

Brief zelfstandigen zonder personeel

1. Aanleiding

In het verantwoordingsdebat van 28 mei 2009 is de motie Halsema/Hamer ingediend, waarin het kabinet wordt verzocht te onderzoeken welke belemmeringen zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) ondervinden, met voorstellen te komen deze belemmeringen weg te nemen en de Kamer daar voor Prinsjesdag 2009 over te informeren. In de op 23 april 2009 ingediende motie Vos is het kabinet tevens verzocht de toegankelijkheid van het scholingsinstrumentarium voor zelfstandigen te onderzoeken en de additionele middelen uit de scholingsenveloppe ook aan zelfstandigen ter beschikking te stellen. In deze brief geeft het kabinet invulling aan de bovengenoemde moties door een aantal praktische aspecten van het zelfstandig ondernemerschap te benoemen, eventuele belemmeringen te signaleren en het kabinetsbeleid ter zake uiteen te zetten. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze aspecten ook van toepassing kunnen zijn op zelfstandigen met personeel.

Het vraagstuk van zelfstandig ondernemerschap dient in de ogen van het kabinet in een breder verband te worden gezien. De opkomst van de zelfstandige ondernemer en de mede als gevolg hiervan veranderende arbeidsmarkt noodzaken tot een fundamentele discussie die zich niet beperkt tot eventuele praktische belemmeringen voor zelfstandigen, maar ook het achterliggende vraagstuk van de (toekomstige) positie van de zelfstandige in het sociaaleconomisch beleid adresseert. Bij het Algemeen Overleg over het onderzoek naar de motieven voor ondernemerschap van 12 februari jl. heeft het kabinet dan ook aangegeven een adviesaanvraag aan de SER te overwegen over de gevolgen van de toename van het aantal zelfstandigen voor de structuur van de arbeidsmarkt en de Nederlandse economie. Het streven van deze SER-adviesaanvraag is een goede balans te vinden in het fiscale en sociale stelsel, i.e. een evenwicht in de behandeling van zelfstandigen en werknemers.

In het huidige sociale en fiscale stelsel worden werknemers en ondernemers verschillend behandeld. Werknemers werken onder het gezag van hun werkgever. Hierdoor zijn ze juridisch ondergeschikt aan en economisch afhankelijk van deze werkgever en worden ze voor deze ongelijke situatie gecompenseerd door de beschermende bepalingen in het sociaal recht (bijvoorbeeld ontslagbescherming, loondoorbetaling bij ziekte en de werknemersverzekeringen ZW, WIA en WW). De werknemersverzekeringen dienen ook als een vorm van gereserveerd loon, waardoor werknemers in situaties van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid verzekerd zijn van een inkomen. Ondernemers daarentegen voeren voor eigen risico en rekening een onderneming en zijn niet ondergeschikt aan hun opdrachtgevers. Het betreft hier gelijke juridische en economische partijen. Het zelf dragen van risico's en verantwoordelijkheden wordt door zelfstandig ondernemers gewaardeerd en vormt een belangrijk uitgangspunt van het huidige kabinetsbeleid. De onderliggende rationaliteit van het huidige beleid is dat zelfstandig ondernemers geen ongelijkheidscompensatie behoeven. Ook zijn ondernemers niet economisch afhankelijk van hun opdrachtgevers. Zij kunnen risico's (bijvoorbeeld werkloosheid) spreiden, doordat ze werken voor meerdere opdrachtgevers en de risico's op het gebied van ziekte en arbeidsongeschiktheid dragen ze zelf. Ondernemers worden door de fiscale regelingen die voor hen van toepassing zijn tegemoet gekomen bij het dragen van deze eigen risico's en verantwoordelijkheden (reserveringsfunctie van winstinkomen). Bovendien investeren ondernemers in hun onderneming en ondersteunen fiscale regelingen de investeringsfunctie van het winstinkomen: terwijl looninkomen verkregen wordt voor het verrichten van arbeid, wordt winstinkomen behaald door een combinatie van arbeid en kapitaal en dient het mede voor reserveringen ter financiering van de continuïteit en de groei van de onderneming.

In 2008 zijn er volgens het CBS 954.000 personen actief als zelfstandigen, tegenover 661.000 personen in 1996, een toename van 44,3 % (tegenover een groei van het totaal aantal werknemers over dezelfde periode van 17,8%). 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.

Het CBS stelt dat er in 2008 ruim 640.000 zzp'ers zijn.¹ De zzp'er kent vele fiscale verschijningsvormen: ondernemer, resultaatgenieter² en directeur/groootaandeelhouder (dga). De meeste van deze 640.000 zzp'ers voldoen aan het klassieke beeld van de zelfstandige ondernemer, zijn voor eigen rekening en risico werkzaam in eigen bedrijf of praktijk en verrichten werkzaamheden voor meerdere opdrachtgevers. Nu lijkt een groeiende groep 'ondernemers' te ontstaan die feitelijk alleen 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 qua werkzaamheden met werknemers kan worden vergeleken, uit circa 250.000 personen bestaat.³ 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 feitelijk hetzelfde werk verrichten, maar wel van elkaar verschillen in hun juridische status en de daaraan gekoppelde rechten en plichten.

Sinds de opkomst van de freelancers en later de zzp'ers is het grijze gebied tussen werknemer- en ondernemerschap groter en diffuser geworden. Een helder beeld van 'de zzp'er' bestaat niet, waardoor een eenduidige definitie onmogelijk te formuleren is. Het project 'vereenvoudiging fiscale arbeidsrelaties' van het Ministerie van Financiën beoogt de fiscale kwalificatie en de rechtsgevolgen van een gekozen arbeidsrelatie te vereenvoudigen. Deze wenselijke vereenvoudiging zal echter niet oplossen dat een grijs gebied tussen de verschillende typen arbeidsrelaties blijft bestaan. De toenemende diversiteit in type arbeidsrelaties roept derhalve de vraag op of het bestaande fiscale en sociale stelsel wel toekomstbestendig is.

Het is uiteindelijk de vraag hoe de mensen, 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 stelsel voor werknemers ondermijnen en het draagvlak voor de bestaande ondernemersfaciliteiten verminderen. De vraag is dan ook of de bestaande scheiding tussen enerzijds een werknemer die onder vele solidaire regelingen valt en anderzijds een ondernemer die dat niet doet, maar wel andere (fiscale) faciliteiten kent, aan een 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. Daarbij moet naar het oordeel van het kabinet integraal naar alle aspecten van ondernemerschap worden gekeken, zowel naar de sociale bescherming als naar de fiscale aspecten. Wel dient hierbij te worden aangemerkt dat ongelijkheden op zich te rechtvaardigen zijn. Het ligt niet in de rede dat de 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.

In de onderhavige notitie zal het kabinet ingaan op de genoemde moties door een overzicht te geven van de eventuele door zzp'ers ervaren belemmeringen en hoe het kabinet deze probeert weg te nemen binnen de kaders van het bestaande stelsel. De vraag of de veranderende arbeidsmarkt noopt tot een herziening van dit stelsel wordt aan de SER voorgelegd. De adviesaanvraag aan de SER is opgenomen in bijlage 1.

¹ CBS, Sociaaleconomische trends, 3^e kwartaal 2009.

² Resultaatgenieters zitten tussen werknemers en ondernemers in. Het is een restcategorie voor inkomsten die niet kunnen worden aangemerkt als winst uit onderneming of als loon uit dienstbetrekking. Een resultaatgenieter werkt niet op basis van een arbeidsovereenkomst, maar heeft ook niet de beschikking over een zodanige organisatie van kapitaal en arbeid dat sprake is van een onderneming.

³ Zie Tweede Kamer, 2008 - 2009, 31311 nr. 23

2. Praktische aspecten van zelfstandig ondernemerschap

Deze paragraaf geeft een overzicht van welke belemmeringen (een deel van de) zelfstandigen mogelijk ervaren en op welke wijze deze mogelijke belemmeringen -indien gewenst- reeds zijn of worden weggenomen. De mogelijke belemmeringen voor zelfstandigen concentreren zich rondom een aantal thema's, zoals de verhouding tussen de sociale en fiscale regimes, de afdekking van de verschillende inkomensrisico's (pensioen en arbeidsongeschiktheid), scholing, financiering, aanbesteding, mededinging, Arbowetgeving, starten uit een uitkering en organisatiegraad.

I. Verhouding fiscale en sociale regimes

In het huidige fiscale en sociale stelsel is een fundamentele keuze gemaakt werknemers en ondernemers anders te behandelen. Voor de fiscaliteit hangt dit samen met het feit dat terwijl looninkomen primair bedoeld is voor consumptie, winstinkomen daarnaast ook een reserverings- en investeringsfunctie heeft. Ondernemers in de zin van de inkomstenbelasting die voldoen aan het urencriterium hebben toegang tot de fiscale ondernemersfaciliteiten, zoals de zelfstandigenaftrek. Het urencriterium houdt in dat een ondernemer ten minste 1225 uren én meer dan de helft van zijn arbeidstijd moet besteden aan het drijven van de onderneming. Voor startende ondernemers geldt uitsluitend de 1225 urennorm. Hiermee wordt bereikt dat de ondernemersfaciliteiten vooral toegankelijk zijn voor ondernemers voor wie ondernemen de belangrijkste bezigheid en inkomstenbron is. Overigens geldt het urencriterium niet voor alle ondernemersfaciliteiten. Zo geldt het niet voor de verschillende investeringsaftrekken. Daartegenover staat dat ondernemers hun risico's van loonderving wegens ziekte, arbeidsongeschiktheid en pensionering zelf dragen of privaat moeten afdekken. Werknemers genieten wel sociale bescherming. Zij zijn verplicht verzekerd via de werknemersverzekeringen, maar genieten geen fiscale ondernemersfaciliteiten.

Er zijn ook mensen die tot beide typen regelingen geen toegang hebben. Dit zijn bijvoorbeeld de ondernemers die niet aan het urencriterium voldoen, althans voor zover het gaat om ondernemersfaciliteiten die het urencriterium als voorwaarde stellen, en daarnaast geen looninkomen of uitkering ontvangen en de resultaatgenieters, voor zover zij naast het resultaat uit overige werkzaamheden geen inkomsten uit een onderneming, dienstbetrekking of uitkering ontvangen. Tevens zijn er hybride ondernemers die aan het urencriterium voldoen, en daarnaast een dienstverband hebben of een uitkering ontvangen. Zij zijn sociaal verzekerd voor hun looninkomen en ontvangen daarnaast ondernemersfaciliteiten omdat ze ook een onderneming drijven. Hybride ondernemers kunnen ondernemersverliezen verrekenen met het loon uit dienstbetrekking. Dit geldt ook voor verliezen die ontstaan door de zelfstandigenaftrek (mits voldaan wordt aan het urencriterium). Bij lage winst of verlies kunnen zij de zelfstandigenaftrek dus verrekenen met het looninkomen.

In het Belastingplan 2010 stelt het kabinet voor verliezen - voor zover ontstaan door het toepassen van de zelfstandigenaftrek - niet meer te verrekenen met ander inkomen, tenzij het gaat om een startende ondernemer. De faciliteit is immers verkregen in het kader van de onderneming. Hierdoor komen ondernemers met ander inkomen voor de ondernemersfaciliteiten in een vergelijkbare positie met ondernemers die geen ander inkomen hebben. De uitzondering voor starters hangt samen met het kabinetsbeleid om de overgang van een uitkering of van werk in loondienst naar ondernemerschap te vergemakkelijken. Naast het beter richten van de zelfstandigenaftrek wordt in het Belastingplan 2010 het urencriterium voor de MKB-winstvrijstelling afgeschaft, de MKB-winstvrijstelling verhoogd en de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek verruimd. Aldus worden de ondernemersfaciliteiten beter gericht op winstinkomen en ontstaat een evenwichtiger verdeling van ondernemersfaciliteiten.

II. Pensioenopbouw zelfstandigen

Op 7 september 2007 heeft het kabinet de Tweede Kamer een brief gezonden over de pensioenopbouw door zelfstandigen.⁴ Hierin concludeert het kabinet dat zelfstandigen binnen het huidige stelsel verschillende mogelijkheden hebben tot pensioenopbouw in de tweede en derde

⁴ Zie Tweede Kamer, 2006 - 2007, 30413 nr. 100

pijler. Tegelijkertijd blijkt een derde van de zelfstandigen niet actief pensioen op te bouwen.⁵ Bangma (2006) onderzocht de pensioensituatie van ondernemers (zowel zelfstandigen als dga's) en constateerde daarbij op basis van het MKB-beleidspanel dat de helft van de zelfstandigen niet actief pensioen opbouwt. Voorts constateerde hij dat 40% regelmatig stortingen bij verzekeraars doet en 25% via beleggingen pensioenvermogen opbouwt bij een bank.⁶

Mogelijke oorzaken die de zelfstandigenorganisaties noemen voor de beperkte pensioenopbouw door zzp'ers zijn vooral het beperkte pensioenbewustzijn, de hoge kosten van oudedagsvoorzieningen, de behoefte van zzp'ers om geld in het eigen bedrijf te investeren in plaats van in een oudedagsvoorziening.⁷

Het Platform Zelfstandige Ondernemers (PZO) geeft te kennen de fiscale ruimte voor vrijwillige voortzetting van pensioenopbouw voor drie jaar als een belemmering te zien voor de pensioenopbouw van zelfstandigen. PZO ziet deze termijn graag verruimd worden tot tien jaar. Het kabinet heeft in bovengenoemde brief aangegeven 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 geboden zijn. Uitbreiding van de fiscale facilitering van de vrijwillige voortzetting stuit onder meer op bezwaren inzake ongelijke behandeling. Indien zzp'ers uit een bepaalde bedrijfstak zich verdergaand organiseren, kan dat overigens het aangaan van collectieve pensioenproducten stimuleren, zoals een pensioenfonds voor zelfstandigen, oprichting van een onderlinge waarborgmaatschappij, of het bedingen van collectiviteitskortingen voor derde pijlerproducten.

Ook de waardeoverdracht tussen de tweede en derde pijler wordt wel als belemmering genoemd. Bij waardeoverdracht in de tweede pijler zijn het hanteren van sekseneutrale tarieven, het verbod op medische keuring en het verbod op afkoop belangrijke uitgangspunten die de solidariteit waarborgen. Voor de derde pijler gelden deze uitgangspunten niet. Om die reden is waardeoverdracht van de tweede naar de derde pijler thans niet mogelijk. Door sommige organisaties van zelfstandigen is voorgesteld die mogelijkheid te creëren. In de bovengenoemde brief over de pensioenopbouw door zelfstandigen heeft het kabinet aangegeven dat zij, indien voor zelfstandigen in de derde pijler een collectieve, solidaire regeling tot stand komt die voldoet aan de solidariteitskenmerken van een tweede pijlerproduct, bereid is te bezien hoe het recht op waardeoverdracht naar een dergelijke regeling uitgebreid zou kunnen worden. Dit vereist wel dat de (organisaties van) zelfstandigen een regeling ontwikkelen die aan deze kenmerken voldoet.

III. Arbeidsongeschiktheid

Sinds 1 augustus 2004 is de toegang tot de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) afgesloten. De WAZ, die op 1 januari 1998 was ingevoerd, regelde een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen op minimumniveau. Recentelijk is deze afschaffing in opdracht van het Ministerie van SZW geëvalueerd. Het evaluatieonderzoek analyseert de (match tussen de) vraag- en aanbodkant van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen na het afschaffen van de WAZ. De evaluatie wordt aan de Kamer gezonden.

Op grond van het evaluatieonderzoek ligt herinvoering van een collectieve regeling voor zelfstandigen in de vorm van de toenmalige WAZ niet voor de hand. Blijkens het onderzoek lijkt daar onder zelfstandigen bovendien geen behoefte aan te bestaan. Dit laat onverlet dat de toename van het aantal zelfstandigen zonder personeel een structurele verschuiving op de arbeidsmarkt betekent waarvan de gevolgen, ook wat arbeidsongeschiktheid betreft, fundamenteel moeten worden bezien. In de adviesaanvraag aan de SER zal daarom het aspect van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen worden meegenomen.

⁵ Zie Tweede Kamer, 2008 - 2009, 31311 nr. 23

⁶ Bangma, K.L., Pensioen van ondernemers, Hoe ondernemers hun pensioen regelen, Zoetermeer: EIM, september 2006.

⁷ Zie Tweede Kamer, 2006 - 2007, 30413 nr. 100

IV. Scholing

Op het VAO over het onderzoek motieven ondernemerschap van 23 april jl. is een motie van het Kamerlid Vos aangenomen met betrekking tot scholing voor zelfstandigen. De regering wordt verzocht:

- tijdelijk additionele middelen voor scholing in het kader van de arbeidsmarktenveloppe ook voor zzp'ers beschikbaar te stellen;
- in overleg met gemeenten de beschikbare budgetten voor scholing ook voor zelfstandigen aan te wenden;
- in dat kader te onderzoeken of en hoe ESF-subsidies voor zelfstandigen beschikbaar kunnen worden gemaakt.

De Staatssecretaris van Economische Zaken heeft daarop toegezegd dat het kabinet de mogelijkheden zal verkennen om onbedoelde technische belemmeringen die de toegankelijkheid van het scholingsinstrumentarium voor zzp'ers beperken, weg te nemen. In deze brief geven wij een verdere uitwerking aan de reactie op de motie Vos.

De keuze voor zelfstandig ondernemerschap impliceert de keuze voor het zelf dragen van risico's en verantwoordelijkheden. Scholing wordt beschouwd als een primaire verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers; dus ook van de zelfstandigen zelf. Aangezien scholing kan bijdragen aan een duurzame arbeidsparticipatie in de vorm van blijvende inzetbaarheid en productiviteit ligt hier mogelijk een rol voor de overheid. Dit geldt uiteraard ook ten aanzien van zelfstandigen. Om die reden zijn veel scholingsfaciliteiten van de overheid doorgaans toegankelijk voor zowel zelfstandigen als voor werknemers. Zo kan iedereen die inkomstenbelasting betaalt of een partner heeft die dat doet, zijn arbeidsmarktrelevante scholingskosten (waaronder EVC) opvoeren als persoonsgebonden aftrek bij zijn belastingaangifte. Dat geldt ook voor zelfstandigen, voor zover deze kosten niet reeds als ondernemingskosten aftrekbaar waren van de belastbare winst. Ook ESF-middelen zijn in beginsel beschikbaar voor alle werkenden, waaronder zelfstandigen.

Er zijn dus diverse overheidsmiddelen beschikbaar om scholing van zelfstandigen te ondersteunen. Additionele ondersteuning specifiek gericht op zelfstandigen acht het kabinet niet wenselijk. Wel is van belang dat zelfstandigen geen onnodige belemmeringen ervaren bij het gebruik maken van de bestaande scholingsmogelijkheden. Hieronder zullen wij ingaan op de specifieke elementen van de motie.

Additionele middelen

De motie verzoekt om het beschikbaar stellen van de additionele middelen uit de arbeidsmarktenveloppe aan zelfstandigen. Het betreft de middelen voor EVC-trajecten en de omscholingssubsidie. Naast de bestaande financieringsmogelijkheden voor EVC is een tijdelijke extra stimulans voor het gebruik van EVC ingevoerd. De additionele enveloppe bevat uitsluitend middelen voor *werkgevers* die voor met ontslag bedreigde werknemers een EVC-traject willen inkopen. Doel van de maatregel is namelijk werkgevers stimuleren om hun vertrekkende werknemers met een EVC-traject te ondersteunen in de overstap naar ander werk. Zzp'ers zijn per definitie geen werkgever en kunnen geen EVC-trajecten voor hun werknemers inkopen.

Ook zijn additionele middelen beschikbaar voor het omscholen van met ontslag bedreigde werknemers voor een baan bij een nieuwe werkgever. In beginsel is het –gelet op de doelstelling van de omscholingssubsidie- denkbaar dat ook zelfstandigen onder de werking van een dergelijk instrument zouden kunnen vallen. Het probleem voor zelfstandigen ligt in de uitvoering. Zelfstandigen hebben geen werkgevers maar opdrachtgevers. Indien de regeling onverkort op zelfstandigen zou worden betrokken, betekent dit dat de aanvraag voor de subsidie gedaan zou moeten worden door een nieuwe *opdrachtgever*. Dit is alleen al vanwege het grote aantal opdrachtgevers en de veelal beperkte duur van de opdrachten onuitvoerbaar. Ook past dit niet binnen het karakter van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Een tweede complicerend element is de eis van 'met werkloosheid bedreigd' zijn. Dit criterium is niet goed toepasbaar op zelfstandigen. Bij deze groep is immers sprake van een glijdende schaal van minder opdrachten en lagere tarieven. Er is geen instantie die registreert of er sprake is van concrete werkloosheidsdreiging. Gelet op deze praktische complicaties is het uitvoeren van de motie op dit punt niet mogelijk.

Gemeentelijke middelen

Het participatiebudget biedt de gemeenten de mogelijkheid aan personen in Nederland van 18 jaar en ouder een educatievoorziening te bieden, bijvoorbeeld cursussen voor laaggeletterden of voortgezet algemeen volwassenenonderwijs. Ingeval de gemeente dit aangewezen acht, kan deze voorziening ook worden verstrekt aan zelfstandigen. Deze mogelijkheid wordt besproken met de VNG en gemeenten, waarbij van belang blijft dat het participatiebudget wordt ingezet voor personen met een zwakke positie op de arbeidsmarkt.

ESF-subsidies

De ESF-middelen zijn in beginsel beschikbaar voor scholing van alle werkenden, inclusief zelfstandigen. Deze ESF-middelen kunnen op grond van het Operationeel Programma, dat de basis vormt voor de inzet van ESF-middelen in de periode 2007 – 2013 en dat is goedgekeurd door de Europese Commissie, en op grond van de Subsidieregeling ESF 2007 – 2013 die is gebaseerd op voornoemd Operationeel Programma, uitsluitend worden aangevraagd via O&O-fondsen. Naast de bestaande O&O-fondsen kunnen ook andere en nieuw opgerichte O&O-fondsen erkenning aanvragen als ESF-aanvrager te opereren. Bij het opstellen van het ESF-programma is bewust gekozen voor het beperken van de aanvragers tot O&O-fondsen, omdat daarin werkgevers en werknemers samenwerken en middelen beschikbaar zijn voor de vereiste cofinanciering. Het is voor zelfstandigen, maar ook voor werkgevers, derhalve niet mogelijk zelfstandig een subsidieaanvraag in te dienen.

Het gaat bij ESF-subsidies om relatief grote bedragen en de EU-verordeningen stellen strikte eisen aan de project- en financiële administratie en de verantwoording. Het is uitvoeringstechnisch niet wenselijk en haalbaar om duizenden eenpersoonsprojecten in uitvoering te nemen. Enige vorm van bundeling van individuele scholingsplannen van zelfstandigen is dus noodzakelijk. Het is daarom wenselijk te bezien of zelfstandigen onder bepaalde voorwaarden wel kunnen participeren in ESF-aanvragen van O&O-fondsen of dat het wellicht mogelijk is dat zelfstandigen in bepaalde branches een eigen O&O-fonds oprichten om ESF-subsidie aan te vragen. Indien dit O&O-fonds voldoet aan de voorwaarden kan zij erkenning aanvragen ESF aan te vragen. Daarbij zullen de erkenningseisen nader moeten worden bezien. Het kabinet wil daarom onderzoeken of er mogelijkheden zijn het voor zelfstandigen eenvoudiger te maken gebruik te maken van de mogelijkheden die ESF biedt voor scholing van werkenden.

V. Financiering

Het gebrek aan financieringsmogelijkheden kan een belemmering vormen voor ondernemers. Ondernemers in het MKB ondervinden doorgaans meer problemen met het aantrekken van kapitaal, en in het bijzonder van risicokapitaal, dan grotere ondernemingen. Bij zelfstandigen gaat het dikwijls om kleine leningen die door veel banken als onrendabel worden beschouwd. Volgens de financieringsmonitor van het Ministerie van EZ en MKB Nederland heeft een deel van deze ondernemers behoefte aan krediet, maar verwachten ze problemen te ondervinden bij het afsluiten van kredietregelingen. De overheid heeft verschillende maatregelen in het leven geroepen of verruimd om MKB-ondernemers tegemoet te komen. De volgende garantieregelingen staan ondernemers ter beschikking:

- Regeling microfinanciering is bedoeld voor de startende en de gevestigde zelfstandige ondernemer, waardoor deze in aanmerking kan komen voor een microkrediet of borgstelling door de overheid voor leningen tot € 35.000. Deze regelingen gaan samen met een landelijke netwerk van microfinancieringsinitiatieven, een transparant en kwalitatief goed coachingsysteem en een screeningsysteem. Vooralnog betreft het pilots die doorlopen tot 1 januari 2011.
- Besluit Borgstelling MKB-kredieten (BBMKB) is bedoeld om de kredietverlening aan het MKB te stimuleren. BBMKB kan uitkomst bieden als een ondernemer geld nodig heeft een onderneming te starten en te drijven of als de ondernemer wil innoveren. De overheid staat garant voor een deel van de lening, zodat de bank eerder krediet verleent aan de ondernemer. De overheid stond garant voor leningen aan bedrijven tot maximaal 100 werknemers, nu tot maximaal 250 werknemers. Voor starters staat EZ garant voor leningen tot 200.000 euro (was 100.000 euro). Het maximale garantiebedrag per bedrijf is verhoogd naar 1,5 miljoen euro (was 1 miljoen);

- Innovatiekrediet is een regeling bestemd voor de financiering van veelbelovende innovatieve projecten die binnen enkele jaren leiden tot nieuwe producten, een technische ontwikkeling van een nieuw product of de ontwikkeling van een medicijn waarbij nog een klinische studie is vereist. Het gaat om projecten die wellicht meer technisch risico's in zich bergen, maar die van groot belang zijn voor de toekomst van een bedrijf;
- Exportkredietverzekering is een EKV-faciliteit die is uitgebreid om de weggevallen mogelijkheden van de verzekeringsmarkt op te vullen. De verzekeringsmarkt biedt geen dekking meer op een aantal Oost-Europese landen en Rusland. Door hier in te voorzien ontstaat weer een complete markt voor;

Daarnaast voert het Ministerie van EZ het Business Angel Programma uit. Dit programma is gericht op het creëren van professionele marktplaatsen voor (potentiële) informele investeerders en ondernemers op zoek naar (risico)kapitaal om te komen tot meer en betere (vroeg) investeringen die succesvol verlopen. Dit gebeurt via betere voorlichting en opleiding van alle betrokken partijen en door professioneel opererende business angel netwerken.

VI. Aanbesteding

Zelfstandigen kunnen belemmeringen ondervinden bij het meedingen naar (Europese) aanbestedingen, doordat ze niet voldoen aan de bedrijfseconomische en financiële eisen die bij aanbestedingen worden gesteld. Ook zijn aan het proces van aanbesteden administratieve verplichtingen verbonden die voor een zelfstandige relatief extra belastend zijn. In de nieuwe aanbestedingswet is het doel uitsluiting van partijen bij aanbestedingen te voorkomen, oftewel te zorgen voor goede toegankelijkheid van aanbestedingen voor het MKB en kleine ondernemers. Hierover loopt nog overleg met onder andere VNO-NCW, MKB-NL, PZO en FNV zelfstandigen. De verwachting is dat het wetsvoorstel Aanbestedingswet begin 2010 aan de Tweede Kamer wordt gezonden.

VII. Mededinging

De Mededingingswet beoogt de mededinging tussen ondernemingen te bevorderen. Daarom bevat deze wet voor ondernemingen een verbod afspraken te maken die de mededinging beperken, een verbod misbruik te maken van een economische machtspositie en preventief toezicht op concentraties. Zzp'ers vallen ook onder de Mededingingswet, omdat zij ondernemingen zijn. Zij bieden namelijk goederen of diensten aan op een bepaalde markt. Het algemene uitgangspunt dat concurrentie ondernemingen stimuleert tot grotere efficiëntie, betere prestaties en innovatie en aldus bijdraagt tot een grotere welvaart geldt daardoor in beginsel ook voor zzp'ers.

Dat zzp'ers onder de Mededingingswet vallen betekent niet dat iedere vorm van samenwerking tussen zzp'ers verboden is. Samenwerkingsvormen die de mededinging niet beperken vallen uiteraard niet onder het kartelverbod, bijvoorbeeld de samenwerking tussen zzp'ers die op verschillende geografische markten werkzaam zijn. Ook bevat de Mededingingswet vrijstellingen van het kartelverbod. Voor zzp'ers is met name de "bagatelvrijstelling" van belang. Deze geldt voor afspraken, indien daarbij niet meer dan acht ondernemingen zijn betrokken met gezamenlijk niet meer omzet dan €5,5 miljoen (als zij in hoofdzaak goederen leveren) of € 1,1 miljoen (in andere gevallen). Wordt een van deze grenzen overschreden, dan geldt de bagatelvrijstelling toch, indien de betrokken ondernemingen gezamenlijk niet meer dan 5% marktaandeel en niet meer dan € 40 miljoen omzet hebben. 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.

Bovendien biedt de Mededingingswet zzp'ers bescherming, met name tegen grotere ondernemingen. Als zzp'ers nadeel menen te ondervinden als gevolg van kartelvorming of machtsmisbruik door grotere ondernemingen, kunnen zij daarover bij de NMa een klacht indienen. Als de NMa naar aanleiding van een formele klacht of een ander concreet signaal een vermoeden heeft van een overtreding van de Mededingingswet, zal zij een onderzoek instellen. Als een overtreding bewezen is, kan de NMa een boete of een last onder dwangsom opleggen. Verder houdt de NMa preventief toezicht op concentraties ten einde te grote marktmacht te voorkomen.

VIII. Arbowetgeving

Een zelfstandige is volgens de Arbowet iemand die arbeid verricht en dit niet doet als werkgever of als werknemer. Een werknemer is volgens de Arbowet iemand met een arbeidsovereenkomst of een publiekrechtelijke aanstelling bij een werkgever. Daarnaast ziet de wet iemand ook als een werknemer als hij onder gezag of toezicht werkt van een werkgever. De Arbowet is zowel van toepassing op de werknemer als de werkgever. Als iemand volgens de definitie van de Arbowet een zelfstandige is, dan geldt niet de integrale Arbowet en -regelgeving. Wel gelden voor zelfstandigen diverse voorschriften en verboden voor ernstige arbeidsrisico's. Ook in veel andere gevallen is de Arbowet van toepassing op de zelfstandigen. Voor de Arbowetgeving is immers de gezag- of toezichtrelatie in de praktijk bepalend. Als de zelfstandige onder gezag of toezicht werkt van een ander, bijvoorbeeld de opdrachtgever, dan ziet de Arbowetgeving hem als werknemer en die ander als werkgever. Hetzelfde geldt als een zelfstandige een ander onder zijn gezag of toezicht laat werken. De Arbowet ziet hem dan als werkgever en die ander als werknemer.

In de sector bouwnijverheid werken zelfstandigen en werknemers op de bouwplaats naast elkaar en is de wetgeving voor bijvoorbeeld fysieke belasting voor beiden verschillend. Concurrentie op arbeidsomstandigheden speelt hierbij ook een rol. Onderzoek heeft plaatsgevonden naar de feitelijke situatie op de bouwplaats. Verder overleg vindt plaats tussen SZW en de sector over de conclusies van het onderzoek.

IX. Starten uit een uitkering

Een snelle en efficiënte weg naar werk staat in uitkeringsregelingen voorop. Het starten als zelfstandig ondernemer kan daarbij de meest geëigende weg zijn. Vanuit de verschillende uitkeringsregelingen bestaan hiertoe verschillende mogelijkheden, zoals een starterskrediet in de vorm van een rentedragende lening of aanvulling van het inkomen in geval van een bijstands- of arbeidsongeschiktheidsuitkering. Tevens is het mogelijk re-integratieondersteuning in te zetten die specifiek gericht is op het starten als zelfstandige. Verder is het voor werklozen in de WW mogelijk gedurende 26 weken te starten als zelfstandige met behoud van de uitkering (zonder sollicitatieplicht), waarbij 70% van de inkomsten worden verrekend met de WW-uitkering. Op die manier zijn starters in deze periode verzekerd van een inkomen, ook als de inkomsten uit het eigen bedrijf bij de start nog relatief laag zijn. Na afloop van deze periode van 26 weken maakt de starter de keuze of hij zijn onderneming al dan niet voortzet. Indien hij de onderneming voortzet, geldt weer het urenregime voor de WW en wordt weer conform de reguliere WW-systematiek het aantal uren besteed aan de eigen onderneming verrekend met de hoogte van de WW-uitkering. Na minimaal 2 jaar verrekent het UWV de winst in deze periode gemaakt als zelfstandige met de als voorschot uitgekeerde uitkering en wordt berekend of de zelfstandige het voorschot (gedeeltelijk) terug moet betalen. De mogelijkheid tot starten met behoud van uitkering wordt op dit moment geëvalueerd. De resultaten daarvan komen dit najaar beschikbaar.

Naast de startersregeling WW bestaat het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz). Deze regeling is bedoeld ter ondersteuning van zelfstandigen die tijdelijk in financiële problemen zijn geraakt of dreigen te raken en voor mensen die een bijstandsuitkering of een WW-uitkering ontvangen en die van plan zijn een eigen bedrijf te starten. Onder bepaalde voorwaarden kunnen zowel startende als gevestigde ondernemers een beroep doen op deze Bbz-regeling. Het Bbz kent ook mogelijkheden voor zelfstandigen die hun bedrijf moeten beëindigen omdat het bedrijf niet meer levensvatbaar is.

X. Organisatiegraad

Het belang van een hogere organisatiegraad voor zelfstandigen is groot. Door zich te organiseren via een vakvereniging of brancheorganisatie is het mogelijk hun inkoopmacht te versterken en bij verzekeraars goedkopere collectieve verzekeringen te bedingen. Zelfstandigen organiseren zich dan ook in toenemende mate. Ongeveer 10 procent van de zzp'ers (ongeveer 60.000) is lid van een vakbond of een andere belangenbehartiger. Bij de verschillende bonden van de FNV zijn nu 32.000 zzp'ers aangesloten. FNV zelfstandigen is met 12.000 leden de grootste van deze bonden. Bij PZO zijn 20.000 zzp'ers aangesloten. Daarnaast vertegenwoordigt CNV ook zelfstandigen (enkele honderden leden) en is een aantal belangenbehartigers actief, zoals ZZP-Nederland (7.000 leden) en Vereniging ZZP (VZZP) (1.000 leden). Het is mogelijk dat de positie van zzp'ers wordt versterkt door in een cao afspraken te maken over hun arbeidsvoorwaarden. Immers, artikel 1 lid

2 van de Wet cao breidt de werkingssfeer van de cao uit tot zelfstandigen. In de praktijk wordt hier echter weinig gebruik van gemaakt. In enkele cao's zijn conform de wet op de cao bepalingen opgenomen over de arbeidsvoorwaarden van zzp'ers. Daarmee wordt voorkomen dat werknemers worden vervangen door goedkopere zzp'ers en de cao als het ware wordt 'uitgehouden'.

Een mogelijke belemmering voor de organisatiegraad van zelfstandigen is dat ze niet vertegenwoordigd zijn in het collectieve overleg tussen werkgevers, werknemers en de overheid, zoals in de Sociaal-Economische Raad (SER). De SER is conform de Wet op de bedrijfsorganisatie tripartiet samengesteld. In de SER zitten naast de onafhankelijke Kroonleden vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers. Zelfstandigen vallen in deze beide categorieën en worden momenteel door beide vertegenwoordigd, bijvoorbeeld via MKB-Nederland, VNO-NCW en de FNV. Gezien het groeiende aantal zelfstandigen valt te overwegen de samenstelling van de SER in dat licht te bezien. De SER wordt telkens voor twee jaar samengesteld. Een half jaar voorafgaand aan de nieuwe zittingsperiode wordt advies aan de SER gevraagd over de samenstelling van de Raad. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft op 13 augustus jl. in zijn adviesaanvraag aan de SER voor de periode 2010-2012 aandacht gevraagd voor de positie van zelfstandigen in de SER. De SER geeft openbaar kennis van het feit dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid advies heeft gevraagd over de samenstelling van de SER en roept organisaties die in aanmerking wensen te komen voor een zetel in de Raad op zich te melden. Bij de advisering beoordeelt de SER ook facetten als de kwalitatieve en kwantitatieve criteria die gelden voor organisaties die voor benoemingsrecht in aanmerking komen. Bij de samenstelling van de SER gelden de wettelijke vereisten uit de Wet op de bedrijfsorganisatie en de kwalitatieve en kwantitatieve criteria uit de SER-verordening representativiteit organisaties. Voor een zetel in de SER komen slechts algemeen erkende centrale en andere representatieve organisaties van ondernemers en algemeen erkende centrale organisaties van werknemers in aanmerking.

3. Conclusie

De bovengenoemde onderwerpen hebben betrekking op aspecten die spelen binnen het bestaande fiscale en sociale stelsel. De toename van het aantal zelfstandigen en het gegeven dat personen in toenemende mate werknemerschap en ondernemerschap afwisselen en zelfs combineren (hybride ondernemerschap) leiden echter tot de meer fundamentele vraag welke gevolgen de veranderingen op de arbeidsmarkt, waar de opkomst van de zzp'er de voornaamste exponent van is, hebben voor de toekomstige structuur van de arbeidsmarkt en het sociale stelsel. Het kabinet vraagt de SER, in het licht van de veranderende arbeidsmarkt, te bezien of de huidige vormgeving van het stelsel toekomstbestendig is. In bijlage 1 is de SER-adviesaanvraag opgenomen.

Bijlage 1. SER-adviesaanvraag

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.⁸ 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, 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

⁸ Zie Tweede Kamer, 2008 - 2009, 31311 nr. 23

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. Het kabinet zou graag zien dat de SER relevante zelfstandigenorganisaties betreft bij het opstellen van het advies.

- 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?