen gebruik kunnen maken van een eerdere eenmalige openstelling van de vangnetregeling voor bestaande ondernemers.

In de *derde* plaats bepleit de raad een aantal aanpassingen in het publieke vangnet, ten aanzien van het Bbz en de IOAZ.

Ervan uitgaande dat voortzetting van de onderneming ook tijdens arbeidsongeschiktheid wenselijk is, stelt de raad voor om het verstrekken van bedrijfskapitaal via een rentedragende lening op grond van het Bbz ook mogelijk te maken voor zelfstandigen met een inkomen op of vlak boven het minimumniveau.

Verder zouden (aanvullende) pensioenvoorzieningen moeten worden uitgesloten van de vermogenstoets in het Bbz.

Zelfstandigen die binnen twee jaar na de start van hun bedrijf volledig en duurzaam arbeidsongeschikt raken, zouden na een ziekteperiode van een jaar recht moeten krijgen op een geïndividualiseerde uitkering. Vanwege het karakter van deze regeling vraagt dit om een aparte vormgeving, zo mogelijk binnen het Bbz. Verder bepleit de raad de toetsingsregels van de IOAZ voor zelfstandigen ouder dan 55 jaar aan te passen aan de IOAW.

De raad beoogt dat met dit geheel van voorstellen een dekkend systeem van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen tot stand komt. Zolang dit nog niet is gerealiseerd, acht de raad het redelijk om, bij wijze van overgangmaatregel, een 'zachte landing' te bieden aan de hierboven specifiek benoemde groep van zelfstandigen indien zij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt raken en zich daarvoor redelijkerwijs niet hebben kunnen verzekeren. Het zou hierbij nadrukkelijk moeten gaan om een tijdelijke voorziening.

Pensioen

De raad meent dat zzp'ers primair zelf verantwoordelijk zijn voor hun oudedagsvoorziening in aanvulling op de AOW. Hij moet echter vaststellen dat zij nu maar

in beperkte mate pensioen opbouwen. Deels heeft dit te maken met een beperkt pensioenbewustzijn, voor een ander deel is er ook sprake van een kostenaspect en de wens tot investeringen in het eigen bedrijf.

De raad concludeert dat de pensioensituatie van zzp'ers verbetering behoeft en doet daartoe de volgende aanbevelingen.

Verruiming fiscale mogelijkheden

De raad bepleit een verbetering van de fiscale mogelijkheden voor pensioenopbouw door zzp'ers. Deze zijn thans namelijk beperkter dan die van werknemers. Naar het oordeel van de raad dienen de fiscale mogelijkheden voor pensioenopbouw voor werknemers en zzp'ers materieel gelijk te zijn. Zzp'ers zouden verder de fiscale ruimte behalve in de derde pijler desgewenst ook in de tweede pijler moeten kunnen benutten.

Vergroting pensioenbewustzijn

Verder acht de raad het van belang dat het pensioenbewustzijn van zzp'ers verbetert. Hier ligt een taak voor de Kamers van Koophandel, die hiervoor aandacht kunnen vragen wanneer de zzp'er zich inschrijft. Organisaties van zelfstandigen kunnen hieraan eveneens een belangrijke bijdrage leveren.

Betere benutting derde pijler

Daarnaast kunnen organisaties van zelfstandigen zich richten op een betere benutting door zzp'ers van de derde pijler, bijvoorbeeld via initiatieven om te komen tot collectieve en daardoor voordeliger pensioenproducten dan wel initiatieven om nieuwe producten te (laten) ontwikkelen in aansluiting op de behoeften van hun leden.

Mogelijkheden in de tweede pijler

Wat de mogelijkheden tot pensioenopbouw in de tweede pijler betreft, wijst de raad allereerst op de bestaande mogelijkheid dat bedrijfstakpensioenfondsen hun werkingssfeer uitbreiden tot zzp'ers in de sector, vanzelfsprekend met betrokkenheid van representatieve organisaties van zelfstandigen in die sector.

In de tweede plaats stelt de raad voor de vrijwillige voortzetting van de deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds door zzp'ers die eerst als werknemer deelnamen in het fonds, gedurende de gehele periode van 10 jaar fiscaal te faciliteren. Daarnaast bepleit hij, onder voorwaarden, de mogelijkheid van een langduriger vrijwillige voortzetting, eventueel tot aan de pensioendatum. Deze voorwaarden zouden betrek-

king kunnen hebben op het werkzaam blijven binnen de sector, het arbeidsverleden en het in de sector opgebouwde pensioen en de duur van de toekomstige opbouw.

Op een tweetal punten beveelt de raad onderzoek aan.

Zo bepleit hij onderzoek naar de mogelijkheid van vrijwillige aansluiting voor zzp'ers bij bedrijfstakpensioenfondsen in de sector waarin zij werkzaam zijn. Een dergelijke mogelijkheid kan tegemoetkomen aan onder meer de behoeften van zzp'ers die eerder in een andere sector werkzaam waren en van starters. Daarnaast acht hij het gewenst dat onderzocht wordt of en, zo ja, in welke mate pensioenvoorzieningen voor zzp'ers mogelijk zijn die sterke gelijkenis vertonen met tweedepijlerpensioenen voor werknemers.

De bepleite onderzoeken dienen betrekking te hebben op onder andere de behoefte bij zzp'ers, de verzekeringstechnische aspecten, de positie en consequenties voor de fondsen en hun deelnemers, de juridische aspecten waaronder gelijke behandeling en mededinging maar ook op de eventuele consequenties voor het systeem van de tweede pijlerpensioenen, in het bijzonder de verplichtstelling.

Mededinging en tarieven

Zzp'ers hebben als ondernemers te maken met de mededingingswetgeving. Dit betekent dat zij onderling slechts op beperkte schaal afspraken kunnen maken over hun tarieven.

Onder omstandigheden kan het lastig zijn voor zzp'ers om voor hun werkzaamheden een redelijk tarief te bedingen. De raad stelt vast dat onder zelfstandigen uiteenlopende opvattingen bestaan over de wenselijkheid van minimumtarieven, met ook duidelijke verschillen tussen sectoren.

Naar het oordeel van de raad behoort het in beginsel tot de onderhandelingsvrijheid van zzp'ers om hun tarieven te bepalen. Hij acht het allereerst gewenst dat zij zich sterker bewust worden van het belang van een adequate tariefopbouw – waarbij ook rekening is gehouden met kosten voor benodigde verzekeringen en voorzieningen – en voorts dat zij zich daarvan in hun onderhandelingen met opdrachtgevers rekenschap geven. Hier ligt ook nadrukkelijk een taak voor hun organisaties, die hen daarbij kunnen ondersteunen en stimuleren.

De raad wijst er vervolgens op dat de Mededingingswet op een aantal punten ruimte biedt om tegemoet te komen aan mogelijke knelpunten bij het realiseren van redelijke tarieven. Daarbij noemt hij in het bijzonder de bagatelvrijstelling in de wet en de mogelijkheid voor de minister van EZ om algemene aanwijzingen te geven aan de NMa.

De raad acht het gewenst dat zzp'ers op de hoogte zijn van de mogelijkheden die de bagatelvrijstelling hun biedt en adviseert dat zij daarvan desgewenst ook gebruik maken.

In de beleidsnotitie *Zelfstandigen zonder personeel* merkt het kabinet op dat het mogelijk is de positie van zzp'ers te versterken door in een cao afspraken te maken over hun arbeidsvoorwaarden. Waar de inzet van zzp'ers dreigt te leiden tot onderbieding kunnen cao-partijen bezien of er mogelijkheden zijn om binnen de wettelijke kaders afspraken te maken om oneigenlijke concurrentie te voorkomen. De raad bepleit dat zij relevante organisaties van zelfstandigen hierbij betrekken.

12.5 Tot slot

Het geheel overziende, stelt de raad vast dat de opkomst van de zzp'er vraagt om aanpassingen op verschillende beleidsterreinen, zowel in de wettelijke als in de bovenwettelijke sfeer.

Daarnaast acht de raad het van groot belang dat de zzp'er zelf zich sterker bewust wordt van de arbeidsrisico's die hij loopt en van mogelijkheden om deze af te dekken. Dit geldt in het bijzonder op het terrein van arbeidsongeschiktheid, pensioen en scholing.

Naar het oordeel van de raad bestaat er vooralsnog geen aanleiding voor een meer fundamentele herziening van het stelsel van arbeidsverhoudingen, bijvoorbeeld via een nieuwe vormgeving van de arbeidsrelatie voor een brede groep van werkenden. Dit geldt ook ten aanzien van het fiscale en sociale stelsel. De raad onderschrijft het uitgangspunt dat daarbij sprake moet zijn van een evenwichtige en effectieve mix van faciliteiten en voorzieningen en van rechten en plichten. Tevens acht hij het van belang dat dit pakket zodanig is ingevuld dat het zo veel mogelijk neutraal is ten aanzien van de relatie waarin de arbeid wordt verricht. Naar het oordeel van de raad dragen de in dit advies voorgestelde beleidsaanpassingen in belangrijke mate bij aan het realiseren van deze uitgangspunten.

De huidige wettelijke en bovenwettelijke kaders met betrekking tot de arbeidsverhoudingen bieden de betrokken actoren mogelijkheden om rekening te houden met het feit dat het aantal zzp'ers op de arbeidsmarkt toeneemt en het feit dat het van belang is dat de stem van zzp'ers ook wordt gehoord. De raad stelt met instemming vast dat zzp'ers zich in toenemende mate organiseren. Zoals op verschillende plaatsen in dit advies aan de orde kwam, biedt dit hun mogelijkheden voor ondersteuning bij het uitoefenen van hun beroep of bedrijf en het behartigen van hun

sociale en economische belangen en het samenwerken met organisaties van werkgevers en van werknemers. Een tweetal organisaties is inmiddels ook vertegenwoordigd in de SER, nadat de werknemers- en ondernemingsgeleding in de raad hiervoor elk een raadszetel beschikbaar hebben gesteld.

In het vorenstaande heeft de raad uiteenlopende voorstellen en aanbevelingen geformuleerd gericht op wenselijke aanpassingen van wettelijke en bovenwettelijke regelingen, met name in de richting van de overheid, organisaties van ondernemers en van werknemers en van zelfstandigen. In aanvulling hierop zal de raad zich op korte termijn nog uitspreken over de vraag of er aanleiding is de arboregelgeving op onderdelen uit te breiden naar zelfstandigen.

Den Haag, 15 oktober 2010

A.H.G. Rinnooy Kan
Voorzitter

V.C.M. Timmerhuis
Algemeen secretaris

Literatuurlijst

SER-publicaties

- SER (2004) Advies *Personenkring werknemersverzekeringen*, publicatienr. 04/09, Den Haag. SER (2004) Advies *Uitbreiding toepassingsgebied arboregeling op zelfstandigen*, publicatienr. 2004/04, Den Haag.
- SER (2006) Advies *Personenkring werknemersverzekeringen (vervolgadvies)*, 2006/07, Den Haag.
- SER (2006) Advies *Welvaartsgroei door en voor iedereen*, Advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn, publicatienr. 06/08, Den Haag.
- SER (2009) Advies *Europa 2020: de nieuwe Lissabon-strategie*, publicatienr. 2009/04, Den Haag.
- SER (2010) *Verslag hoorzitting commissie CPZO 10 februari 2010*, Den Haag.
- SER - Pensioencommissie (2008) Advies *Op weg naar pensioenbewust zijn, de bevindingen van het debat Pensioenbewustzijn*, Den Haag.

Artikelen

- Acs, Z. J. en D.B. Audretsch (2005) Entrepreneurship, innovation and technological change, *Foundations and Trends in Entrepreneurship*, Vol. 1, no. 4, pp. 1-65.
- CBS (2010) Koopkracht in 2009 met 1,4 procent gestegen, *CBS Webmagazine*, woensdag 14 juli 2010, www.cbs.nl.
- Coase, R.H. (1937) The nature of the firm, *Economica*, Vol. 7, no. 16, pp. 386-405.
- Dekker, R. (2009) Werken anno 2009: vast contract en een baas, *Me Judice*, jrg. 2, 20 november 2009.
- Fritsch, M. (2008) How does new business formation affect regional development?, Introduction to the special issue, *Small Business Economics*, Vol. 30, pp. 1-14.
- Goey, F. de, J. van Gerwen en H. van Driel (2009) De veerkracht van de zelfstandige ondernemer: Ondernemers in het midden- en kleinbedrijf in Nederland, de Verenigde Staten en Groot-Brittannië vanaf 1950, *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis*, Vol. 6, no. 3, pp. 53-81.
- Henrekson, M. en D. Johansson (2009) Gazelles as job creators: A survey and interpretation of the evidence, *Small Business Economics*, Vol. Online First (6 February 2009), pp. 1-18.
- Kam, C.A. de (2009) Belastingdruk van zelfstandigen en werknemers: globaal evenwicht?, *Weekblad Fiscaal Recht*, no. 6812, (14 mei 2009), pp. 640-641.

- Kösters, L. (2009) Sterke groei zelfstandigen zonder personeel, *Sociaaleconomische trends*, 3e kwartaal 2009, pp. 7-10.
- Parker, S.C. en C.M. van Praag (2006) Schooling, Capital Constraints and Entrepreneurial Performance: The Endogenous Triangle, *Journal of Business & Economic Statistics*, Vol. 24, no. 4, pp. 416-431.
- Pleijers, A. en J. Nieuweboer (2009) Deelname aan cursussen voor het werk hangt vooral samen met opleidingsniveau, *CBS: Sociaaleconomische trends*, 2e kwartaal 2009, pp. 27-33.
- Praag, C.M. van, J. Hartog en J. van der Sluis (2010) If you are so smart, why aren't you an entrepreneur? Returns to cognitive and social ability: entrepreneurs versus employees, *Journal of Economics & Management Strategy*, [forthcoming].
- Praag, C.M. van en P.H. Versloot (2008) The economic benefits and costs of entrepreneurship: A review of the research, *Foundations and Trends in Entrepreneurship*, Vol. 4, no. 2, pp. 65-154.
- Siermann, C. (2010) Aantal uitzendkrachten fors gedaald, *Sociaaleconomische trends: Statistisch kwartaalblad over arbeidsmarkt, sociale zekerheid en inkomen*, uitgave van CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek), 2e kwartaal 2010, pp. 27-30.
- Vording, H. (2004) Zelfstandigenaftrek: feiten, trends, alternatieven, *Weekblad Fiscaal Recht*, no. 6560 (22 jan.), pp. 63-71.

Boeken, rapporten

- ACE; Stel, A. van (2008) *Hoe beïnvloedt ondernemerschap economische groei?*, Vol. 5, Entrepreneurship Update, Amsterdam : Center for Entrepreneurship (ACE).
- AFM (2010) *Geef Nederlanders pensioeninzicht: Werken aan vertrouwen door dichten van verwachtingskloof*, Amsterdam : Autoriteit Financiële Markten.
- Ahmad, N. (2006) Working paper *A proposed framework for business demography statistics*, Paris : OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development).
- Berg, K.P. van den en G. de Wit (2008) Review: *Snelle groeiers: van kennisopbouw naar beleid*, Zoetermeer : EIM.
- Berg, N., J.W.M. Mevissen en N. Tijsmans (2009) *ZZP'ers en hun marktpositie: Onderzoek naar de mate waarin zzp'ers investeren in en ondersteuning (kunnen) krijgen bij het behouden en vergroten van hun marktpositie*, Onderzoek in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, Regioplan publicatienummer 1811, Den Haag : RWI (Raad voor Werk en Inkomen).
- Birch, D., A. Haggerty en P. Williams (1993) *Who is creating jobs*, Boston : MA, Cognetics Inc.

- Blommesteijn, M., M. Brukman en J. Mevissen (2010) *Ondersteuning van zzp'ers door gemeenten: Situatie begin 2010*, Onderzoek uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, publicatienr. 1988, Den Haag : RWI (Raad voor Werk en Inkomen).
- Born, J. van den (2009) *The drivers of career success of the job-hopping professional in the new networked economy: The challenges of being an entrepreneur and an employee*, proefschrift Universiteit Utrecht, Utrecht : Born to grow.
- Carree, M.A. en A.R. Thurik (2003) The Impact of Entrepreneurship on Economic Growth, in: Z. J. Acs en D.B. Audretsch (red.) *Handbook of Entrepreneurship Research: An Interdisciplinary Survey and Introduction*, pp. 437-472, Boston : Kluwer Academic Publishers.
- CBS; A.D. Kuipers (red.) (2009) *Het Nederlandse ondernemingsklimaat in cijfers 2009*, Voorburg : Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2008) *Inkomenspanelonderzoek 2008*, Voorburg : Centraal Bureau voor de Statistiek, www.cbs.nl .
- Dietvorst, G.B.J. en M.R. Visser (2009) *Pensioen ZZP'er is niet zo bijzonder! Een fiscale inventarisatie van het fiscale en juridische pensioenkader voor zelfstandigen zonder personeel*, Tilburg : Universiteit van Tilburg/ Competence Centre for Pension Research.
- DNB (2010) Indexatie pensioenen blijft achter bij loon- en prijsstijging, *DNB/Statistisch Bulletin*, maart 2010, Amsterdam : De Nederlandsche Bank.
- Donselaar, P., H. Erken en J. van den Heuvel (2007) *Determinanten van kernindicatoren op de terreinen innovatie en ondernemerschap: Kwantificeringen op basis van empirisch onderzoek, in relatie tot beleidsambities*, Den Haag : Ministerie van Economische Zaken (EZ).
- Ecorys; P. Donker van Heel, J. van Velden, J. Siegert [et al.] (2008) *Hoe werken sectorfondsen?*, in opdracht van het ministerie van SZW en van de RWI, maart 2008, Rotterdam : Ecorys Research and Consulting.
- Ecorys; M. van der Ende, E. Hazebroek, M. Wilkens, P. Donker van Heel (2010) *Labour hoarding door bedrijven: Personeelsbeleid en strategische overwegingen*, Onderzoek in opdracht van de ministeries van SZW en Financiën, 4 maart 2010, Rotterdam : ECORYS research and Consulting.
- EIB (2010) *Zzp'ers in de bouw: Marktpositie en vooruitzichten*, Amsterdam : Economisch Instituut voor de bouw.
- EIM; P. Vroonhof, M. Overweel, J. de Muijnck. (2001) *Zelfstandigen zonder personeel: Waarheden en mythes*, Zoetermeer : EIM, augustus 2001.
- EIM; K. Bangma (2006) *Pensioen van ondernemers: Hoe ondernemers hun pensioen regelen*, Zoetermeer : EIM.
- EIM (2007) *MKB Beleidspanel, meting 2007*, Zoetermeer : EIM.

- EIM; F. Pleijster, P. van der Valk (2007) *Van onbemand tot onmisbaar: De economische betekenis van ZZP'ers nu en in de toekomst*, Zoetermeer : EIM, oktober 2007.
- EIM; Bureau Bartels; P. Vroonhof, H. Tissing, M. Swaters [et al.] (2008) *Zelfstandigen zonder personeel*, 10 oktober 2008, Zoetermeer : EIM/ Bureau Bartels.
- EIM; G. Brummelkamp, W. Verhoeven, S. Vollebregt (2009) *Nieuwe werkgevers in 2004: De stap naar het aannemen van personeel*, Zoetermeer : EIM.
- EIM; N. de Vries, K. Bangma, P. Vroonhof (2010) *Een kwestie van ondernemen: Zzp'ers in de crisis*, februari 2010, Zoetermeer : EIM,
- Es, F. van en D. van Vuuren (2010) *A decomposition of the growth in self-employment*, CPB Discussion Paper no. 145, Den Haag : Centraal Planbureau (CPB).
- Fluit, P. (2001) *Verzekeringen van solidariteit*, Monografieën sociaal recht ; nr. 24, Proefschrift Universiteit van Amsterdam, Deventer : Kluwer.
- FORUM Marketing Research (2008) *Complexiteit arbeidsrelaties*, Onderzoek in opdracht van de Belastingdienst, 's-Hertogenbosch.
- Jong, F. de (2009) *Naar een flexibele pensioenregeling voor ZZP'ers*, NEA paper 19, Tilburg : Universiteit van Tilburg-Netspar.
- Jong, P. de, L. von Meyenfeldt, A. Tsiachristas en C. Franken (2009) *Evaluatie Einde WAZ*, Den Haag : Ape.
- Langman Economen (2008) *Wat werkgevers weerhoudt: Belemmeringen voor een hogere arbeidsdeelname*, Delft : MKB-Nederland.
- Lecq, F. van der en A. Oerlemans (2009) *Zelfstandigen zonder pensioen*, NEA paper 24, Tilburg : Universiteit van Tilburg - Netspar.
- Nationale Ombudsman (2010) *ZZP'ers met een valse start*, Een onderzoek naar de handhaving door UWV in het project Samenloop zelfstandigenaftrek en WW-uitkering, 2010/025, Den Haag : de Nationale ombudsman.
- NMa (2007) *Cao-tariefbepalingen voor zelfstandigen en de Mededingingswet: Visiedocument van de Nederlandse Mededingingsautoriteit*, Den Haag : Nederlandse Mededingingsautoriteit.
- O+ Onderzoek & Advies (2010) *Position paper: Position paper t.b.v. van de SER Commissie Positie Zelfstandig Ondernemers*, z.p. [Tilburg]
- OECD (2000) *The partial renaissance of self-employment*, in: *OECD Employment Outlook 2000*, Paris : Organisation for Economic Co-operation and Development, pp. 155-199.
- OECD (2010) *OECD Factbook 2010, Economic, Environmental and Social Statistics*, Paris : Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OSA; S. Bekker, M. Kerkhofs, A. Román [et al.] (2008) *Trendrapport Aanbod van arbeid 2007*, OSA-publicatie A234, juli 2008, Tilburg : Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.

- Praag, M. van, G. van Dijk, G. de Wit en M. Pasaribu (2009) *Waarom groeien sommige bedrijven sneller dan andere?*, Entrepreneurship Update, Amsterdam : Amsterdam Center for Entrepreneurship (ACE).
- Prast, H. (2007) *Complexe producten: wat kunnen ze betekenen en wie moeten ze begrijpen? Over financiële educatie en de verantwoordelijkheid van instituties*, Amsterdam : DNB (De Nederlandsche Bank).
- Rooij, M. van, A. Lusardi en R. Alessie (2009) *Financial Literacy and Retirement Planning in the Netherlands*, DNB Working Paper no. 231, Amsterdam : DNB (De Nederlandsche Bank).
- RWI (2008) *Arbeidsmarktanalyse 2008*, Den Haag : Raad voor Werk en Inkomen.
- SCP; S. Hof (2010) *Uit de armoede werken: Omvang en oorzaken van uitstroom uit de armoede*, Den Haag : Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SEO; C. Berden, R. Dosker, P. Risseeuw ... [et al.] (2010) *Markt èn hiërarchie: Kosten en baten van het zzp-schap*, in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, SEO-rapport nr. 2009-72, Amsterdam : SEO Economisch Onderzoek.
- Stevens, L. (2009) *Elementair belastingrecht voor economen en bedrijfsjuristen*, Deventer : Kluwer.
- Studiecommissie belastingstelsel (2010) *Continuïteit en vernieuwing: Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag : Ministerie van Financiën.
- Verbond van Verzekeraars; CVS (Centrum voor Verzekeringsstatistiek); H.F. Treur (2007) *De rationele ondernemer: Motieven van zelfstandig ondernemers en dga's om zich te verzekeren tegen het risico van arbeidsongeschiktheid*, Den Haag : Verbond van Verzekeraars.
- Vries, N.E. en P.J.M. Vroonhof (2010) *Stand van Zaken Zonder Personeel: Structurele karakterschets van zzp'ers: resultaten meting I, voorjaar 2010, zzp-panel Zoetermeer* : EIM / Ondernemerschap.nl.
- Watson Wyatt; M.E. Kastelein, R. Westhoff, A.J. van de Griend [et al.] (2006) *Gelijke behandeling van pensioen in werknemers- en ondernemerssfeer*, in opdracht van Delta Lloyd en MKB Nederland, Amstelveen.
- Wennekers, S. en M. Folkeringa (2002) *The development of the self-employment rate in the Netherlands 1899-1997*, SCALES-paper N200221, Zoetermeer : EIM/SCALES.
- Werkgroep Evaluatie en herziening fiscale tegemoetkomingen en faciliteiten voor ondernemers [werkgroep-Oort] (1998) *Een duwtje in de rug*, 24 juli 1998, Den Haag : Ministerie van Financiën.
- Werkgroepen Brede Heroverwegingen (2010) *Rapport 16: Uitvoering belasting- en premieheffing*, Den Haag : Ministerie van Financiën.
- Wielink, J. (2009) *De ondernemer en het risico van arbeidsongeschiktheid*, Accountancy-nieuws memo 7, Deventer : Kluwer.

Tweede Kamerstukken, wetgeving

- Besluit van de Minister van Financiën (2010) DGB2010/1710M, *Inkomstenbelasting. Urencriterium. Ondernemerswerkzaamheden*, Staatscourant, 2010 – nr. 3872 (11 maart).
- Eerste Kamer (2009-2010) 31065 *Aanpassing van de wetgeving aan en invoering van titel 7.13 (vennootschap) van het Burgerlijk Wetboek (Invoeringswet titel 7.13 Burgerlijk Wetboek)*, A Gewijzigd voorstel van wet, 15 december 2009.
- Tweede Kamer (1982-1983) 17 943 *Invoering van een permanente zelfstandigenaftrek in de inkomstenbelasting*, nrs. 1-3 Koninklijke boodschap; Ontwerp van wet: Memorie van toelichting.
- Tweede Kamer (2004-2005) 30 107 *Fiscaal vestigingsklimaat*, nr. 2 Nota Werken aan winst: naar een laag tarief en een brede grondslag.
- Tweede Kamer (2006-2007) 30 413, *Regels betreffende pensioenen (Pensioenwet)*, nr. 100, 7 september 2007.
- Tweede Kamer (2007-2008) 30 413 *Regels betreffende pensioenen (Pensioenwet)*: nr. 103, Brief van de staatssecretaris van Financiën.
- Tweede Kamer (2007-2008) 31 311 *Zelfstandig ondernemerschap*, nr. 1, Brief van de Staatssecretarissen van Economische Zaken, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën over 'Zelfstandig ondernemerschap'.
- Tweede Kamer (2007-2008) 31 348 *Evaluatie Wet uitbreiding rechtsgevolgen VAR*, nr. 1 Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Tweede Kamer (2007-2008) Aanhangsel van de Handelingen 1159, *Vragen van de leden Vos en Hamer (beiden PvdA) aan de ministers van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de zienswijze van de NMa over bepalingen over minimum-tarieven voor Zzp'ers in een cao. (Ingezonden 3 januari 2008); + Antwoord.*
- Tweede Kamer (2008-2009) 31 311 *Zelfstandig ondernemerschap*, nr. 21 Brief van de Minister en Staatssecretaris van Economische Zaken over Zelfstandig ondernemerschap, bijlage Notitie 'Vergemakkelijken van doorgroei'.
- Tweede Kamer (2008-2009) 31 311 *Zelfstandig Ondernemerschap*, nr. 22.
- Tweede Kamer (2008-2009) 31 311 *Zelfstandig ondernemerschap*, nr. 32, 15 september 2009.
- Tweede Kamer (2008-2009) 31 704 *Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2009)*, nr. 3, bijlage 1: Notitie fiscaal bevorderen ondernemerschap.
- Tweede Kamer (2008-2009) 31 834 *Fiscale definities en consequenties arbeidsrelaties*, nr. 1.
- Tweede Kamer (2008-2009) 31 834 *Fiscale definities en consequenties arbeidsrelaties*, nr. 2.

- Tweede Kamer (2009-2010) 29 515 *Kabinetsplan aanpak administratieve lasten*, nr. 305.
- Tweede Kamer (2009-2010) 29 544 *Arbeidsmarktbeleid*, nr. 238 Arbeidsmarktbrief 'Op weg naar herstel'.
- Tweede Kamer (2009-2010) 29 544 *Arbeidsmarktbeleid*, nr. 248 Brief van de minister van SZW met reactie op de Lokale Monitor Werk, Inkomen en Zorg.
- Tweede Kamer (2009-2010) 31 065 *Wetsvoorstel Invoeringswet personenvennootschap*, nr. 24 Aanpassing van de wetgeving aan en invoering van titel 7.13 (vennootschap) van het Burgerlijk Wetboek (Invoeringswet titel 7.13 Burgerlijk Wetboek): Amendement van de leden Depla en Blok, 2 december 2009.
- Tweede Kamer (2009-2010) 31 311 *Zelfstandig Ondernemerschap*, nr. 31 Brief van de Minister en Staatssecretaris van EZ over zelfstandig ondernemerschap, bijlage Voortgangsnotitie 'Vergemakkelijken van doorgroei'.
- Tweede Kamer (2009-2010) 31 311 *Zelfstandig Ondernemerschap*, nr. 32 Brief van de Staatssecretaris van EZ, de Minister van SZW en de Staatssecretarissen van SZW en FIN (Beleidsnotitie Zelfstandigen zonder Personeel).
- Tweede Kamer (2009-2010) 31 311 *Zelfstandig Ondernemerschap*, nr. 37 Verslag algemeen overleg op 16 december 2009.
- Tweede Kamer (2009-2010) 32 128 *Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2010)*, nr. 3 Memorie van Toelichting bij Belastingplan 2010, bijlage 1: (Vervolg)notitie fiscaal bevorderen ondernemerschap.
- Tweede Kamer (2009-2010) 32 128 *Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2010)*, nr. 16.
- Tweede Kamer (2009-2010) 32 135 *Evaluatie van de Wet einde toegang verzekering WAZ*, nr. 1 Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 14 september 2009.

Jurisprudentie

- Hoge Raad der Nederlanden, 12 sept. 2008, *Cassatie van Hoge Raad, 12 september 2008*, Nr. 43.761, LJN: BB6415.
- Hoge Raad der Nederlanden, 14 nov. 1997 16453, *Arrest Groen/Schoevers*, Jurisprudentie Arbeidsrecht (JAR): 1997, 263.

Overige

- Aannemersfederatie Bouw & Infra Nederland (2009) *De zzp'er in de bouwnijverheid*, december 2009, Nieuwegein.
- Belastingdienst (2010) *Position paper Belastingdienst*, Position paper ten behoeve van de SER-Commissie Positie Zelfstandig Ondernemers, z.p. [Den Haag].
- EIB (2010) *Zzp'ers in de bouw*, Position paper t.b.v. van de SER Commissie Positie Zelfstandig Ondernemers, 10 februari 2010, Amsterdam : Economisch Instituut voor de bouw.
- FLA (2010) *Position paper t.b.v. SER Commissie Positie Zelfstandige Ondernemers*, 8 februari 2010, Amsterdam : FreeLancers Associatie.
- FNV (2010) *Zzp'ers en de crisis: brief aan de minister-president*, 18 januari 2010, Amsterdam : Vakcentrale FNV (Federatie Nederlandse Vakbeweging).
- Kabinet; StvdA (2007) *Tripartiete beleidsinzet: Participatie in sociaal-economisch perspectief*, 27 juni 2007, Den Haag : Stichting van de Arbeid.
- NOvAA (2010) Brief van de Nederlandse Orde van Accountants en Administratieconsulenten *Positie zelfstandige ondernemers*, Amsterdam.
- NUV (2010) *Position paper van het Nederlands Uitgeversverbond over de positie van zelfstandig ondernemers* ten behoeve van de hoorzitting in de SER Commissie Positie Zelfstandig Ondernemers op woensdag 10 februari 2010, Amsterdam : Nederlands Uitgeversverbond.
- NOB (2010) *Hoorzitting SER 10 februari 2010 - arbeidsrelaties* (position paper Nederlandse Orde van Belastingadviseurs), Amsterdam : Nederlandse Orde van Belastingadviseurs.
- PZO (2010) PZO Mini-enquête *arbeidsongeschiktheidsverzekeringen*, www.pzo.nl .
- StvdA (2008) *Aanbevelingen ter realisatie van de Participatietop-afspraken: De inzet van gelden uit sector-/O&O-fondsen en niet aan (sector)fonds gebonden ondernemingen*, 23 juli 2008, Den Haag : Stichting van de Arbeid.
- StvdA (2009) Brief aan de Tweede Kamer met de *Visie van sociale partners op scholing van werkenden*, d.d. 4 december 2009, Den Haag : Stichting van de Arbeid.
- Uniforce (2010) *Positionpaper: Uniforce Group ten behoeve van hoorzitting 10 februari 2010.*, z.p. [Harderwijk]
- UWV (2010) *Position paper UWV Commissie Positie Zelfstandig Ondernemers: Position paper ten behoeve van de SER Commissie Positie Zelfstandig Ondernemers*, Amsterdam : Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.
- VNG (2010) *Inbreng VNG voor uw adviestraject: brief aan SER-secretariaat*, Den Haag, 3 maart 2010, Den Haag : Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

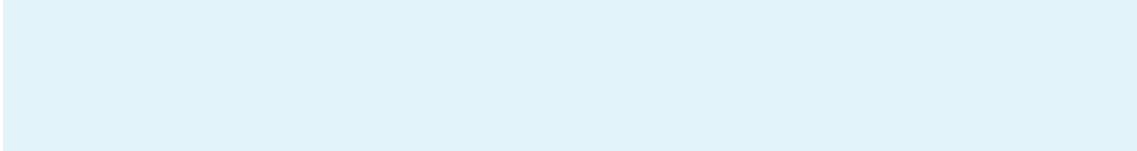
- VNG (2010) *VNG-Ledenpeiling: uitkomst bevraging februari 2010*, Onderwerpen: Bijstandsbesluit zelfstandigen, verkiezingsproces, welzijn nieuwe stijl, Den Haag : Vereniging van Nederlandse Gemeenten - Congres- en Studiecentrum VNG.
- V&VN (2010) *Zelfstandigen in de zorg*, Position paper n.a.v. hoorzitting Commissie Positie Zelfstandig Ondernemers, Utrecht: V&VN (Verpleegkundigen en Verzorgeren Nederland) Beroepsvereniging van zorgprofessionals.
- VZZP (2010) *Position paper: Hoorzitting SER 10 februari 2010: Commissie Positie Zelfstandig Ondernemers*, Bergeijk : Vereniging van Zelfstandigen Zonder Personeel.
- ZZP Nederland (2010) *Position paper, 5 februari 2010: Position paper ten behoeve van de SER-Commissie Positie Zelfstandig Ondernemers*, Groningen.

Websites

statline.cbs.nl
www.antwoordvoorbedrijven.nl
www.belastingdienst.nl
www.cbs.nl
www.datishetverschil.nl
www.fnvzpz.nl
www.minez.nl
www.minszw.nl
www.pensioenkijsker.nl
www.pnomedia.nl
www.pzo.nl
www.uvw.nl



Bijlagen





Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Aan de voorzitter van de SER
De heer A.H.G. Rinnooy Kan
Postbus 90405
2509 LK S GRAVENHAGE



Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
T 070 333 44 44
F 070 333 40 33
www.szw.nl

Contactpersoon
dhr. drs. J. van der Veen
T 070 333 48 46
JvdVeen@minszw.nl

Onze referentie
AV/AR/2009/21240

21 SEP 2009

Datum

Betreft Adviesaanvraag positie zelfstandig ondernemers

Geachte heer Rinnooy Kan,

Het kabinet vraagt aan de SER advies over de gevolgen van de toename van het aantal zelfstandigen zonder personeel voor de structuur van de arbeidsmarkt.

In het huidige stelsel zijn de arbeidsrelaties van werkenden juridisch te onderscheiden in werknemerschap en (zelfstandig) ondernemerschap. Deze heldere tweedeling werd altijd al enigszins vertroebeld door het bestaan van gelijkgestelde en fictieve dienstbetrekkingen voor respectievelijk het fiscale en socialezekerheidsrecht en een "derde" fiscale categorie, de resultaatgenieter. Sinds de opkomst van de freelancers en later de zzp'ers is het grijze gebied tussen werknemer- en ondernemerschap groter en diffuser geworden. Het project 'vereenvoudiging fiscale arbeidsrelaties' van het Ministerie van Financiën beoogt de fiscale kwalificatie en de rechtsgevolgen van een gekozen arbeidsrelatie te vereenvoudigen. Het kabinet zal de Tweede Kamer in het najaar hierover informeren. Deze wenselijke vereenvoudiging zal echter niet oplossen dat er een grijs gebied tussen de verschillende typen arbeidsrelaties blijft bestaan.

In 2008 zijn volgens het CBS 954.000 personen actief als zelfstandigen. Ongeveer een derde van de zelfstandigen heeft personeel in dienst. Zo'n tweederde blijft zonder personeel en valt aan te merken als een zzp'er. De meeste van de ruim 640.000 zzp'ers voldoen aan het klassieke beeld van de zelfstandige, zijn voor eigen rekening en risico werkzaam in eigen bedrijf of praktijk en verrichten werkzaamheden voor meerdere opdrachtgevers. Nu lijkt er een groeiende groep 'ondernemers' te ontstaan die feitelijk slechts zijn of haar eigen arbeid aanbiedt. Uit onderzoek dat het ministerie van SZW in 2008 heeft verricht, blijkt dat deze specifieke groep zzp'ers, de groep die wat werkzaamheden betreft met werknemers kan worden vergeleken, uit circa 250.000 personen bestaat.¹ Wanneer het aantal zzp'ers dat zich niet of nauwelijks onderscheidt van een werknemer sterk groeit, vervaagt het traditionele onderscheid tussen werknemers en zelfstandige ondernemers. Hierdoor ontstaan groepen werkenden die inhoudelijk hetzelfde werk verrichten, maar wel van elkaar verschillen in hun juridische status en de daaraan gekoppelde rechten en plichten. De werknemer is collectief en verplicht beschermd tegen de risico's van loonderving wegens ziekte,

¹ Zie Tweede Kamer, 2008 - 2009, 31311 nr. 23

arbeidsongeschiktheid en werkloosheid en is meestal verplicht aangesloten bij een pensioenfonds in de tweede pijler, terwijl de zzp'er die dezelfde werkzaamheden verricht, zelf verantwoordelijk is voor deze risico's.

De zzp'er kan zich tegen de risico's van loonderving wegens ziekte en arbeidongeschiktheid verzekeren op de particuliere verzekeringsmarkt. Het risico van loonderving wegens werkloosheid voor zelfstandigen wordt op de particuliere verzekeringsmarkt onverzekerbaar geacht. Ook is de zzp'er meestal niet verplicht aangesloten bij een pensioenfonds. De keuze voor een bepaalde juridische status kan dan ook voor zowel deze persoon zelf als voor de maatschappij grote gevolgen hebben op het moment dat het economisch gezien minder gaat, of de betreffende persoon arbeidsongeschikt raakt en/of geen reservering voor de oudedag heeft.

Het is uiteindelijk de vraag hoe de personen, die in het grijze gebied tussen werknemer- en ondernemerschap vallen, binnen dit stelsel passen. De vraag of de sociale en fiscale arrangementen in evenwicht zijn, kan verschillen per persoon en per situatie. Dit kan er in theorie toe leiden dat zowel werkgevers als werknemers/zelfstandigen strategische keuzes maken over de te prefereren arbeidsrelatie. Dit kan op termijn mogelijk de solidariteit van het sociale zekerheidsstelsel voor werknemers ondermijnen en het draagvlak voor de bestaande ondernemersfaciliteiten verminderen.

Dit vraagstuk is daarmee niet beperkt tot de groep van 250.000 zzp'ers die zich niet of nauwelijks van werknemers onderscheiden, maar raakt aan de positie van alle zelfstandige ondernemers. De vraag is dan ook of onze bestaande scheiding tussen enerzijds werknemers die onder vele solidaire regelingen vallen en anderzijds een steeds diverser wordende groep ondernemers die dat niet doen, maar wel andere faciliteiten kennen, aan herziening toe is om de toekomstbestendigheid van het stelsel te waarborgen. Dit is een fundamentele vraag en vergt dan ook een gedegen analyse voordat tot ingrijpende beleidsaanpassingen wordt besloten. Hier moet naar het oordeel van het kabinet integraal naar alle aspecten van ondernemerschap worden gekeken, zowel sociale bescherming als fiscale aspecten. Hierbij moet wel worden aangemerkt dat ongelijkheden op zich te rechtvaardigen kunnen zijn. Het ligt niet in de rede dat behandeling vanuit de overheid, zij het fiscaal, sociaal of economisch, voor ondernemerschap en werknemerschap compleet gelijkgeschakeld wordt. Er is immers geen sprake van gelijke gevallen. Wel is het van belang dat rechten en plichten van beide groepen in evenwicht zijn. Dat betekent dat niet de situatie moet ontstaan dat een bepaalde groep zowel in aanmerking komt voor alle fiscale ondernemersfaciliteiten als de volledige sociale bescherming geniet.

Vragen aan de SER

De bovengenoemde ontwikkelingen roepen de vraag op of het stelsel van arbeidsverhoudingen, fiscaliteit en sociale zekerheid nog wel is toegesneden op de toenemende diversiteit aan arbeidsrelaties. Bij de beantwoording van deze vraag gaat het enerzijds om het stelsel zoals dat door sociale partners zelf wordt vormgegeven, anderzijds heeft het ook betrekking op het instrumentarium vanuit de overheid. Het kabinet wil de SER in dat kader verzoeken om het bestaande wettelijke kader voor zelfstandigen en werknemers (in zowel private als publieke sector) tegen het licht te houden en te beoordelen op zijn houdbaarheid en eventuele beleidsopties te schetsen, aan de hand van onderstaande vragen.

- Wat is de bijdrage van de zelfstandigen aan de economische dynamiek van Nederland? Verschilt de economische betekenis van de zelfstandigen per sector?

- Welke trends doen zich de komende jaren voor in de ontwikkeling van zelfstandigen en op de arbeidsmarkt en welke positie nemen de verschillende arbeidsvormen daarbij in? Wat zijn de achtergronden van deze trends?
- Wat vraagt dit van de verschillende partijen: werkgevers, werknemers, zelfstandigen en overheid?
- Is het nodig en wenselijk zelfstandigen meer te betrekken bij het stelsel van arbeidsverhoudingen en overleg? Zo ja, hoe?
- Is het huidige overheidsbeleid gericht op werknemers, zelfstandigen en andere werkenden (sociale zekerheid, waaronder werkloosheid, pensioenstelsel en arbeidsongeschiktheid, arbeidsomstandigheden, minimumloon en fiscale faciliteiten) voldoende toegesneden op de toenemende variëteit in arbeidsrelaties?
- Kan een andere inrichting en/of vormgeving van socialezekerheidsinstituten en (fiscale) faciliteiten bijvoorbeeld op basis van gedragseconomische inzichten, een bijdrage leveren aan een meer houdbaar stelsel? Met welke kosten gaat dit gepaard? Is het wenselijk en mogelijk daarbij onderscheid te maken binnen de groep zelfstandigen?
- In hoeverre groeien zelfstandigen uiteindelijk door naar werkgeverschap en wat is de bijdrage aan de werkgelegenheid en innovatie van deze doorgroei? Hoe kan doorgroei van zelfstandig ondernemerschap naar werkgeverschap worden bevorderd en welke rol kunnen de sociale partners daarbij spelen?

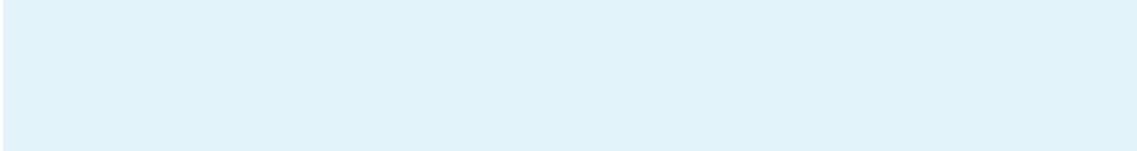
Het kabinet zou graag zien dat de SER relevante belangenorganisaties van zzp'ers betrekt bij het opstellen van het advies.

Ik verzoek u het advies uiterlijk voorjaar 2010 aan mij te doen toekomen.

Hoogachtend,
de Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,



J.P.H. Donner



Dagelijks Bestuur

SER

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer mr. J.P.H. Donner
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

BETREFT	Zzp'ers in de bouw en fysieke belasting	
DEN HAAG	18 juni 2010	E-mail T.Riemens@ser.nl
ONS KENMERK	10.04111/TR/js	Toestelnummer 070-3499534
BIJLAGE(N)	-	

Mijnheer de Minister,

In uw brief van 2 februari 2010 – referentie G&VW/AA/2010/2025 – vraagt u de aandacht van de SER voor de lopende discussie met betrekking tot fysieke belasting van zzp'ers in de bouw. U wijst erop dat fysieke belasting, en dan met name tillen, een belangrijk risico is op de bouwplaats. Doordat de arbeidsomstandighedenregelgeving voor het risico van fysieke belasting wel geldt voor werknemers en niet voor zelfstandigen, is er op de bouwplaats sprake van een ongelijk beschermingsniveau. Uit onderzoek dat u heeft laten uitvoeren naar de (daadwerkelijke) fysieke belasting in de bouw en eventuele verschillen tussen werknemers en zzp'ers, blijkt dat de fysieke belasting in de bouw hoog is en dat deze voor zzp'ers in bepaalde situaties hoger is dan voor werknemers.

Sociale partners in de bouwsector hebben u gevraagd de regelgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden op het punt van fysieke belasting uit te breiden tot zzp'ers, zodat een gelijk beschermingsniveau op de bouwplaats wordt bereikt. U onderschrijft dat het wenselijk is dat werknemers en zzp'ers die op de bouwplaats nauw met elkaar samenwerken, werken volgens dezelfde normen met betrekking tot fysieke belasting. U beraadt zich nog over de wijze waarop dat het beste kan worden gerealiseerd. Mede op verzoek van partijen in de bouwsector vraagt u de raad deze problematiek te betrekken bij het advies dat de raad voorbereidt over de positie van zelfstandig ondernemers.

Naar aanleiding van uw brief is binnen de raad – bij de voorbereiding van het advies over de positie van zelfstandig ondernemers – gesproken over de problematiek in de bouwsector. In de voorliggende brief schetst het dagelijks bestuur de overwegingen die daarbij naar voren zijn gekomen en maakt het kenbaar hoe het tegen dit vraagstuk aankijkt.

Huidige arboregelgeving voor zelfstandigen en SER-advies 2004

Op zelfstandigen is sinds 2007 een aantal wettelijke bepalingen uit de Arboretgeving van toepassing met betrekking tot ernstige arbeidsrisico's, zoals: valgevaar,

Bezuidenhoutseweg 60
2594 AW Den Haag

Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T (070) 3499 499
www.ser.nl

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

elektrocuciegevaar en blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Verder bepaalt de Wet Arbeidsomstandigheden dat zelfstandigen zorg moeten dragen voor de veiligheid van derden, zoals: werknemers van andere werkgevers, afnemers van diensten, bezoekers, voorbijgangers en toeschouwers.

Wat de Wet Arbeidsomstandigheden betreft, zijn *niet* van toepassing op zelfstandigen:

- de systeembepalingen die veel administratieve lasten met zich brengen (zoals de risico-inventarisatie en -evaluatie);
- de bepalingen inzake minder ernstige risico's, zoals fysieke belasting (bijvoorbeeld tillen) en psychische belasting (bijvoorbeeld stress en werkdruk).

Dit is in lijn met het advies dat de SER-Commissie Arbeidsomstandigheden in 2004 uitbracht over een voorstel van het kabinet tot uitbreiding van het toepassingsgebied van arboreggeving op zelfstandigen voor zeer ernstige risico's¹. Daarbij moet worden bedacht dat dit advies zich specifiek richtte op een voorstel van het toenmalige kabinet voor uitbreiding van de arboreggeving voor ernstige risico's. De vraag of de uitbreiding van de regelgeving tot zelfstandigen zich al dan niet zou moeten beperken tot ernstige risico's, was daarbij dus niet aan de orde.

Een van de overwegingen in het advies uit 2004, betreft de dynamiek en variëteit op de arbeidsmarkt: mensen participeren niet alleen als werknemer maar ook in andere rollen, bijvoorbeeld als zelfstandige². In de praktijk is bovendien niet altijd gemakkelijk vast te stellen in welke hoedanigheid betrokkene arbeid verricht. De Commissie Arbeidsomstandigheden achtte het niet wenselijk wanneer een werknemer bij de overstap naar het zelfstandig ondernemerschap daardoor ineens arbeidsbeschermende maatregelen zou ontberen, vooral bij zeer ernstige, levensbedreigende risico's. Zij wees ook op de omgekeerde transitie – een zelfstandige die werkgever of werknemer wordt – die ertoe leidt dat betrokkene dan juist weer de arboreggeving moet naleven. De commissie wees er verder op dat het al dan niet in acht nemen van veiligheidsmaatregelen kan leiden tot concurrentievervalsing, doordat een zelfstandige dan goedkoper kan werken dan een werkgever met werknemers in loondienst.

De problematiek in de bouwsector

In de lopende discussie over de problematiek in de bouwsector is een vraag of wetgeving het meest geschikte instrument is om hieraan tegemoet te komen of dat kan worden volstaan met zelfregulering. In gesprekken van het ministerie van SZW met de sector is aan de orde geweest welke privaatrechtelijke mogelijkheden partijen ter beschikking hebben om zelfstandigen dezelfde regels te laten volgen als werknemers en werkgevers (bijvoorbeeld CAO-afspraken en contracten). Partijen in de sector verwachten hiervan echter onvoldoende resultaat. Zij voeren aan dat een privaatrechtelijke regeling niet dwingend kan worden opgelegd aan alle bouwondernemingen en dat deze bovendien de Arbeidsinspectie geen mogelijkheid biedt tot handhaving. Daardoor bestaat de vrees dat zich concurrentie op arbeidsomstandigheden zal voordoen. In het bijzonder kleine bouwbedrijven met één of enkele medewerkers in dienst kunnen hiermee te maken krijgen.

Opvatting van het dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur onderschrijft met nadruk het uitgangspunt dat de arbeidsomstandigheden, het beschermingsniveau en de veiligheid op de werkplek voor allen die daar arbeid verrichten gelijk moeten zijn. Zoals verwoord in het advies uit 2004 van de Commissie Arbeidsomstandigheden, kan zich concurrentie op arbeidsomstandigheden voordoen doordat een zelfstandige door het niet in acht nemen van veiligheidsmaatregelen goedkoper kan werken dan een bedrijf met werknemers in loondienst.

¹ SER (2004) *Advies Uitbreiding toepassingsgebied arboreggeving op zelfstandigen*

² Een andere overweging betrof de omstandigheid dat zelfstandigen vaak werken in een omgeving met werknemers. Door het niet treffen van voldoende voorzorgsmaatregelen door zelfstandigen kunnen levensbedreigende risico's ontstaan waaraan ook werknemers worden blootgesteld.

Het verzoek van partijen vanuit de bouwsector ziet het dagelijks bestuur als een belangrijk signaal dat erop wijst dat het realiseren van gelijke arbeidsomstandigheden voor alle werkenden, onafhankelijk van de arbeidsrelatie van betrokkenen, in de praktijk nog problematisch kan zijn. Binnen de bouwsector bestaat dringend behoefte aan een oplossing voor problemen als gevolg van het feit dat de arboregelgeving voor fysieke belasting niet geldt voor zelfstandigen. In dat verband is relevant dat in deze sector de fysieke belasting, met name door tillen, hoog is waardoor dit een belangrijk arbeidsrisico vormt.

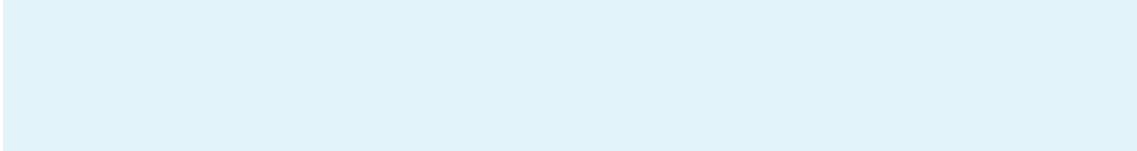
Het dagelijks bestuur merkt op dat het vraagstuk van het realiseren van gelijke arbeidsomstandigheden voor werkenden ook in andere sectoren speelt. Vooral gegeven de toegenomen dynamiek op de arbeidsmarkt c.q. de toenemende variëteit in arbeidsrelaties is het van belang na te gaan of er aanleiding is de werkingssfeer van de arboregelgeving op onderdelen uit te breiden naar zelfstandigen.

Mede ook gelet op de complexiteit van dit bredere vraagstuk zal de raad hierover – in vervolg op het komende advies over de positie van zelfstandig ondernemers – een afzonderlijk advies uitbrengen. Hij start op korte termijn met de voorbereiding daarvan.

Hoogachtend,



dr.A.H.G. Rinnooy Kan
voorzitter



Zzp'ers: aantallen, ontwikkeling, kenmerken, motieven

1. Inleiding

Centraal in deze bijlage staat de vraag hoeveel zzp'ers er zijn, hoe hun aantal zich ontwikkelt, welke kenmerken zij hebben en waarom zij ervoor gekozen hebben zzp'er te worden. In paragraaf 2.2 zijn algemene conclusies hieruit weergegeven.

Belangrijk bij de interpretatie van de beschikbare gegevens is dat er niet één algemeen toegepaste definitie van de zzp'er is. Zzp'er is meer een 'technische' omschrijving. Betrokkene is zelfstandig (geen werknemer) en heeft geen personeel in dienst (geen werkgever). De aldus afgebakende groep is zeer divers. Een deel van de zzp'ers heeft een bedrijf, bijvoorbeeld in de agrarische sector, anderen hebben substantiële productiemiddelen, bijvoorbeeld een vrachtauto, weer anderen bieden vooral hun eigen arbeid, kennis en vaardigheden aan. Een deel van de zzp'ers noemt zichzelf ook zzp'er, anderen prefereren de aanduiding zelfstandige of freelancer.

Het CBS hanteert in de Enquête Beroepsbevolking (EBB) een definitie die op internationale afspraken is gebaseerd. Deze definitie is erop gericht om te komen tot een onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen en een meerjarig vergelijkbare telling te realiseren. Een zzp'er is daarbij een 'zelfstandige met een eigen bedrijf zonder personeel in dienst'.

Onderzoeksbureaus richten zich veelal op de zzp'er als relatief nieuw verschijnsel op de, flexibeler wordende, arbeidsmarkt en hanteren eigen definities. Daarin gaat het vooral om het onderscheid tussen de nieuwe zzp'er, wiens onderneming vooral draait op de inbreng van eigen kennis en kunde (arbeid)¹, en de klassieke zzp'er, die veelal een eigen zaak drijft, in bijvoorbeeld de agrarische sector of de horeca en beschikt over een eigen bedrijfsruimte (of transportmiddel) en (veelal) bedrijfskapitaal. Het onderscheid tussen de nieuwe en de klassieke zzp'er wordt ook geuid door

¹ Van den Born spreekt van zelfstandige professionals of freelancers en omschrijft deze als "professionals die hun geld verdienen door hun eigen kennis en vaardigheden te verhuren op de vrije markt". Zie: Born, J. van den (2009) *The drivers of career success of the job-hopping professional in the new networked economy: The challenges of being an entrepreneur and an employee*, p. 16.

als kenmerk van de nieuwe zzp'er te benadrukken dat deze werk verricht dat normaal onder een arbeidsovereenkomst wordt verricht².

De *fiscus* definieert de zelfstandige ondernemer (al dan niet met personeel). De zzp'er wordt door de Belastingdienst niet onderscheiden als een aparte entiteit. Ten behoeve van een (interne) strategische verkenning en de evaluatie van de Wet uitbreiding rechtsgevolgen VAR hanteert de Belastingdienst als definitie van de zzp'er: alle IB-ondernemers zonder personeel en alle rechtspersonen met één werknemer die tevens directeur-groootaandeelhouder is. Een derde groep in de inkomstenbelasting, de resultaatgenieters, wordt door de Belastingdienst niet als zzp'er geteld.

De *Arbeidsinspectie* hanteert het begrip zzp'er in het kader van het wel of niet vereist zijn van tewerkstellingsvergunningen en in het kader van de Arbeidsomstandighedenwet. De criteria die de Arbeidsinspectie hanteert voor de zzp'er sluiten aan bij de criteria die de belastingdienst hanteert voor de zelfstandig ondernemer.

Hoewel de beschikbare gegevens over zzp'ers zich vanwege verschillen in definities dus niet zonder meer laten vergelijken, geven zij wel een beeld van de ontwikkelingen die gaande zijn en van kenmerken en motieven van zzp'ers. Dit hoofdstuk strekt ertoe dit op basis van de beschikbare gegevens in kaart te brengen.

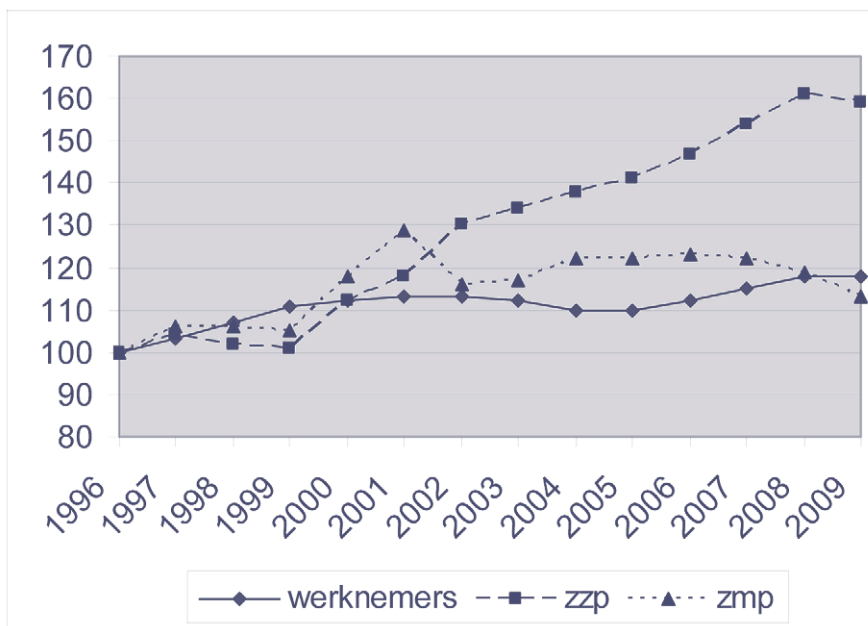
Voor het te voeren beleid is het nodig dat via een eenduidige en hanteerbare definitie kan worden bepaald wie als zzp'er kan worden aangemerkt. Met het oog hierop formuleert de raad daarom in hoofdstuk 4 van het advies een definitie van de zzp'er.

2. Aantallen en ontwikkeling

Uit gegevens van het CBS blijkt dat het aantal zelfstandigen – en dan met name het aantal zzp'ers – in de afgelopen tien jaar aanzienlijk is gestegen. Volgens het CBS telt Nederland in 2009 ongeveer een miljoen zelfstandigen (1996: 700.000), waarvan ruim 600.000 zonder personeel (1996: 400.000). Onderstaande figuur laat de ontwikkeling van het aantal zzp'ers over een periode van bijna 15 jaar zien in relatie tot de ontwikkeling van het aantal werknemers en zelfstandigen met personeel (zmp).

2 Zie bijv.: EIM (2001) *Zelfstandigen zonder personeel: Waarheden en mythes*; EIM (2007) *Van onbemind tot onmisbaar: De economische betekenis van ZZP'ers nu en in de toekomst* en SEO (2010) *Markt en hiërarchie: Kosten en baten van het zzp-schap*.

Figuur B3.1 Ontwikkeling van zelfstandigen en werknemers (1996=100)



Bron: CBS, Statline (bewerking secretariaat).

In de eerste jaren blijft de ontwikkeling van het aantal zelfstandigen achter bij de ontwikkeling van het aantal werknemers. Vanaf 1999 is echter sprake van een sterke stijging die pas afzwakt in 2008. De ontwikkeling wijkt duidelijk af van de toename van werknemers en van zelfstandigen met personeel. Het aantal zmp'ers stijgt mee (in 2001 mede door revisie van de statistiek) om in 2002 te dalen, waarna de ontwikkeling zich min of meer spiegelt aan die van de werknemers.

Tabel B3.1 laat de ontwikkeling zien van het aandeel zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking in relatie tot zelfstandigen, werknemers met een vaste arbeidsrelatie en werknemers met een flexibele arbeidsrelatie. Uit de tabel blijkt dat in 2009 de totale werkzame beroepsbevolking 7,3 miljoen bedroeg. Werknemers beslaan in totaal 87 procent (6,4 miljoen) van de werkzame beroepsbevolking. De overige 13 procent is als zelfstandige actief (956 duizend), waarvan ruim de helft (8,6 procentpunt, 632 duizend) als zelfstandige zonder personeel³. Ruim 7 procent (537 duizend werknemers)

³ Zzp'ers zijn een divers samengestelde groep. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om freelancers, maar ook om mensen met een eigen bedrijf (eenmanszaak) zonder personeel in dienst. De zzp'er die nu in de aandacht staat, betreft echter met name diegene die vooral zijn eigen arbeid verkoopt, maar niet in loondienst is.

van de werkzame beroepsbevolking was werkzaam in een flexibele arbeidsrelatie⁴. Een overgrote meerderheid van de werkzame beroepsbevolking (bijna 80 procent) bestaat uit werknemers met een vast dienstverband⁵.

In de discussie over de flexibilisering van de arbeidsmarkt komt regelmatig de vraag aan de orde of de verhoudingen tussen het aandeel werknemers met een vast en met een flexibel dienstverband structureel aan het veranderen is. Dit zou het geval zijn als het aantal werknemers met flexibele contracten (flexwerkers) sterker zou stijgen dan het aantal werknemers met een vast dienstverband; hun aandeel in de beroepsbevolking zou dan toenemen en het aandeel werknemers met een vast dienstverband afnemen. Uit de CBS-cijfers blijkt dat vanaf 2004 het geval te zijn. Het aandeel werknemers met een flexibele arbeidsrelatie stijgt, terwijl het aandeel werknemers met een vast dienstverband vanaf 2002 daalt. Deze veranderende verhouding is echter niet structureel van aard; vanaf 2008 vindt er namelijk een stijging plaats in het aandeel werknemers met een vast dienstverband, terwijl het aandeel werknemers met een flexibele arbeidsrelatie daalt.

Hier komt bij dat de ontwikkelingen binnen de traditionele vormen van flexibele arbeid (uitzend-, inval- en oproepkrachten en overige flexibelen) niet eenduidig zijn. Vooral het aandeel van de uitzendkrachten in de werkzame beroepsbevolking fluctueert aanzienlijk. Dit komt mede doordat de vraag naar uitzendkrachten sterk afhankelijk is van de conjunctuur; in een opgaande conjunctuur neemt de vraag toe en groeit het aantal, bij economische krimp neemt de vraag weer af en daalt het aantal. In de periode 1996-2009 waren er drie jaren van sterke toename samenvalend met periodes van economisch herstel: 1997, 2005 en 2006. Trendmatig is wel een lichte daling waar te nemen. In absolute aantallen zijn de verschillen tussen de topjaren 1998 en 2007 met 217 respectievelijk 209 duizend uitzendkrachten relatief klein. Doordat echter in dezelfde periode de werkzame bevolking met 13 procent groeide, nam het aandeel uitzendkrachten in de werkzame beroepsbevolking af van 3,4 procent in 1998 tot 2,8 procent in 2007. In 2009 deed de grootste daling uitzendkrachten zich voor; met een krimp van ruim 20 procent was 2009 het jaar met het grootste baanverlies voor uitzendkrachten sinds veertien jaar⁶.

4 Werknemers met een flexibele arbeidsrelatie worden door het CBS gedefinieerd als werknemers zonder een vast dienstverband. Zij hebben een arbeidscontract van beperkte duur en of een arbeidscontract zonder een vast overeengekomen aantal uren in dienst. Volgens het CBS omvat een flexibel arbeidsrelatie diverse typen contracten. Het kan gaan om contracten zoals uitzendwerk of een ander contract van beperkte duur. Daarnaast kunnen ook de uren wisselen, zoals bij oproep of invalkrachten of andere werknemers zonder vaste uren. Tot slot onderscheidt het CBS nog een categorie overige flexibelen. Tijdelijke contracten van langer dan een jaar worden door het CBS tot een vaste arbeidsrelatie gerekend.

5 CBS Statline, *Beroepsbevolking; geslacht*, geraadpleegd op 17 februari 2010.

6 Siermann, C. (2010) Aantal uitzendkrachten fors gedaald.

Het aandeel flexwerkers zonder vaste uren (oproep- en invalkrachten) is het meest stabiel over de tijd. Hun aandeel neemt vanaf 2002 licht toe en bedraagt de laatste jaren een kleine 2 procent. Ook bij deze groep, net zoals bij de uitzendkrachten, lijkt sprake te zijn van ontwikkelingen die samenhangen met de conjunctuur. Bij de overige groep werknemers zonder vast dienstverband is er vanaf 2002 een constant stijgende trend waar te nemen, waarbij in de laatste jaren het percentage is gestabiliseerd rond de 3,3 procent. Ook bij de zzp'ers is in de periode 1996-2009 sprake van een constante en substantiële stijging.

De CBS-cijfers laten dus zien dat de overgrote meerderheid van de werkzame beroepsbevolking bestaat uit werknemers met een vast dienstverband. Zowel de werknemers met een flexibele arbeidsrelatie als de zelfstandigen zonder personeel vormen een relatief klein aandeel in de werkzame beroepsbevolking. Volgens deze bron schommelt het aandeel tijdelijke contractanten al jaren rond de 8 procent en is er ook geen sprake van een sterke toename van flexwerkers of van een structureel veranderende verhouding tussen werknemers met een vast en flexibel dienstverband. De CBS-cijfers laten over de afgelopen jaren een buitengewoon stabiel beeld zien van de verhouding tussen vaste werknemers, flexibele werknemers en zelfstandigen⁷.

Wel kan men concluderen dat door de groei van het aandeel zzp'ers de samenstelling van de flexibele schil is veranderd. Eenzelfde conclusie wordt getrokken door het UWV. Tegelijkertijd wijst het UWV erop dat, naast de groei van de zzp'ers, ook het aantal verzekerden met een tijdelijk dienstverband fors groeit. Uit de gegevens van de Polisadministratie blijkt dat een aanzienlijk deel van de werknemers een tijdelijk dienstverband heeft en geen uitzendkracht is. Bovendien groeit het aantal werknemers in tijdelijke dienst van minder dan 20 procent in 2006 naar bijna 24 procent in 2009. De UWV-cijfers zijn niet vergelijkbaar met de CBS-cijfers, omdat er verschillende definities worden gehanteerd voor werkende personen, vaste en tijdelijke banen. Het UWV gaat uit van verzekerde personen, te weten werknemers die aan de wettelijke criteria voor de verzekering voldoen. Het CBS telt een werkende persoon als die ten minste 12 uur per week werkt. Zo kan een persoon bij wet verzekerd zijn, maar door het CBS niet als werkende persoon worden geteld wanneer het een baan van minder dan 12 uur betreft⁸.

⁷ Zie ook: Dekker, R. (2009) Werken anno 2009: vast contract en een baas, *Me Judice*, jaargang 2, 20 november 2009.

⁸ In de bovenstaande CBS-tabel wordt geen specifiek onderscheid gemaakt naar tijdelijke contracten. Bovendien merkt het CBS de tijdelijke contracten van meer dan een jaar aan als vast contract. Het CBS raamt het aandeel tijdelijke contracten in de werkzame beroepsbevolking op 13 procent.

Tabel B3.1 Soorten arbeidsrelaties 1996 - 2009

	Werkzame Beroepsbevolking	Werknemers	waarvan		Uitzendkrachten	Oproep/ Invalkr.	Overig flexibel	Zelfstandigen	waarvan
			Vast	Flexibel				waarvan	zzp
	x 1000	%							
1996	6184	88,2	79,4	8,8	3,1	2,7	3,1	11,8	6,4
1997	6383	88,2	79,2	9,0	3,4	2,6	3,1	11,8	6,5
1998	6587	88,8	79,6	9,2	3,4	2,8	3,0	11,2	6,2
1999	6768	89,3	80,7	8,5	3,3	2,3	3,0	10,7	5,9
2000	6917	88,4	80,7	7,7	2,8	1,7	3,2	11,6	6,4
2001	7020	87,9	80,8	7,1	2,6	1,7	2,7	12,1	6,7
2002	7033	87,8	81,2	6,6	2,5	1,5	2,7	12,2	7,3
2003	7002	87,5	81,0	6,4	2,2	1,4	2,8	12,5	7,6
2004	6919	87,0	80,5	6,5	2,2	1,4	2,9	13,0	7,9
2005	6917	86,7	79,8	6,9	2,5	1,5	2,9	13,3	8,1
2006	7074	86,7	79,2	7,5	2,9	1,6	3,0	13,3	8,3
2007	7258	86,7	78,8	7,9	2,9	1,8	3,3	13,3	8,4
2008	7410	86,7	79,0	7,8	2,6	1,8	3,4	13,3	8,7
2009	7373	87,0	79,8	7,3	2,1	1,8	3,3	13,0	8,6

Bron: CBS, Statline. Bewerking secretariaat.

In de box hieronder wordt de ontwikkeling van het aantal zelfstandigen in een langer tijdsperspectief geplaatst. Dan blijkt dat de huidige stijging volgt na een langdurige periode waarin het aandeel zelfstandigen sterk is gedaald.

Het aandeel van zelfstandigen in historisch perspectief en het waarom van de groei

De hierboven geschetste ontwikkeling van het aantal zelfstandigen en zzp'ers heeft betrekking op de laatste 15 jaar en laat een sterke stijging zien van de aantallen en het aandeel. Bezieet men de ontwikkeling echter over een langere periode, de twintigste eeuw, dan blijkt de stijging in de laatste 20 jaar vooraf te zijn gegaan door een langdurige daling.

Zelfstandig ondernemers als aandeel van de werkgelegenheid in sectoren, 1899-1997

	1899	1909	1930	1947	1960	1981	1997
Landbouw	0,315	0,374	0,406	0,337	0,501	0,542	0,486
Industrie	0,268	0,222	0,143	0,135	0,076	0,043	0,066
Diensten	0,216	0,186	0,169	0,177	0,154	0,095	0,101
Totaal	0,264	0,251	0,208	0,193	0,158	0,102	0,109

Bron: Wennekers, S. en M. Folkeringa (2002).

Wennekers en Folkeringa concluderen dat de recente heropleving niet het gevolg is van structurele veranderingen in de sectorstructuur, maar veeleer het gevolg is van een verandering in de schaalgrootte; een lange periode van schaalvergroting wordt nu gevolgd door een periode met schaalverkleining^a.

Ook anderen spreken van een trendbreuk^b. De Goey c.s. wijzen er daarnaast op dat het beeld van zelfstandig ondernemers en het mkb in de jaren vijftig tamelijk negatief was. Politici zagen grote bedrijven als een toonbeeld van moderniteit; kleine bedrijven hoorden bij een eerdere fase in de economische geschiedenis. De economische crisis in de jaren zeventig en onderzoek (aandeel mkb in werkgelegenheid, innovatie en groei) zorgen evenwel voor een herwaardering van het mkb met beleid gericht op het bevorderen van zelfstandig ondernemerschap. De Goey c.s. zien de groei van het aandeel zelfstandige ondernemers en het mkb vanaf de jaren tachtig als het gevolg van gelijktijdige introductie van een reeks nieuwe producten die vooral nieuwe kansen hebben gecreëerd voor zelfstandige ondernemers in het mkb.

Ook het CPB heeft recent onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van het aantal zelfstandigen^c. Het CPB concludeert dat de groei in de periode 1992-2006 maar in beperkte mate samenhangt met sectorale verschuivingen (tussen maar ook binnen sectoren). Ongeveer een kwart van de toename hangt samen met sectorale veranderingen.

Socio-demografische ontwikkelingen (vergrijzing, opleidingsniveau, etniciteit, huishoudenkenmerken) blijken per saldo geen noemenswaardige invloed te hebben gehad op het aandeel zelfstandigen in de werkzame beroepsbevolking.

Bij de toename van het aantal zelfstandigen heeft volgens het CBS vermoedelijk het beleid de belangrijkste rol gespeeld, met name in recente jaren. Het CPB wijst op verscheidene maatregelen: de introductie en intensivering van diverse belasting-

aftrekposten waardoor het zelfstandig ondernemerschap financieel aantrekkelijker is gemaakt, de vermindering van administratieve lasten (sinds 2000), het actief stimuleren van werklozen een eigen bedrijf te starten (vanaf 2006) en de introductie en aanscherping van de VAR (2001, 2005).

- a Wennekers, S. en M. Folkeringa (2002) *The development of the self-employment rate in the Netherlands 1899-1997*.
- b Goey, F., de [et al.] (2009) De veerkracht van de zelfstandige ondernemer: ondernemers in het midden- en kleinbedrijf in Nederland, de Verenigde Staten en Groot-Brittannië vanaf 1950.
- c Es, F., van en D. van Vuuren (2010) *A decomposition of the growth in self-employment*.

Ook anderen dan het CBS proberen de omvang van de groep zzp'ers te bepalen. De gerapporteerde aantallen zzp'ers lopen sterk uiteen. De definitie is daarbij van wezenlijke invloed.

Tabel B3.2 Aantallen zelfstandigen zonder personeel, verschillende definities

	jaar	aantal
CBS	2009	632.000
Belastingdienst	2007	675.700*
EIM	2009	400.000
SEO	2008	340.000 à 364.000

* Informatie van Belastingdienst, op verzoek van de SER. Gedefinieerde groep betreft IB-ondernemers zonder personeel. Het aantal dga's zonder personeel bedraagt ca. 150.000.

EIM en SEO⁹ leggen bij de definiëring van de zzp'er de nadruk op de inzet van eigen arbeid. Dit leidt, zoals de tabel laat zien, tot een beduidend lager aantal zzp'ers dan de aantallen van het CBS en de Belastingdienst. Dit maakt duidelijk dat Nederland naast de 'nieuwe' zzp'ers nog een aanzienlijke groep 'klassieke' zzp'ers telt. De verschillen tussen de aantallen van het CBS en de Belastingdienst hebben waarschijnlijk voor een deel te maken met het feit dat het CBS alleen de 'eerste werkkring' telt en de Belastingdienst alle werkkringen waar inkomen aan verbonden is. Een ander punt is dat de EBB, waarop het CBS zich baseert, uitgaat van de kwalificatie die de geënquêteerde zichzelf toekent (werknemer of ondernemer). Wie de grootste inkomsten uit dienstverband heeft, zal zichzelf wellicht als werknemer affichereren. Hiertegenover staat dat de dga, hoewel formeel juridisch werknemer, zichzelf eerder als ondernemer ziet, hetgeen van invloed kan zijn op de kwalificatie die hij zichzelf toekent.

9 EIM (2008) *Zelfstandigen zonder personeel*; SEO (2010) *Markt en hiërarchie: Kosten en baten van het zzp-schap*.

Bij de beoordeling van de aantallen zzp'ers moet bedacht worden dat niet alle zzp'ers alleen werken. Uit de gegevens van de Belastingdienst is af te leiden dat van de 675.700 zzp'ers (IB-ondernemers zonder personeel) bijna 200.000 als zelfstandige in een formeel samenwerkingsverband opereren (bijvoorbeeld een Vennootschap Onder Firma: VOF). 478.000 werken als 'eenpitter' (eenmanszaak).

Zzp'ers naar sector

De zzp'er komt niet in alle sectoren in dezelfde mate voor. Tabel B3.3 geeft een verdeling van de zzp'ers (bedrijven zonder werknemer) over de verschillende sectoren en in relatie tot het totaal aantal ondernemingen in de sectoren.

Tabel B3.3 Zzp'ers naar sector, 2007

Sector, SBI'93	Aantal bedrijven	Aantal bedrijven zonder werknemers	Aandeel Bzw %	Aandeel sector in bzw %
Totaal	746.365	413.765	55	100
Landbouw, jacht en bosbouw	93.365	73.375	78	18
Visserij	720	330	46	-
Delfstoffenwinning	215	65	30	-
Industrie	46.605	19.850	43	5
Openbare voorzieningsbedrijven	550	415	75	-
Bouwnijverheid	81.690	53.360	65	13
Reparatie consumentenartikelen; handel	164.590	77.860	47	19
Horeca	36.650	9.990	27	2
Financiële instellingen	14.665	6.930	47	2
Verhuur, zakelijke dienstverlening	158.650	106.500	67	26
Openbaar bestuur, sociale verzekeringen	1.065	240	22	-
Onderwijs	20.500	15.100	74	4
Gezondheids- en welzijnszorg	42.870	15.720	37	4
Cultuur, recreatie, overige dienstverlening	56.320	19.740	35	5

Bron: EIM (2008) op basis van CBS en eigen berekening.

De tabel laat zien dat de meeste zzp'ers te vinden zijn in de zakelijke dienstverlening. De sectoren reparatie en handel, landbouw en de bouw tellen ook elk meer dan 50.000 zzp'ers. In deze sectoren hebben de zzp'ers ook een groot aandeel in het totaal aan bedrijven. Andere sectoren met een hoog aandeel zzp'ers (circa driekwart) zijn: openbare voorziening en het onderwijs.

Tabel B3.4 geeft een overzicht van de meest voorkomende beroepen binnen de groep zzp'ers (in de CBS-statistieken)¹⁰. Wat opvalt is dat de meeste beroepen gerekend kunnen worden tot de 'klassieke' zzp'ers. Alleen de laatste twee beroepen en de (grafisch) ontwerper vallen onder de 'nieuwe' zzp'ers.

Tabel B3.4 Beroepen-top tien zelfstandigen zonder personeel, 2008

Bedrijfshoofd kleine (pluim)veehouderij	5,9 %
Bedrijfshoofd algemene leiding klein bedrijf	3,3
Detailhandelaar	3,1
Kapper, schoonheidsspecialist	3,0
Aannemer timmerwerk (klein bedrijf)	2,7
Beeldend kunstenaar, (grafisch) ontwerper	2,6
Groothandelaar/makelaar roerende goederen	2,5
Winkelbediende, markt-/straatverkoper	2,3
Computerprogrammeur/systeemanalist	2,0
Bedrijfsorganisatiedeskundige (zoals consultant)	1,8

Bron: Kösters, L. (2009), p. 8.

Internationale vergelijking zzp'ers

Onderstaande tabel geeft een indruk van het aandeel dat zelfstandigen (met en zonder personeel) hebben in de werkzame beroepsbevolking in een aantal OESO-landen, inclusief de ontwikkeling van dit aandeel. Benadrukt moet worden dat de gehanteerde definitie afwijkt van de hiervoor gegeven definities (onder andere ook werkgevers en meewerkende familieleden)¹¹.

¹⁰ Kösters, L. (2009) Sterke groei zelfstandigen zonder personeel.

¹¹ De OECD (2009) hanteert de volgende definitie: "Employed persons are defined as those aged 15 or over who report that they have worked in gainful employment for at least one hour in the previous week. Self-employed persons include employers, own-account workers, members of producers' co-operatives, and unpaid family workers. The last of these are unpaid in the sense that they do not have a formal contract to receive a fixed amount of income at regular intervals, but they share in the income generated by the enterprise; unpaid family workers are particularly important in farming and retail trade. Note that all persons who work in corporate enterprises, including company directors, are considered to be employees."

Tabel B3.5 Zelfstandigen (met en zonder personeel) als aandeel in de werkende beroepsbevolking* in een aantal OESO-landen, 1990-2008

	1990	1995	2000	2005	2007	2008
België	18,1	18,8	15,8	15,2	14,8	14,2
Denemarken	11,7	9,6	8,7	8,7	8,9	8,8
Finland	15,6	15,6	13,7	12,7	12,6	12,8
Frankrijk	13,2	11,0	9,3	9,1	9,0	9,0
Duitsland	** 9,8	10,7	11,0	12,4	12,0	11,7
Ierland	24,9	22,2	18,9	17,3	16,8	17,3
Italië	28,7	29,3	28,5	27,0	26,4	25,7
Japan	22,3	18,3	16,6	14,7	13,4	13,0
Korea	39,5	36,8	36,8	33,6	31,8	31,3
Luxemburg	9,1	8,4	7,4	6,5	6,0	5,9
Nederland	11,6	12,4	11,2	12,4	13,1	13,2
Oostenrijk	14,2	14,4	13,1	13,3	14,4	13,8
Spanje	25,8	25,2	20,2	18,2	17,7	17,7
Turkije	61,0	58,5	51,4	45,8	39,6	39,0
Verenigd Koninkrijk	15,1	15,6	12,8	12,9	13,3	13,4
Verenigde Staten	8,8	8,5	7,4	7,5	7,2	7,0
Zweden	9,2	11,2	10,3	9,8	10,6	10,4
Zwitserland	**11,8	12,8	13,2	11,2	11,5	11,1
EU27 totaal	18,3	17,3	16,8	16,5
OESO totaal	..	19,4	17,6	16,8	16,0	15,8

* Exclusief militairen.

** gegevens 1991.

Bron: OECD (2010) *Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics*.

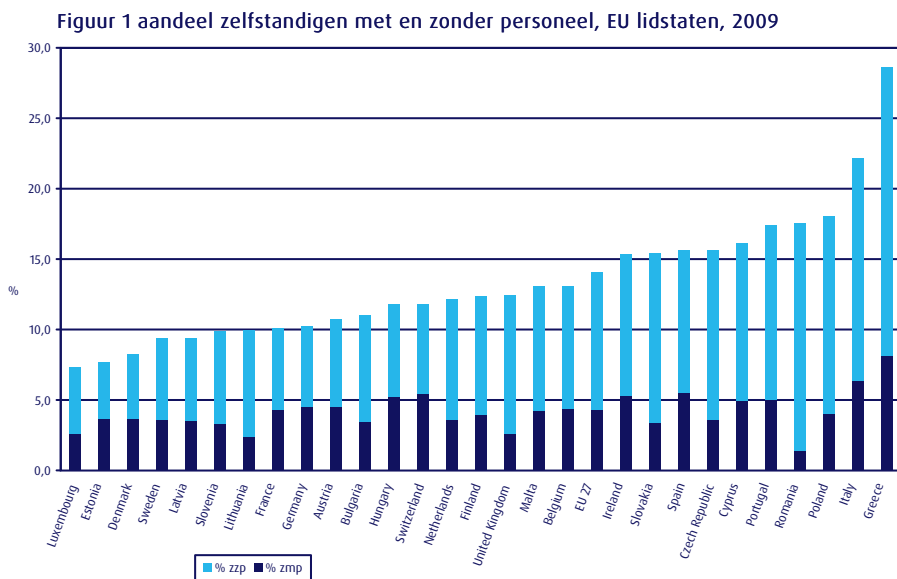
Om het onderscheid tussen zelfstandigen met en zelfstandigen zonder personeel internationaal in kaart te brengen en te vergelijken is gebruik gemaakt van Eurostat cijfers¹².

12 De Eurostat-statistieken onderscheiden drie subcategorieën van zelfstandig ondernemers: zelfstandig ondernemers zonder personeel, zelfstandig ondernemers met één of meer werknemers in dienst en onbetaalde meewerkende gezinsleden. Volgens de definitie van Eurostat worden zelfstandige ondernemers gedefinieerd als personen "who work in their own business, farm or professional practice. Persons are registered as self employed if they work for the purpose of earning profit, spend time on the operation of a business or is in the process of setting up his or her business." Het verschil tussen de cijfers van het CBS (13 %) en Eurostat (11,3 %) kan worden verklaard doordat in de Eurostat-cijfers de landbouwsector niet wordt meegenomen en de werkzame beroepsbevolking betrekking heeft op personen van 15 tot 65 jaar die een uur of meer werkzaam zijn.

Figuur B3.2 toont het aandeel zelfstandigen met en zonder personeel in de werkzame beroepsbevolking in de 27 Europese lidstaten. Meewerkende gezinsleden zijn in deze statistiek niet opgenomen. Volgens internationale richtlijnen zijn meewerkende gezinsleden geen ondernemers, maar ondersteunen zij slechts ondernemers¹³. De figuur toont dus alleen de zelfstandig ondernemers met en zonder personeel.

Uit de figuur blijkt dat het aantal zelfstandigen als percentage van de werkzame beroepsbevolking tussen de EU-landen aanzienlijk verschilt. In 2009 varieert het aandeel zelfstandigen van 7,3 procent in Luxemburg tot bijna 30 procent in Griekenland. Ook laat de figuur zien dat in alle landen de meerderheid van het aantal zelfstandigen bestaat uit zelfstandigen zonder personeel. Gemiddeld in de EU lidstaten is ongeveer twee derde van de zelfstandigen zzp'er.

Figuur B3.2 Aandeel zelfstandigen zowel met als zonder personeel (inclusief landbouw)



Bron: Eurostat.

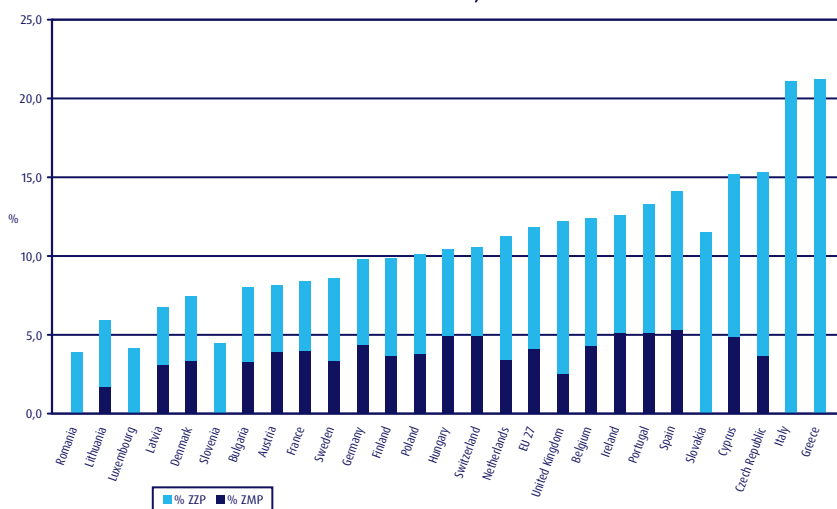
De percentages zelfstandigen met en zonder personeel zijn in figuur B3.2 inclusief landbouw. Dit vertekent het beeld; in bijna alle Europese lidstaten is namelijk meer dan de helft van de personen werkzaam in de landbouw zelfstandig ondernemer. Een groot aandeel landbouw leidt daardoor tot een groot aandeel zelfstandigen.

13 OECD (2000) The partial renaissance of self-employment.

In figuur B3.3 zijn om die reden de zelfstandigen in de landbouw weggelaten¹⁴. Vooral voor landen als Roemenië, Polen, Bulgarije en Litouwen levert dit een ander beeld op; het aandeel zelfstandigen in Roemenië zakt bijvoorbeeld van 17,4 procent naar 5,4 procent¹⁵. Voor Nederland verandert het percentage niet substantieel; met 11,3 procent ligt het nog steeds iets onder het EU-gemiddelde (11,8 procent). In de zuidelijke lidstaten zoals Italië (21,1 procent) en Griekenland (21,2 procent) blijft het percentage, ondanks de correctie, nog aanzienlijk boven het EU-gemiddelde liggen.

Figuur B3.3 Aandeel zelfstandigen zowel met als zonder personeel (exclusief landbouw)

Figuur 2 aandeel zelfstandigen met en zonder personeel (excl. landbouw), EU lidstaten, 2009



Bron: Eurostat.

In tabel B3.6 is de verandering in het aandeel van zelfstandigen zonder personeel in de werkzame beroepsbevolking weergegeven. Ook in deze tabel is gecorrigeerd voor landbouw. Uit de tabel blijkt dat in een groot aantal Europese lidstaten het aandeel zelfstandigen zonder personeel in de periode 2000-2007 is toegenomen (toename is uitgedrukt in procentpunten). In Nederland bedraagt de toename 1,4 procentpunt.

¹⁴ Voor Estland en Malta ontbraken echter de cijfers; deze landen zijn daarom niet in de figuur opgenomen.

¹⁵ Voor Roemenië, Luxemburg, Slovenië en Slowakije ontbraken echter wel de cijfers met betrekking tot de zelfstandigen met personeel.

Tabel B3.6 Verandering in aandeel zelfstandigen zonder personeel tussen 2000 en 2007 in procentpunten

	ZZP'ers (incl. landbouw)	ZZP'ers (excl. landbouw)
Estland	0,6	Na
Malta	1,2	Na
Cyprus	-2,4	-1,8
Hongarije	-2,8	-1,5
Bulgarije	-4,6	-1,3
Griekenland	-2,8	-0,5
Polen	-3,2	-0,5
België	-0,5	-0,4
Spanje	-1,3	-0,1
Portugal	-0,6	-0,1
Zweden	-0,2	0,0
Slovenië	0,0	0,1
Finland	-0,7	0,2
Ierland	-1,1	0,3
Frankrijk	0,0	0,3
Denemarken	0,4	0,6
Letland	-0,6	0,9
Duitsland	1,0	1,1
Luxemburg	1,4	1,1
EU (27 landen)	0,4	1,3
Nederland	1,3	1,4
Groot-Brittannië	1,4	1,4
Litouwen	-4,4	1,5
Roemenië	-2,0	1,5
Tsjechië	1,5	1,6
Oostenrijk	1,0	1,9
Slowakije	4,4	4,2
Italië	5,6	5,7

Bron: Eurostat.

3. Kenmerken

Naast gegevens over aantallen heeft het CBS ook gegevens beschikbaar over verschillende (persoonlijke) kenmerken van zzp'ers. Deze gegevens geven een indruk van de samenstelling van de groep zzp'ers en van hun inkomsten.

Onderstaande tabel geeft een indruk van een aantal vooral persoonlijke kenmerken van zzp'ers.

Tabel B3.7 Zelfstandigen naar een aantal kenmerken, 2009 (x 1000)

	Zelfstandigen totaal	Zelfstandigen zon- der personeel		Zelfstandigen met personeel		Werknemers	
			%		%		%
Totaal mannen en vrouwen	956	632	100	298	100	6417	100
Mannen	649	410	65	232	78	3465	54
Vrouwen	306	222	35	66	22	2933	46
15 - 25 jaar	34	30	5	2	1	751	12
25 - 35 jaar	146	101	16	41	14	1504	23
35 - 45 jaar	308	192	30	108	36	1739	27
45 - 55 jaar	283	179	28	98	33	1616	25
55 - 65 jaar	184	130	20	49	16	808	13
Autochtoon	794	519	82	255	85	5209	81
Allochtoon	158	111	18	43	15	1181	18
Westers allochtoon	88	65	10	21	7	588	9
Niet-westers allochtoon	70	46	7	22	7	593	9
Herkomst onbekend	4	3	-	.	-	28	-
Onderwijsniveau laag	188	126	20	55	18	1500	23
Onderwijsniveau middelbaar	392	251	40	128	43	2781	43
Onderwijsniveau hoog	370	252	40	113	38	2087	33
Onderwijsniveau onbekend	6	4	-	2	1	50	1
Arbeidsduur 12-20 uur per week	52	45	7	4	1	.	-
Arbeidsduur 20-35 uur per week	198	155	24	33	11	.	-
Arbeidsduur 35 uur of meer per week	706	433	69	261	87	.	-
Arbeidsduur onbekend	.	.	-	.	-	.	-

Bron: CBS, Statline.

Uit deze gegevens blijkt dat de groep zzp'ers:

- voor twee derde uit mannen bestaat
- voor bijna de helft ouder is dan 45 jaar
- voor vijf zesde autochtoon is
- dat vier tiende een middelbare opleiding heeft en eveneens vier tiende een hogere opleiding
- dat twee derde meer dan 35 uur per week werkt.

De samenstelling van de groep zzp'ers wijkt daarmee niet sterk af van die van de zelfstandigen met personeel. In deze laatste groep is het aandeel mannen groter. Daarnaast is ook de leeftijdsgroep 35-55 jaar wat groter en werkt een nog groter deel 35 uur of meer. De verschillen tussen zzp'ers en werknemers zijn behandeld in paragraaf 2.2.

Eerdere werkzaamheden

Het overgrote deel van de zzp'ers was voorafgaand aan het zzp-schap werkzaam in loondienst, zo blijkt uit onderzoek van het EIM. Opgemerkt zij dat de cijfers betrekking hebben op een deel van de zzp'ers, namelijk de 'nieuwe zzp'ers' die vooral de eigen arbeid aanbieden. Het aandeel zzp'ers dat vanuit een uitkering (inclusief VUT en pensioen) start bedraagt 10 procent.

Tabel B3.8 Situatie voorafgaand aan zzp-schap

In loondienst	71%
Inkomen door uitkering (bijstand, WW, WAO/WIA, Wajong e.d.)	9 %
Met VUT/pensioen (AOW)	1 %
Op school	4 %
Huisvrouw/huisman	6 %
Anders	8 %

Bron: EIM (2008), p. 24.

Andere inkomensbronnen

Uit onderzoek van het EIM blijkt dat voor het overgrote deel van de zzp'ers de onderneming de enige inkomstenbron vormt. Ongeveer twintig procent heeft daarnaast nog inkomen uit loon of pensioen. Gegevens van de Belastingdienst (zie tabel 3.11) laten zien dat van alle zzp'ers (IB-ondernemers) een groter deel – namelijk 45 procent – ook inkomsten heeft uit loon of pensioen.

Tabel B3.9 Inkomstenbron van zzp'ers

Onderneming enige inkomstenbron	72%
Naast onderneming baan/dienstbetrekking	12%
Naast onderneming pensioen-/VUT-uitkering	8%
Naast onderneming uitkering (WW, WAO/WIA, Wajong, etc.)	5%
Anders	5%

Bron: EIM (2008), p. 28.

Onderstaande tabel geeft vergelijkbare informatie maar vanuit een iets andere invalshoek. Hier staat de vraag centraal of de zzp'er inkomen heeft als het inkomen uit de onderneming wegvalt. Ongeveer 40 procent van de zzp'ers geeft aan dat het inkomen ontoereikend om in het levensonderhoud te voorzien wanneer de inkomsten uit de onderneming weg zouden vallen.

Tabel B3.10 (Voldoende) inkomen bij wegvallen van inkomen uit de onderneming*

Ja, via levenspartner	24%
Ja, uit dienstbetrekking	15%
Ja, uit financiële buffers	18%
Ja, uit andere bronnen	15%
Nee, eventuele andere inkomsten zijn ontoereikend	42%
Weet niet	2%

* Meerdere antwoorden mogelijk.
Bron: EIM (2010), p. 24.

Uit onderzoek van Regioplan blijkt dat er een verschil is tussen hoger en lager opgeleide zzp'ers in hun mogelijkheden om een periode zonder werk op te vangen. Van de hoger opgeleiden (hbo/wo) heeft 10 procent geen buffer en 30 procent een buffer voor langer dan een jaar¹⁶. Van de anderen (max. mbo) heeft ongeveer een derde geen buffer en 15 procent een buffer voor langer dan een jaar¹⁷.

Inkomen

Een belangrijke factor in het beoordelen van het economisch en maatschappelijk belang van het zzp-schap is het inkomen dat betrokkenen weten te verwerven met hun arbeid als zelfstandige. Hierover zijn verschillende gegevens beschikbaar, die hieronder staan weergegeven.

Tabel B3.11 Aantal zzp'ers* (2007) naar omvang winst uit onderneming

Winst uit onderneming vóór ondernemersaftrek	Aantallen	% van totaal	% cumulatief	Zelfstandigen aftrek geclaimd	%	Loon/Pensioen genietters	%	Verz. ink. -/-belastbare winst \geq 10.000	%
kleiner dan 0	98.800	15%	15%	39.700	40%	71.500	72%	59.100	60%
0 - 5.000 euro	121.400	18%	33%	33.000	27%	86.700	71%	69.500	57%
5.000 - 10.000	68.200	10%	43%	44.700	66%	36.200	53%	24.300	36%
10.000 - 20.000	107.900	16%	59%	91.800	85%	43.100	40%	26.300	24%
20.000 - 40.000	141.900	21%	80%	133.600	94%	38.500	27%	20.900	15%
40.000 - 60.000	71.200	11%	90%	68.600	96%	14.200	20%	7.800	11%
60.000 - 80.000	28.600	4%	94%	27.400	96%	5.800	20%	3.300	12%
80.000 - 100.000	13.400	2%	96%	12.700	95%	2.900	22%	1.700	13%
100.000 of meer	24.300	4%	100%	22.300	92%	6.100	25%	3.700	15%
Totaal	675.700	100		473.800	70%	305.000	45%	216.600	32%

* ZZP'er is IB-ondernemer zonder personeel.
Bron: Belastingdienst.

¹⁶ Deze cijfers komen overeen met gegevens van Van den Born (2009). Geen buffer 11,5%, buffer voor meer dan een jaar 27,6%. Zie Born, J. van der (2009) *The drivers of career succes of job hopping professionals in the new network economy*, p. 168.

¹⁷ Berg, N. van den [et al.] (2009) *ZZP'ers en hun marktpositie*, p. 24.

De zzp'ers in tabel B3.11 betreffen IB-ondernemers zonder personeel. Een winst vergelijkbaar met het minimuminkomen is ongeveer 20.000 euro. Zestig procent van de zzp'er zit op of onder een dergelijk inkomen. De groep 'vergelijkbaar met modaal' bevindt zich in de klasse tussen de 20.000 en 40.000 euro, twee keer modaal in de klasse 60.000 tot 80.000 euro¹⁸. Als de klasse 20.000 tot 40.000 voor de helft als boven modaal wordt gerekend, heeft 30 procent van de IB-ondernemers een winst-inkomen dat gelijk of hoger is dan een modaal inkomen. De tabel laat verder zien dat 45 procent van de zzp'ers loon of pensioen heeft naast het inkomen en dat bij lagere winst sprake is van een grotere groep met ander inkomen.

Ook de onderstaande tabel is gebaseerd op belastinggegevens (maar met een andere definitie van de zzp'er waarin ook de dga is meegeteld)¹⁹. Behalve een verdeling naar inkomsten (omzet) is er nu ook onderscheid gemaakt naar levensduur van de onderneming.

Tabel B3.12 Zzp'ers* naar omzet en levensduur onderneming

Omzet < € 5000	2007	2008	2009	2009 %
Starters	76.001	84.507	82.247	27
Levensduur tussen 3 en 10 jaar	98.290	100.742	94.458	31
Levensduur langer dan 10 jaar	144.452	146.088	129.142	42
Totaal	318.743	331.337	305.847	100 (40)
Omzet > € 5000				
Starters	64.053	74.656	111.789	24
Levensduur tussen 3 en 10 jaar	119.422	116.559	138.338	30
Levensduur langer dan 10 jaar	189.036	199.976	216.873	46
Totaal	372.511	391.191	467.000	100 (60)

* Zzp'er met inbegrip van dga zonder personeel.
Bron: Belastingdienst (2010) *Position paper*.

Uit de tabel volgt dat de meerderheid van de zzp'ers (60 procent) een omzet heeft die groter is dan 5000 euro en dat de verdeling naar verschillende levensduur onder en boven de 5000 euro niet sterk verschilt. Hieruit blijkt dat niet alleen startende zzp'ers lage omzetten hebben.

¹⁸ Tweede Kamer (2009-2010) 32 128, nr. 16, p. 8.

¹⁹ Dga's hebben over het algemeen hogere inkomsten dan IB-ondernemers.

Uit onderzoek van Van den Born blijkt dat bij de door hem onderzochte freelancers sprake is van een grote spreiding in inkomen, niet alleen tussen maar ook binnen de verschillende beroepen²⁰.

4. Motieven zelfstandig ondernemerschap

In de discussie over zzp'ers neemt de vraag naar het waarom van het zzp-schap een belangrijke plaats in, met name de vraag of de keuze vrijwillig is dan wel is ingegeven door de arbeidsmarktomstandigheden of door de werkgever/opdrachtgever.

In verschillende onderzoeken is dan ook aandacht besteed aan de motieven die mensen hebben om zzp'er te worden. In deze paragraaf geeft de uitkomsten van deze studies weer.

Daarnaast wordt ook gezien welke motieven werkgevers/opdrachtgevers noemen voor het inschakelen van zzp'ers.

Motieven voor zzp-schap

Het EIM heeft in 2008 onderzoek gedaan naar de motieven van mensen om zzp'er te worden²¹. Uit dit onderzoek, evenals uit eerder onderzoek, komt naar voren dat zelfstandigheid het meest genoemde motief is²². Dit geldt in ieder geval voor degenen die vanuit loondienst starten. Bij degenen die vanuit een uitkering starten noemt bijna 40 procent zelfstandigheid als motief, maar ziet 40 procent het zzp-schap eveneens als de enige manier om weer een inkomen te verwerven.

Onderzoek van EIB naar zzp'ers in de bouwsector wijst uit dat tussen de 60 en 70 procent van de zzp'ers meer vrijheid als belangrijkste reden noemt om een eigen bedrijf te starten. De drie grootste voordelen zijn volgens de zzp'er de eigen verantwoordelijkheid, de vrijheid om zelf te bepalen hoeveel hij werkt en loon naar werken. De grootste nadelen zijn volgens de zzp'ers dat hij zelf voorzieningen moet treffen, de schommelingen in het inkomen en het moeten wachten op geld²³.

Naast positieve motieven lijkt er in bepaalde sectoren ook sprake te zijn van negatieve motieven. De beroepsvereniging Verpleegkundigen & Verzorgenden (V&VN) signaleert dat verpleegkundigen of verzorgenden in de zorg, in tegenstelling tot zzp'ers in andere bedrijfstakken, meestal door negatieve ervaringen kiezen voor het

20 Born, J. van den (2009) *The drivers of career success of the job-hopping professional in the new networked economy: The challenges of being an entrepreneur and an employee*, p. 172 e.v.

21 EIM (2008) *Zelfstandigen zonder personeel*, p. 25 e.v.

22 Zie bijv. ook: Berg, N. van den [et al.] (2009) *ZZP'ers en hun marktpositie*, p. 6 e.v.

23 EIB (2010) *Zzp'ers in de bouw: Marktpositie en vooruitzichten*, p. 14.

zzp-schap. Hierbij worden zaken genoemd als toenemende werkdruk en frustratie dat men het werk niet meer volgens de eigen kwaliteitsnormen kan uitvoeren²⁴. Van de ondervraagden in het EIM-onderzoek geeft 95 procent aan dat men uit eigen vrije keus zelfstandig ondernemer is geworden. 9 procent geeft aan dat het zzp-schap door de werkgever ter sprake is gebracht en dat deze betrokkene op het spoor heeft gezet, terwijl 3 procent aangeeft door de werkgever voor de keus gesteld te zijn zzp'er te worden of in loondienst te blijven. Formele dwang lijkt bij 2 procent de reden van het zzp-schap.

In dat verband verdient vermelding dat er vraagtekens zijn geplaatst bij de representativiteit van dit onderzoek en de gehanteerde definitie van de zzp'er. Onder verwijzing naar de ontwikkelingen in de thuiszorg, de postsector, de koeriersdiensten of het vervoer wordt aangevoerd dat deze ontwikkelingen laten zien dat het gedwongen zzp-schap geen marginaal verschijnsel is²⁵.

Tabel B3.13 Motieven zzp'ers voor zelfstandig ondernemerschap (%)

	Totaal	Loondienst	Uitkering
Zelfstandige worden trok zeer aan (niet financieel)	55	60	38
Wilde het eens proberen	13	13	13
Niet echt een alternatief om inkomen te verwerven	12	9	39
Financieel erg aantrekkelijk	6	6	1
De enige mogelijkheid om (ook) voor werkgever te blijven werken	2	2	1
Anders	12	11	8

Bron: EIM (2008).

In het EIM-onderzoek is afzonderlijk aandacht besteed aan het 'zzp-schap tegen wil en dank'²⁶. Aanleiding hiervoor zijn de zorgen dat de toegenomen populariteit van het zzp-schap ertoe leidt dat er (steeds meer) situaties ontstaan dat zzp'ers onder enige vorm van dwang starten met hun onderneming.

Het EIM onderscheidt drie types 'gedwongen' zzp'ers: gedwongen door voormalige werkgevers, door slechte positie op de arbeidsmarkt, door wettelijke regelingen (tabel B3.14).

24 Position paper V&VN, 2010.

25 Zie: Brief van de FNV van 5 februari 2008 aan de vaste Tweede Kamercommissie voor SZW, houdende een reactie op het onderzoek naar motieven voor het zelfstandig ondernemerschap en de reactie van het kabinet daarop.

26 EIM (2008) *Zelfstandigen zonder personeel*, hoofdstuk 5.

Tabel B3.14 Zzp'ers tegen wil en dank naar type (% van type)

	Vanuit loondienst (70% van totaal)	Vanuit uitkering (9,3% van totaal)	Groep 62 jaar en ouder (15,2% van totaal)
I Gedwongen door voormalige werkgever	1,8% gedwongen 18,8% doet zelfde werk voor voormalige werkgever		
II Gedwongen door slechte positie op de arbeidsmarkt		38,8% Geen alternatief om inkomen te verwerven	
III Gedwongen door wettelijke regelingen			2,1% enige mogelijkheid om na leeftijdsontslag voor werkgever te blijven werken

Bron: EIM (2008), bewerking secretariaat.

In het onderzoek wordt aangegeven dat zzp'ers tegen wil en dank type 1 relatief vaker voorkomen in de bouw en de industrie (p. 51).

Voor de bouwsector wordt deze conclusie ondersteund door het EIB-onderzoek naar zzp'ers in de bouw. Als reden om zelfstandige te worden meldt driekwart van de zzp'ers dat "zelf graag te hebben gewild". Een vijfde zegt door de omstandigheden tot die keuze te zijn gedwongen en minder dan 5 procent voelt zich echt gedwongen²⁷.

5. Motieven voor inschakeling zzp'ers

Volgens onderzoek van het EIM maakt van de mkb-bedrijven 21 procent gebruik van zzp'ers en 9 procent van freelancers²⁸. Dit verschilt naar sector. In de bouw is het percentage 44, in de industrie 20, in de zakelijke dienstverlening 18 en in vervoer/opslag/communicatie 24. Bij freelancers is de spreiding geringer. Alleen bij de zakelijke dienstverlening ligt de inschakeling boven het gemiddelde (12 procent).

Belangrijke motieven voor mkb-bedrijven om zzp'ers in te schakelen zijn:

- vakbekwaamheid (64 procent);
- kostenvoordelen (55 procent);
- personeelskrapte (68 procent).

²⁷ EIB (2010) *Zzp'ers in de bouw: Marktpositie en vooruitzichten*, p. 14.

²⁸ EIM (2008) *Zelfstandigen zonder personeel*, hoofdstuk 4. Cijfers uit EIM (2007) *MKB Beleidspanel*, meting 2007.

Daarbij zij aangetekend dat het belang van de motieven kan verschillen naar sector. Als andere overwegingen voor de inschakeling van zzp'ers worden genoemd:

- behoefte aan specialisten;
- inzet voor projectmatige werkzaamheden;
- inzet bij pieken in werklast van het bedrijf.

Ook, maar minder vaak, werden genoemd:

- outsourcen van bepaalde activiteiten;
- ruimere inzetbaarheid omdat regels arbeidstijden minder strikt zijn dan voor werknemers.

Door SEO wordt erop gewezen dat het inschakelen van zzp'ers voor bedrijven betekent dat vaste kosten (personeel in loondienst) worden gesubstitueerd door variabele kosten (personeel op projectbasis). Het risico van leegloop/overcapaciteit wordt op die manier verschoven van de werkgever naar de zzp'er²⁹.

Uit recent onderzoek van Ecorys blijkt dat bij bedrijven met een dalende omzet ongeveer 30 procent begint met het verminderen van het aantal uitzendkrachten en bijna een kwart met het verminderen van het aantal zzp'ers. Bij het afbouwen van flexibele arbeid zijn zzp'ers veelal de tweede groep na de uitzendkrachten³⁰.

Uit onderzoek in opdracht van de Belastingdienst blijkt dat de belangrijkste argumenten die bij bedrijven een rol spelen in de afweging om mensen in dienst te nemen of in te huren, niet op het gebied van fiscale zaken liggen³¹. De beschikbaarheid van deskundige, specialistische mensen, het type werkzaamheden en de motivatie van deze mensen spelen een belangrijke rol. Het waarborgen van continuïteit en het kunnen groeien als onderneming zijn daarnaast belangrijk en pleiten voor het in dienst nemen van personeel. De duur van de werkzaamheden, de flexibiliteit, de regelgeving en de snelheid zijn belangrijk bij de afweging.

29 SEO (2010) *Markt en hiërarchie: Kosten en baten van het zzp-schap*, p. 11.

30 Ecorys (2010) *Labour hoarding door bedrijven: Personeelsbeleid en strategische overwegingen*, p. 20.

31 FORUM Marketing Research (2008) *Complexiteit arbeidsrelaties*.

Tabellen en figuren bij hoofdstuk 5

I. Precieze bedragen zelfstandigenaftrek, meewerkaftrek en KIA (2010)

Bedragen zelfstandigenaftrek

Winst	Zelfstandigenaftrek
Tot € 13.960	€ 9427
€ 13.960 tot € 16.195	€ 8764
€ 16.195 tot € 18.425	€ 8105
€ 18.425 tot € 52.750	€ 7222
€ 52.750 tot € 54.895	€ 6593
€ 54.895 tot € 57.220	€ 5895
€ 57.220 tot € 59.450	€ 5204
€ 59.450 of meer	€ 4574

Bedragen meewerkaftrek

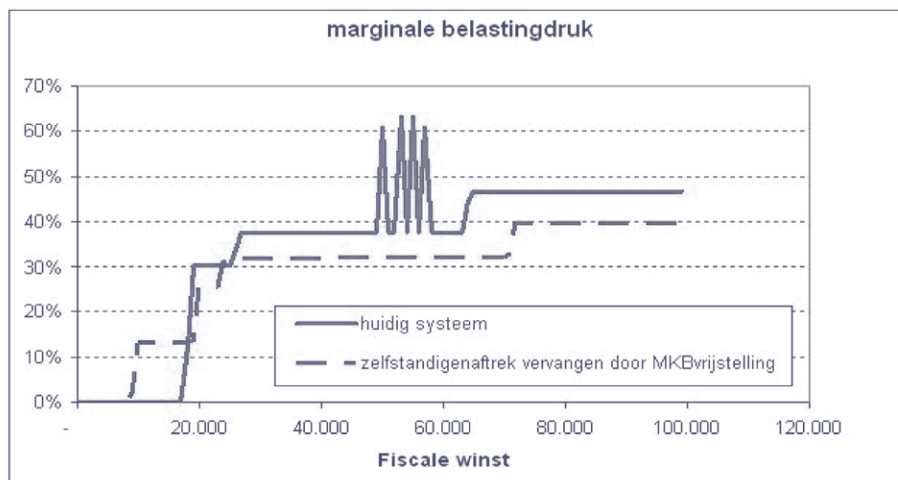
Meegewerkte uren	Meewerkaftrek Percentage (van de winst)
0 tot 525	0
525 tot 875	1,25 %
875 tot 1225	2 %
1225 tot 1750	3 %
1750 of meer	4 %

Bedragen kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA)

Investeringsbedrag	Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek
Niet meer dan € 2200	0%
€ 2201 t/m € 54.000	28%
€ 54.001 t/m € 100.000	€ 15.120
€ 100.001 t/m € 300.000	€ 15.120 minus 7,56% van investeringsbedrag boven de € 100.000
Meer dan € 300.000	0%

Bron: www.belastingdienst.nl .

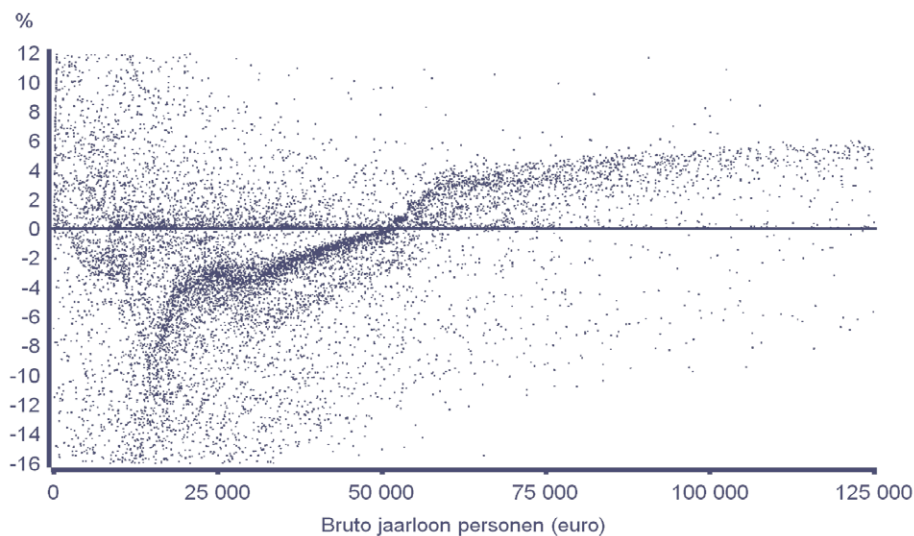
Figuur met effect op marginale belastingdruk van omzetting van zelfstandigenaftrek door mkb-winstvrijstelling



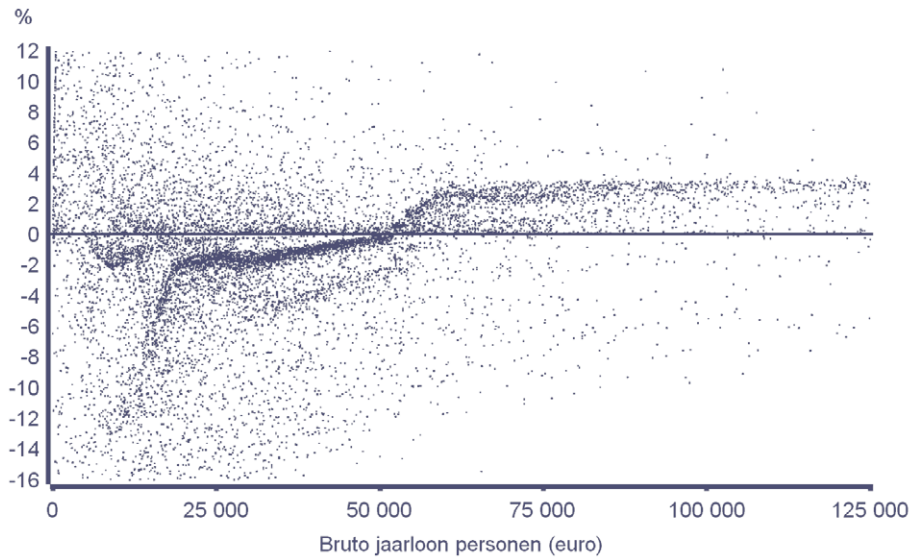
Bron: Ministerie van Financiën (2008) *Belastingplan 2009*.

Inkomenseffecten van subvarianten voor één geïntegreerde ondernemersfaciliteit (variant F) van heroverwegingswerkgroep 16

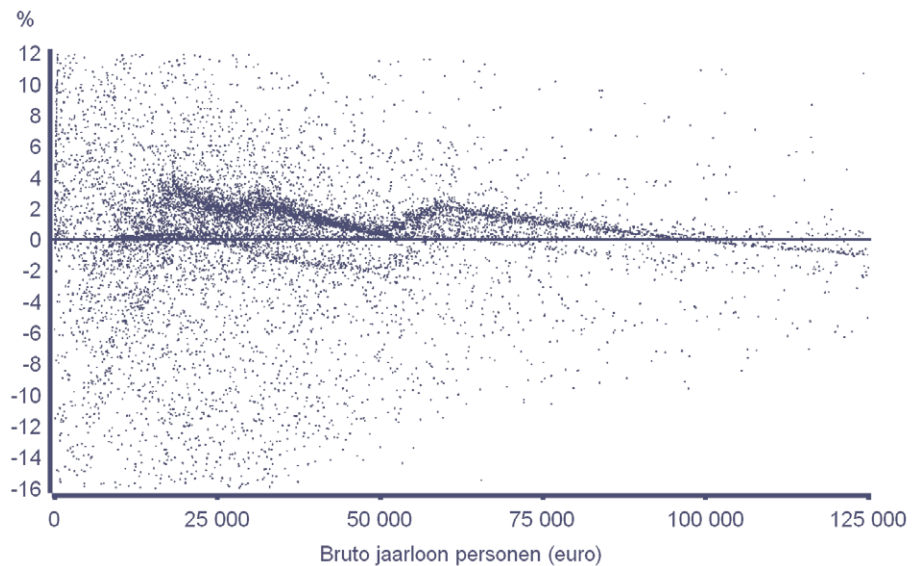
Variant A: e 2500 en 19%
alle personen met wu/row

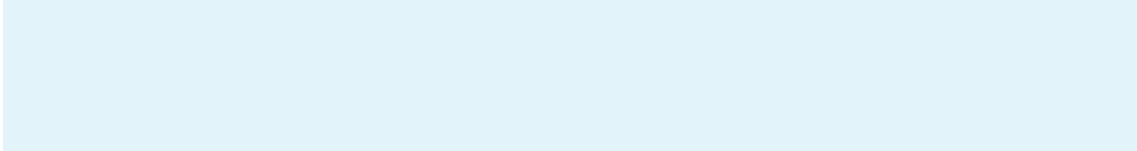


Variante B: e 5000 en 14,5%
alle personen met wuo/row



Variante C: e 10.000 en 5%
alle personen met wuo/row



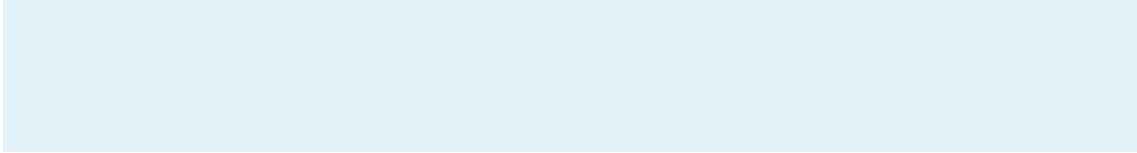


Lijst van deelnemende organisaties en vertegenwoordigers aan hoorzitting en lijst van ingediende position papers

Organisaties	Vertegenwoordigers
Hoorzitting 10 februari 2010	
Zelfstandigen Zonder Personeel (ZZP) Nederland*	J. Marrink (directeur) L.P. Vollebregt (adjunct-directeur)
Vereniging van Zelfstandigen Zonder Personeel (VZZP)*	N. Schouten (directeur)
Nederlands Uitgeversverbond (NUV)	w. mr. M. Maasman (secretaris economische en juridische zaken)
Freelancers Associatie (FLA)	drs. P.A.M. Spaninks (voorzitter)
Verpleegkundigen & Verzorgenden Nederland (V&VN), Platform voor zelfstandig verpleegkundigen	mw. drs. F. Bolle (senior beleidsadviseur)
Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB)	drs. T.H. van Hoek (directeur)
Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB)	prof.dr. P. Kavelaars
Uniforce Group	P. de Bondt (directeur)
Presentaties 23 februari 2010	
Centraal Planbureau (CPB)	dr. D.J. van Vuuren
Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)	ir. G.W. Meinen mw. drs. L. Kösters
Kamer van Koophandel (KvK)	I. de Jong J. Sloof
Ingediende position papers **	
<ul style="list-style-type: none"> - Zelfstandigen Zonder Personeel (ZZP) Nederland - Vereniging van Zelfstandigen Zonder Personeel (VZZP) - Nederlands Uitgeversverbond (NUV) - Freelancers Associatie (FLA) - Verpleegkundigen & Verzorgenden Nederland (V&VN) - Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB) - Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) - Uniforce Group - Belastingdienst - Uitkeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) - Nederlandse Orde van Accountants en Administratieconsulenten (NOvAA) - O+ Onderzoek & Advies - Aannemersfederatie Nederland 	

* Deze organisaties zijn op verzoek ook gehoord op vrijdag 17 september 2010.

** Deze position papers zijn in te zien op de website www.ser.nl.



Samenstelling Commissie Positie Zelfstandig Ondernemers (CPZO)

Leden

Onafhankelijke leden

drs. Th.J.F.M. Bovens (voorzitter)
 prof.mr. F.B.J. Grapperhaus
 drs. J.A. Kamps
 mw. prof.dr. C.M. van Praag
 prof.dr. E.J.J. Schenk (vanaf 13-04-2010)
 prof.dr. L.G.M. Stevens
 dr. M.L. Wilke (tot 30-03-2010)

Ondernemersleden

drs. T. de Bruin (VNO-NCW/MKB-Nederland)
 mw. drs. M. Feenstra (VNO-NCW/MKB-Nederland)
 drs. A.W. Hokken (LTO-Nederland)
 mr. J.M. Lammers (VNO-NCW/MKB-Nederland)
 mr. R.A. Masselink (VNO-NCW/MKB-Nederland)
 drs. J.J.M. Rats (VNO-NCW/MKB-Nederland)

Werknemersleden

mw. M. I. Bouwknegt MSc
 mw. H. de Geus (MHP)
 drs. L.R.M. Hartveld (FNV)
 R. van der Krogt (FNV)
 M. Post (CNV)
 drs. E. Tasma (FNV)

Adviserende leden

drs. M.H.W. Rovers (UWV)
 dr. D.J. van Vuuren (CPB)

Waarnemend lid

mw. M. van der Aalst (RWI)

Plaatsvervangende leden

drs. G.A.M. van der Grind

mw. M.C.C. van Westing, MA
 mw. mr. Y.A.E. van Houte

mw. C.C. de Boer
 mw. drs. L. Gongrijp
 C. Verhoef

mw. M. Kraamwinkel

Ministeriële vertegenwoordigers

mw. dr. M.C.M. Aerts (EZ)

mw. drs. M. Streefkerk (Fin)

drs. J. van der Veen (SZW)

mw. M.A.C. de Jong (Fin)

Secretariaat

mw. mr.drs. T.D. Riemens

drs. N. Achterberg

mw. dr. M. Drahos

mw. dr. I. Koopmans

drs. H. van der Meer

drs. E. Voorn

Publicatieoverzicht

Algemeen

De belangrijkste adviezen en rapporten van de SER komen in boekvorm uit. Een jaarabonnement op deze publicaties kost € 90,50. Losse exemplaren kosten € 7,50, tenzij anders aangegeven.

Van de meeste adviezen wordt een aparte samenvatting gemaakt. Deze samenvattingen kunt u raadplegen op onze website. Sommige samenvattingen zijn ook beschikbaar in boekvorm. In het publicatieoverzicht is dat aangegeven met een N (Nederlands), E (Engels), D (Duits), F (Frans) en S (Spaans). De bibliografische gegevens vindt u op onze website. De samenvattingen in boekvorm zijn gratis. Het SERmagazine, met nieuws en opinies over de SER, de Stichting van de Arbeid en de overlegeconomie, verschijnt maandelijks. Een jaarabonnement is gratis. Een overzicht van alle SER-uitgaven vindt u op onze website (www.ser.nl).

Adviezen

Samenvatting

Zp'ers in beeld: Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel

2010, 208 pp., ISBN 978-94-6134-013-9, bestelnr: 10/04

Meer werken aan duurzame groei

2010, 200 pp., ISBN 978-94-6134-008-5, bestelnr: 10/03

ARIE-regeling

2010, 24 pp., ISBN 978-94-6134-002-3, bestelnr: 10/02

Advies Overheid én Markt: het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes

2010, 234 pp., ISBN 978-94-6134-001-6, bestelnr: 10/01

Aanpak inhaleerbare allergene stoffen op de werkplek

2009, 72 pp., ISBN 90-6587-991-9, bestelnr: 09/06

Consumentenrechten in de interne markt

2009, 120 pp., ISBN 90-6587-990-0, bestelnr: 09/05

Europa 2020: de nieuwe Lissabon-strategie

2009, 178 pp., ISBN 90-6587-989-7, bestelnr: 09/04

Diversiteit in het personeelsbestand

2009, 94 pp., ISBN 90-6587-988-9, bestelnr: 09/03

Een kwestie van gezond verstand

2009, 184 pp., ISBN 90-6587-986-2, bestelnr: 09/02

Veilig omgaan met nanodeeltjes op de werkplek

2009, 156 pp., ISBN 90-6587-984-6, bestelnr: 09/01

- Duurzame globalisering: een wereld te winnen***
2008, 334 pp., ISBN 90-6587-973-0, bestelnr. 08/06
- Waarden van de Landbouw***
2008, 106 pp., ISBN 90-6587-971-4, bestelnr. 08/05
- Zuinig op de Randstad***
2008, 82 pp., ISBN 90-6587-969-2, bestelnr. 08/04
- Langdurige zorg verzekerd: toekomst van de AWBZ***
2008, 288 pp., ISBN 90-6587-970-6, bestelnr. 08/03
- Naar een kansrijk en duurzaam energiebeleid***
2008, 106 pp., ISBN 90-6587-968-4, bestelnr. 08/02
- Evenwichtig Ondernemingsbestuur***
2008, 100 pp., ISBN 90-6587-966-8, bestelnr. 08/01
Evenwichtig Ondernemingsbestuur: bijlage met consultatie en onderzoeksrapportages
2008, 215 pp., ISBN 90-6587-967-6, bestelnr. 08/01A
- Benoeemingsrecht Sociaal-Economische Raad 1 april 2008 - 1 april 2010***
2007, 28 pp., ISBN 90-6587-965-X, bestelnr. 07/07
- Meedoen zonder beperkingen***
2007, 212 pp., ISBN 90-6587-958-7, bestelnr. 07/06
- Groenboek Herziening consumentenacquis***
2007, 54 pp., ISBN 90-6587-957-9, bestelnr. 07/05
- Lissabon in de wijk: het grotestedenbeleid in een nieuwe fase***
2007, 58 pp., ISBN 90-6587-953-6, bestelnr. 07/04
- Eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken***
2007, 86 pp., ISBN 90-6587-951-x, bestelnr. 07/03
- Arbeidsmigratiebeleid***
2007, 212 pp., ISBN 90-6587-948-x, bestelnr. 07/02
- Niet de afkomst maar de toekomst***
2007, 122 pp., ISBN 90-6587-947-1, bestelnr. 07/01
- Naar een kansrijk en duurzaam energiebeleid***
2006, 120 pp., ISBN 90-6587-943-9, bestelnr. 06/10
- Mobiliteitsmanagement***
2006, 44 pp., ISBN 90-6587-942-0, bestelnr. 06/09
- Welvaartsgroei door en voor iedereen***
2006, 150 pp., ISBN 90-6587-937-4, bestelnr. 06/08
- Welvaartsgroei door en voor iedereen: Themadocument Sociale innovatie***
2006, 66 pp., ISBN 90-6587-938-2, bestelnr. 06/08 I
Welvaartsgroei door en voor iedereen: Themadocument Arbeidsverhoudingen
2006, 90 pp., ISBN 90-6587-939-0, bestelnr. 06/08 II
Welvaartsgroei door en voor iedereen: Themadocument Arbeidsmarktperspectieven laaggeschoolden en ontwikkeling kwalificatiestructuur beroepsbevolking
2006, 58 pp., ISBN 90-6587-940-4, bestelnr. 06/08 III

E

Rapporten

Nieuwe EU-voorstellen Regulering en toezicht financiële sector
2010, 64 pp., ISBN 978-94-6134-006-1

CSED-rapport: Met Europa meer groei
2004, 210 pp., ISBN 90-6587-880-7

N, E, F

Samenvattingen (gratis; in boekvorm)

CSED-rapport: Met Europa meer groei
2004, 46 pp., ISBN 90-6587-879-3

Vertaalde samenvattingen (gratis; in boekvorm)

Increasing prosperity by and for everyone
2006, 38 pp., ISBN 90-6587-955-2, orderno. 06/08e

Accroissement de la prospérité par et pour chacun
2006, 40 pp., ISBN 90-6587-952-8, numéro de commande 06/08f

Crecimiento del bienestar por y para todo el mundo
2006, 40 pp., ISBN 90-6587-954-4, número 06/08s

Gemeinsam Wohlstandswachstum für alle schaffen
2006, 40 pp., ISBN 90-6587-956-0, Bestellnummer 06/08d

Co-financing of the Common Agricultural Policy
2006, 32 pp., ISBN 90-6587-927-7, orderno. 06/05e

Overige publicaties

Industrial relations and the adaptability of the Dutch economy
2007, 88 pp., ISBN 90-6587-961-7

Verklaring 50 jaar Verdrag van Rome
2007, 10 pp., vertalingen in Engels, Duits, Frans en Spaans

Alle uitgaven zijn te bestellen:

- telefonisch bij de afdeling Verkoop (070 3499 505);
- via de website (www.ser.nl);
- door overmaking van de vermelde prijs op gironummer 333281 ten name van de SER te Den Haag, onder vermelding van het bestelnummer en de titel.

Colofon

Uitgave

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 499

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

Teksten

Commissie Positie Zelfstandig Ondernemers (CPZO)

Fotografie

omslag: *Dirk Hol*

Vormgeving en druk

2D3D, Den Haag (basisontwerp); Huisdrukkerij SER

© 2010, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

ISBN 978-94-6134-013-9



SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 499
E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

© 2010, Sociaal-Economische Raad

ISBN 978-94-6134-013-9