



Ondernemen makkelijker én leuker?

**Evaluatie zelfstandigenaftrek en enkele
andere fiscale instrumenten gericht op
ondernemerschap**

Paul Vroonhof

Wim Verhoeven

Mickey Folkeringa

Zoetermeer, 31 augustus 2005



Dit onderzoek is verricht in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij EIM. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van het Ministerie. EIM en het Ministerie van Economische Zaken aanvaarden geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

	Samenvatting	7
1.1	Urencriterium	8
1.2	Zelfstandigenaftrek	9
1.3	Meewerkaftrek	9
1.4	Startersaftrek	10
1.5	Fiscale oudedagsreserve	11
1.6	Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek	12
1.7	Willekeurige afschrijving starters	13
2	Inleiding	15
3	Ondernemerschap	19
3.1	Inleiding	19
3.2	Definitie van (zelfstandig) ondernemerschap	19
3.3	Overheidsbeleid ten aanzien van ondernemerschap	20
3.4	Stand van zaken rond ondernemerschap in Nederland	21
3.5	De betekenis van het inkomen voor zelfstandigen	26
4	Onderzoeksaanpak	31
4.1	Evaluatieaspecten	31
4.2	Onderzoeksvragen en aanpak	32
4.3	Praktische randvoorwaarden onderzoek	35
5	Urencriterium	37
5.1	Beschrijving urencriterium	37
5.2	Doelindicatoren urencriterium	39
5.3	Doeltreffendheid urencriterium en wijzigingen daarvan	40
5.4	Doelmatigheid	44
5.5	Algemene geschiktheid en relevantie	45
5.6	Conclusie	45
6	Zelfstandigenaftrek	47
6.1	Beschrijving faciliteit	47
6.2	Doelen en doelindicatoren	51
6.3	Doelbereiking	52
6.4	Doeltreffendheid	54
6.5	Doelmatigheid	61
6.6	Algemene geschiktheid en relevantie	63
6.7	Conclusie	63
7	Meewerkaftrek	65
7.1	Beschrijving faciliteit	65
7.2	Doelen en doelindicatoren	66
7.3	Doelbereiking	67

7.4	Doeltreffendheid	68
7.5	Doelmatigheid	70
7.6	Algemene geschiktheid en relevantie	71
7.7	Conclusie	71
8	Extra zelfstandigenaftrek starters	73
8.1	Beschrijving faciliteit	73
8.2	Doelen en doelindicatoren	74
8.3	Doelbereiking	75
8.4	Doeltreffendheid	76
8.5	Doelmatigheid	83
8.6	Algemene geschiktheid en relevantie	83
8.7	Conclusie	84
9	Fiscale oudedagsreserve	85
9.1	Beschrijving faciliteit	85
9.2	Doelen en doelindicatoren	87
9.3	Doelbereiking	88
9.4	Doeltreffendheid	92
9.5	Doelmatigheid	93
9.6	Algemene geschiktheid en relevantie	94
9.7	Conclusie	94
10	Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek	97
10.1	Beschrijving faciliteit	97
10.2	Doelen en doelindicatoren	99
10.3	Doelbereiking	100
10.4	Doeltreffendheid	102
10.5	Doelmatigheid	105
10.6	Algemene geschiktheid en relevantie	106
10.7	Conclusie	107
11	Willekeurige afschrijving starters	109
11.1	Beschrijving faciliteit	109
11.2	Doelen en doelindicatoren	110
11.3	Doelbereik	110
11.4	Doeltreffendheid	111
11.5	Conclusies	111
12	Conclusies en samenhang instrumenten	113
12.1	Beschrijving instrumenten	113
12.2	Doelen en doelindicatoren	114
12.3	Doelbereiking	116
12.4	Doeltreffendheid	118
12.5	Doelmatigheid	119
12.6	Algemene geschiktheid en relevantie	120
12.7	Afsluiting	120

13	Aanbevelingen EIM	123
13.1	Beleidsaanbevelingen	123
13.2	Aanbevelingen ten aanzien van een volgende evaluatie	123
	Literatuurlijst	125
	Bijlagen	
I	Begeleidingscommissie en externe experts	129
II	Beschrijving onderzoeksinstrumenten	131
III	Zelfstandigen met lage inkomens	137
IV	Deel vragenlijst telefonische enquête	141
V	Verantwoording telefonische enquête	143
VI	Relevante adviezen werkgroep Oort II (1998)	145
VII	Wet op de Inkomstenbelasting 2001	147

Samenvatting

Ondernemerschap is van groot belang voor de Nederlandse economie en de internationale concurrentiepositie van Nederland. Er bestaat een positief verband tussen ondernemerschap en werkgelegenheid, productiviteit, innovatie en duurzame economische groei. Ondernemerschap heeft ook positieve effecten op sociaal-culturele ontwikkelingen, zoals individuele ontplooiing, emancipatie en integratie van etnische minderheden.

De overheid hanteert een breed scala aan beleidsinstrumenten ter bevordering van ondernemerschap. Daaronder valt ook een aantal fiscale instrumenten. In dit rapport worden zes van deze fiscale instrumenten geëvalueerd. Het gaat om de instrumenten in de volgende tabel. Per instrument wordt tevens het (geraamde) budgettaire belang van deze instrumenten in 2005 weergegeven.

<i>Instrument</i>	<i>Budgettair belang (miljoen euro)</i>
Zelfstandigenaftrek	1.476
Extra zelfstandigenaftrek starters (startersaftrek)	88
Meewerkaftrek	19
Fiscale Oudedagsreserve, niet omgezet in lijfrente	229
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek	291
Willekeurige afschrijving starters	8

Bron: Miljoenennota 2005

Het Ministerie van Economische Zaken heeft EIM de opdracht gegeven deze evaluatie uit te voeren. De hoofddoelstelling van dit onderzoek is als volgt geformuleerd.

Het doel van de evaluatie is primair te bezien of de instrumenten voldoen aan de hoofddoelstelling, het bevorderen van ondernemerschap, en daarbij aan de meer specifieke doelstellingen waarvoor ze in het leven geroepen zijn.

Er is geëvalueerd op effectiviteit en doelmatigheid volgens de richtlijnen van de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE, Ministerie van Financiën, 2002). De RPE gaat in eerste instantie uit van het kwantitatief bewijzen van oorzakelijke verbanden tussen doel, bij wet gestelde meetbare indicatoren, en middel, in dit geval de zes instrumenten. Dat stelt eisen aan het definiëren van doelen en aan de beschikbaarheid van gegevens waarmee de oorzakelijke verbanden aangetoond kunnen worden.

Voor de fiscale instrumenten in deze evaluatie geldt dat aan deze eisen slechts in zeer beperkte mate voldaan is. De doelen van de instrumenten zijn bijna zonder uitzondering niet in kwantitatieve prestatie-indicatoren geformuleerd. 'Het bevorderen van ondernemerschap' is daar een goed voorbeeld van. Gaat het om aantallen zelfstandigen, innovatief gedrag, aantallen starters, continuïteit van bestaande ondernemingen, of nog andere aspecten? In geen enkel geval is in de beleidsdocumenten een kwantitatieve streefwaarde of indicator geformuleerd. Bij gebrek hieraan zijn ten behoeve van deze evaluatie kwantitatieve prestatie-indicatoren gedefiniëerd zoals de zelfstandigenquote,

winstquote en investeringsquote. Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van tijdreeks-analyse van gegevens uit de Nationale Rekeningen van het CBS, gegevens van de belastingdienst, KVK en EIM, en een enquête onder ondernemers en belastingadviseurs.

De algemene conclusie van deze evaluatie is dat de instrumenten in een behoefte voorzien en dat, met de nodige nuanceringen en voorbehouden, de data-analyses aangeven dat de effecten op het bevorderen van ondernemerschap bij een aantal instrumenten aanzienlijk zijn. Dit geldt vooral voor de zelfstandigenaftrek en de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek. Deze twee instrumenten scoren goed op alle evaluatieaspecten. Het betreft de instrumenten die voor de ondernemers de meeste (financiële) betekenis hebben. In het vervolg van deze samenvatting worden de conclusies per instrument kort besproken. De effecten van de instrumenten laten een sterke onderlinge samenhang zien.

1.1 Urencriterium

Voordat in het vervolg de afzonderlijke instrumenten aan bod komen, is het zinvol eerst stil te staan bij een belangrijke voorwaarde voor het mogen opvoeren van vijf van de zes instrumenten, het urencriterium.

Het doel van het urencriterium is de zelfstandigenaftrek alleen toe te kennen aan diegenen voor wie het ondernemen als hoofdactiviteit bestempeld kan worden. Een zelfstandige voldoet aan het urencriterium als:

- hij/zij gedurende een kalenderjaar ten minste 1225 uur besteedt aan werkzaamheden voor een of meer ondernemingen waaruit winst uit onderneming voortvloeit;
- de werkzaamheden binnen de onderneming(en) meer dan 50% van de totale arbeidstijd (inclusief arbeid in dienstbetrekking en overige werkzaamheden) betreffen (de 50%-eis). Deze eis geldt niet voor personen die gebruik (mogen) maken van de extra zelfstandigenaftrek voor starters;
- de zelfstandige geen deel uitmaakt van een samenwerkingsverband (maatschap, vennootschap onder firma, commanditaire vennootschap) met zogenaamde verbonden personen¹ als hij/zij hoofdzakelijk werkzaamheden van ondersteunende aard verricht, terwijl een dergelijk samenwerkingsverband niet gebruikelijk is tussen onafhankelijke derden (de gebruikelijkheidstoets).

Uit de evaluatie komt geen concrete aanleiding naar voren om te twijfelen aan de goede werking van het urencriterium; er bestaan duidelijke verschillen tussen gebruikers en niet-gebruikers van de zelfstandigenaftrek die samenhangen met de mate waarin de onderneming de hoofdactiviteit is. Verder is gebleken dat het winstcriterium daarvoor geen goed alternatief is: een substantieel deel van de zelfstandigen met een lage winst voldoet aan het urencriterium terwijl daarentegen een deel van de zelfstandigen met een hoge winst er niet aan voldoet.

Dat neemt niet weg dat er door ondernemers, hun adviseurs en de belastingdienst kritische opmerkingen geplaatst worden bij de praktische toepasbaarheid van het urencriterium. Het gaat dan vooral om het voeren van de bewijslast: het opstellen van een urenregistratie en de onzekerheid over het al dan niet mee mogen tellen van verschillende

¹ In de praktijk zijn verbonden personen huisgenoten en/of familieleden.

activiteiten. Dit speelt vooral een rol bij mogelijke grensgevallen. Er is echter geen betere oplossing gevonden, uitgaande van het doel zoals het nu geformuleerd is.

1.2 Zelfstandigenaftrek

De zelfstandigenaftrek is, zowel qua budgettair belang als qua aantal gebruikers, het omvangrijkste instrument dat in deze evaluatie aan de orde komt. Een groot deel van de zelfstandigen jonger dan 65 jaar die onder de inkomstenbelasting vallen, heeft recht op zelfstandigenaftrek. In 2002 ging het om ruim 600.000 personen.

Elke zelfstandige heeft recht op zelfstandigenaftrek, mits hij of zij

- bij aanvang van het kalenderjaar de leeftijd van 65 nog niet heeft bereikt (Wet IB 2001 art. 3.76.1);
- voldoet aan het urencriterium.

De omvang van de aftrek is afhankelijk van de omvang van de winst uit onderneming en kent een degressief karakter. Hoe hoger de winst, des te lager de aftrek.

Uit de econometrische analyse kan met enige voorzichtigheid geconcludeerd worden dat de zelfstandigenaftrek een statistisch significante positieve bijdrage levert aan zowel het aantal ondernemers als het niveau van de investeringen. De relatie met de investeringen lijkt tevens bevestigd te worden door de enquêteresultaten. Daar kan verder aan worden toegevoegd dat er geen enkel signaal of resultaat waargenomen is, dat erop wijst dat de zelfstandigenaftrek geen geschikt instrument is.

Het instrument kan als doelmatig worden aangemerkt. In verhouding tot de geschatte positieve effecten kan de budgettaire omvang van de belastinguitgave, ondanks de aanzienlijke omvang in absolute zin, als beperkt beschouwd worden. Voorts zijn de criteria helder en de administratieve lasten zijn voor zelfstandigen beperkt. Ook voor de overheid zijn de uitvoeringskosten beperkt. Voorzover er bij de zelfstandigen zelf wensen naar voren komen voor verbeteringen betreft het voornamelijk het bedrag (te laag) en het urencriterium.

1.3 Meewerkaftrek

De meewerkaftrek is een aftrekpost voor zelfstandigen. Het instrument is in het leven geroepen als fiscale tegemoetkoming voor het meewerken van partners en huisgenoten in de onderneming zonder dat hiervoor feitelijk het daarbij passende loon wordt uitbetaald. Het is een instrument dat slechts beperkt gebruikt wordt, door ongeveer 40.000 zelfstandigen in 2002.

De meewerkaftrek valt net zoals de zelfstandigenaftrek sinds de Belastingherziening 2001 onder de post ondernemersaftrek. Ook hiervoor geldt dus dat door de zelfstandige voldaan moet zijn aan het urencriterium. De partner mag geen vergoeding van meer dan € 5.000 voor zijn of haar werkzaamheden ontvangen.

De omvang van de aftrek is afhankelijk van het aantal uren dat de partner in de onderneming werkt en bedraagt een percentage van de winst uit onderneming. Daarbij geldt: hoe meer uren de partner aan de onderneming besteedt, des te hoger het aftrekpercentage (maximaal 4%).

Zelfstandigen waarvan de partner in het bedrijf meewerkt, kunnen kiezen tussen het toepassen van de meewerkaftrek, het toekennen van een arbeidsbeloning aan hun partner en het gezamenlijk vormen van een man-vrouw-firma. Bij lage arbeidsbeloningen of winstuitkeringen is de meewerkaftrek voordeliger. Bij beloningen tussen € 5.000 en € 10.000 zijn de verschillen vrij beperkt. Bij hogere bedragen is het toekennen van een arbeidsbeloning in vrijwel alle gevallen voordeliger. Wanneer door beide partners voldaan wordt aan het urencriterium, inclusief gebruikelijkheidstoets, is de man-vrouw-firma fiscaal gezien de meest aantrekkelijke vorm.

Ondanks dat het instrument slechts in een beperkt aantal gevallen voordelig is, en dan slechts in beperkte mate, wordt het nog steeds gebruikt. Er bestaat dus kennelijk nog steeds behoefte aan. Uit de analyse komt geen duidelijke reden naar voren. Mogelijk gaat het om zeer beperkte bijdragen aan de onderneming (in termen van gewerkte uren, die wel tenminste 525 uur per jaar dienen te bedragen om in aanmerking te komen). Het is niet duidelijk waarom juist zelfstandigen met hoge winsten kiezen voor de meewerkaftrek.

Het is niet mogelijk gebleken een antwoord te geven op de vraag of een betere verhouding tussen ingezette middelen en behaalde resultaten bereikt had kunnen worden. De uitvoering van de regeling lijkt overigens efficiënt plaats te vinden. De uitvoeringskosten zijn absoluut gezien laag zijn voor zowel de overheid als voor de zelfstandigen. In verhouding tot de opbrengsten zijn de kosten voor zelfstandigen hoog.

1.4 Startersaftrek

De extra zelfstandigenaftrek, ook wel startersaftrek genoemd, is bedoeld voor startende zelfstandigen. Het doel van de startersaftrek is het stimuleren van het ondernemerschap en het bevorderen van de bereidheid van de zelfstandige om startersrisico te lopen. De startersaftrek betreft een verhoging van de zelfstandigenaftrek voor startende zelfstandigen. In 2004 bedroeg de startersaftrek € 1.941. Er is geen differentiatie naar inkomen. Er wordt gemiddeld door zo'n 150.000 zelfstandigen per jaar gebruik van gemaakt.

Om van de regeling gebruik te kunnen maken, moet de starter aan de eisen van de zelfstandigenaftrek voldoen, met uitzondering van de 50%-eis. Het urencriterium wordt niet tijdsevenredig toegepast; wanneer men slechts een paar maanden van het jaar aan de onderneming besteedt (bijv. doordat de onderneming in het najaar is gestart), zal de starter doorgaans niet voldoen aan het urencriterium. Verder geldt de eis dat de belastingplichtige in een of meer van de vijf voorafgaande kalenderjaren geen zelfstandige was, en bij hem/haar in die periode niet meer dan tweemaal zelfstandigenaftrek is toegepast. Iemand die na een geruisloze terugkeer uit een BV de onderneming voortzet binnen het stelsel van de Inkomstenbelasting wordt niet als starter gezien.

Er wordt veel van de regeling gebruik gemaakt, en de kosten van de uitvoering zijn beperkt, zowel voor de overheid als voor de zelfstandigen. Daarmee is de startersaftrek succesvol in termen van doelbereik en doelmatigheid.

Uit het onderzoek komen zowel positieve als negatieve signalen naar voren van het effect van de startersaftrek op het ondernemerschap, waardoor geen eenduidige conclusie is te trekken met betrekking tot de doeltreffendheid van de startersaftrek. Er wordt volstaan met het samenvattend weergeven van deze signalen.

Positieve signalen voor de doeltreffendheid van de startersaftrek:

- Er wordt veel gebruik gemaakt van de regeling.
- Uit de econometrische analyses komt een positief effect van de startersaftrek op het aantal starters en een negatief effect op het aantal opheffingen naar voren, tot uitdrukking komend in een hogere overlevingsfractie in de eerste 1,5 jaar. Deze positieve effecten komen mede tot uitdrukking in een hogere zelfstandigenquote.
- De econometrische analyse geeft een positief effect op de totale macro-economische bedrijfsinvesteringen aan.
- Zelfstandigen, hun externe adviseurs en hun belangenbehartigers geven aan dat de startersaftrek een zinvol instrument is.
- Uit de telefonische enquête onder ondernemers volgt eveneens een positief effect op de investeringen: ruim een kwart van de starters met startersaftrek geeft aan dat de startersaftrek van invloed is op het investeringsniveau.

Negatieve signalen voor de doeltreffendheid van de startersaftrek:

- De sterke indruk bestaat dat veel starters de startersaftrek pas na enkele jaren gaan gebruiken.
- Uit de econometrische analyses komt geen effect van de startersaftrek op de overlevingsfractie na 3,5 jaar naar voren.
- Het bedrag per zelfstandige is dermate laag dat effecten bij voorbaat twijfelachtig zijn.
- Volgens de externe adviseurs speelt de startersaftrek geen rol in de beslissing om te gaan starten.

Mede gelet op het lage inkomen dat veel starters in de eerste jaren genereren (en dus de geringe belastingafdracht) zouden volgens het EIM andere instrumenten, zoals een uitkeerbare heffingskorting, wellicht beter op zijn plaats zijn. Het gaat er dan met name om het financiële voordeel van het instrument juist tijdens de eerste jaren te kunnen benutten.

1.5 Fiscale oudedagsreserve

De fiscale oudedagsreserve, kortweg FOR, is in het leven geroepen om voor zelfstandigen de mogelijkheid te creëren om binnen hun onderneming te sparen voor de oude dag. Analoog aan de situatie die geldt voor werknemers wordt pas afgerekend als de gelden uiteindelijk via een jaarlijkse lijfrente uitgekeerd worden. Als blijkt dat de reservering niet voor een lijfrente gebruikt wordt, is er sprake van een belastinguitgave,

Een zelfstandige kan in 2004 12% van de winst aan de reserve doteren, met een maximum van € 10.799, indien hij/zij gebruik maakt van de zelfstandigenaftrek. Dit betekent onder meer dat moet worden voldaan aan het urencriterium. De stand van de opgebouwde oudedagsreserve moet worden vermeld op de balans in de jaarstukken van de onderneming.

Ongeveer een kwart van de zelfstandige ondernemers gebruikt de FOR voor het opbouwen van een pensioen.

De gemiddelde jaarlijkse toevoeging aan de FOR blijft met € 3.800 duidelijk onder het gestelde maximum.

De keuze van een zelfstandige om al dan niet gebruik te maken van de FOR zal, behalve door het liquiditeitsvoordeel voor de korte termijn, ook zijn ingegeven door zijn ideeën over het verwachte rendement uit het in de onderneming geïnvesteerde vermogen. Het

instrument is alleen bij voldoende rendement aantrekkelijk, rekening houdend met een disconteringsvoet, de tijdsduur van het belastinguitstel en het tariefverschil tussen belastingheffing over winst uit onderneming en over stakingswinst. Naarmate de disconteringsvoet hoger is, de belastingbetaling langer wordt uitgesteld (cq de ondernemer jonger is) en het tariefverschil groter is wordt het aantrekkelijker een FOR te vormen. De FOR is een onderdeel van het eigen vermogen van de onderneming. Het belang daarvan voor de financiering, i.c. het aantrekken van vermogen, is volgens de enquête-resultaten beperkt. Dit argument werd slechts door een enkeling aangevoerd. Het belang voor de liquiditeitspositie is niet bekend.

Er zitten ook risico's aan de FOR, want zelfstandigen kunnen het eigen vermogen aanspreken wanneer de zaken slechter gaan. De belastingplicht aan het eind van de rit blijft echter bestaan. Er kan op dat moment dan onvoldoende geld zijn om met de fiscus af te kunnen rekenen. Dit was de achtergrond van de geïntroduceerde verplichting de FOR op de balans van de onderneming op te voeren. In de enquête geven de ondernemers aan zich bewust te zijn van de financiële claim. Of dat een verbetering betekent ten opzichte van eerdere jaren is niet bekend.

In verhouding tot het totale gedoteerde bedrag op jaarbasis zijn de administratieve lasten die met de FOR gepaard gaan, ongeveer € 10 miljoen per jaar, beperkt. Wel zijn deze hoger dan bij de andere instrumenten het geval is. Aangezien de administratieve lasten voor de pensioenwetgeving in het algemeen hoog zijn, is dat niet onverwacht.

1.6 Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek

De kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA) is in het leven geroepen om investeringen van een beperkte omvang te bevorderen. Het is een instrument dat jaarlijks door een grote groep zelfstandigen gebruikt wordt. Het kan dan ook om substantiële bijdragen (in de vorm van belastingaftrek) in de investering gaan.

Ondernemingen die in een bepaald kalenderjaar investeringen doen in bedrijfsmiddelen kunnen in aanmerking komen voor de KIA. Deze behoort tot een grotere groep investeringsaftrekregelingen, waartoe bijv. ook de energie-investeringsaftrek, de milieu-investeringsaftrek en de filminvesteringaftrek behoren. Zowel IB-ondernemers als VpB-ondernemingen vallen onder de regeling. Ze komen in aanmerking voor de KIA indien in totaal een bedrag tussen € 2.000 en € 286.000 geïnvesteerd wordt. Afhankelijk van het investeringsbedrag kan dan een percentage van dit bedrag van de winst worden afgetrokken (zie tabel 27 voor grensbedragen en aftrekpercentages voor 2004). Niet alle investeringen komen in aanmerking voor de aftrek. Als het bedrijfsmiddel waarover investeringsaftrek is genoten binnen vijf jaar weer wordt verkocht, dan moet de ondernemer het bedrag van de aftrek (of een deel daarvan) 'terugbetalen' (desinvesteringsbijtelling).

Uit de econometrische analyse komt naar voren dat de KIA een statistisch significante substantiële positieve bijdrage levert aan zowel het aantal ondernemers als aan het niveau van de investeringen. De relatie met de investeringen wordt bevestigd door de enquête. Daar kan verder aan worden toegevoegd dat er geen enkel signaal of resultaat waargenomen is dat erop wijst dat de KIA niet doeltreffend is. Er is ook geen aanleiding te twijfelen aan de geschiktheid en relevantie van het instrument.

De uitvoering van de regeling is doelmatig. De kosten zijn beperkt, zowel voor de overheid als voor de ondernemers. Alleen op het vlak van de definitie, welke investeringsgoederen voldoen en welke niet, ontstaan soms problemen.

1.7 Willekeurige afschrijving starters

De willekeurige afschrijving voor starters is een regeling waarbinnen startende zelfstandigen willekeurig kunnen afschrijven op bedrijfsmiddelen die zij in hun onderneming hebben aangeschaft of voortgebracht tot een jaarlijks vast te stellen maximum. Bij invoering van de regeling werd als doelstelling opgevoerd het stimuleren van ondernemerschap en het bevorderen van de bereidheid tot het lopen van startersrisico. De doelgroep bestaat uit starters die onder het IB-regime vallen. Het gaat om zelfstandigen die in aanmerking komen voor de startersaftrek. Daarvoor moet worden voldaan aan het urencriterium. Er mag alleen op bedrijfsmiddelen worden afgeschreven die zijn aangeschaft in het jaar waarin de startersaftrek wordt genoten of het jaar daarvoor (het aanloopjaar).

Voor de willekeurige afschrijving starters zijn alleen cijfers over het aantal gebruikers van het totaal van alle soorten willekeurige afschrijvingen beschikbaar. Het is daardoor niet mogelijk gebleken het gebruik van dit instrument te bepalen. Het is wel duidelijk dat het gebruik beperkt is. Ook met betrekking tot de overige evaluatieaspecten kan weinig concreets opgemerkt worden vanwege het ontbreken van gegevens. Uit de tijdreeksanalyse blijkt dat het jaar van invoering van de willekeurige afschrijving (1996) geen positieve trendbreuk oplevert ten aanzien van het ondernemerschap. In dat jaar is echter ook de startersaftrek verhoogd, zodat geen eenduidige conclusie ten aanzien van de willekeurige afschrijving mogelijk is.

2 Inleiding

Bevorderen ondernemerschap

Het Ministerie van Economische Zaken ziet ondernemerschap als een van de belangrijkste beleidsthema's. Ondernemerschap is van groot belang voor de Nederlandse economie en de internationale concurrentiepositie van Nederland. Uit diverse studies komt naar voren dat er een duidelijk positief verband bestaat tussen ondernemerschap en werkgelegenheid, productiviteit, innovatie en duurzame economische groei. Ondernemerschap heeft ook positieve effecten op sociaal-culturele ontwikkelingen, zoals individuele ontplooiing, emancipatie van vrouwen en integratie van etnische minderheden.

De afgelopen jaren is op het terrein van ondernemerschap veel beleid in gang gezet, of verder uitgebouwd. De overheid kan op diverse manieren een bijdrage leveren aan het bevorderen van ondernemerschap. Gedacht kan worden aan subsidies, voorlichting, administratieve lastenverlichting, enzovoorts.

Fiscale instrumenten

Hoewel bij het beleidsmatig gebruik van belastingen de eerste gedachten gaan naar inkomenspolitiek en het genereren van overheidsinkomsten, is het in Nederland gebruikelijk dat met de belastingwetgeving ook andere doelen nagestreefd worden. Door financiële prikkels te geven, wordt wenselijk gedrag gestimuleerd. Denk bijvoorbeeld aan het onderhouden van een monument, het in dienst nemen van een langdurig werkloze of het verrichten van betaalde arbeid.

Fiscale instrumenten worden ook gebruikt met het oogmerk ondernemerschap te bevorderen. In dit onderzoek worden zes van deze fiscale instrumenten geëvalueerd:

- Zelfstandigenaftrek
- Meewerkaftrek
- Extra zelfstandigenaftrek starters
- Fiscale oudedagsreserve, niet omgezet in een lijfrente
- Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek
- Willekeurige afschrijving starters.

In tabel 1 wordt het budgettaire belang van deze instrumenten in 2005 weergegeven.

tabel 1 Voor 2005 geraamd budgettair belang instrumenten

<i>Instrument</i>	<i>Budgettair belang (miljoen euro)</i>
Zelfstandigenaftrek	1.476
Extra zelfstandigenaftrek starters (startersaftrek)	88
Meewerkaftrek	19
Fiscale Oudedagsreserve, niet omgezet in lijfrente ¹	229
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek	291
Willekeurige afschrijving starters	8

Bron: Miljoenennota 2005

¹ Zie voor een toelichting het hoofdstuk over de FOR.

Al deze fiscale instrumenten beogen in feite de bevordering van ondernemerschap. Alle instrumenten hebben IB-plichtige zelfstandigen als doelgroep; alleen de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek kan ook door VpB-plichtigen gebruikt worden. Dit rapport concentreert zich op de ontwikkeling van IB-plichtige ondernemers, zelfstandigen. Uiteindelijk zijn de fiscale faciliteiten gericht op het krijgen van meer zelfstandigen (meer starters) en beter presterende zelfstandigen (minder uitval, meer omzet, meer werkgelegenheid en meer winst). De maatregelen leiden primair tot een verlaging van de lastendruk dan wel tot een betere liquiditeitspositie. Als er meer zelfstandigen komen, die ook beter presteren, dan leidt dat tot een hoger bruto binnenlands product (BBP) en uiteindelijk ook tot een hogere productiviteit. Investeren in ondernemerschap bevordert zo de welvaart. Het Ministerie van Economische Zaken is primair beleidsverantwoordelijk voor deze instrumenten.

Beleidsevaluatie¹

Beleidsinformatie speelt een belangrijke rol bij het nemen van besluiten over het te voeren beleid. Zo speelt beleidsinformatie een belangrijke rol in de verantwoording van gevoerd beleid en de wijze van uitvoering daarvan. Het project 'Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording' (VBTB) geeft sinds 1999 een impuls aan het resultaatgericht sturen en verantwoorden door de rijksoverheid. Financiële informatie wordt gekoppeld aan beleidsinformatie, doelstellingen worden vertaald in concrete 'te bereiken effecten'.

Met het toegenomen belang van beleidsinformatie in de begrotingscyclus is ook het belang toegenomen van hoogwaardige prestatiegegevens, waaronder uitkomsten van evaluatieonderzoek. Daarbij is met name de vraag aan de orde in welke mate resultaten daadwerkelijk toegerekend kunnen worden aan gevoerd beleid. Dergelijke gegevens maken een goede verantwoording van beleid en middelen mogelijk. Ze leveren ook een bijdrage aan het op feiten gebaseerde bijsturen van beleid teneinde een betere verhouding tussen resultaten en ingezette middelen te realiseren.

Doelstelling onderzoek

Zoals gesteld heeft EIM van het Ministerie van Economische Zaken de opdracht gekregen een onderzoek uit te voeren dat tot doel heeft de zes instrumenten te evalueren. De hoofddoelstelling van dit onderzoek is als volgt geformuleerd.

Het doel van de evaluatie is primair te bezien of de instrumenten voldoen aan de hoofddoelstelling, het bevorderen van ondernemerschap, en daarbij aan de meer specifieke doelstellingen waarvoor ze in het leven geroepen zijn.

De instrumenten zijn in het bijzonder beoordeeld op hun effectiviteit en de vraag of dat effect tegen de laagste kosten bereikt is, volgens de richtlijnen van de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE) en de VBTB².

Binnen EIM is door diverse medewerkers aan het rapport gewerkt. Naast de auteurs zijn dat Klaas Bangma, Petra Gibcus, Anouk Mensen, Gerard Regter en Ton Kwaak. Voor de uitvoering van de telefonische enquête onder ondernemers is samengewerkt met Survey@marktonderzoek bv. Het onderzoek stond onder begeleiding van een deskundige

¹ Gebaseerd op Ministerie van Financiën (2003a).

² Ministerie van Financiën (2002 en 2003a).

begeleidingscommissie onder leiding van dr. H. Vording, waarvan de leden gepresenteerd worden in bijlage I.

De opzet van dit rapport is verder als volgt. In hoofdstuk 2 wordt de context van de te evalueren instrumenten geschetst: wat is ondernemerschap, en waarom zou het bevorderd moeten worden? In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de opzet en uitvoering van de evaluatie als zodanig. In hoofdstuk 4 wordt het urencriterium geëvalueerd. Dit is een belangrijke voorwaarde voor het mogen opvoeren van vijf van de zes instrumenten. Het wordt afzonderlijk behandeld ter wille van de overzichtelijkheid van het rapport. In de hoofdstukken 5 tot en met 10 worden de afzonderlijke instrumenten geëvalueerd. In hoofdstuk 11 worden de voornaamste conclusies gepresenteerd, waarna in het bijzonder aandacht is voor de samenhang van de instrumenten. Het rapport wordt afgesloten met een advieshoofdstuk dat ingaat op mogelijke aanpassingen, samenvoegingen en alternatieven. Deze adviezen zijn volledig voor rekening van EIM.

3 Ondernemerschap

3.1 Inleiding

Zoals ook al aangegeven in de inleiding, is het bevorderen van ondernemerschap een overkoepelende doelstelling van de fiscale instrumenten die in dit rapport aan de orde komen.

Dit hoofdstuk geeft een schets van de context waarin de te evalueren instrumenten geplaatst dienen te worden. Bovendien wordt zo een basis gelegd voor een concrete uitwerking van de doelstellingen die voor de instrumenten geformuleerd zijn. Daarbij komen paragraafsgewijs de volgende onderwerpen aan de orde:

- 1 De definitie van (zelfstandig) ondernemerschap
- 2 Het beleid van de overheid
- 3 De stand van zaken van ondernemerschap in Nederland
- 4 De betekenis van het inkomen voor zelfstandigen.

3.2 Definitie van (zelfstandig) ondernemerschap

Binnen de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) wordt in de artikelen 3.4 en 3.5 als ondernemer gedefinieerd: de belastingplichtige voor rekening van wie een onderneming wordt gedreven en die rechtstreeks wordt verbonden voor verbintenissen betreffende die onderneming. Als ondernemer wordt ook bedoeld de beoefenaar van het zelfstandig uitgeoefend beroep. Ondernemers geven hun inkomen uit de onderneming aan onder de rubriek 'winst uit onderneming'. In artikel 3.8 wordt de winst uit onderneming gedefinieerd als 'het bedrag van de gezamenlijke voordelen, die onder welke naam en in welke vorm ook, worden verkregen uit een onderneming.'

Deze definities sluiten aan op de te analyseren indicatoren voor ondernemerschap, en cijfers betreffende deze grootheden zullen in dit rapport daartoe worden gehanteerd. Om in aanmerking te komen voor de fiscale faciliteiten worden overigens wel aanvullende eisen gesteld, zoals het urencriterium en de gebruikelijkheidstoets. Deze worden bij de betreffende regelingen nader uitgewerkt.

Deze criteria zijn niet geheel zwart/wit. Bij een beoordeling of er sprake is van ondernemerschap ('winst uit onderneming') let de Belastingdienst vooral op een combinatie van praktische aspecten zoals de omvang van investeringen, het aantal opdrachtgevers en de mate waarin men als ondernemer naar buiten treedt.

Ondernemers die aan deze criteria voldoen, worden doorgaans aangeduid met de term 'zelfstandigen', ter onderscheid met de groep directeuren/eigenaren van ondernemingen met rechtspersoonlijkheid, die in veel publicaties en in het normale taalgebruik meestal ook ondernemer genoemd worden. In dit rapport is dat ook het geval. Met de term 'ondernemer' wordt in het vervolg gerefereerd aan de gehele groep, dus inclusief dga's.

Een groot deel van de gegevens in dit rapport is afkomstig van de Belastingdienst of uit de Inkomensstatistiek van het CBS. Deze bronnen hanteren de beschreven definitie van ondernemerschap. Een derde belangrijke bron vormden de Kamers van Koophandel. Het gaat daarbij met name om (geschoonde) cijfers over het aantal onderne-

mers/zelfstandigen en het aantal starters. De KvK baseert zich op het aantal inschrijvingen in het Handelsregister. De KvK heeft een zestal criteria ontwikkeld waar een onderneming, geleid door een of meer ondernemers, aan moet voldoen om zich in te schrijven in het handelsregister, ontleend aan rechterlijke uitspraken:

- de ondernemer verricht een 'regelmatige maatschappelijke werkzaamheid';
- de werkzaamheden worden tegen betaling verricht;
- de ondernemer treedt zelfstandig op, voor eigen rekening en risico;
- de ondernemer treedt openlijk op, in concurrentie met andere ondernemers;
- de ondernemer neemt deel aan het economisch verkeer in een georganiseerd verband. Dit verband is gericht op samenwerking van mensen, kapitaal en/of goederen;
- er wordt winst of kostenbesparing beoogd. Dit is ruimer dan het gebruikelijke begrip winst. Het gaat er hier niet om of de ondernemer daadwerkelijk winst heeft gemaakt of kosten heeft bespaard, maar of hij/zij dit als doel heeft.

Het is niet duidelijk in welke mate deze definitie precies afwijkt, maar de gevolgen voor het voorliggende onderzoek zijn waarschijnlijk beperkt, omdat het daarbij met name om ontwikkelingen (van aantallen zelfstandigen en dergelijke) gaat, die in sterke mate overeen zullen komen. Het is wel zo dat starters zich vaak eerder inschrijven bij de KvK dan daadwerkelijk van start gaan. De KvK oefent slechts een zeer beperkte controle uit.

3.3 Overheidsbeleid ten aanzien van ondernemerschap

Ondernemerschap wordt in het beleid een sleutelrol toegekend voor het vergroten van het vernieuwingsvermogen van de economie. Ook organisaties als EU en OESO zien het stimuleren van ondernemerschap als een belangrijk instrument om de economische groei en welvaart te stimuleren. Het stimuleren van ondernemerschap is bijvoorbeeld een van de pijlers van het Europese werkgelegenheidsbeleid in de nationale actieplannen voor werkgelegenheid (Ministerie van Economische Zaken, 1999).

De economie is voortdurend in beweging. Nieuwe bedrijven worden opgericht, goede bedrijven groeien, terwijl andere minder goed renderende bedrijven krimpen of zelfs ophouden te bestaan. Deze dynamiek van starten, groeien, krimpen en stoppen geeft de economie de benodigde impulsen. Deze dynamiek is voor een belangrijk deel het gevolg van de ondernemerszin van (nieuwe) ondernemers (Risseeuw en Thurik (ed.), 2003). Toch speelt ook de overheid hierin een rol, zowel in negatieve als in positieve zin.

Zelfstandigen in het MKB, en starters in het bijzonder, worden geconfronteerd met een aantal knelpunten op terreinen waar overheidsbeleid een rol speelt. Belangrijk zijn de arbeidsmarktwetgeving (administratieve lasten en geringe flexibiliteit), de kennisoverdracht en de informatievoorziening (Stigter en Lankhuizen, 2003).

De overheid heeft al heel lang specifiek beleid gericht op het midden- en kleinbedrijf. Was het beleid vroeger vooral gericht op het wegnemen van schaalnadelen, sinds het einde van de jaren tachtig staat vooral ondernemerschap als zodanig hoog op de beleidsagenda (zie hiervoor de beleidsnota Ruim baan voor ondernemen, Ministerie van Economische Zaken, 1987). Diverse beleidsnota's over ondernemerschap hebben sindsdien het leven gezien. Recente nota's zijn Ondernemers in actie (Ministerie van Economische Zaken, 2003) en Meer actie voor ondernemers! (Ministerie van Economische Zaken, 2004).

De overheid voert ten aanzien van ondernemerschap echter vooral generiek beleid. Dit beleid is erop gericht ondernemerschap te stimuleren en marktimperfecties weg te nemen. Starters hebben hierbij speciale aandacht. De fiscale ondernemersfaciliteiten, die hier onderwerp van evaluatie zijn, zijn (in oorsprong) mede bedoeld om de financiële situatie (meestal de cashflow) van bestaande MKB-bedrijven en starters in het bijzonder te verbeteren (Ministerie van Economische Zaken, 1998).

Bij een goede marktwerking zou dit niet nodig zijn. Een te krappe financiële positie van de ondernemers duidt dan op overaanbod bij te lage prijzen, waardoor het aantal aanbieders zal dalen en de prijzen zullen stijgen. Kapitaalkosten van investeringen worden via de prijzen vergoed.

De markt werkt echter niet perfect. Vooral op de markt voor kleine en startende ondernemingen zijn er onvolkomenheden. Zo geldt bijvoorbeeld dat kleine zelfstandigen door hun geringe marktmacht niet in staat zijn de kapitaalkosten geheel door te rekenen. Vanwege de grotere risico's is verder het rentepercentage bij kleine bedrijven doorgaans hoger (risico-opslag), waardoor de financiering uit eigen vermogen belangrijker is dan bij grotere bedrijven. Starters hebben nog een extra probleem. In de eerste twee jaar is de omzet vaak nog klein, terwijl ze al wel uitgaven hebben. Ook moeten verkopen voorgefinancierd worden omdat deze buiten de handel meestal niet contant afgekeurd worden. Als de debiteurentermijn en de crediteurentermijn niet gelijk oplopen ontstaat vervolgens een liquiditeitsprobleem.

De verschillende instrumenten in deze evaluatie richten zich op verschillende aspecten van ondernemerschap. Zo richten de extra zelfstandigenaftrek, de willekeurige aftrek starters en de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek zich primair op ondernemend gedrag: het oprichten en laten groeien van een onderneming. De zelfstandigenaftrek, de meewerkaftrek en de fiscale oudedagsreserve richten zich meer op het in stand houden van bestaand ondernemerschap.

3.4 Stand van zaken rond ondernemerschap in Nederland¹

Attitude ten aanzien van ondernemerschap

Beleid van de overheid kan alleen effect hebben als er een potentiële groep bestaat die bereid is ondernemer te worden. De houding van de bevolking ten aanzien van ondernemerschap is onder meer cultureel bepaald (Bosma en Wennekers, 2004). In Nederland zijn de attitudes de laatste jaren behoorlijk positief, zeker in vergelijking met die in de jaren zeventig. Ongeveer twee op de drie Nederlanders vinden dat het starten van een bedrijf een goede carrièrestap is en dat succesvolle zelfstandigen een hoge status hebben.

Echter, wanneer Nederlanders dit op zichzelf betrekken, verandert het plaatje. Slechts één op de drie volwassenen denkt zelf over de benodigde vaardigheden te beschikken om een bedrijf op te zetten. Drie op de tien Nederlanders zien daarnaast goede mogelijkheden voor het starten van een bedrijf in hun omgeving. Slechts vijf procent denkt echter daadwerkelijk een bedrijf op te zetten in de nabije toekomst. De positieve houding ten aanzien van ondernemerschap wordt blijkbaar niet vaak omgezet in daden.

¹ De data zijn voor een belangrijk deel ontleend aan de EIM-database betreffende bedrijvendynamiek en compendia. In de gangbare EIM-publicaties worden de sectoren landbouw en zorg meestal niet meegenomen, in deze analyse wel.

Toch geven relatief weinig Nederlanders aan dat angst voor mislukking hen tegen zou houden bij het opzetten van een bedrijf. Het lijkt erop dat een afweging tussen risico en mogelijke opbrengsten, een fase van zelfselectie, al plaatsvindt in een vroeg stadium. Deze overwegingen verklaren waarschijnlijk ook het relatief lage aantal stoppers in Nederland (Bangma et al., 2004).

Beweegredenen om te starten

Publicaties over zelfstandigen gaan veelvuldig in op startmotieven van de aankomende zelfstandigen, dat wil zeggen de personen die vanuit de schoolbanken, na jaren loondienst, vanuit een uitkering of anderszins kiezen voor een eigen bedrijf. Een veelgebruikte indeling hierbij is die naar push- en pullfactoren. Tot de pushfactoren worden negatieve gebeurtenissen en omstandigheden gerekend zoals dreigende werkloosheid, het niet kunnen vinden van een baan, te laag inkomen bij herintreding in loondienst, geen waardering of te geringe promotiemogelijkheden in de huidige baan, te weinig autonomie, zijn/haar ei niet kwijt kunnen als 'intrapreneur' of andere onvrede. Pullfactoren gaan uit van positief georiënteerde beweegredenen zoals de wens eigen baas te zijn of het combineren van arbeid en zorg. Het zelf indelen van werktijden, te leveren kwaliteit, wijze van uitvoering en dergelijke spelen dan een belangrijke rol. Soms is een idee voor een geheel nieuw product de reden om een eigen bedrijf op te zetten, al dan niet gekoppeld aan een droom om daarmee de markt te veroveren en uit te groeien tot een grote organisatie. Zeker in dat laatste geval kan er deels of zelfs uitsluitend sprake zijn van financiële pullfactoren, gebaseerd op de verwachting dat het ondernemerschap een (veel) hoger netto-inkomen zal opleveren dan een baan in loondienst.

De beslissing om zelfstandig ondernemer te worden is doorgaans gebaseerd op een combinatie van motieven. Dit kwam heel duidelijk naar voren in een onderzoek naar de startmotieven van 2000 starters die in 1994 een eigen bedrijf waren begonnen (Van Uxem en Bais, 1996). Gevraagd naar het doorslaggevende startmotief, noemde 60% van de respondenten een pullfactor¹, vermeldde een kwart een vorm van onvrede en noemden de overigen een reden waarvan niet op voorhand duidelijk is of het vooral een push- of een pullfactor is (zoals 'vanzelf ingegroeid' of 'meer verdienen dan in loondienst'). Van vijftien individueel onderscheiden startmotieven werd 'eigen baas zijn' met 28% het vaakst genoemd als doorslaggevend startmotief, met 'uitdaging' als goede tweede (15%).

Ook onder 500 startende bedrijven in 2003 waren dit de belangrijkste twee startmotieven (Bruins, 2004). Dit uitte zich in de mate waarin startmotieven een rol hebben gespeeld bij het besluit om een bedrijf te starten. Maar liefst driekwart van de starters gaf in 2003 aan dat de uitdaging een sterk motief was om een bedrijf te starten. Voor ongeveer tweederde van de starters bleek de wens om eigen baas te zijn, een sterk startmotief te zijn. Daarnaast vormde voor veel starters de mogelijkheid om specifieke werkzaamheden te verrichten een motief om een bedrijf te starten en is er een grote groep die aangeeft dat men er vanzelf is ingegroeid.

Ontwikkeling aantal ondernemers

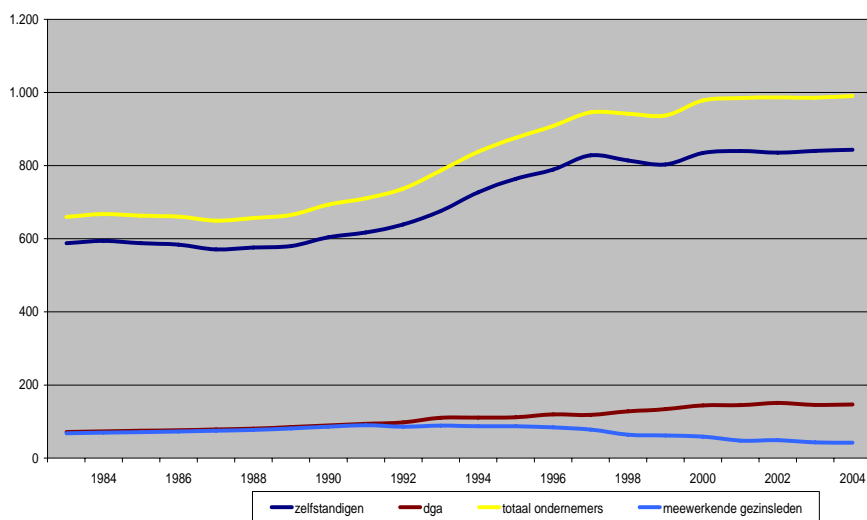
Op dit moment telt Nederland volgens het CBS ongeveer 840.000 zelfstandigen en ongeveer 160.000 directeuren-grotaandeelhouders (dga's) van bv's (Bruins, 2004). Mo-

¹ Overigens kunnen positief geformuleerde (pull)factoren, zoals de wens om eigen baas te zijn, tegelijkertijd ook onvrede met de huidige situatie impliceren.

menteel vormen deze twee groepen samen 12% van de beroepsbevolking. In het begin van de jaren tachtig lag dit aandeel op net 10%.

De ontwikkeling van het aantal ondernemers (zelfstandigen en dga's) en het aantal meewerkende gezinsleden (meewerkende echtelieden en kinderen) is in figuur 1 weergegeven¹. Tegenover de sterke toename van het aantal ondernemers staat een gestage daling van het aantal meewerkende gezinsleden.

figuur 1 Ontwikkeling aantal ondernemers en meewerkende gezinsleden



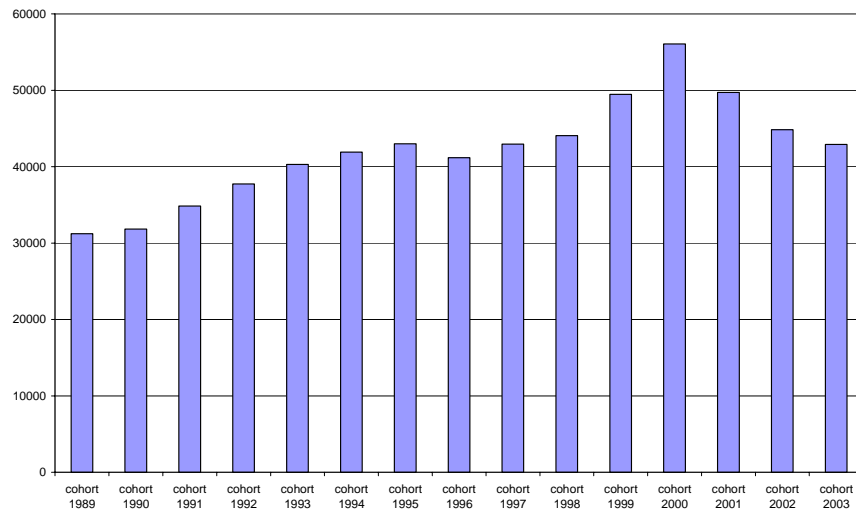
Bron: EIM op basis van CBS (Sociaal Statistisch Bestand).

Ontwikkeling aantal starters

De verandering van het aantal ondernemers is het saldo van het aantal starters en het aantal stoppers. De groei van het aantal ondernemers in de periode 1989-2004 blijkt vooral een gevolg van de toename van het aantal starters. Waren er twee helft jaren tachtig circa 30.000 starters per jaar, in 2003 lag het aantal starters op ruim 43.000. Een absolute piek was er in 2000 met bijna 56.000 starters. Het aantal starters ligt momenteel op ongeveer 4,5% van het aantal ondernemers. Het aantal stoppers is vrij stabiel en beweegt zich momenteel rond de 3,25% van het aantal ondernemers.

figuur 2 Ontwikkeling aantal starters

¹ Deze evaluatie heeft voornamelijk betrekking op zelfstandigen, ondernemers in de zin van de IB zoals gedefinieerd in §2.2. Zoals daar aangegeven, worden dga's vaak ook als ondernemer gezien. Soms worden ook meewerkende gezinsleden als ondernemer geteld. Voor de volledigheid zijn deze groepen hier ook gepresenteerd.



Bron: EIM op basis van VVK.

De laatste jaren begint ca. 70% van de starters een eenmanszaak en 13% een vennootschap onder firma (vof) of maatschap. Van de starters is ca. 16% dga. De starters met een eenmanszaak, vof of maatschap vallen onder het fiscale regime van de inkomstenbelasting; dit zijn de zelfstandigen. De dga's vallen onder het regime van de VpB.

Veel starters overleven de eerste vier jaar niet. In het tweede jaar is de teruggang het grootst. Een analyse naar de inschrijvingen in het Handels- en Stichtingenregister over de afgelopen 10 jaar laat zien dat na vier jaar gemiddeld ruim 61% nog actief is. Zoals blijkt uit de volgende tabel is dit cijfer niet aan veel verandering onderhevig geweest.

tabel 2 De overlevingsfractie van starters tot 4 jaar oud, 1989-2000

	<i>tot .. jaar</i>			
	<i>1</i>	<i>1-2</i>	<i>2-3</i>	<i>3-4</i>
cohort 1989	0,94	0,82	0,73	0,64
cohort 1990	0,95	0,82	0,72	0,63
cohort 1991	0,94	0,80	0,69	0,61
cohort 1992	0,94	0,79	0,68	0,60
cohort 1993	0,93	0,77	0,66	0,58
cohort 1994	0,93	0,78	0,67	0,60
cohort 1995	0,93	0,79	0,69	0,62
cohort 1996	0,93	0,80	0,70	0,62
cohort 1997	0,93	0,80	0,69	0,61
cohort 1998	0,93	0,80	0,69	0,62
cohort 1999	0,94	0,81	0,70	0,62
cohort 2000	0,94	0,80	0,69	0,61

Bron: EIM op basis van VVK.

Ongeveer een derde van de starters heeft dus na drie jaar het bedrijf beëindigd, al dan niet gedwongen (Folkeringa en Vroonhof, 2004). Daarmee komen tegenover de op-

brengsten van het ondernemerschap maatschappelijke verliezen te staan. Meer dan de helft van de groep stoppers vindt weer een baan in loondienst. Op jaarbasis betreft dit ongeveer 2.000 stoppers. Ongeveer 25% van de stoppers (jaarlijks 1.000 stoppers) die in het eerste jaar na de start stoppen, belandt in de sfeer van uitkeringen. Gelet op het aantal starters dat voor (of tijdens) de start een uitkering genoot, betekent dat in absolute aantallen overigens een sterke afname van het beroep op uitkeringen als gevolg van het starten met een bedrijf. Op jaarbasis hadden gemiddeld namelijk 8.000 van de starters een uitkering als voornaamste inkomensbron.

Ongeveer 1 op de 8 stoppers begint opnieuw een eigen bedrijf. Deze zogenoemde herstarters weerspiegelen de veranderende opvattingen over bedrijfsbeëindigingen. Voorheen werd een bedrijfsbeëindiging vooral gezien als een mislukking, wat voor de ondernemer in kwestie niet echt een uitnodiging vormde om het nog een keer te proberen. Tegenwoordig wordt een bedrijfsbeëindiging vaker ook opgevat als een 'leermoment', een ervaring die je meeneemt bij een volgende poging om een bedrijf op te zetten. Dat zo'n ervaring de kans op succes bij een nieuwe bedrijfsoprichting vergroot, is af te lezen uit de inkomensgegevens: een herstart leidt tot substantiële toename van het inkomen. Zo is bij de groep starters die in het eerste jaar na de start gestopt zijn, en die het jaar daarna opnieuw begonnen, te zien dat het inkomen met gemiddeld 38 procent toenam. Voor alle starters tezamen is dat ongeveer 30 procent.

Tijdsbesteding van zelfstandigen aan hun onderneming

Er is een ontwikkeling te constateren in de tijdsbesteding aan de onderneming. In grote lijnen kunnen drie typeringingen worden opgesteld: voltijdzelfstandigen, deeltijdzelfstandigen en hybride zelfstandigen.

Met *voltijdzelfstandigen* wordt bedoeld op de zelfstandigen die ten minste 40 uur (in de praktijk meestal meer) besteden aan hun activiteiten als zelfstandige. Het inkomen is voor deze groep relatief belangrijk.

Evenals bij werknemers neemt echter ook bij zelfstandigen het aantal deeltijdwerkers toe, of anders gezegd, het '*deeltijdondernemerschap*' is in opkomst. Zoals de naam al aangeeft, gaat het om personen die een onderneming drijven en daar geen volledige werkweek aan besteden. In de resterende tijd verrichten zij geen betaalde arbeid. Het inkomen uit de onderneming is voor deze groep naar verhouding van minder groot belang. In een deel van de gevallen is het een opstap naar voltijdondernemerschap.

Een derde categorie zelfstandigen betreft de zogenaamde *hybride zelfstandigen*. Het aantal personen dat binnen een kalenderjaar zowel winst uit onderneming als loon uit dienstbetrekking genereert (let wel, hieronder vallen ook mensen die in de loop van een jaar starten) is in de periode 1977-1998 toegenomen van 19 tot 32 procent (Folkeringa en Vroonhof, 2002). De baan in loondienst zorgt in dit geval voor de zekerheid van een inkomen en andere zekerheden die een baan in loondienst met zich meebrengt. Het inkomen uit de onderneming is dan ook van relatief beperkt belang. Het is wel zo dat hybride ondernemerschap vaak uitmondt in voltijdondernemerschap en het opzeggen van de baan in loondienst.

Het (relatieve) aantal hybride zelfstandigen is toegenomen, terwijl het relatieve belang van hun winst in het totale inkomen is gedaald. De gemiddelde omvang van het loon is in de periode 1990-2000 gegroeid, terwijl de gemiddelde omvang van de winst in deze periode gedaald is. Was het loon in 1990 nog 25 procent hoger dan de winst, in 2000 was dat toegenomen tot 180 procent. Een steeds kleiner deel van de hybride zelfstan-

digen besteedt ook voldoende tijd aan de onderneming om voor de zelfstandigenaftrek in aanmerking te komen. Dit aandeel is gedaald van 60 naar 50 procent.

3.5 De betekenis van het inkomen voor zelfstandigen

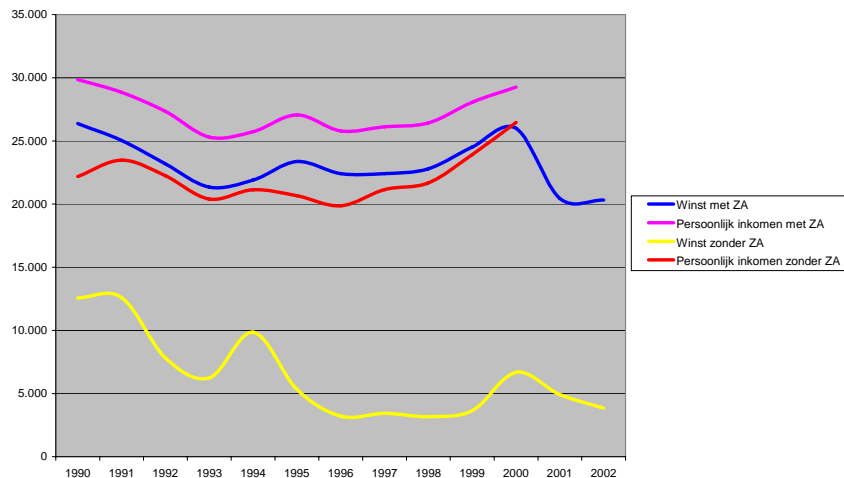
Zoals beschreven in de vorige paragraaf, is gebleken dat niet-financiële aspecten de belangrijkste startmotieven vormen. Het inkomen dat de onderneming genereert, moet dan ook veeleer als een randvoorwaarde gezien worden dan als een hoofddoel. Daarbij is het voor een kostverdiener zaak om te voorzien in het levensonderhoud van het gezin. Voor zelfstandigen met verdienende partners ligt het inkomen dat de onderneming ten minste moet opleveren meestal lager.

Al mag het dan in veel gevallen meer randvoorwaarde dan hoofddoel zijn, het inkomen dat zelfstandigen uit hun onderneming genereren is natuurlijk niet onbelangrijk, zeker gezien de meerdere functies die het inkomen voor zelfstandigen heeft, in vergelijking met bijvoorbeeld werknemers. Naast een consumptiefunctie heeft het winstinkomen tevens een investerings- en reserveringsfunctie. De continuïteit, en soms de groei van de onderneming, dient gewaarborgd te blijven. Om die reden zal een zelfstandige structureel een deel van het winstinkomen in de onderneming moeten investeren.

Inkomensniveau zelfstandigen

Uit de volgende figuur blijkt dat het gemiddelde inkomen van de zelfstandigen een grillig verloop kent. De schommelingen volgen in sterke mate de conjunctuur. Het is daarbij wel zo dat het persoonlijk inkomen (exclusief vermogensinkomsten) en de winst een vrijwel gelijk patroon volgen.

figuur 3 Ontwikkeling winst en persoonlijk inkomen personen met en zonder zelfstandigenaftrek



Bron: EIM op basis van CBS en Belastingdienst.

Kijkend naar de ontwikkeling van de gemiddelde winst per zelfstandige blijkt dat deze voor gebruikers en niet-gebruikers van de zelfstandigenaftrek een afwijkende trend volgt. Het persoonlijk inkomen (exclusief vermogensinkomsten) van beide groepen loopt daarentegen door de jaren heen opvallend synchroon. Voor de gemiddelde niet-

gebruiker is de winst maar van beperkt belang. Bezien over alle zelfstandigen lag het gemiddelde niveau van de winst voor aftrek van eventuele ondernemersaftrek in 2002 op 20.500 euro, licht hoger dan in 2000. Voor het gehele rapport geldt overigens dat gepresenteerde winstcijfers de winst voor aftrek van eventuele ondernemersaftrek betreffen.

Spreiding van het inkomen van zelfstandigen¹

De inkomensverdeling van zelfstandigen is relatief scheef. De inkomensongelijkheid is er doorgaans meer dan tweemaal zo hoog als bij werknemers. Ten eerste dragen vele externe factoren (zoals conjunctuur, concurrentie, specifieke marktfactoren, invloed van instituties) bij aan het ondernemersrisico. Ten tweede verschillen persoonsgebonden factoren zoals de financieringsmogelijkheden, de persoonlijke capaciteiten en de tijd die men aan de onderneming besteedt sterk tussen zelfstandigen. Deze factoren leiden bij zelfstandigen tot relatief grote inkomensfluctuaties van jaar tot jaar en tot grote structurele inkomensverschillen. In de tweede helft van de jaren negentig is de inkomensongelijkheid bij zelfstandigen verder toegenomen.

De spreiding in inkomenshoogte is, zoals gesteld, groot, binnen sectoren maar ook tussen sectoren. Ligt het gemiddelde besteedbaar inkomen van een zelfstandige in de persoonlijke dienstverlening op circa € 12.000², in de gezondheidszorg ligt datzelfde inkomen op € 50.000. Ook tussen de etnische bevolkingsgroepen zijn er aanzienlijke verschillen. Zo verdienen westerse allochtonen ongeveer 5 procent meer dan gemiddeld en niet-westerse allochtonen 15 procent minder. Deze groepen maakten in 2002 respectievelijk 8 en 5 procent van de totale populatie zelfstandigen uit.

De dalende trend van ondernemersinkomens in de jaren negentig en de toename van de inkomensongelijkheid hangen deels samen met veranderende kenmerken van de ondernemerspopulatie. Verschillende trends zijn van invloed, waarvan sommige al veel eerder dan begin jaren negentig zijn ingezet, en waarvan andere min of meer tegelijk met de opkomst van het ondernemerschap zijn opgetreden.

Daarbij kunnen onder meer genoemd worden:

- 1 toenemende arbeidsparticipatie vrouwen
- 2 opkomst deeltijdondernemerschap en hybride starters
- 3 meer starters
- 4 individualiseringspatronen (bijv. meer alleenstaande zelfstandigen)
- 5 ICT-revolutie
- 6 toegenomen concurrentie (meer marktwerking).

Inkomens van starters

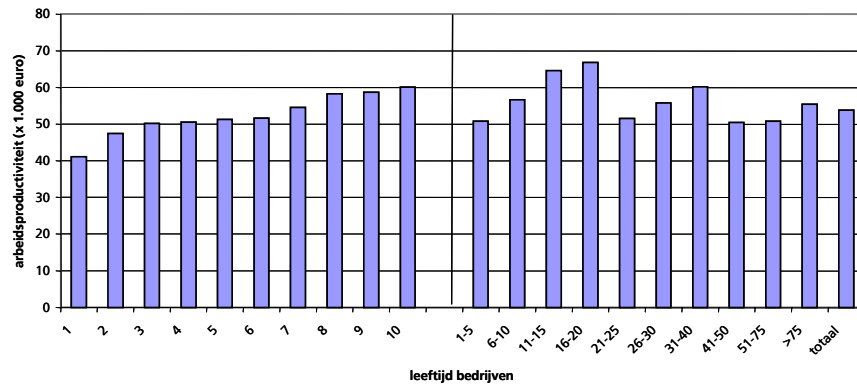
De eerste jaren waarin starters de paden van het ondernemerschap betreden zijn cruciaal voor het verdere voortbestaan en de ontwikkeling van de onderneming. De mate waarin starters zich in die jaren een toereikend inkomen kunnen verschaffen is daarbij zeer relevant. Welk inkomensniveau als voldoende kan worden beschouwd is mede afhankelijk van de startmotieven en persoonlijke behoeften, en verschilt dus per zelfstandige. Voor de zelfstandigen die vooral eigen baas willen zijn, zal een relatief laag inkomen in de beginjaren kunnen volstaan.

¹ Voornamelijk gebaseerd op Folkeringa en Vroonhof, 2002.

² Deze alinea is gebaseerd op CBS-gegevens uit het Sociaal Statistisch Bestand.

EIM heeft onderzoek gedaan naar het verloop van het totaal verdiende inkomen (winst- en looninkomen) per werkende in relatie tot de leeftijd van de bedrijven (Verhoeven et al., 2002). Rond het vijfde jaar komt het totale inkomen van een starter op het niveau van het gemiddelde kleinbedrijf (bedrijven tot 10 werknemers) en na 7 jaar op het niveau van het gemiddelde bedrijfsleven. Bij deze cijfers moet bedacht worden dat ze alle bedrijven omvatten (ondernemingen van zelfstandigen en BV's), zodat ze niet geheel vergelijkbaar zijn met de overige gepresenteerde data, Succesvolle bedrijven worden vaak in de loop der tijd omgevormd tot een BV.

figuur 4 Totaal verdiende inkomen naar leeftijdscohort bedrijf, 1999



Bron: EIM op basis van EIM-starterscohort 1994 en REACH.

Bij een starter vormt de winst de belangrijkste bijdrage aan het totale verdiende inkomen. Naarmate bedrijven groter worden en meer personeel hebben, gaan de loonkosten (van werknemers) een steeds grotere bijdrage leveren aan het totaal verdiende inkomen.

Sinds de jaren negentig laat het gemiddelde inkomen van startende zelfstandigen een dalende trend zien¹. Daarbij spelen grotendeels dezelfde factoren een rol als bij zelfstandigen in het algemeen. Wijzigingen in de samenstelling van de populatie verklaren deze trend echter maar ten dele. Ook voor de gemiddelde 'traditionele starter' (man, 25-45 jaar, zonder looninkomsten, en levend in een meerpersoonshuishouden) is echter een dalende inkomenstrend te zien. Blom (2002) stelt dat nog maar weinig starters een ondernemingsplan opstellen. Hij ziet daarin een belangrijke aanwijzing dat de kwaliteit van de gemiddelde starter is afgenomen.

Dit overkoepelende beeld is voor de starter zelf niet van belang. De ontwikkeling van zijn of haar inkomen is dat wel. Gemiddeld genomen gaat het inkomen er in het jaar van de start 30% op vooruit ten opzichte van een jaar voor de start. Dat is opvallend, gezien het investeringskarakter van de eerste ondernemingsjaren. Deze sterke toename komt mede voort uit het feit dat ook jongeren, vrouwelijke herintreders en deeltijdwer-

¹ Voornamelijk gebaseerd op Folkeringa en Vroonhof, 2004. Dat onderzoek is gebaseerd op gegevens van het CBS. Die kennen hun oorsprong voornamelijk in de belastingaangiften en -aanslagen. Voor ondernemers worden die vaak pas in het derde jaar definitief vastgesteld.

kenden een eigen onderneming starten. Deze starters hebben het jaar voor de start veelal geen inkomen dan wel een laag inkomen.

Het gemiddelde inkomen van de groep blijvers, starters die na drie jaar nog actief zijn, neemt in de jaren na het startjaar jaarlijks toe met 2%. De blijvers zien hun bedrijf geleidelijk aan van de grond komen, en dit uit zich in toenemende winsten. Voor hybride starters geldt in het bijzonder dat het aandeel van de winst in hun bruto-inkomen toeneemt.

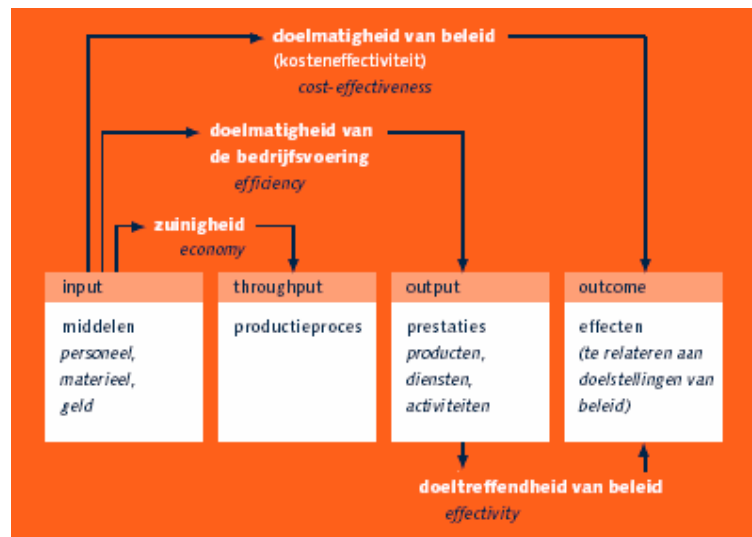
4 Onderzoeksaanpak

De evaluatie van de zes fiscale instrumenten volgt de aanpak zoals beschreven in publicaties van het Ministerie van Financiën. In dit hoofdstuk wordt deze generieke aanpak vertaald naar het voorliggende onderzoek. Aan de hand van zes onderscheiden aspecten wordt vervolgens de centrale onderzoeksvraag uitgewerkt in concrete onderzoeksvragen en wordt beknopt beschreven hoe het onderzoek is aangepakt. Vervolgens wordt aandacht besteed aan algemeen (bij alle instrumenten) geldende kanttekeningen en afbakening van het onderzoek.

4.1 Evaluatieaspecten

De hoofddoelstelling van het onderzoek, nagaan of de zes betrokken fiscale instrumenten bijdragen aan het bevorderen van ondernemerschap, kan worden uitgewerkt in een groot aantal onderzoeksvragen, onderverdeeld in een aantal categorieën. De opzet hiervan sluit in grote lijnen aan op de inhoud van evaluatieonderzoek zoals geadviseerd in de Handreiking Evaluatieonderzoek ex post (Ministerie van Financiën, 2003a).

figuur 5 Samenhang tussen de onderdelen van het evaluatieonderzoek



Bron: Ministerie van Financiën, Handreiking Evaluatieonderzoek ex post.

Tijdens de evaluatie is een indeling in evaluatieaspecten aangehouden die is gebaseerd op de indeling zoals aangegeven in de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE, Ministerie van Financiën, 2002)¹:

- Doelen (wat zijn de doelen van de instrumenten?)
- Doelbereiking (zijn deze doelstellingen gerealiseerd?)

¹ In de RPE is enkele malen sprake van internationale vergelijking. Gezien de nogal specifieke nationale invulling van deze regelgeving is dat in deze evaluatie echter niet aan de orde.

- Doeltreffendheid (zijn de doelstellingen gerealiseerd dankzij de inzet van het instrument?)
- Doelmatigheid (zijn de doelstellingen te realiseren met minder middelen of zijn meer effecten te bereiken met dezelfde middelen?)
- Doelmatigheid uitvoering (wat is de kostprijs voor het overheidsapparaat van de uitvoering en handhaving van de instrumenten, en is sprake van een kostenefficiënte inzet van middelen?)
- Algemene geschiktheid en relevantie: heeft het instrument de meest geschikte vorm, of zouden andere sturingsmechanismen beter zijn? Bestaat er binnen de huidige maatschappelijke context nog steeds behoefte aan de instrumenten?

4.2 Onderzoeksvragen en aanpak

In het vervolg worden de zes evaluatieaspecten verder uitgewerkt in concrete onderzoeksvragen. Per vraag wordt daarbij in grote lijnen de aanpak geschetst. De doelmatigheid en de doelmatigheid van de uitvoering zijn uit praktische overwegingen in het vervolg van dit rapport samengevoegd. Tussen deze onderdelen bestaat binnen deze evaluatie een sterke samenhang.

Waar relevant wordt afzonderlijk aandacht besteed aan vragen die per instrument beantwoord worden en vragen die betrekking hebben op de zes instrumenten tezamen. Bij de beschrijving van de aanpak wordt steeds verwezen naar ingezette onderzoeksinstrumenten. Een wat meer uitgebreide beschrijving is te vinden in de bijlagen.

De gehanteerde aanpak wijkt op enkele punten af van de op voorhand gewenste aanpak. Dat hangt onder meer samen met praktische uitvoeringsproblemen. In het laatste hoofdstuk van het rapport wordt stilgestaan bij enkele onderzoeksactiviteiten die de kwaliteit van een volgende evaluatie zouden kunnen verhogen, en wat daarvoor nodig is (het gaan met name om beschikbare data).

4.2.1 Doelen: wat zijn de doelen van de instrumenten?

Onderzoeksvragen:

Wat zijn, naast de algemene doelstelling bevorderen van ondernemerschap, de instrumentspecifieke doelstellingen?

Richten de verschillende instrumenten zich langs verschillende weg op het bevorderen van ondernemerschap, of is er sprake van overlap?

Zoals al een aantal keer aangegeven, hebben al deze instrumenten de bevordering van ondernemerschap tot doel. De instrumenten kennen echter ook hun eigen instrumentspecifieke doel(en), veelal specifieke aspecten van ondernemerschap. Deze instrumentspecifieke doelen zijn geïdentificeerd met behulp van literatuurstudie en interviews met deskundigen.

4.2.2 Doelbereiking: zijn deze doelstellingen gerealiseerd?

Onderzoeksvragen:

Hoeveel zelfstandigen maken gebruik van de instrumenten?

Hoe is de spreiding binnen de groep en in de tijd?

Zijn de instrumenten begrijpelijk voor de doelgroep?

Hoeveel zelfstandigen maken geen gebruik van de instrumenten maar behoren wel tot de doelgroep?

Bereikt de mix van instrumenten de juiste doelgroep?

Wat zijn de effecten van de instrumenten op het bruto- en nettowinstinkomen

Op basis van gegevens van de Belastingdienst is (de ontwikkeling van) het aantal gebruikers van de instrumenten bepaald. Bruto- en netto-effecten op het winstinkomen zijn vastgesteld met behulp van deze gegevens en met behulp van het EIM-model BRU-NET. Op basis van een telefonische enquête onder ondernemers zijn verder de verschillen tussen gebruikers en niet-gebruikers van de instrumenten in kaart gebracht.

Naast het gebruik is het in het kader van het doelbereik van belang te weten hoeveel zelfstandigen wel gerechtigd zijn een instrument te gebruiken en daar ook baat bij zouden hebben, maar dat niet doen. In aansluiting daarop is het ook belangrijk te weten hoe begrijpelijk de instrumenten zijn voor zelfstandigen en hun adviseurs. Voor beide vragen is gebruik gemaakt van de resultaten van de telefonische enquête en de gesprekken met deskundigen.

4.2.3 *Doeltreffendheid: zijn de doelstellingen gerealiseerd dankzij de inzet van het instrument?*

Onderzoeksvragen:

Wat is het causale verband tussen de realisatie van instrumentspecifieke doelen en de inzet van het instrument?

Dragen de instrumenten, ieder voor zich en tezamen, bij aan het bevorderen van het ondernemerschap in Nederland en zo ja in hoeverre?

Zijn er factoren die de werking van het instrument tegenwerken of juist bevorderen?

Zijn er factoren, los van het instrument, die van invloed zijn op de 'effecten'?

Wat zou er gebeuren als het instrumenten wordt verdubbeld of afgeschaft?

Welke aspecten van ondernemerschap zijn door de instrumenten bevorderd?

Teneinde te kunnen bepalen wat het causale verband is tussen de realisatie van instrumentspecifieke doelen en de inzet van het instrument, moeten in eerste instantie meetbare indicatoren gekoppeld worden aan iedere doelstelling. Deze zijn op basis van beschikbare literatuur en gesprekken met deskundigen vastgesteld.

Vervolgens zijn gegevens verzameld over de indicatoren en de overige bruikbare variabelen (bijvoorbeeld conjunctuurgegevens). Met behulp van deze gegevens zijn vervolgens de analyses uitgevoerd. Daarbij zijn verschillende methodes gebruikt, die in de volgende hoofdstukken nader beschreven worden.

4.2.4 *Doelmatigheid: zijn de doelstellingen te realiseren met minder middelen of zijn meer effecten te bereiken met dezelfde middelen?*

Onderzoeksvragen:

Hadden de **instrumentspecifieke** doelen gerealiseerd kunnen worden met de inzet van minder middelen?

Hadden meer beoogde effecten verwezenlijkt kunnen worden met dezelfde inzet van middelen?

Hoe verhoudt de doelmatigheid (effecten van het beleid in relatie tot de inzet van middelen) van de instrumenten zich tot elkaar?

Zijn de (beoogde) effecten structureel?

Treden er neveneffecten op?

Versterken de instrumenten elkaar, of werken ze elkaar (deels) tegen?

Worden de financiële voordelen die de instrumenten opleveren ingezet in lijn met de **instrumentspecifieke** doelen van de instrumenten?

Zijn er veel (substantiële) wijzigingen in de instrumenten?

Staan de administratieve lasten die de instrumenten met zich meebrengen voor de ondernemer in verhouding tot de voordelen die de instrumenten opleveren?

Hoeveel misbruik (onterecht gebruik) wordt er gemaakt van de instrumenten?

Zijn de uitvoeringskosten die de instrumenten met zich meebrengen voor de overheid (Belastingdienst en rechterlijke macht) in verhouding met de effecten van de instrumenten?

Bij het bepalen van de doelmatigheid gaat het voornamelijk om het afwegen van behaalde effecten (de analyseresultaten bij 'doelbereik') en ingezette programmamiddelen (de budgettaire effecten/netto-effecten). Het gaat daarbij nadrukkelijk om dat deel van de middelen dat als belastinguitgave wordt aangemerkt. Deze afweging is voornamelijk kwalitatief van aard. De mening van deskundigen is daarbij een belangrijke bron. Van belang is natuurlijk of het financiële voordeel dat het instrument oplevert in lijn is met het **instrumentspecifieke** doel van het instrument, en of de (beoogde) effecten structureel van aard zijn.

Voor het bepalen van de administratieve lasten is het EIM-model Mistral, ofwel het standaardkostenmodel, ingezet. De ervaring van EIM-experts op dit gebied is benut om de efficiency op dat punt te beoordelen. Als er veel (substantiële) wijzigingen plaatsvinden in de vormgeving van de instrumenten duidt dat er bijvoorbeeld op dat de kosten voor het bedrijfsleven aanzienlijk kunnen zijn.

4.2.5 *Algemene geschiktheid en relevantie: heeft het instrument de meest geschikte vorm, of zouden andere sturingsmechanismen beter zijn? Bestaat er binnen de huidige maatschappelijke context nog steeds behoefte aan de instrumenten?*

Zijn bijvoorbeeld subsidies een geschikter sturingsmechanisme?

Zijn er andere fiscale instrumenten, zoals heffingskortingen, die tot betere resultaten leiden?

Is een samenvoeging van instrumenten aan de orde, met name wanneer instrumenten dezelfde doelen dienen?

Zijn de geformuleerde doelen nog relevant in de huidige maatschappelijke context?

Hebben de beoogde doelgroepen nog behoefte aan de instrumenten?

De overheid heeft een breed scala aan instrumenten tot haar beschikking om het gedrag van individuen en bedrijven te beïnvloeden, zo blijkt onder meer uit Nijsen (2003). Voorbeelden zijn subsidies, belastingen, convenanten, geboden en verboden. Ook binnen het instrument belastingen zijn er diverse mogelijkheden om gedrag sturen, zoals faciliteiten, heffingskortingen en heffingen. De keuze voor een specifiek instrument is

vaak niet eenvoudig. Verschillende instrumenten hebben verschillende voor- en nadelen. Omdat de verschillen soms erg groot zijn, is het ook een zeer belangrijke keuze.

De relevantie van de individuele instrumenten kan het beste in de algehele context van alle ondernemersfaciliteiten worden gezien. Hiervoor worden de (oorspronkelijke) doelstellingen getoetst aan de huidige maatschappelijke context. Het bestaan van alternatieven is daarbij belangrijk. Op dit terrein is veel literatuur beschikbaar. In aanvulling op de literatuur is gebruik gemaakt van de onderzoeksresultaten, en is met deskundigen gesproken.

4.3 Praktische randvoorwaarden onderzoek

Onderzoekperiode

Het onderzoek heeft in principe betrekking op de periode 1998-2004. In 1998 verscheen het rapport van Oort II. Wanneer dat van belang is voor (tijdreeks)analyses of historische bepaling van doelstellingen, is ook verder teruggekeken. Dat geldt met name voor enkele belangrijke wijzigingen die in 1998 zijn doorgevoerd.

Voor een substantieel deel van de beschikbare gegevens geldt echter dat deze geen betrekking hebben op de gehele periode. De gegevens van de Belastingdienst lopen tot en met 2002. De data van het CBS die tijdens de analysefase van het onderzoek beschikbaar waren lopen tot 2000. Deze hebben wel als voordeel boven de gegevens van de Belastingdienst dat ze een langere periode beslaan¹. Ook zijn ze beter op te hogen naar een schatting voor de volledige populaties. Gegevens uit ander onderzoek betreffen vaak nog weer andere periodes. In het rapport wordt steeds duidelijk aangegeven op welke periode of op welk jaar gegevens, analyses en conclusies betrekking hebben.

Meetbare indicatoren

De RPE gaat in eerste instantie uit van het kwantitatief bewijzen van oorzakelijke verbanden tussen doel, bij wet gestelde meetbare indicatoren, en middel, in dit geval de zes instrumenten. Dat stelt echter eisen aan het definiëren van doelen en aan de beschikbaarheid van gegevens waarmee de oorzakelijke verbanden aangetoond kunnen worden.

Voor deze evaluatie geldt dat aan deze eisen slechts in zeer beperkte mate voldaan is. De doelen van de instrumenten zijn bijna zonder uitzondering niet in kwantitatieve prestatie-indicatoren geformuleerd. 'Het bevorderen van ondernemerschap' is daar een goed voorbeeld van. Gaat het om aantallen zelfstandigen, innovatief gedrag, grondhouding van het publiek ten aanzien van zelfstandigen, aantallen starters, continuïteit van bestaande ondernemingen, of nog andere aspecten? Voorzover mogelijk zijn binnen deze evaluatie kwantitatieve prestatie-indicatoren gehanteerd, maar in geen enkel geval is daarbij een kwantitatieve streefwaarde geformuleerd.

Het ontbreken van meetbaar gedefinieerde doelen, doelindicatoren en streefwaarden is in feite een eerste, belangrijke conclusie van deze evaluatie.

¹ Teneinde de Belastingdienst niet te zwaar te belasten en vanwege de hogere gebruiksklaarheid van het CBS-materiaal zijn alleen Belastingdienstgegevens over 1998-2002 aangevraagd.

Meerdere doelen

In het algemeen geldt dat de instrumenten meerdere doelen dienen. Strikt genomen zou eigenlijk per doel alleen het relevante deel van het instrument geëvalueerd moeten worden. In de praktijk is dat zeer moeilijk te realiseren omdat bijvoorbeeld de bedragen grotendeels niet zo specifiek geormerkt zijn, en in de praktijk dergelijke achtergronden wegvallen. Een voorbeeld: nieuwe zelfstandigen zien waarschijnlijk geen verband tussen zelfstandigenaftrek en Regulerende Energiebelasting, terwijl bij invoering daarvan de zelfstandigenaftrek verhoogd is bij wijze van inkomenscompensatie. Daarom wordt altijd het volledige bedrag gehanteerd. Dat is voor het te beïnvloeden gedrag het meest relevant. Bovendien zijn ook de doelen onderling niet onafhankelijk. Zo dragen hogere investeringen ook indirect bij aan meer en beter ondernemerschap.

Bruikbare gegevens

Ook de beschikbaarheid van gegevens zorgde voor beperkingen. Inkomensgegevens zijn moeilijk verkrijgbaar via enquête, waardoor een duidelijke afhankelijkheid bestaat van reeds beschikbare gegevens. In de praktijk heeft dat er overigens vooral toe geleid dat de oorspronkelijke onderzoeksperiode soms losgelaten is ten faveure van de beschikbaarheid van gegevens. Andere gegevens, met name gegevens over investeringen en over het gebruik van de willekeurige afschrijving starters, zijn in het geheel niet beschikbaar. Ook de doelmatigheid van de uitvoering is uiteindelijk slechts in zeer beperkte mate cijfermatig beoordeeld. De kostprijs voor het overheidsapparaat van de uitvoering en handhaving per specifiek instrument, en daarmee de vraag of er sprake is van een kostenefficiënte inzet van middelen, zijn niet meegenomen. De Belastingdienst kon op dit punt geen informatie verschaffen. Deze vraag wordt dan ook alleen kwalitatief besproken.

Betekenis voor de kwaliteit van de evaluatie

Dit alles wil niet zeggen dat de analyseresultaten en conclusies in dit rapport geen waarde hebben. In overleg met de deskundigen in de begeleidingscommissie is zo goed mogelijk geprobeerd zinvolle doelindicatoren te formuleren. Dat is in veel gevallen gelukt. Een bijbehorende streefwaarde is wellicht nodig voor een definitief oordeel over het behalen van doelen, maar niet om te laten zien dat de instrumenten een bijdrage leveren (of niet) aan deze doelen. Zoals al gesteld, is voor een pragmatische benadering gekozen waar het gaat om beschikbare gegevens over de onderzoeksperiode. Ook wordt soms teruggevallen op een meer kwalitatieve insteek of wordt gebruik gemaakt van gegevens die in ieder geval een aanwijzing geven over de effecten van het beleid.

Zoals al eerder aangegeven, worden in hoofdstuk 12 aanbevelingen gedaan voor een volgende evaluatie van deze instrumenten. Daarin worden bovenstaande aspecten meegenomen.

5 Urencriterium

Voordat in de volgende hoofdstukken de afzonderlijke instrumenten aan bod komen, is het zinvol eerst stil te staan bij een belangrijke voorwaarde voor het mogen opvoeren van vijf van de zes instrumenten, het urencriterium. Alleen voor de kleinschaligheidsinvesteringaftrek is dit niet van belang. Het is niet de enige eis die aan de zelfstandigenaftrek (en daarmee de andere instrumenten) gesteld wordt, maar wel een belangrijke, en bovendien een die met enige regelmaat ter discussie staat.

Er is een aantal redenen om het urencriterium apart van de zelfstandigenaftrek te behandelen. Naast het belang voor andere instrumenten is dat met name het feit dat het urencriterium als zodanig losstaat van de doelen van de zelfstandigenaftrek en de overige instrumenten. Een gelijktijdige behandeling resulteert daardoor al snel in onoverzichtelijkheid. Waar sprake is van overlap met het hoofdstuk over de zelfstandigenaftrek wordt aldaar een duidelijke verwijzing aangebracht.

5.1 Beschrijving urencriterium

5.1.1 *Huidige vormgeving urencriterium*

Het doel van het urencriterium is de zelfstandigenaftrek alleen toe te kennen aan diegenen voor wie het ondernemen als hoofdactiviteit bestempeld kan worden.

De urengrens van 1225 uur is ingevoerd in 1984. Deze geldt nu nog steeds. Op een aantal andere punten is het criterium wel strenger geworden. Op dit moment is het urencriterium als volgt gedefinieerd.

Een zelfstandige voldoet aan het urencriterium als:

- hij/zij gedurende een kalenderjaar ten minste 1225 uur besteedt aan werkzaamheden voor een of meer ondernemingen waaruit winst uit onderneming voortvloeit;
- de werkzaamheden binnen de onderneming(en) meer dan 50% van de totale arbeidstijd (inclusief arbeid in dienstbetrekking en overige werkzaamheden) betreffen (de 50%-eis). Deze eis geldt niet voor personen die gebruik (mogen) maken van de extra zelfstandigenaftrek voor starters;
- de zelfstandige geen deel uitmaakt van een samenwerkingsverband (maatschap, vennootschap onder firma, commanditaire vennootschap) met zogenaamde verbonden personen¹ als hij/zij hoofdzakelijk werkzaamheden van ondersteunende aard verricht, terwijl een dergelijk samenwerkingsverband niet gebruikelijk is tussen onafhankelijke derden (de gebruikelijkheidstoets).

Indien de werkzaamheden in de onderneming worden onderbroken vanwege zwangerschap, wordt die onderbreking niet aanwezig geacht voor een periode die overeenstemt met het zwangerschaps- en bevallingsverlof zoals dat geldt voor werknemers. In die periode wordt dus fictief gedaan alsof er volgens het normale patroon gewerkt werd.

¹ In de praktijk zijn verbonden personen huisgenoten en/of familieleden.

Het urencriterium wordt niet tijdsevenredig toegepast; wanneer men slechts een paar maanden van het jaar aan de onderneming besteedt (bijv. doordat de onderneming in het najaar is gestart) betekent dit niet dat een corresponderend deel van de totale uren hoeft te worden gemaakt.

5.1.2 *Wijzigingen onderzoeksperiode*

Gedurende de onderzoeksperiode is het urencriterium op een aantal punten gewijzigd. Zo is de genoemde verbijzondering in geval van zwangerschap ingevoerd. Deze versoepeling heeft een emancipatoire achtergrond. Uit het oogpunt van de evaluatie is de wijziging niet zo interessant, en ook niet goed om te zetten in meetbare doelindicatoren. Hier wordt in het vervolg dan ook geen aandacht aan besteed. De overige wijzigingen worden in het vervolg nader uitgewerkt. Daarbij wordt ingegaan op vormgeving, achtergrond en evaluatieaspecten.

De 50%-eis

De introductie van de 50%-eis binnen het urencriterium in 1998 was erop gericht de zelfstandigenaftrek (en andere faciliteiten) nog nadrukkelijker te richten op zelfstandigen voor wie ondernemen de voornaamste economische bezigheid is. De activiteiten voor de onderneming moeten ten minste 50% omvatten van de aan werkzaamheden bestede tijd. Deze eis geldt niet voor personen die recht hebben op extra zelfstandigenaftrek (startersaftrek) en daarmee ook niet voor personen die de willekeurige afschrijving starters mogen gebruiken.

De gevolgen van de introductie kunnen gezien worden aan de hand van het *aantal personen dat zelfstandigenaftrek opvoert en het aandeel binnen die groep van personen met andere inkomsten (met name loon)*. Daarbij moeten de jaren tot en met 1997 en de periode vanaf 1998 op dat punt vergeleken worden. Het is mogelijk dat een verandering pas enkele jaren later ten volle doorwerkt.

De gebruikelijkheidstoets

De opstelling van de Belastingdienst ten aanzien van man-vrouw-firma's is eind jaren negentig veranderd, naar aanleiding van een aantal uitspraken van gerechtelijke instanties. De Belastingdienst stelde tot voor 1997 zware eisen aan man-vrouw-firma's. In arresten van 12 februari 1997 (BNB 1997/173-176) besliste de Hoge Raad echter dat beide echtgenoten als zelfstandige konden gelden als beiden in de firma kapitaal en/of arbeid inbrachten en zij een winstverdeling overeenkwamen. Deze arresten hadden als mogelijk gevolg dat een dergelijke firma voor velen binnen handbereik lag.

Gelet op deze ontwikkeling is met de komst van het nieuwe belastingstelsel in 2001¹ tevens de *gebruikelijkheidstoets* geïntroduceerd. Deze had als doel de zelfstandigenaftrek (en andere instrumenten) niet langer toegankelijk te laten zijn voor personen die in feite geen ondernemersrisico lopen naast de activiteiten van hun partner/huisgenoot.

Als de zelfstandige deel uitmaakt van een samenwerkingsverband (maatschap, vennootschap onder firma, commanditaire vennootschap) met zogenaamde verbonden

¹ In Bijlage VII staat een korte beschrijving van de voor ondernemers relevante wijzigingen binnen deze herziening. De wijzigingen die voor de instrumenten relevant zijn, komen ook in de hoofdtekst aan de orde.

personen¹, waarbij hij/zij voornamelijk werkzaamheden verricht van ondersteunende aard, terwijl een dergelijk samenwerkingsverband niet gebruikelijk is tussen onafhankelijke derden, voldoet hij/zij niet langer aan het urencriterium. Voorbeelden van gebruikelijke samenwerkingsverbanden zijn tandarts en mondhygiënist, en tandarts en orthodontist (BNB 2002/48). Een voorbeeld van een niet-gebruikelijk samenwerkingsverband is tandarts en tandartsassistent.

De door belastingplichtigen in een samenwerkingsverband met verbonden personen gewerkte uren hoeven niet te worden gesplitst in uren die worden besteed aan ondersteunende respectievelijk aan niet-ondersteunende werkzaamheden. Beoordeeld wordt of het geheel van werkzaamheden van de belastingplichtige binnen het gebruikelijke samenwerkingsverband hoofdzakelijk als ondersteunend is aan te merken. Indien dit het geval is, telt geen van de uren, besteed aan die werkzaamheden, mee. In andere situaties tellen alle in de onderneming gewerkte uren mee, dus ook de uren die bijvoorbeeld een tandarts besteedt aan het schrijven van rekeningen².

De uitwerking van deze wijziging in de praktijk kan beschouwd worden aan de hand van *het aantal partners dat in 2000 wel en in 2001 en later geen zelfstandigenaftrek opvoerde*. Daarvoor in de plaats zou logischerwijs meewerkaftrek (bij de partner) of reële arbeidsbeloning moeten komen.

Uren meewerkende gezinsleden tellen niet meer mee

Tot aan de stelselherziening in 2001 konden, teneinde te voldoen aan het urencriterium, de door de zelfstandige gewerkte uren deels vervangen worden door uren die gewerkt werden door meewerkende gezinsleden. Daartoe werd geëist dat de zelfstandige zelf minimaal 875 uren en het meewerkende gezinslid minimaal 525 uren in de onderneming(en) werkzaam was. Op basis van deze meegewerkte uren bestaat ook recht op meewerkaftrek. Omdat het naar verwachting om een kleine groep gaat, wordt hier verder geen aandacht aan besteed.

5.2 Doelindicatoren urencriterium

In de vorige paragraaf is als doel van het urencriterium geformuleerd om de groep ondernemers te bepalen voor wie het ondernemen de hoofdactiviteit vormt. Ook is aangegeven welke wijzigingen er zijn geweest van het urencriterium in de onderzoeksperiode. De vraag is nu in hoeverre het urencriterium doeltreffend en doelmatig is om dat doel te bereiken. Gegevens over gewerkte tijd ontbreken. Daarom zal op basis van andere indicatoren daarvan een beeld worden geschetst, waaruit indicatief conclusies uitgetrokken zullen worden.

In de eerste plaats wordt gekeken naar de *verschillen in kenmerken tussen gebruikers en niet-gebruikers van de zelfstandigenaftrek*. De rol van het urencriterium kan daarbij deels afgeleid worden uit de reden waarom geen gebruik wordt gemaakt van (gemakshalve gelijkgesteld aan 'geen recht hebben op') de zelfstandigenaftrek.

¹ In de praktijk zijn verbonden personen huisgenoten en/of familieleden.

² Besluit Staatssecretaris van Financiën van 9 november 2001, nr. CPP 2001/1419M, BNB 2002/48 (VN 2001/60.10).

Daarnaast wordt *de relatie tussen winstniveau en -ontwikkeling en het opvoeren van zelfstandigenaftrek* bestudeerd. Daarmee kan een indicatie verkregen worden voor het antwoord op de vraag of door het urencriterium de zelfstandigenaftrek beperkt wordt tot diegenen die ondernemen als hoofdactiviteit hebben. Immers, ondernemen als hoofdactiviteit betekent voor het gros van de personen dat ze over een langere periode beschouwd voor een substantieel deel in hun inkomen kunnen voorzien op basis van de winst.

De volgende tabel geeft een volledig overzicht van doelen en gehanteerde doelindicatoren van het urencriterium en de wijzigingen daarin binnen de onderzoeksperiode.

tabel 3 **Overzicht indicatoren urencriterium**

<i>Doel(en)</i>	<i>Doelindicatoren</i>
Urencriterium	Verschillen tussen gebruikers en niet-gebruikers van de zelfstandigenaftrek Relatie tussen winstniveau en -ontwikkeling en het opvoeren van zelfstandigenaftrek
Aanscherping urencriterium zelfstandigenaftrek (50%-eis)	Aantal personen dat zelfstandigenaftrek opvoert Aandeel binnen groep personen met zelfstandigenaftrek dat ook andere inkomsten dan winst heeft
Invoering gebruikelijkheidstoets zelfstandigenaftrek	Aantal partners dat in 2000 wel en vanaf 2001 geen zelfstandigenaftrek opvoerde

5.3 Doeltreffendheid urencriterium en wijzigingen daarvan

Vergelijking tussen gebruikers en niet-gebruikers van de zelfstandigenaftrek

Vanuit de criteria van de wet zal de groep niet-gebruikers bestaan uit 65-plussers, uit zelfstandigen die onvoldoende uren werken in de onderneming en uit personen met quasi-winst uit onderneming (winst medegerechtigdheid of schuldvordering als basis). Bij de laatste categorie kan gedacht worden aan de commanditaire vennoot.

Op basis van de bestanden van de Belastingdienst, het CBS en de telefonische enquête onder ondernemers is een vergelijking gemaakt tussen de groep zelfstandigen met en de groep zelfstandigen zonder zelfstandigenaftrek (verder gebruikers en niet-gebruikers genoemd). Daaruit komt het volgende naar voren:

- De verdeling over leeftijdsklassen verschilt. Voor beide groepen geldt dat een meerderheid ouder is dan 40. De verdeling van een aantal andere kenmerken zoals huishoudensituatie (partner, kinderen, etc.) is in lijn met de gevonden leeftijdsverschillen.
- De verdeling over posities in het huishouden (alleenverdiener, meestverdienend, hoofdkostwinner, etc.) is ongeveer gelijk.
- Het gemiddelde winstniveau ligt in 2002 voor niet-gebruikers met 4.100 euro ruim lager dan voor gebruikers, waarvoor de gemiddelde winst ruim 20.000 euro bedraagt.
- Binnen de groep gebruikers heeft 16 procent in 2002 ook loon. Bij de niet-gebruikers is datzelfde percentage 32 procent.

In een groot deel van de gevallen is daarmee een waarschijnlijke verklaring voor het niet-gebruik gevonden. Onder de niet-gebruikers:

- is 20 procent 65 jaar of ouder
- ontvangt 32 procent loon
- heeft 31 procent een partner die hoofdkostwinner/meestverdienend is.

Daarnaast zal voor een deel van deze groep de winst medegerechtigdheid of schuldverdring als basis hebben.

Ervan uitgaande dat alle niet-gebruikers niet voldoen aan de voorwaarden voor gebruik van de zelfstandigenaftrek¹, maken deze cijfers duidelijk dat het urencriterium daarbij een belangrijke, maar zeker niet de enige voorwaarde is die daarbij een rol speelt.

In aanvulling hierop is een vergelijkbare analyse uitgevoerd op de groep personen met een winst tussen 10.000 en 15.000 euro (in 2002). Deze groep bestond uit 9.000 niet-gebruikers en 54.000 gebruikers. Het idee achter het apart analyseren van deze groepen was dat dit een overgangszone is tussen wel en niet kunnen leven op basis van de winst. De verschillen tussen gebruikers en niet-gebruikers laten een vergelijkbaar beeld zien als in de generieke vergelijking; de verdeling over winstniveaus, aandeel personen met loon en positie in het huishouden is vrijwel hetzelfde. Alleen de leeftijdsverdeling is wat schever.

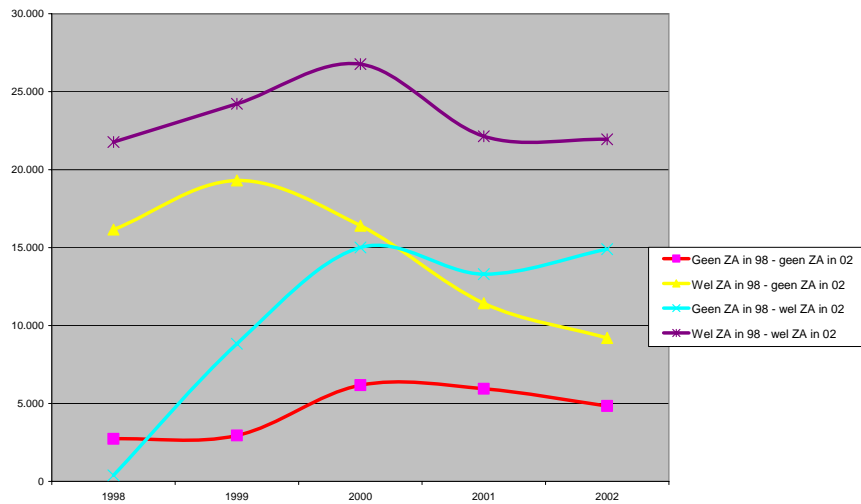
Relatie tussen winstniveau en -ontwikkeling en het opvoeren van zelfstandigenaftrek

Er is een vergelijking uitgevoerd van de winst(ontwikkeling) van groepen met en zonder zelfstandigenaftrek. Daartoe is een jaarcohort van beide groepen door de tijd gevolgd. In de bestanden van de Belastingdienst zijn alle personen geselecteerd die in alle jaren van 1998 tot en met 2002 winst opvoerden. Het gaat dan om een steekproef van bijna 4.200 personen. Daarbinnen zijn vier groepen gecreëerd die respectievelijk wel en geen zelfstandigenaftrek hadden in 1998 en 2002.

In figuur 6 is de ontwikkeling van de winst voor deze groepen weergegeven. Hieruit blijkt een duidelijke relatie tussen winst en het voldoen aan het urencriterium. De groep die in beide jaren daaraan voldoet, heeft een winst van circa 25.000 euro. De groep die in beide jaren niet voldoet aan de eisen heeft circa 5.000 euro winst. De groep die in 1998 niet en in 2002 wel voldoet ziet de winst stijgen van vrijwel nihil naar 15.000 euro. De groep die in 1998 nog wel voldeed maar in 2002 niet meer ziet de winst dalen van 15.000 euro naar 8.000 euro.

¹ Gezien het financiële belang van de zelfstandigenaftrek en de hoge uitbestedingsgraad (externe adviseurs) is dat een plausibele aanname.

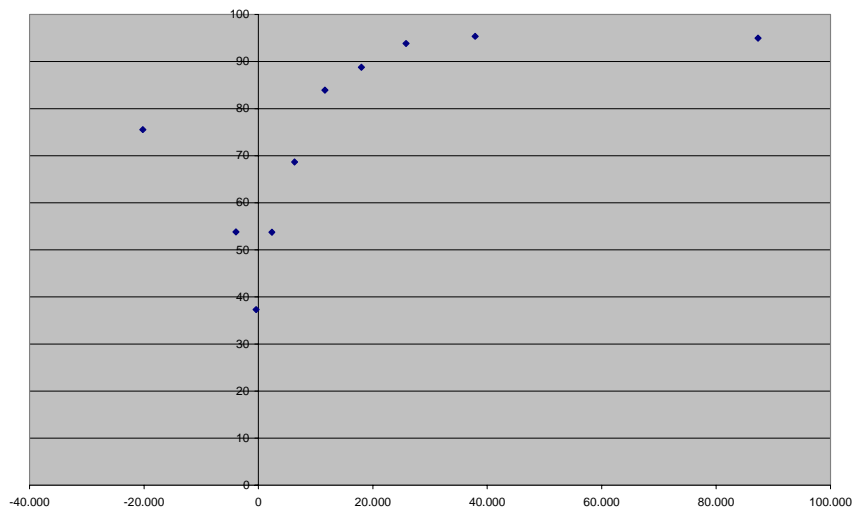
figuur 6 Winstontwikkeling personen met/zonder zelfstandigenaftrek in 1998



Bron: EIM op basis van Belastingdienst.

De volgende figuur geeft op een wat andere manier inzicht in het verband tussen winst en gebruik van de zelfstandigenaftrek. Daartoe zijn alle personen die winst opvoeren ingedeeld in 10%-groepen (decielen) op basis van het niveau van de winst in 2002. Duidelijk is dat in alle decielen een substantieel deel van de personen de zelfstandigenaftrek gebruikt, en dus voldoet aan het urencriterium. Verder is duidelijk dat, naarmate de winst meer afwijkt van nul (zowel in positieve als in negatieve zin), het percentage gebruikers toeneemt. In de vijf decielen met de hoogste winsten ligt het aandeel boven 80 procent.

figuur 7 Percentage gebruikers naar winstniveau (10%-groepen), 2002



Bron: EIM op basis van Belastingdienst.

Zonder gegevens over de tijd die zelfstandigen aan hun onderneming besteden, kunnen in dit verband geen harde conclusies getrokken worden. Het is wel duidelijk dat het

winstniveau en het voldoen aan het urencriterium gerelateerd zijn. Het is ook duidelijk dat een hoge winst uit onderneming niet noodzakelijkerwijs impliceert dat er meer dan 1.225 uur wordt gewerkt, of andersom dat een laag of negatief inkomen impliceert dat er weinig uren worden gewerkt. De figuren geven geen aanleiding om te concluderen dat het urencriterium niet voldoet om de ondernemers te selecteren die hoofdzakelijk in hun inkomen voorzien door te werken in hun onderneming.

Aantal personen dat zelfstandigenaftrek opvoert en aandeel binnen deze groep dat ook andere inkomsten dan winst heeft

Ten behoeve van de analyse of de 50%-eis, die in 1998 is ingevoerd, tot effecten heeft geleid, is in tabel 4 het aantal personen weergegeven dat zelfstandigenaftrek opvoert op het IB-formulier en het aantal personen dat zowel zelfstandigenaftrek als loon opvoert. Uit de tabel blijkt dat het aantal zelfstandigen met zelfstandigenaftrek in 1998 geen daling laat zien. Die daling is er wel in de jaren daarna. Het aantal zelfstandigen dat zowel loon als zelfstandigenaftrek heeft, neemt in 1998 en 1999 toe en daalt pas in 2000. Aangezien het niet vreemd is als het enkele jaren duurt voordat een dergelijke maatregel volledig is doorgewerkt, én omdat de ontwikkeling van het aantal zelfstandigen wat ingaat tegen de verwachting in een tijd van hoogconjunctuur, lijkt het zeer wel mogelijk dat de introductie van de 50%-eis enig effect gesorteerd heeft.

tabel 4 Aantal zelfstandigen met zelfstandigenaftrek en loon 1995-2000*

	<i>Aantal personen met zelfstandigenaftrek (x 1.000)</i>	<i>Aantal personen met zelfstandigenaftrek en loon (x 1.000)</i>
1996	566	106
1997	580	107
1998	587	111
1999	566	113
2000	540	103

* *De gegevens van het CBS en de Belastingdienst zijn, waar het gaat om loon, moeilijk vergelijkbaar te krijgen. Omdat het hier van belang was om ook de periode voor 1998 te beschouwen, is gekozen voor het gebruik van de CBS-data.*

Bron: EIM op basis van CBS.

Aantal partners dat in 2000 wel en in 2001 geen zelfstandigenaftrek opvoerde

In de bestanden van de Belastingdienst is een selectie gemaakt van fiscale partners die beiden zelfstandigenaftrek opvoerden in 2000. Voor de overgrote meerderheid (ruim 90 procent) van deze koppels geldt dat zij ook in 2001 beiden nog steeds zelfstandigenaftrek opvoerden. Dat patroon loopt ook door in 2002. Overigens moet hierbij opgemerkt worden dat het ook kan gaan om partners die actief zijn in verschillende ondernemingen.

Van de 7 procent van de koppels waarvan nog slechts één partner zelfstandigenaftrek opvoerde heeft geen enkel koppel in 2001 de meewerkaftrek gebruikt. Er is één waarneming van een koppel, op een totaal van ruim 900, dat in 2001 een reële arbeidsbeloning opvoerde. Binnen de groep van partners die allebei in 2000 zelfstandigenaftrek hadden, zijn de gevolgen van het gebruikelijkheids criterium dus kennelijk beperkt. Van alternatieve beloningsvormen wordt hoegenaamd geen gebruik gemaakt. Dat wil ook hier natuurlijk niet zeggen dat met deze maatregel niet een klein aantal 'excessen' van de regeling gestopt of voorkomen is.

In de telefonische enquête heeft overigens ruim 9 procent van de zelfstandigen aangegeven dat een (fiscale) partner winstgerechtigd is binnen dezelfde onderneming. Een groter deel geeft aan dat een (fiscale) partner zelfstandige is binnen een andere onderneming: 12 procent.

5.4 Doelmatigheid

Uit de vorige paragraaf is geen reden naar voren gekomen om te twijfelen aan de doelmatigheid van het urencriterium. Uit de telefonische enquête komt bovendien naar voren dat alle personen die aangeven de zelfstandigenaftrek te gebruiken ook voldoen aan de urengrens binnen het urencriterium. Uiteraard moet die uitkomst met enige voorzichtigheid bezien worden in verband met mogelijke 'wenselijke' antwoorden.

Een en ander wil niet zeggen dat het urencriterium niet ter discussie staat. De betrokken partijen zijn het wel met elkaar eens dat het urencriterium tot problemen kan leiden.

Administratieve lasten

In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de administratieve lasten die verbonden zijn aan de zelfstandigenaftrek. Daarbij is de urenregistratie in het kader van het urencriterium inbegrepen; die maakt daar zelfs het grootste deel van uit. In absolute zin gaat het daarbij echter om beperkte bedragen, ook omdat in de praktijk lang niet alle zelfstandigen een dergelijke registratie bijhouden.

Ervaringen van de Belastingdienst

Het urencriterium geldt binnen de Belastingdienst in het algemeen als zeer conflictgevoelig. Het leidt volgens de Belastingdienst in de uitvoering tot moeizame discussies en tot talrijke procedures voor de belastingrechter. Dat geldt meer specifiek ook voor de 50%-eis en de gebruikelijkheidstoets.

In het algemeen geldt verder dat binnen sommige branches de beoordelingen makkelijker te maken zijn dan bij andere branches. Dit geldt voor beide hierboven genoemde aspecten van het urencriterium.

Mening externe adviseurs over het urencriterium

De mening van geïnterviewde externe adviseurs komt in grote lijnen overeen met de waarnemingen van de Belastingdienst. Zij stellen dat in de praktijk meestal geen uren geregistreerd worden. Veel vaker wordt in voorkomende gevallen achteraf op aanvraag een bewijsvoering geregeld. De grote meerderheid van de zelfstandigen kan daaraan voldoen, zoals ook blijkt uit de gegevens over gebruik. Er wordt volgens de adviseurs door de Belastingdienst niet vaak naar bewijs van het aantal uren gevraagd. Het idee bestaat dat dit situatieafhankelijk is, en bijvoorbeeld vaker gebeurt bij een zeer lage omzet of als de zelfstandige ook een dienstbetrekking heeft. Alle adviseurs geven aan dat er geregeld onduidelijkheid is over het al dan niet mogen meetellen van bepaalde uren. Deze zaken leiden vervolgens relatief vaak tot discussies en rechtszaken.

Mening ondernemers over het urencriterium

In de telefonische enquête is aan de gebruikers van de zelfstandigenaftrek gevraagd of zij verbeteringspunten zagen voor die regeling. Een substantieel deel kwam daarbij uit zichzelf met een (veelal niet nader gespecificeerde) wens tot afschaffing of wijziging van het urencriterium.

5.5 Algemene geschiktheid en relevantie

Gelet op de huidige invulling van het urencriterium neemt de relevantie van het urencriterium toe. In paragraaf 2.4 kwam reeds naar voren dat het aantal hybride ondernemers de afgelopen decennia sterk is toegenomen.

De bestaande problemen met de praktische toepassing van het urencriterium maken de vraag interessant of er alternatieven denkbaar zijn. Uit de literatuur komt in dat verband met name een koppeling aan winstniveau in plaats van aan gewerkte uren naar voren.

Eerder in dit hoofdstuk is al gebleken dat er zeker geen 1-op-1 relatie bestaat tussen winstniveau en zelfstandigenaftrek gebruiken (en dus voldoen aan het urencriterium). De groep personen die het instrument gebruiken zou dan ook veranderen bij een dergelijke wijziging.

Hoewel op een aantal punten mogelijk efficiencywinst zou ontstaan bij die wijziging, lijkt het op voorhand waarschijnlijk dat deze ook enkele substantiële nadelen zou hebben. Gedacht kan worden aan een sterke toename van het aantal 'zeer kleine zelfstandigen' als bij beperkte winst ook voordeel te behalen zou zijn. Dat zou nog meer druk kunnen leggen op het belang van de discussies over de status tussen ondernemer (werknemer?) en Belastingdienst. Daaruit zou waarschijnlijk grotere inzet van Belastingdienst en rechterlijke macht volgen. Anderzijds zouden ook belastingplichtigen met hoge winsten uit onderneming, zonder ondernemer te zijn, in aanmerking komen voor ondernemersfaciliteiten.

Ook zou eerst goed gekeken moeten worden naar de gevolgen van (of het omgaan met) fluctuerende winst. Voor zelfstandigen is dat vrij gebruikelijk. Aan oplossingen voor dit probleem kunnen ook weer administratieve lasten en onduidelijkheden kleven, bijvoorbeeld in relatie tot middeling of verrekening van verlies (of zelfs beperkte winst).

5.6 Conclusie

Het urencriterium wordt gebruikt om het in aanmerking komen voor ondernemingsfaciliteiten zoals de zelfstandigenaftrek te beperken tot ondernemers voor wie werken in hun onderneming de hoofdactiviteit vormt. Uit de evaluatie komt geen concrete aanleiding naar voren om te twijfelen aan de goede werking van het urencriterium; er bestaan duidelijke verschillen tussen gebruikers en niet-gebruikers van de zelfstandigenaftrek. Ook is gebleken dat ook zelfstandigen met een laag inkomen kunnen voldoen aan het urencriterium.

Dat neemt niet weg dat er van alle zijden kritiek op de praktische toepassing van het urencriterium naar voren komt. Er is echter geen evident betere oplossing gevonden (uitgaande van het doel zoals het nu geformuleerd is).

6 Zelfstandigenaftrek

De zelfstandigenaftrek is, zowel qua budgettair belang als qua aantal gebruikers, het omvangrijkste instrument dat in deze evaluatie aan de orde komt. De zelfstandigenaftrek bestaat in zijn huidige vorm ruim 20 jaar. Een groot deel van de zelfstandigen jonger dan 65 jaar die onder de inkomstenbelasting vallen, heeft recht op zelfstandigenaftrek. De zelfstandigenaftrek maakt deel uit van de ondernemersaftrek.

In dit hoofdstuk wordt eerst de huidige vormgeving van de zelfstandigenaftrek beschreven en wordt vervolgens kort de ontstaansgeschiedenis van de zelfstandigenaftrek beschreven. Daarna worden de wijzigingen in de onderzoeksperiode (1998-2003) gedetailleerd uitgewerkt. De geïnventariseerde doelen worden vervolgens voorzien van (meetbare) indicatoren. Aansluitend wordt paragraafsgewijs stilgestaan bij de aangegeven evaluatieaspecten. Daarbij wordt ook ingegaan op het gebruik van de zelfstandigenaftrek. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte paragraaf met conclusies.

6.1 Beschrijving faciliteit

6.1.1 *Huidige vormgeving zelfstandigenaftrek*

De zelfstandigenaftrek is een aftrekpost binnen de IB, waarbij ondernemers een bedrag mogen aftrekken van de winst uit onderneming. Zoals al aangegeven in hoofdstuk 2, worden daarbij als ondernemers beschouwd: belastingplichtigen in de sfeer van de IB voor rekening van wie een onderneming wordt gedreven en die rechtstreeks worden verbonden voor verbintenissen betreffende die onderneming (Wet IB 2001 art. 3.4). Kort samengevat betekent dit onder meer dat medegerechtigden zoals commanditaire vennoten, personen die winst maken die een schuldvordering op een onderneming ten grondslag heeft en directeuren-groootaandeelhouders (directeur/eigenaar van een onderneming met rechtspersoonlijkheid) niet als ondernemer (zelfstandige) beschouwd worden.

Elke zelfstandige heeft recht op zelfstandigenaftrek, mits hij of zij

- bij aanvang van het kalenderjaar de leeftijd van 65 nog niet heeft bereikt (Wet IB 2001 art. 3.76.1);
- voldoet aan het urencriterium, waaronder ook de 50%-eis (geldt niet voor starters) en de gebruikelijkheidstoets vallen (zie ook hoofdstuk 4).

De omvang van de aftrek is afhankelijk van de omvang van de winst uit onderneming en kent een degressief karakter. Hoe hoger de winst, des te lager de aftrek. Bij winst uit meer dan één onderneming is voor de aftrek het *gezamenlijke* winstbedrag van alle ondernemingen relevant.

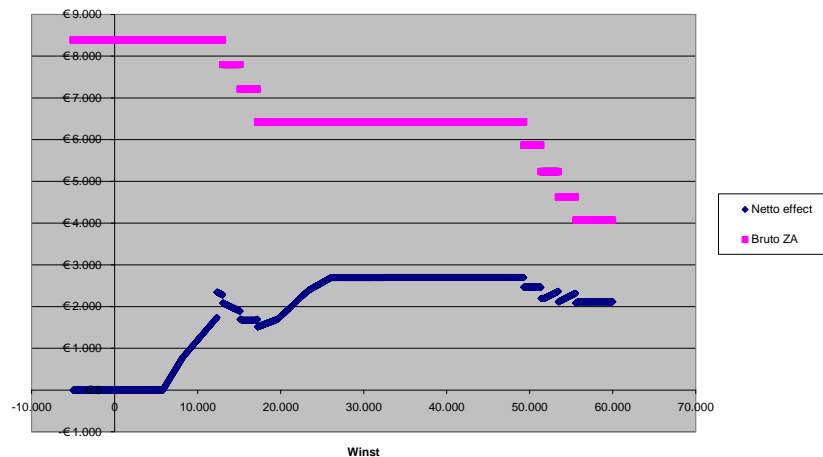
De winstgrenzen en aftrekbedragen van de zelfstandigenaftrek worden doorgaans jaarlijks verhoogd, met name om te corrigeren voor inflatie. In tabel 5 zijn de winstgrenzen en aftrekbedragen weergegeven voor het jaar 2005. De bedragen zijn in 2005 overigens fors verhoogd in verband met de verlaging van de VpB en de verwachte wijzigingen in het grijs kenteken. In 2004 bedroeg het hoogste aftrekbedrag nog 6.585 euro.

tabel 5 Zelfstandigenaftrek, winstgrenzen en aftrekbedragen, 2005

Hoogte van de winst (euro's)		Aftrek (euro's)	
	lager dan	€ 13.030	€ 8.386
€ 13.030	tot	€ 15.115	€ 7.796
€ 15.115	tot	€ 17.205	€ 7.209
€ 17.205	tot	€ 49.275	€ 6.425
€ 49.275	tot	€ 51.360	€ 5.864
€ 51.360	tot	€ 53.450	€ 5.244
€ 53.450	tot	€ 55.530	€ 4.628
€ 55.530	en hoger		€ 4.068

Uitgaande van winst als enige inkomstenbron, zelfstandigenaftrek als enige aftrekpost, leeftijd onder 57¹ en geen andere heffingskortingen dan algemene heffingskortingen en arbeidskorting, kan berekend worden wat het netto-effect is per winstniveau. Het netto-effect is daarbij het bedrag waarmee door de zelfstandigenaftrek de verschuldigde inkomstenbelasting verlaagd wordt. Dit is weergegeven in figuur 8. Opgemerkt moet worden dat daarbij alleen naar 2005 gekeken is. Door verliesverrekening en middeling kunnen in volgende jaren alsnog andere netto-effecten ontstaan.

figuur 8 Netto-effect zelfstandigenaftrek naar winstniveau, 2005



Bron: EIM.

6.1.2 Ontstaansgeschiedenis zelfstandigenaftrek

De zelfstandigenaftrek dateert uit de jaren zeventig en is gedurende zijn bestaan voor verschillende doeleinden ingezet, onder de hoofddoelstelling 'stimuleren van ondernemerschap'. Daarnaast zijn drie instrumentspecifieke doelen naar voren gekomen:

- inkomenssteun voor kleine zelfstandigen;
- fiscale winstbepaling afstemmen op specifieke kenmerken ondernemersinkomen;
- lastenverlichting voor het MKB die uiteindelijk resulteert in extra werkgelegenheid.

¹ Dit in verband met de vormgeving van de arbeidskorting.

Inkomenssteun voor kleine zelfstandigen

De zelfstandigenaftrek was bij invoering in 1971 oorspronkelijk een tijdelijke investeringsaftrek voor kleine zelfstandigen. Bij hernieuwde introductie in 1975 had de zelfstandigenaftrek een vorm waarbij het aftrekbare bedrag afhankelijk was van de gerealiseerde winst: naarmate de winst hoger lag, gold een lager aftrekbedrag. Als motivering voor de regeling werd aangevoerd dat kleinere zelfstandigen compensatie moest worden gegeven voor de hoge inflatie en de voor hen ongunstige inkomensontwikkeling¹. Zo bezien speelden fiscale overwegingen nauwelijks een rol; in feite betrof het hier een belastinguitgave (subsidie) in de vorm van een fiscale aftrekpost. De motivering 'inkomenssteun bieden voor kleinere ondernemers' werd daarna nog nauwelijks genoemd als primaire doelstelling van de aftrek. Sinds de invoering van de permanente regeling werd deze doelstelling steeds meer een bijkomstigheid, politiek gezien. Om deze reden wordt hier in deze evaluatie verder geen specifieke aandacht meer aan geschonken.

Fiscale winstbepaling afstemmen op specifieke kenmerken ondernemersinkomen

Medio jaren tachtig werd de zelfstandigenaftrek verder vormgegeven. Inmiddels werd onderkend dat het ondernemersinkomen meerdere functies kent, naast de gebruikelijke consumptie- en eventueel spaarfunctie. Het winstinkomen heeft ook een investerings- en reserveringsfunctie. Om de continuïteit en de groei van de onderneming te waarborgen zal een zelfstandige een deel van het winstinkomen opzij moeten leggen en weer in de onderneming moeten investeren. Zonder deze faciliteit zou het gehele winstinkomen in de inkomstenbelasting worden belast, terwijl niet het gehele besteedbare inkomen beschikbaar is voor consumptie. De motivering voor de 'nieuwe' zelfstandigenaftrek in 1984 was voor een groot deel gebaseerd op het bijzondere karakter van het winstinkomen².

Bij deze redenering zijn overigens wel enkele kanttekeningen te plaatsen. In een normale marktsituatie worden de kapitaalkosten (afschrijvingen en eventuele rentebetalingen) doorberekend in de verkoopprijs. Op deze wijze wordt een investering in de loop van de tijd terugverdiend. Probleem voor kleinere zelfstandigen is echter dat ze geen marktmacht hebben en daardoor veelal niet in staat zullen zijn de kapitaalkosten geheel door te berekenen. Winsten staan hierdoor bij zelfstandigen onder druk. De zelfstandige is wat dit aangaat in een andere positie dan de DGA. Deze laatste betaalt over zijn (toege-rekend) loon IB en over zijn winst VpB. Vanwege de grotere risico's is verder het rentepercentage bij kleine bedrijven doorgaans hoger (risico-opslag), waardoor de financiering uit eigen vermogen belangrijker is dan bij grotere bedrijven.

Lastenverlichting voor het midden- en kleinbedrijf

In 1996 vond een specifieke verhoging van de aftrekbedragen plaats³. Directe aanleiding hiervoor was een lastenverlichtingspakket, dat volgens de afgesproken begrotingsregels mogelijk was geworden door de gunstige economische ontwikkeling. Deze eenmalige aanpassing van de regeling illustreert het politieke en sociaal-economische ka-

¹ Zie Memorie van Toelichting, Tweede Kamer 1974/1975, 13194 nr. 3.

² Zie Memorie van Toelichting, Tweede Kamer 1982/1983, 17943 nr. 3.

³ Het ging om een verhoging van f 1.500 voor winsten lager dan f 85.560 aflopend naar geen verhoging bij winsten groter dan f 96.420. Zie Folkeringa en Vroonhof (2002).

rakter van het instrument. Met het verhogen van de aftrekbedragen werd een lastenverlichting van het midden- en kleinbedrijf beoogd, welke uiteindelijk moest resulteren in extra werkgelegenheid¹. Dat argument is in 2004 overigens ook weer gehanteerd bij de toelichting op de verhoging van de zelfstandigenaftrek in 2005. Deze doelstelling is niet specifiek geëvalueerd, want hier geldt dat er een duidelijk en niet te onderscheiden verband is met de hoofddoelstelling 'het bevorderen van ondernemerschap'.

Flankerend beleid

Behalve voor deze specifieke doelen is de zelfstandigenaftrek enkele malen gebruikt als terugsluis-instrument bij het 'compenseren' van andere wetgeving zoals de regulerende energiebelasting (REB) en bij flankerend beleid bij wijzigingen in de Vennootschapsbelasting.

Een voorbeeld van het gebruik als terugsluis-instrument is de verhoging van de zelfstandigenaftrek bij de verhoging van de regulerende energieheffing in de jaren 1998-2000. Meestal is het in zulke gevallen een onderdeel van een groter pakket, waarbij voor andere (doel)groepen andere terugsluis-instrumenten worden ingezet. Het aspect dat de compensatie al snel een 'normaal' onderdeel van het instrument vormt, valt dan vervolgens onder de hoofddoelstelling. De terugsluis-toepassing wordt daarom verder niet meegenomen in de evaluatie

Een duidelijk voorbeeld van flankerend beleid bij maatregelen in de Vpb-sfeer is te vinden in 1985. Dat jaar werd de toegang tot de zelfstandigenaftrek uitgebreid tot de hoogste winstinkomens. De motivering hiervoor lag in de gevolgen van de verlaging van het Vpb-tarief van 48 naar 43%². In de jaren na 1985 is deze redenering nog een aantal maal toegepast. Deze doelstelling is ook niet specifiek geëvalueerd, want ook hier geldt dat er een duidelijk verband is met de hoofddoelstelling 'het bevorderen van ondernemerschap'.

6.1.3 *Wijzigingen in de onderzoeksperiode*

In de onderzoeksperiode zijn een aantal veranderingen doorgevoerd die van invloed zijn op de zelfstandigenaftrek. Waar het gaat om het urencriterium zijn deze al in de vorige paragraaf aan bod gekomen. In het nieuwe belastingstelsel is verder de term ondernemersaftrek geïntroduceerd. Deze is opgebouwd uit de zelfstandigenaftrek (inclusief extra aftrek voor starters), de aftrek speur- en ontwikkelingswerk, de meewerkaftrek en de stakingsaftrek. Hieraan zijn geen inhoudelijke wijzigingen of relevante doelen gekoppeld in relatie tot de zelfstandigenaftrek. Er zijn geen andere wijzigingen geïnventariseerd.

6.1.4 *Overzicht ontwikkelingen*

In figuur 9 wordt een beeld gegeven van de ontwikkeling van de zelfstandigenaftrek in de periode 1986-2004³. In de figuur is de bruto zelfstandigenaftrek als functie van de winst weergegeven. Daarbij is gecorrigeerd voor inflatie met behulp van de tabelcorrectiefactor, de factor waarmee jaarlijks een vergelijkbare correctie op bedragen in de IB-

¹ Zie Tweede Kamer 1993/1994, 23665.

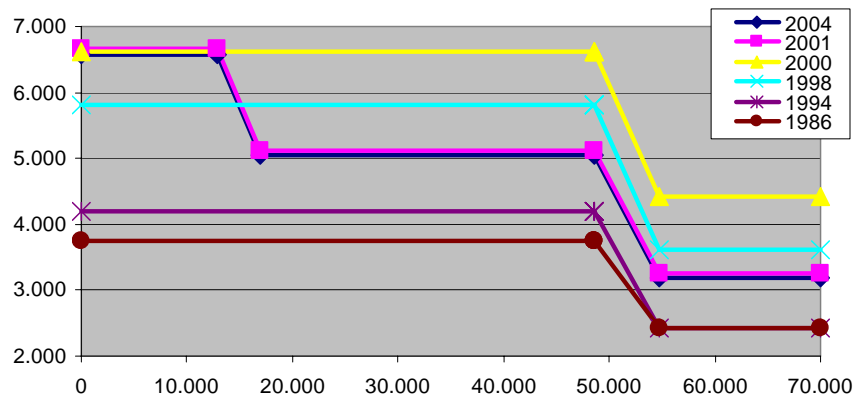
² Zie Memorie van Toelichting, Tweede Kamer 1983/1984, 18262 nr. 3.

³ Zoals al aangegeven is de zelfstandigenaftrek in 2005 fors verhoogd. Aangezien dat jaar in de verdere analyses buiten beschouwing blijft (geen data), is dat hier ook niet opgenomen.

sfeer gemaakt wordt. Duidelijk is te zien in dat de zelfstandigenaftrek tot 2000 sterk is toegenomen.

In het nieuwe belastingstelsel, dus vanaf 2001, ligt deze op een wat lager niveau dan in 2000 omdat zelfstandigen vanaf 2001 ook recht kregen op de arbeidskorting. Van de arbeidskorting mogen ook zelfstandigen gebruik maken die niet voldoen aan het uren-criterium. In die zin heeft in 2001 een verschuiving plaatsgevonden. Winst die als basis medegerechtigdheid of schuldvordering heeft telt daarbij overigens niet als inkomen uit tegenwoordige arbeid¹.

figuur 9 Gestileerde weergave bruto zelfstandigenaftrek naar winstniveau (in euro's 2004)



Bron: EIM.

6.2 Doelen en doelindicatoren²

In de wetteksten zijn geen concreet geformuleerde doelen met bijbehorende meetbare indicatoren en streefwaarden gevonden. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 3 maakt dit in de strikte betekenis een kwantitatieve evaluatie bij voorbaat onmogelijk. In het vervolg van deze paragraaf worden daarom voor de onderscheiden doelen meetbare indicatoren gepresenteerd. Ook wordt toegelicht waarom deze een indicatie kunnen geven van het al dan niet bijdragen aan het behalen van doelen.

Bevorderen ondernemerschap

Alle te evalueren fiscale faciliteiten vallen onder de algemene operationele beleidsdoelstelling 'bevorderen van ondernemerschap'. De zelfstandigenaftrek speelt daarin een centrale rol, zeker gezien het budgettaire belang van het instrument, dat van alle instrumenten in deze evaluatie verreweg het grootste is. Gegeven dit feit lijkt het hier op zijn plaats om, naast het toetsen aan de instrumentspecifieke doelen, ook algemene doelindicatoren voor ondernemerschap onder de loep te nemen. De meest gebruikelijke doelindicator hiervoor is *de zelfstandigenquote*, ofwel het aantal zelfstandigen als per-

¹ De arbeidskorting geldt voor de belastingplichtige die met tegenwoordige arbeid winst uit een onderneming, loon of resultaat uit een werkzaamheid geniet (Wet IB 2001 art. 8.11).

² Ten dele gebaseerd op Vording (2004).

centage van de beroepsbevolking, ook genoemd in de toelichting op de EZ-begroting (Ministerie van Financiën, 2003b). Ook kunnen de *winstontwikkeling* en het investeringsniveau een bruikbare indicator vormen.

Fiscale winstbepaling afstemmen op specifieke kenmerken ondernemersinkomen

Als uitgangspunt wordt genomen de motivering van de permanente regeling, het fiscaal tegemoet komen aan het bijzondere karakter van het winstinkomen van zelfstandigen. Vanuit deze motivering moet de zelfstandigenaftrek extra mogelijkheden bieden om vermogen binnen de onderneming op te bouwen (reserves) en om te investeren. Als doelindicator hiervoor is gehanteerd: *het investeringsniveau*.

tabel 6 **Overzicht instrumentspecifieke doelen zelfstandigenaftrek**

<i>Doel(en)</i>	<i>Doelindicatoren</i>
Bevorderen ondernemerschap	Zelfstandigenquote Winstontwikkeling
Inkomenssteun voor kleine zelfstandigen	Geen doelindicator opgesteld
Fiscale winstbepaling afstemmen op specifieke kenmerken ondernemersinkomen	Investeringsniveau
Lastenverlichting midden- en kleinbedrijf	Geen doelindicator opgesteld
Flankerend beleid	Geen doelindicator opgesteld

6.3 Doelbereiking

Zoals eerder aangegeven, kan over het bereiken van doelen in strikte zin weinig gezegd worden. Deze zijn immers door de overheid niet op een meetbare manier geformuleerd. De doelindicatoren, die in deze evaluatie zijn opgesteld, zullen in het vervolg worden geanalyseerd naar doeltreffendheid en doelmatigheid met de kanttekening dat streefwaarden niet zijn vastgesteld.

In tabel 7 wordt het gebruik van de zelfstandigenaftrek weergegeven als percentage van het aantal personen dat winst opvoert. In absolute zin ging het in 2002 om ruim 610.000 personen. De bruto- en nettobedragen zijn de feitelijke gemiddelden die volgen uit de gegevens van de Belastingdienst. Dat betekent concreet dat ook andere inkomensbronnen en aftrekposten zijn meegenomen bij de berekening van de nettobedragen. In figuur 8 zijn eerder al de netto-effecten voor alleen winst (geen andere inkomsten) en alleen zelfstandigenaftrek (geen andere aftrekposten) gepresenteerd.

De daling van het bruto- en het nettobedrag in 2001 hangt samen met de Belastingherziening 2001, in het bijzonder de introductie van de boxenstructuur en de arbeidskorting. De arbeidskorting bedraagt in 2005 maximaal 1.355 euro, bij inkomens uit tegenwoordige arbeid (waaronder winst) vanaf 17.732 euro. Deze heffingskorting vermindert het bedrag van de verschuldigde inkomstenbelasting. Het is dus een nettobedrag.

tabel 7 Aandeel zelfstandigen dat gebruik heeft gemaakt van de regeling en gemiddeld bruto- en nettobedrag per gebruiker (2002)

<i>Jaar</i>	<i>Aandeel zelfstandigen</i>	<i>Brutobedrag</i>	<i>Nettobedrag</i>
1998	73%	€ 4.783	€ 1.892
1999	72%	€ 5.102	€ 2.017
2000	71%	€ 5.639	€ 2.224
2001	70%	€ 5.005	€ 1.768
2002	74%	€ 5.219	€ 1.878

Bron: EIM op basis van Belastingdienst.

Het belang van de zelfstandigenaftrek blijkt uit deze tabel. Een groot aantal zelfstandigen gebruikt het instrument. Bovendien beslaat, in 2002, het gemiddelde nettobedrag van € 1.878 meer dan 9 procent van de gemiddelde winst voor de groep van zelfstandigen die het instrument gebruikt.

Niet iedere gebruiker heeft (direct) baat bij de zelfstandigenaftrek. In de afzonderlijke jaren geldt dat 15 à 20 procent van de personen met een zelfstandigenaftrek ook zonder die aftrek geen belasting zou betalen. Het winstinkomen varieert echter sterk, en door middeling en verliesverrekening kan een substantieel deel van deze groep in een later jaar alsnog de aftrek benutten. Voor ongeveer 4 procent van de gebruikers geldt dat zij in alle jaren in de periode 1997 tot en met 2000 geen belasting betaalden. Dat percentage moet door (gedeeltelijke) verrekening in latere jaren en lopende verrekening van verliezen in eerdere jaren als bovengrens beschouwd worden.

Uit de telefonische enquête onder ondernemers komt naar voren dat een grote meerderheid van de zelfstandigen bekend is met de zelfstandigenaftrek. Binnen de groep die dat niet is, 18 procent van het totale aantal zelfstandigen, geldt in meerderheid dat een externe adviseur dergelijke zaken regelt en dat men daarom niet op de hoogte is. In de enquête is verder gevraagd naar de kenmerken die een rol spelen bij de beoordeling van het recht op zelfstandigenaftrek. In de overgrote meerderheid van de gevallen voldoen de gebruikers aan de criteria, en de niet-gebruikers niet.

Deze gegevens combinerend, ontstaat een sterke indicatie dat het financiële voordeel van de zelfstandigenaftrek terechtkomt bij (vrijwel) de gehele beoogde groep zelfstandigen.

6.4 Doeltreffendheid

In deze paragraaf wordt voor de onderscheiden doelindicatoren beschouwd in welke mate zij informatie geven over de doeltreffendheid van de zelfstandigenaftrek. Uiteindelijk zijn als doelindicatoren geselecteerd: de zelfstandigenquote, de winstquote en de bedrijfsinvesteringen in vaste activa. Voor de berekeningen is gewerkt met gegevens uit de Nationale Rekeningen (NR) en de Enquête Beroepsbevolking (EBB), beide van het CBS.¹

6.4.1 Effect op zelfstandigenquote

Modeluitkomsten

De gegevens van de NR en de EBB beslaan de periode 1986-2003. Voor deze periode is een index van de zelfstandigenaftrek vastgesteld. Het basisjaar is steeds 1986. Als doelindicator is gebruik gemaakt van de zelfstandigenquote het aantal zelfstandigen op de beroepsbevolking². Er zijn diverse regressievergelijkingen geschat voor de ontwikkeling van de zelfstandigenquote, waarbij de zelfstandigenaftrek één van de verklarende variabelen is. Het regressiemodel met de beste fit³ ($R^2 = 0,914$) staat gepresenteerd in tabel 7. Het model is significant. In het gekozen model wordt de hoogte van de zelfstandigenquote verklaard uit de trend, de werknemersindex, de winstquote (1 periode vertraagd) en de zelfstandigenaftrek. Als proxy voor de winstquote is het complement van de arbeidsinkomensquote gebruikt⁴. Dit gegeven is aan de NR ontleend.

De resultaten zijn goed verklaarbaar. Volgens de theorie maakt een hoge winst het aantrekkelijk om zelfstandige te zijn. Zelfstandig ondernemen is een alternatief voor werken in loondienst. De meeste mensen die kiezen voor werknemerschap worden geen zelfstandige ondernemer. De zelfstandigenaftrek verhoogt het netto beschikbare inkomen van de zelfstandige in vergelijking met dat van werknemers en maakt ondernemen daardoor aantrekkelijker.

De regressiecoëfficiënten geven de hoeveelheid verandering in de zelfstandigenquote aan als één van de onafhankelijke variabelen met één eenheid toeneemt, terwijl de invloed van alle overige onafhankelijke variabelen constant wordt gehouden. De coëfficiënt van 0,017 bij Index Zelfstandigenaftrek betekent dat als de zelfstandigenaftrek in 2003 met 10 procentpunt zou stijgen (index=1 in 1986, prijzen 2004), het procentuele aandeel van zelfstandigen in de werkzame bevolking met 0,16 procentpunt zou toene-

¹ Ook zijn exercities uitgevoerd met gegevens van de Belastingdienst. De gegevens van de Belastingdienst betreffen echter slechts een korte periode: 1998-2002. Met behulp van gegevens van de Belastingdienst kon geen verband worden aangetoond; deze analyses blijven derhalve verder onbesproken.

² Het aantal zelfstandigen en de beroepsbevolking zijn ontleend aan de EBB. Het betreft een meting in personen. Een alternatief is gebruik te maken van de Nationale Rekeningen. Er dient dan echter gecorrigeerd te worden voor het aantal meewerkende gezinsleden en het aantal particuliere huishoudens met personeel.

³ De R -kwadraat (R^2) wordt de determinatiecoëfficiënt genoemd. Hoe groter de waarde van R -kwadraat is, des te beter het model 'past' (fit). Als R -kwadraat gelijk is aan 1 is het model perfect. Bij een R -kwadraat van nul is er geen lineair verband.

⁴ Naast de winst worden in de teller ook de rentebetalingen meegenomen. De winst en de rentebetalingen zijn in de NR niet apart bekend.

men. Dit zou voor 2003, indien er zich verder niets wijzigt, neerkomen op een toename met bijna 14.000 zelfstandigen ten opzichte van het huidige niveau in 2003.

Een afname van de zelfstandigenaftrek met € 3.000 (60 procentpunten) zou ertoe leiden dat het aantal zelfstandigen met bijna 83.000 afneemt. Dit zou neerkomen op een teruggang met 9,3%. Het afschaffen van de zelfstandigenaftrek zou leiden tot een afname van het aantal zelfstandigen met bijna 187.000 (-20,9%)¹.

Robuustheid van het model

De effecten op basis van de modelberekeningen zijn aanzienlijk. Daarmee komt de vraag op hoe betrouwbaar de uitkomsten zijn. Uit nadere analyses² blijkt dat de coëfficiënt voor de zelfstandigenaftrek als betrouwbaar en stabiel kan worden aangemerkt. Daarbij past wel de kanttekening dat de formulering van het model verhoudingsgewijs veel invloed lijkt te hebben op de schattingsresultaten. Gezien de grote effecten die uit het model naar voren komen lijkt nader onderzoek hoe dan ook op zijn plaats.

tabel 8 Effecten op de zelfstandigenquote

<i>Factor</i>	<i>Regressiecoëfficiënt</i>	<i>P-waarde</i>	<i>Tolerantie</i>
Constant	0,195	0,000	
Trend	0,004	0,000	0,035
Werknemersindex	-0,140	0,001	0,039
Index zelfstandigenaftrek	0,017	0,006	0,283
Winstquote 1 jaar vertraagd	0,160	0,076	0,504
R ² = 0,914			
DW = 1,69			

Bron: EIM, 2005.

6.4.2 *Effect op de winstontwikkeling*

In het hoofdstuk over het urencriterium is al enige aandacht besteed aan de ontwikkeling van de winst in relatie tot het (niet) gebruiken van de zelfstandigenaftrek. Net als bij de zelfstandigenquote is daarnaast ook voor de *mutatie* in de winstquote een econometrische analyse uitgevoerd met onder meer de zelfstandigenaftrek als verklarende variabele. Er zijn ook hier diverse modelspecificaties uitgetoetst.

¹ Merk op dat afschaffing in 2003 gezien wordt in relatie tot het niveau in 1986. De afschaffing beslaat dan 134 procentpunten (de index bedraagt 1,34 in 2003).

² Een belangrijke maat voor de betrouwbaarheid van de hoogte van de coëfficiënt is de significantie. Een *P*-waarde kleiner dan 0,05 (95% betrouwbaarheid) of 0,10 (90% betrouwbaarheid) geeft aan dat de coëfficiënt significant van nul verschilt. Uit tabel 7 valt te halen dat alle factoren met uitzondering van de winstquote_{*t-1*} significant zijn bij 95% betrouwbaarheid. De winstquote_{*t-1*} is significant bij 90% betrouwbaarheid.

Naast de significantie is ook van belang in hoeverre sprake is van autocorrelatie. Bij autocorrelatie, ook wel serierecorrelatie genoemd, correleren opeenvolgende waarden, waardoor schattingen worden beïnvloed. De autocorrelatie blijkt van weinig belang zijn².

Tenslotte kunnen onafhankelijke variabelen onderling sterk correleren. Het effect van de betreffende variabelen op de afhankelijke variabele wordt dan arbitrair. Een veel gebruikte maat voor de multicollineariteit is de tolerantie. Een lage tolerantie (<0,1) wijst op instabiliteit van de coëfficiënt. In het model voldoet de tolerantie van de zelfstandigenaftrek aan de minimumwaarde. Bij de trend en de werknemersindex is dit niet het geval, wat voor deze variabelen wijst op multicollineariteit.

Modeluitkomsten

tabel 9 Effecten op de mutatie in de winstquote

<i>Factor</i>	<i>Regressiecoëfficiënt</i>	<i>P-waarde</i>	<i>Tolerantie</i>
Constante	- 1,021	0,052	
Index zelfstandigenaftrek	- 0,057	0,061	0,111
Groei bruto toegevoegde waarde in constante prijzen	0,880	0,011	0,328
Arbeidsproductiviteit per werkende (LOG)	0,631	0,054	0,107

R2 = 0.387
DW = 1.89

Bron: EIM, 2005.

In dit geval is de mutatie in de winstquote geschat. Deze mutatie wordt in het model bepaald door de groei van de bruto toegevoegde waarde in constante prijzen en de arbeidsproductiviteit (logaritme). Daarnaast wordt de mutatie in de winstquote bepaald door de zelfstandigenaftrek.

Opvallend is dat de zelfstandigenaftrek een negatieve invloed op de winstgevendheid vóór belasting heeft¹. Dit is mogelijk een aanwijzing dat zelfstandigen onder druk van de markt een deel van het belastingvoordeel doorgeven aan de afnemers om de concurrentie met het grootbedrijf en het buitenland (beter) aan te kunnen². Nader onderzoek is echter nodig om hier de vinger achter te krijgen.

Het model is significant en wordt gepresenteerd in tabel 9. De verklaringsgraad van dit eenvoudige model is niet erg hoog: $R^2 = 0,387$. Volgens het model leidt een stijging van de zelfstandigenaftrek (index) met 0,16 procentpunt tot een daling van de macro-economische winstquote met 0,9 procentpunt. Zou de zelfstandigenaftrek met € 3.000 verminderd worden, dan zou de winstquote 2,4 procentpunten hoger uitkomen; bij een afschaffing zelfs 6,6 procentpunten.

Robuustheid van het model

De volumegroei van de toegevoegde waarde is significant op het niveau van 95%. De andere variabelen, waaronder de zelfstandigenaftrek, zijn significant op het niveau van 90% betrouwbaarheid. Nadere analyses³ laten zien dat de uitkomsten als stabiel kunnen worden beschouwd.

¹ Ook bij andere modelspecificaties is het teken van de coëfficiënt steeds negatief.

² Alleen bij volledige mededinging zal het gehele belastingvoordeel neerslaan in de prijzen. Dit is in de meeste sectoren niet het geval. De winstquote is vóór verrekening van de zelfstandigenaftrek. Doordat niet het gehele bedrag neerslaat in lagere prijzen, is de winst na belasting door de zelfstandigenaftrek wel hoger. De investeringen worden eerder bepaald door de hoogte van de winst na belasting (= beschikbare winst) dan voor belasting.

³ Om autocorrelatie en multicollineariteit tegen te gaan, is het model geschat als mutatie (winstquote, - winstquote_{t-1}). De DW-toets komt uit op 1,89 wat wijst op weinig autocorrelatie. De tolerantie, als maat voor multicollineariteit, komt voor de zelfstandigenaftrek uit op 0,111, wat net voldoende is om nog als betrouwbare uitkomst te kunnen worden aangemerkt.

Het is dan ook gerechtvaardigd om te stellen dat de zelfstandigenaftrek een negatieve invloed heeft op de winst vóór belasting.

6.4.3 *Effect op het investeringsniveau*

Er is relatief weinig bekend over hoe zelfstandigen hun winstinkomen verdelen over consumptiedoelinden en investeringen/reserveringen in de onderneming. Het ligt wel voor de hand dat meer 'inkomen' ten gevolge van hogere aftrekposten leidt tot hogere investeringen en reserveringen, en ook tot een betere liquiditeitspositie. Dat is ook een van de uitkomsten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer¹. Bij goed werkende markten biedt de hogere aftrekpost ook de ruimte om met lagere prijzen te concurreren.

Voor het vaststellen van het effect dat veranderingen in de zelfstandigenaftrek hebben op het niveau van de investeringen, is weer een econometrisch model geformuleerd.

Modeluitkomsten

De investeringsindex (1986=1) is afhankelijk gesteld van de investeringsindex uit het voorgaande jaar, de winstquote 1 periode vertraagd en de zelfstandigenaftrek. De investeringsgegevens hebben betrekking op de investeringen in vaste activa door bedrijven in constante prijzen en komen uit de Nationale Rekeningen. Ze zijn in constante prijzen van 2004².

De coëfficiënten van het model worden gepresenteerd in tabel 9. De vergelijking heeft een hoge verklaringsgraad ($R^2 = 0,973$). De economische interpretatie van het model is als volgt: een groot deel van de bedrijven, zekere de grotere bedrijven investeren jaarlijks, wat een bodem in het niveau legt. Een hogere winst biedt extra mogelijkheden om intern te financieren. Dit geldt evenzeer voor een hogere zelfstandigenaftrek.

Uit het model volgt dat, indien alles verder onveranderd blijft, een stijging van de zelfstandigenaftrek met 10 procentpunten (Index=1 in 1986, prijzen 2004) in 2003 zal leiden tot een stijging van de investeringsindex met 2,5 procentpunt ten opzichte van 2003. Bij een afname van de zelfstandigenaftrek met bijvoorbeeld € 3.000 zouden volgens het model de macro bedrijfsinvesteringen met 15 procentpunt afnemen, wat neerkomt op een bedrag van € 7 miljard, ofwel € 12.750 per zelfstandige met zelfstandigenaftrek. Zou de zelfstandigenaftrek geheel verdwijnen, dan zouden volgens dit model de investeringen met € 11,4 miljard dalen (-33 procentpunt), wat neerkomt op een bedrag van € 20.800 per zelfstandige met zelfstandigenaftrek³.

De effecten op de investeringen zijn in dit model zeer groot en overtreffen de mutatie in de zelfstandigenaftrek ruimschoots. Een mogelijke verklaring is dat investeren in sterke mate samenhangt met het vertrouwen in de economie en ook in de overheid. Een verhoging van de zelfstandigenaftrek is dan een positief signaal aan het totale bedrijfsleven. Bij een verlaging geldt dan het omgekeerde. Ook op lange termijn zijn er nog ef-

¹ TK26452.

² Het gaat daarbij om het totale bedrijfsleven. Zelfstandigen hebben daarin maar een beperkt aandeel.

³ Ter vergelijking: een ruwe schatting op basis van KvK-gegevens laat een gemiddelde investering van 35.000 euro per zelfstandige met zelfstandigenaftrek zien. Merk op dat ook hier de afschaffing een daling van de Index met 134 procentpunten betekent!

fecten. Binnen het model is dit weergegeven door middel van de invloed van de investeringsindex van een jaar eerder. Het rendement daarvan brengt de investeringen structureel op een hoger niveau. Om de achtergrond van de multiplier en de plausibiliteit van de omvang precies te doorgronden is nader onderzoek nodig.

tabel 10 Effecten op de investeringsindex

<i>Factor</i>	<i>regressiecoëfficiënt</i>	<i>P-waarde</i>	<i>Tolerantie</i>
Constante	-0,625	0,041	
Investeringsindex 1 jaar vertraagd	0,739	0,000	0,235
Winstquote 1 jaar vertraagd	2,382	0,015	0,595
Index zelfstandigenaftrek	0,251	0,001	0,319
R ² = 0,973			
DW = 2,36			

Bron: EIM, 2005.

In dit model blijken alle variabelen significant op het niveau van 95% betrouwbaarheid en blijken de coëfficiënten het verwachte teken te hebben. De coëfficiënten kunnen verder als voldoende stabiel worden aangemerkt¹.

De conclusie is dat de zelfstandigenaftrek een duidelijk positieve invloed heeft op het investeringsniveau.

6.4.4 *Aanwending additionele middelen*

De startersaftrek, kleinschaligheidsinvesteringsaftrek, de willekeurige afschrijving starters en de fiscale oudedagsreserve kennen het doel ondernemerschap te bevorderen, tot uitdrukking komend in de geselecteerde indicatoren (in ieder geval het investeringsniveau) ook.

Daarom is ervoor gekozen hiervoor ook de enquête onder ondernemers in te zetten. Gevraagd is: wat had u anders gedaan als u vorig jaar 3.000/6.000 euro minder te besteden had gehad, gespecificeerd onder te verdelen naar: consumeren, sparen, reserveren (bedrijf) en investeren. Daarnaast is gevraagd naar de mogelijkheid om het bedrijf voort te zetten als structureel netto 6.000 euro minder te besteden zou zijn².

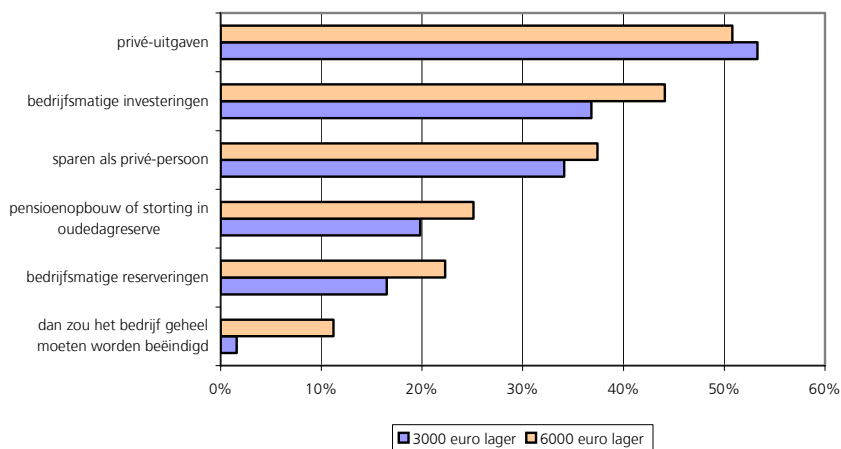
Feitelijk worden hier met het gebruik van deze doelindicator doelbereiking en doeltreffendheid simultaan getoetst. Uiteraard geldt hier de kanttekening dat feitelijk gedrag van zelfstandigen volgens deze methode niet wordt gemeten. Maar gegeven dat de zelfstandigenaftrek al geruime tijd bestaat (waardoor dus geen vergelijking kan worden gemaakt tussen het gedrag van de zelfstandige voor en na invoering van het instrument), lijkt dit de meest aantrekkelijke methode. Het resultaat staat weergegeven in figuur 10.

¹ Het model heeft met een DW van 2,36 weinig last van autocorrelatie. Uitgaande van de tolerantiewaarden is er weinig multicollineariteit.

² Waarbij er in feite impliciet van uitgegaan wordt dat dit geen effect op de prijzen zou hebben. Zie elders voor opmerkingen over de relatie zelfstandigenaftrek - marktwerking.

Ruim de helft van de geïnterviewde zelfstandigen, die gebruik maken van ondernemersfaciliteiten, zou in elk geval op de privé-uitgaven bezuinigd hebben, zowel bij de eenmalige tegenvaller van € 3.000 als die van € 6.000. Bovendien zouden de privé-uitgaven een relatief groot deel van de totale bezuiniging bepalen, namelijk gemiddeld zo'n 32-35%. Zolang dat enigszins mogelijk is, vormen de privé-uitgaven de sluitpost op de begroting; de continuïteit van de onderneming is belangrijker, blijkt uit diverse onderzoeken.

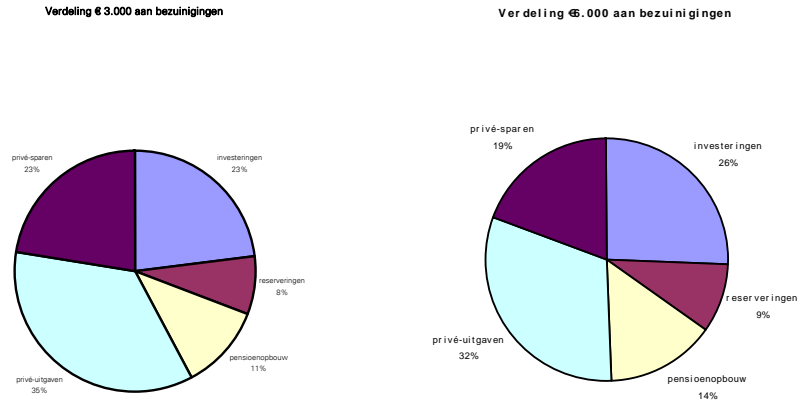
figuur 10 Bezuiniging bij inkomensverlaging



Bron: EIM.

Een tweede belangrijke post waarop bezuinigd zou worden zijn de bedrijfsmatige investeringen. Deze post zou gemiddeld bij een bezuiniging van € 3.000 zo'n 23% van de totale bezuiniging bepalen en bij een bezuiniging van € 6.000 zelfs 26%. De derde belangrijke post is het sparen als privé-persoon. Hiermee zou gemiddeld zo'n 19-23% van de totale bezuiniging gerealiseerd kunnen worden. De verdeling van de bezuinigingen wordt weergegeven in figuur 11.

figuur 11 Verdeling van de bezuinigingen van € 3.000 en € 6.000



Bron: EIM.

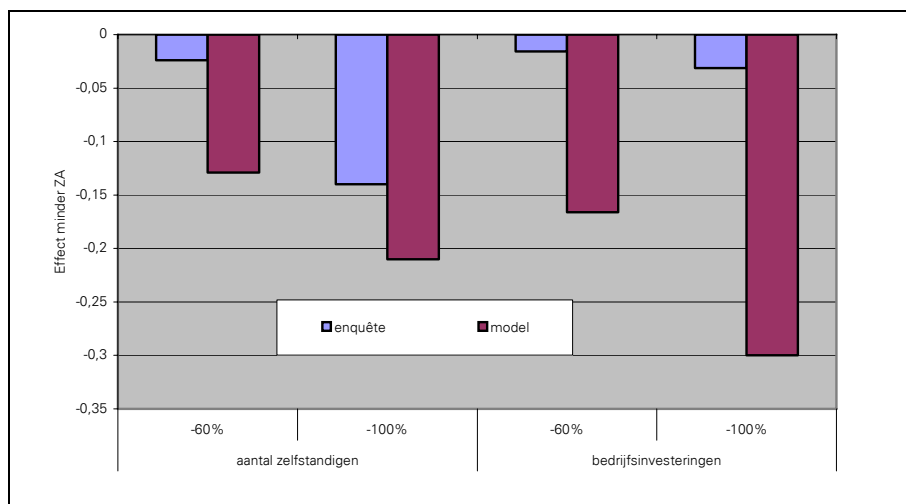
Het aandeel bedrijven dat het bedrijf moet beëindigen bij een tegenvaller van € 3.000 is beperkt (2,5%). Een tegenvaller van € 6.000 daarentegen, kan ca. 14% van de ondernemingen niet dragen. Als de situatie waarbij € 6.000 minder te besteden is, vanaf nu ieder jaar het geval zou zijn, zou zelfs ruim 60% van de ondernemingen het bedrijf niet langer voort kunnen of willen zetten.

Er moet natuurlijk voorzichtig omgesprongen worden met gegevens die voor een belangrijk deel een mening/inschatting van zelfstandigen weergeven. Zo lijkt met name de genoemde 60 procent die zou stoppen als er structureel 6.000 euro minder te besteden was (netto) nogal hoog. Het antwoord zou een schrikreactie van zelfstandigen kunnen zijn. Wel moet bedacht worden dat op een gegeven moment de rek eruit is. Eenmalig zijn financiële tegenvallers nog wel op te vangen, maar als het inkomen structureel te laag is, komt onherroepelijk het moment waarop besloten moet worden te stoppen.

6.4.5 Samenhang tussen de berekeningen

Zowel de enquête als de econometrische modellen laten het effect van minder zelfstandigenaftrek op het aantal zelfstandigen en de omvang van de bedrijfsinvesteringen zien. In figuur 12 wordt een beeld gegeven van beide analyses. In beide gevallen gaat het om het effect van een eenmalige tegenvaller bij de investeringen. Op langere termijn is het effect volgens het model nog iets groter, omdat de investeringen in de vorige periode ook nog hun weerslag hebben. Zowel bij het aantal zelfstandigen als bij het niveau van de investeringen is het effect in het econometrische model aanmerkelijk groter.

figuur 12 Effecten lagere zelfstandigenaftrek volgens de enquête en het model



Het econometrische model en de enquête zijn ook niet zonder meer vergelijkbaar. De enquête geeft de primaire eenmalige effecten bij de zelfstandigen zelf. Het betreft het door de zelfstandige zelf ingeschatte gedrag van het type bezuiniging. In de modellen gaat het om macro-economische effecten. Dit zijn structurele totaaleffecten.¹ Naast primaire effecten zijn ook secundaire effecten inbegrepen.

Zo zal de zelfstandigenquote niet alleen onder druk komen door meer opheffingen, maar ook door minder starters. De bezuinigingen van individuele zelfstandigen op de reserveringen zullen uiteindelijk ook leiden tot minder investeringen. Daarnaast kunnen geplande investeringen geheel komen te vervallen en kan aantasting van de concurrentiepositie de investeringsmogelijkheden verder beperken en tot opheffingen kunnen leiden. Omdat de modeffecten, die zeer omvangrijk zijn, op hun waarde te schatten, is nader onderzoek gewenst.

6.5 Doelmatigheid

Uit de telefonische enquête komt naar voren dat bijna 70 procent van de gebruikers de zelfstandigenaftrek als een (zeer) goede regeling beschouwt. Een meerderheid, 60 procent, vindt de regeling duidelijk. Slechts 8 procent vindt dat niet. Wensen tot verbetering van zelfstandigen hebben voornamelijk betrekking op de aftrekbedragen (te laag) en het urencriterium (te streng en te belastend/moeilijk) en hebben daarmee weinig van doen met de doelmatigheid van het instrument als zodanig.

Op de problemen rond het urencriterium is in het vorige hoofdstuk reeds ingegaan. De overige criteria voor het gebruik zijn helder.

De administratieve lasten die samenhangen met de zelfstandigenaftrek betreffen handelingen die zelfstandigen en/of hun (externe) boekhouders verrichten teneinde aan-

¹ In de enquête is ook gekeken naar het effect op het voortbestaan van de onderneming bij een structurele afname van de zelfstandigenaftrek met € 6.000. In dat geval zou bij 60% van de ondernemers met zelfstandigenaftrek het voortbestaan in gevaar komen.

spraak te kunnen maken op zelfstandigenaftrek. In het kader van de zelfstandigenaftrek is het bijhouden van de urenadministratie verreweg de meest tijdrovende handeling.

tabel 11 Administratieve lasten zelfstandigenaftrek

<i>Regeling</i>	<i>Frequentie</i>	<i>Administratieve lasten per onderneming (in €)</i>	<i>Totale administratieve lasten (in € 1.000)</i>
Zelfstandigenaftrek	643.900	18,51	10.020

Bron: EIM.

In totaal gaan het dus om ruim 10 miljoen euro. Afgezet tegen het budgettair belang van bijna 700 miljoen is dat echter een zeer beperkt bedrag. Dat geldt ook voor de gemiddelde kosten van 18,51 euro in relatie tot het gemiddelde netto-effect van bijna 1.900 euro. De administratieve lasten kunnen derhalve als beperkt beschouwd worden. Ook voor de uitvoerder (de belastingdienst) en de rechterlijke macht zijn de lasten beperkt. Daarbij speelt ook een rol dat het aantal wijzigingen in de zelfstandigenaftrek vrij beperkt is, behoudens enkele verhogingen. De meeste overige wijzigingen hebben betrekking op het uren criterium, maar niet zozeer op aspecten die gerelateerd zijn aan administratieve lasten.

De econometrische analyse laat een groot effect zien van de omvang van de zelfstandigenaftrek op zowel de zelfstandigenquote, i.c. het aantal zelfstandigen, als het macro investeringsniveau van het bedrijfsleven. Blijkens deze berekeningen leidt ceteris paribus de belastinguitgave van ruim € 1 miljard aan zelfstandigenaftrek tot het behoud van 140.000 zelfstandigen. Daarnaast levert de uitgave tot € 11,4 miljard aan bedrijfsinvesteringen op. Enkele kanttekenen bij de absolute effecten moeten wel gemaakt worden.

- 1 Het betreft hier een ad hoc benadering. In werkelijkheid treden er reacties binnen de economie op (tweede orde-effecten), waardoor de effecten uiteindelijk kleiner of groter kunnen zijn. Dit is echter in een partieel model niet vast te stellen.
- 2 De omvang van de coëfficiënt blijkt gevoelig voor de modelspecificatie, en de standaardfout van de geschatte coëfficiënt is vrij groot.

Niettemin lijkt een aanmerkelijke bijdrage aan ondernemerschap en de economische ontwikkeling in het algemeen aannemelijk. De effecten zijn behoudens eventuele tweede orde-effecten als structureel aan te merken.

Als mogelijk neveneffect van de zelfstandigenaftrek kunnen de hogere consumptieve uitgaven door zelfstandigen beschouwd worden¹. Volgens de enquête zou dat bij eenmalige vermindering van besteedbaar inkomen 29 procent van de vermindering beslaan. Binnen de huidige vormgeving lijkt dat echter niet te voorkomen.

Of de beoogde effecten met minder middelen zijn te bereiken, is niet vast te stellen. Dit hangt onder meer samen met het feit dat bij de andere ondernemersfaciliteiten, zoals de kleinschaligheid investeringsaftrek (KIA) geen relatie met de zelfstandigenquote en/of het investeringsniveau vastgesteld kon worden.

¹ Overigens kan ook gesteld worden dat dit in feite een onderdeel van het 'normale' effect is; de zelfstandigenaftrek werd immers ooit mede ingevoerd in verband met het investerings-, reserveerings- en consumeringskarakter van het inkomen van zelfstandigen.

6.6 Algemene geschiktheid en relevantie

Het zal niemand verbazen dat de zelfstandigen, hun externe adviseurs en hun belangbehartigers van mening zijn dat de behoefte aan het instrument zelfstandigenaftrek onverminderd groot is. Het financiële belang van het instrument is simpelweg te groot om iets anders te kunnen verwachten.

Uit de eerder beschreven resultaten komt verder een duidelijke relevantie naar voren. Waarbij wel onmiddellijk de kanttekening geplaatst moet worden dat het al dan niet beïnvloeden van prijzen en marktwerking een onbekende invloed op de omvang van de vastgestelde effecten heeft.

Al met al is er geen aanleiding te twijfelen aan de geschiktheid en relevantie van het instrument. Dit gaat uiteraard alleen op in de context dat het bevorderen van ondernemerschap onverminderd als belangrijk beschouwd wordt.

6.7 Conclusie

De zelfstandigenaftrek is bekend bij en wordt gebruikt door grote groepen zelfstandigen. Voorzover er bij de zelfstandigen zelf wensen naar voren komen voor verbeteringen betreft het voornamelijk het bedrag (te laag) en het urencriterium.

Uit de econometrische analyse kan met enige voorzichtigheid geconcludeerd worden dat de zelfstandigenaftrek een positieve bijdrage levert aan zowel het aantal ondernemers als het niveau van de investeringen. De relatie met de investeringen lijkt bevestigd te worden door de enquêteresultaten. Daar kan verder aan worden toegevoegd dat er geen enkel signaal of resultaat waargenomen is, dat erop wijst dat de zelfstandigenaftrek geen geschikt instrument is.

Een deel van het netto-effect lijkt weg te lekken naar consumptie. Dat kan beschouwd worden als een neveneffect van het instrument. Dit kan verband houden met het feit dat het consumptieve inkomen vaak de sluitpost is voor zelfstandigen; zij stellen hun bedrijf voorop. Er is een minimumbedrag aan netto-inkomen nodig om in het levensonderhoud te voorzien. Zakt het inkomen structureel onder dit minimum, dan is het bedrijf niet langer levensvatbaar. Ligt het inkomen boven dit minimum, dan zal de zelfstandige een deel hiervan ook voor consumptie aanwenden. Dat een deel van het belastingvoordeel wordt aangewend voor consumptie, is volgens deze redenering inherent aan het instrument. Een van de doelen van de zelfstandigenaftrek was bovendien recht te doen aan het investerings-, reserverings- en consumptiekarakter van de winst van zelfstandigen.

Het instrument kan voorts als doelmatig worden aangemerkt. De analyseresultaten wijzen op een groot effect op het aantal zelfstandigen en de omvang van de bedrijfsinvesteringen. Daar staat een substantiële belastinguitgave tegenover, de grootste onder de instrumenten in deze evaluatie. In verhouding tot de geschatte positieve effecten kan de belastinguitgave echter als beperkt beschouwd worden. De criteria zijn helder en de administratieve lasten zijn voor zelfstandigen beperkt. Ook voor de overheid zijn de uitvoeringskosten beperkt.

7 Meewerkaftrek

De meewerkaftrek is een aftrekpost voor zelfstandigen. Het instrument is in het leven geroepen om het meewerken van partners en huisgenoten in de onderneming te belonen. Het is een instrument dat slechts beperkt gebruikt wordt. Het budgettaire beslag is ongeveer 16 miljoen euro.

De opzet van dit hoofdstuk is vergelijkbaar met die van het hoofdstuk over de zelfstandigenaftrek. Eerst wordt de huidige vormgeving van de meewerkaftrek beschreven en vervolgens kort de ontstaansgeschiedenis. Daarna worden de wijzigingen in de onderzoeksperiode (1998-2003) gedetailleerd uitgewerkt. Vervolgens wordt paragraafsgewijs stilgestaan bij de zes aangegeven evaluatieaspecten. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte paragraaf met conclusies. Waar relevant wordt verwezen naar het vorige hoofdstuk, om herhalingen te voorkomen.

7.1 Beschrijving faciliteit

7.1.1 *Huidige vormgeving meewerkaftrek*

Het doel van de meewerkaftrek is het bieden van een fiscale faciliteit waarmee het verrichten van arbeid door de partner in de onderneming gemakkelijker gemaakt wordt.

De meewerkaftrek is op 1 januari 1985 ingevoerd. Het is een aftrekpost voor zelfstandigen waarvan de (fiscale) partner meewerkt in de onderneming, zonder dat deze daarvoor een vergoeding krijgt¹. De meewerkaftrek valt net zoals de zelfstandigenaftrek sinds de Belastingherziening 2001 onder de post ondernemersaftrek. Ook hiervoor geldt dus dat door de zelfstandige voldaan moet zijn aan het uren criterium.

De omvang van de aftrek is afhankelijk van het aantal uren dat de partner in de onderneming werkt en bedraagt een percentage van de winst uit onderneming. Daarbij geldt: hoe meer uren de partner aan de onderneming besteedt, des te hoger het aftrekpercentage. In tabel 11 zijn het aantal meegewerkte uren en de bijbehorende aftrekpercentages weergegeven. Als de partner in meer dan één onderneming zonder vergoeding meewerkte, dan wordt uitgegaan van het totale aantal meegewerkte uren binnen die ondernemingen. Bij verlies is de omvang van de aftrek nihil. Als minder dan 525 uur in de onderneming is meegewerkt, kan geen aftrek worden toegepast.

¹ Bedenk hierbij dat zakelijke beloningen die lager zijn dan € 5.000 niet van de winst mogen worden afgetrokken, en dus bij de ontvanger ervan ook niet worden belast. In dat geval is er wel sprake van een vergoeding, maar omdat die niet kan worden afgetrokken wordt deze situatie behandeld als werken zonder vergoeding en kan de meewerkaftrek dus toepassing vinden indien vervolgens ook aan het uren criterium is voldaan (BNB 2002/50).

tabel 12 Meewerkaftrek, aantal gewerkte uren en aftrekpercentages, 2005

<i>Aantal meegewerkte uren</i>		<i>Aftrek</i>
Van	Tot	
525	875	1,25% van de winst
875	1.225	2% van de winst
1.225	1.750	3% van de winst
1.750	-	4% van de winst

Onder meewerken wordt *niet* verstaan de werkzaamheden die naar hun aard op het huishoudelijke vlak liggen, zoals het aannemen van telefonische en andere boodschappen, het ontvangen van patiënten en cliënten etc. Als meewerken geldt wel het schoonhouden van de van de woning afgescheiden bedrijfs- of beroepsruimten of het verrichten van administratieve werkzaamheden. De meewerkaftrek kan alleen worden toegepast indien er geen sprake is van andere vormen van (aftrekbare) vergoedingen, zoals op grond van een mondelinge of schriftelijke (arbeids)overeenkomst, een reële beloning, loon uit dienstbetrekking, of een man-vrouw-firma.

7.1.2 *Ontstaansgeschiedenis meewerkaftrek*

Ten tijde van de invoering van de meewerkaftrek in 1985 gold nog een verbod op een arbeidsovereenkomst tussen echtgenoten. Bij de invoering werd dus feitelijk een situatie erkend, waarin de ene echtgenoot in de onderneming van de andere meewerkt als in een 'tweeverdienerssituatie'. De enige substantiële wijziging in de meewerkaftrek vond plaats in 1990. In dat jaar werd het maximale aftrekpercentage verlaagd van 5 naar 4 procent van de winst. Tegelijkertijd werd het minimale bedrag dat als reële arbeidsbeloning uitgekeerd moet worden met zo'n 20 procent verlaagd.

7.1.3 *Wijzigingen in de onderzoeksperiode*

De belangrijkste wijziging die van invloed zou kunnen zijn op de meewerkaftrek is de introductie van de gebruikelijkheidstoets. Deze is al beschreven hoofdstuk 4. In het kader van de meewerkaftrek is daarbij voornamelijk relevant dat de wijziging gevolgen (kan) hebben voor de relevantie van alternatieve beloningsvormen. Daarbij is specifiek van belang dat het minimale bedrag dat als reële arbeidsbeloning uitgekeerd moet worden met ongeveer 35 procent verlaagd is tot € 5.000. In hoofdstuk 4 is al gebleken dat de introductie van de gebruikelijkheidstoets geen invloed had op de meewerkaftrek; deze wijziging blijft verder dan ook buiten beschouwing.

7.2 **Doelen en doelindicatoren**

Evenals bij de zelfstandigenaftrek zijn in de wetteksten en beleidsdocumenten geen concrete doelindicatoren gevonden. Op basis van de achtergrond van het instrument zijn de volgende doelindicatoren opgesteld.

Bevorderen ondernemerschap

Zoals alle te evalueren instrumenten valt ook de meewerkaftrek onder de algemene operationele beleidsdoelstelling 'bevorderen van ondernemerschap'. Het gaat dan wel om het bevorderen van ondernemerschap in zeer brede zin; dit algemene doel kan niet vertaald worden in meetbare indicatoren zoals de zelfstandigenquote.

Een vorm van beloning verschaffen voor meewerkende gezinsleden
 Het uitgangspunt van de meewerkaf trek is het bieden van een beloning voor ingebrachtte arbeid. Deze beloning kan bepaald worden door te kijken naar het *netto-effect dat de aftrek heeft op het winstinkomen*.

Een alternatief bieden voor reële beloning en man-vrouw-firma
 Alternatieven voor de meewerkaf trek zijn het uitbetalen van een reële beloning voor de ingebrachte arbeid van de partner en het beiden (niet noodzakelijk gelijkelijk) als zelfstandige deelnemen in de onderneming. Met behulp van een tweetal doelindicatoren kan bepaald worden of de meewerkaf trek functioneert als alternatief. Hiervoor moet bekeken worden wat het *netto-effect is van een reële beloning en van een man-vrouw-firma* in vergelijking met het netto-effect van de meewerkaf trek. Afgezien hiervan is het *gebruik* een duidelijke indicator voor dit doel.

Het zou ook zinvol zijn om te bezien hoe vaak voor de meewerkaf trek gekozen wordt in vergelijking met de keuze voor de reële beloning of de man-vrouw-firma. Dit kan op basis van de beschikbare data echter niet betrouwbaar vastgesteld worden. Deze indicator kan dan ook niet gebruikt worden.

In tabel 13 wordt een overzicht gegeven van doelen en bijbehorende doelindicatoren voor de meewerkaf trek.

tabel 13 Overzicht instrumentspecifieke doelen meewerkaf trek

<i>Doel(en)</i>	<i>Doelindicatoren</i>
– Vorm van beloning verschaffen voor meewerkende gezinsleden	– Netto-effect dat de aftrek heeft op het winstinkomen
– Alternatief bieden voor reële beloning en man-vrouw-firma	– Netto-effect van een reële beloning en een man-vrouw-firma in vergelijking met het netto-effect van de meewerkaf trek – Gebruik meewerkaf trek

7.3 Doelbereiking

Uit de enquête onder ondernemers is naar voren gekomen dat het grootste deel van de zelfstandigen bekend is met de meewerkaf trek. Het algemene oordeel over de regeling meewerkaf trek is vanuit de gebruikers van deze regeling positief. Ook over de duidelijkheid van de regeling is men doorgaans tevreden.

Voor de helft van de gebruikers zou het geen enkele betekenis hebben als de regeling niet zou bestaan. Voor bijna een kwart zou het betekenen dat de partner op een andere manier beloond zou worden, terwijl het voor ongeveer 15 procent zou betekenen dat de partner helemaal niet meer zou meewerken.

Uit tabel 14 blijkt dat het relatieve gebruik van de meewerkaf trek snel gedaald is. Toch maakte in 2002 nog altijd 5 procent van de zelfstandigen gebruik van het instrument. Gerelateerd aan de minimale tijdsbesteding van 525 uur is het gemiddelde netto-effect van rond de 300 euro beslist mager te noemen.

tabel 14 Aandeel zelfstandigen dat gebruik heeft gemaakt van de meewerkaf trek en gemiddeld bruto- en nettobedrag per gebruiker

<i>Jaar</i>	<i>Aandeel zelfstandigen</i>	<i>Brutobedrag</i>	<i>Nettobedrag</i>
1998	8%	€ 609	€ 262
1999	7%	€ 623	€ 289
2000	6%	€ 847	€ 393
2001	5%	€ 832	€ 387
2002	5%	€ 742	€ 300

Bron: EIM.

Het is interessant om te bezien wie er in 2002 nu eigenlijk gebruik maakten van deze op het oog niet erg belangwekkende regeling:

- De verdeling van de gebruikers over de onderscheiden leeftijdscohorten is opvallend gelijkmatig. In de klassen 25-39, 40-64 en 65+ maakt steeds ruim 5 procent gebruik van de regeling. Alleen in de klasse 18-24 is het gebruik duidelijk lager. Niet verrassend gezien het duidelijk lagere aantal fiscale partners in dat cohort.
- De verdeling over typen huishoudens is sterk vergelijkbaar met die van de niet-gebruikers.
- Het aandeel van de gebruikers waarvan de partner niet zelf aangifte doet, is aanzienlijk hoger. In deze groep ligt dat op bijna 90 procent, terwijl het gemiddeld voor alle zelfstandigen ruim 40 procent is.
- De gemiddelde winst in deze groep ligt met bijna 35.000 euro aanzienlijk hoger dan het overall gemiddelde van bijna 16.000 euro.

Uit deze gegevens valt verder niet veel af te leiden. Het blijft onduidelijk waarom dit instrument nog steeds gebruikt wordt.

7.4 Doeltreffendheid

Van de onderscheiden doelindicatoren zijn het netto-effect dat de meewerkaf trek heeft op het winstinkomen en het gebruik van de meewerkaf trek al aan bod geweest in de vorige paragraaf.

7.4.1 *Netto-effect van een reële beloning en een man-vrouw-firma in vergelijking met het netto-effect van de meewerkaf trek*

Zelfstandigen die een meewerkende partner in het bedrijf hebben, kunnen ervoor kiezen of zij aan hun partner een zakelijke meewerkbeloning toekennen of dat zij gebruik maken van de meewerkaf trek. De hoogte van de zakelijke meewerkbeloning wordt bepaald door het uurtarief dat de zelfstandige kwijt zou zijn aan het inhuren van een medewerker, te vermenigvuldigen met het aantal gewerkte uren van de partner.

Als zelfstandigen hun partner een zakelijke meewerkbeloning toekennen van minder dan € 5.000, kunnen zij deze beloning niet in mindering brengen op hun winst. Bij de partner wordt de beloning niet belast. Wel kan de zelfstandige onder bepaalde voorwaarden gebruik maken van de meewerkaf trek.

Het fiscaal te behalen voordeel van de meewerkaf trek is relatief beperkt. Maximaal 4% van de winst mag in mindering gebracht worden op de winst. Bij een bescheiden winst van € 10.000, levert dit een fiscaal voordeel op van € 134. Bij een zeer hoge winst van € 100.000 levert de meewerkaf trek een maximaal fiscaal voordeel op van € 1.680.

Indien de zakelijke meewerkbeloning hoger is dan € 5.000, is het toekennen van deze beloning veelal voordeliger dan het gebruik maken van de meewerkaf trek. Dit wordt veroorzaakt door het tariefvoordeel dat behaald kan worden. In plaats van een hoog belastingtarief, kan een deel van de inkomsten afgerekend worden tegen een laag tarief bij de partner. Ook een belangrijk voordeel is de arbeidskorting waarvoor de partner dan in aanmerking komt.

Het voordeel van een zakelijke meewerkbeloning is al snel aanzienlijk gunstiger dan een meewerkaf trek. Zo wordt bij een beloning van de partner van € 17.644 of meer, al de maximale arbeidskorting van € 1.213 toegekend. Hier bovenop komt het tariefvoordeel. Als de partner een beloning ontvangt van € 17.644, varieert het tariefvoordeel van nihil tot maximaal € 1.395 bij relatief hoge winsten.

Alleen in situaties met geen of slechts een zeer beperkt tariefvoordeel en waarbij tevens de partnerbeloning relatief gering is, zal de meewerkaf trek een fractioneel fiscaal voordeel bieden.

De vergelijking tussen meewerkaf trek en de man-vrouw-firma is eenvoudig. Als voldaan wordt aan het urencriterium, inclusief gebruikelijkheidstoets, is de laatste in fiscaal opzicht altijd gunstiger vanwege de veel grotere omvang van de zelfstandigenaf trek. Is dat niet het geval, dan ontstaat een situatie waarin de winst vergelijkbaar is (in dit opzicht) met de reële beloning waarop reeds ingegaan is.

7.4.2 *Effect van de meewerkaf trek op het aantal zelfstandigen*

Zoals al is aangegeven, is het bevorderen van ondernemerschap geen 'hard' doel van de meewerkaf trek. De volgende modelanalyse laat zien dat de meewerkaf trek zelfs een negatieve invloed heeft op het aantal zelfstandigen. Het gaat dan om een beperkt aantal meewerkende gezinsleden dat zonder meewerkaf trek zelf ondernemer zou worden. Waar het gaat om het evalueren van de meewerkaf trek is dat echter niet van belang.

Modeluitkomsten

Een eenvoudige econometrische analyse laat zien dat de meewerkaf trek een negatief effect heeft op de zelfstandigenquote. In het model wordt de hoogte van de zelfstandigenquote bepaald door de quote van het voorgaande jaar en de meewerkaf trek. Het model is significant en heeft een fit (R^2) van 0,857¹.

Er is een klein negatief verband: een stijging van de meewerkaf trek met 1 procentpunt leidt tot een daling van de zelfstandigenquote met 0,005 procentpunt. De keuze van de partner al dan niet zelf zelfstandige te zijn, wordt dus mede door fiscale prikkels bepaald.

¹ Alle variabelen zijn significant op het niveau van 95% betrouwbaarheid. De DW-toets komt uit op 2,36, wat wijst op slechts een beperkte autocorrelatie. Ook de tolerantiewaarde, als maat voor de mate van multicollineariteit, is zeer aanvaardbaar. Probleem blijft, dat de meewerkaf trek in de beschouwde periode slechts éénmaal is gewijzigd.

tabel 15 Effecten op de zelfstandigenquote

<i>Factor</i>	<i>Regressiecoëfficiënt</i>	<i>P-waarde</i>	<i>Tolerantie</i>
Constante	0,041	0,022	
Zelfstandigenquote 1 jaar vertraagd	0,815	0,020	0,809
Meewerkaf trek	-0,005	0,000	0,809
R ² = 0,874			
DW = 2,357			

Bron: EIM, 2005.

7.5 Doelmatigheid

7.5.1 *Administratieve lasten*

De administratieve lasten hebben voornamelijk van doen met het bijhouden van een urenregistratie. Daarmee kan men beoordelen/aantonen of aan het urencriterium wordt voldaan. Omdat veel gebruikers dit niet doen zijn de gemiddelde lasten zeer beperkt. De gemiddelde kosten zijn hoger wanneer een reële beloning verstrekt wordt of wanneer een man-vrouw-firma wordt opgericht¹.

tabel 16 Administratieve lasten meewerkaf trek

<i>Regeling</i>	<i>Frequentie</i>	<i>Administratieve lasten per onderneming (in €)</i>	<i>Totale administratieve lasten (in € 1.000)</i>
Meewerkaf trek	77.943	6,78	529
Reële beloning	9.762	18,96	185
Man-vrouw-firma (als zelfstandigenaf trek)	Onb.	18,51	Onb.

Bron: EIM, 2003.

In totaal gaat het voor de meewerkaf trek dus om ruim 500.000 euro. Afgezet tegen het budgettair belang van ongeveer 16 miljoen euro is dat vrij aanzienlijk. De administratieve lasten kunnen in absolute zin als beperkt beschouwd worden.

7.5.2 *Knelpunten volgens de Belastingdienst*

Zoals eerder aangegeven, kon de Belastingdienst op het punt van de uitvoeringskosten geen informatie verschaffen. Er zijn echter geen signalen waargenomen die duiden op een ondoelmatige uitvoering. Ook zijn door de Belastingdienst geen problemen aange-reikt op het terrein van de meewerkaf trek.

7.5.3 *Mening externe adviseurs over de meewerkaf trek*

Een van de externe adviseurs formuleerde zijn mening als volgt: 'Het is een regeling die uit de tijd is en fraudegevoelig door het urencriterium. Het is bedoeld voor een substantieel meewerkende partner. Het is fraudegevoelig omdat de meewerkende partner

¹ Ervan uitgaande dat de ongetwijfeld strengere controle door de Belastingdienst en de efficiency-winst vanwege de vergelijkbaarheid van de aangiften ongeveer tegen elkaar opwegen.

meestal niet aan de uren komt. De fiscus doet bovendien vrijwel nooit navraag naar het aantal gewerkte uren van meewerkende partners. 'Weinig zelfstandigen registreren die uren dan ook. Ze worden meestal achteraf bij de belastingaangifte vastgesteld.' In het algemeen had men echter niets specifiek aan te merken op de meewerkaftrek.

7.6 Algemene geschiktheid en relevantie

Over de geschiktheid van de meewerkaftrek als instrument om de arbeid van meewerkende gezinsleden te belonen bestaan serieuze twijfels. Er bestaan beloningsmogelijkheden die zowel fiscaal gunstiger als meer geëmancipeerd (eigen geld) zijn.

Toch wordt er nog gebruik gemaakt van de meewerkaftrek. Kennelijk voldoet de regeling toch aan een behoefte. Blijkbaar zijn aan een reële beloning of maatschap niet-fiscale nadelen verbonden.

7.7 Conclusie

De meewerkaftrek is in het leven geroepen om het verrichten van arbeid door de partner in de onderneming gemakkelijker te maken. Het gaat om beperkte bedragen. Uit de econometrische analyse komt naar voren dat de meewerkaftrek een negatieve invloed heeft op het aantal (partner)zelfstandigen.

Zelfstandigen waarvan de partner in het bedrijf meewerkt, kunnen kiezen tussen het toepassen van de meewerkaftrek, het toekennen van een arbeidsbeloning aan hun partner en het gezamenlijk vormen van een man-vrouw-firma. Bij lage arbeidsbeloningen of winstuitkeringen is de meewerkaftrek voordeliger. Bij beloningen tussen € 5.000 en € 10.000 zijn de verschillen vrij beperkt. Bij hogere bedragen is het toekennen van een arbeidsbeloning in vrijwel alle gevallen voordeliger. Wanneer voldaan wordt aan het uren criterium, inclusief gebruikelijkheidstoets, is de man-vrouw-firma fiscaal gezien de meest aantrekkelijke vorm. Het is derhalve niet geheel duidelijk waarom juist zelfstandigen met hoge winsten kiezen voor de meewerkaftrek.

Al met al wordt het instrument nog steeds gebruikt, en bestaat er dus kennelijk nog steeds behoefte aan. De reden daarvoor is niet geheel duidelijk. Mogelijk gaat het inderdaad om zeer beperkte bijdragen (in termen van gewerkte uren) aan de onderneming.

Omdat er weinig verbanden aangetoond zijn tussen de inzet van middelen en het behalen van doelen (of ten minste het leveren van een bijdrage daaraan) is het niet mogelijk een antwoord te geven op de vraag of een betere verhouding tussen ingezette middelen en behaalde resultaten bereikt had kunnen worden. Dat gezegd hebbende kan geconstateerd worden dat de uitvoering van de regeling efficiënt lijkt plaats te vinden. Hoewel de kosten absoluut gezien laag zijn voor zowel de overheid als voor de zelfstandigen, geldt dat de kosten voor zelfstandigen gerelateerd aan de opbrengsten verhoudingsgewijs hoog zijn.

8 Extra zelfstandigenaftrek starters

De extra zelfstandigenaftrek, ook wel startersaftrek genoemd¹, is bedoeld voor startende zelfstandigen. Om van de regeling gebruik te kunnen maken, moet de starter aan de eisen van de zelfstandigenaftrek voldoen, met uitzondering van de 50%-eis. Er wordt gemiddeld door zo'n 150.000 zelfstandigen per jaar gebruik van gemaakt.

8.1 Beschrijving faciliteit

8.1.1 *Huidige vormgeving startersaftrek*

Het doel van de startersaftrek is het stimuleren van het ondernemerschap en het bevorderen van de bereidheid van de zelfstandige om startersrisico te lopen.

De startersaftrek betreft een verhoging van de zelfstandigenaftrek voor startende zelfstandigen. Het urencriterium wordt derhalve niet tijdsevenredig toegepast; wanneer men slechts een paar maanden van het jaar aan de onderneming besteedt (bijv. doordat de onderneming in het najaar is gestart), zal de starter doorgaans niet voldoen aan het urencriterium.

Verder geldt de eis dat de belastingplichtige in een of meer van de vijf voorafgaande kalenderjaren geen zelfstandige was, en bij hem/haar in die periode niet meer dan tweemaal zelfstandigenaftrek is toegepast. Iemand die na een geruisloze terugkeer uit een BV de onderneming voortzet binnen het stelsel van de Inkomstenbelasting wordt niet als starter gezien.

In 2004 bedroeg de startersaftrek € 1.941. Er is geen differentiatie naar inkomen.

8.1.2 *Ontstaansgeschiedenis startersaftrek*

De startersaftrek is met ingang van 1 januari 1984 ingevoerd. In 1996 is de regeling aangepast, waarbij de hoogte van de aftrek substantieel werd verhoogd. De achterliggende doelen van deze verhoging waren dezelfde als bij de invoering van het instrument².

8.1.3 *Wijzigingen in de onderzoeksperiode*

De belangrijkste wijzigingen die van invloed (kunnen) zijn op de startersaftrek zijn al beschreven in het hoofdstuk over de zelfstandigenaftrek. Zoals aangegeven geldt de aanscherping van het urencriterium met de introductie van de 50%-eis niet voor de gebruikers van de startersaftrek.

Verandering eis recht op extra zelfstandigenaftrek

In 1998 is de aanvullende voorwaarde (naast het voldoen aan het urencriterium) om van de extra zelfstandigenaftrek gebruik te mogen maken gewijzigd. Voor 1998 werd een

¹ In het vervolg van dit hoofdstuk wordt de term startersaftrek gehanteerd, omdat deze meer onderscheidend en korter is.

² Zie Tweede Kamer 1995-1996, 24423.

zelfstandige als starter beschouwd, indien deze in één of meer van de drie voorafgaande jaren aan het aangiftejaar geen zelfstandigenaftrek heeft genoten. Vanaf 1998 geldt dat een zelfstandige in aanmerking komt voor de extra aftrek wanneer deze in de vijf voorafgaande jaren aan het aangiftejaar niet meer dan tweemaal recht had op zelfstandigenaftrek.

In theorie zou voor deze wijziging wel in kaart gebracht kunnen worden voor hoeveel starters dat relevant is, maar gelet op de beperkte verschillen laten de beschikbare data dat in de praktijk niet toe. Deze verandering blijft in het vervolg dan ook buiten beschouwing.

8.2 Doelen en doelindicatoren

In de wetteksten zijn geen concrete doelindicatoren gevonden. Op basis van de theoretische relaties tussen faciliteit en doelen zijn de volgende doelindicatoren opgesteld.

Bevorderen ondernemerschap

Het algemene doel 'bevorderen van ondernemerschap' kan hier worden toegespitst op specifiek de groep startende zelfstandigen. In dat kader zijn twee aspecten relevant: (i) het bevorderen van het aantal starters (kwantiteit) en (ii) het bevorderen van het aantal succesvolle starters (kwaliteit). Deze twee aspecten kunnen bijna direct worden vertaald in doelindicatoren: voor (i) geldt de *startersquote* als doelindicator, zijnde de fractie starters in het totaal aantal zelfstandigen. Voor (ii) geldt de *overlevingsfractie* van starters als doelindicator, waarbij de overlevingsfractie gedefinieerd is als het percentage zelfstandigen dat een aantal jaar na de start nog steeds in bedrijf is. Ook kunnen de *zelfstandigenquote* en de *winstontwikkeling* bruikbare indicatoren daarvoor vormen.

Tegemoetkomen aan bereidheid startersrisico te lopen

Belangrijke aspecten van 'het tegemoetkomen aan de bereidheid om startersrisico te lopen' zijn het bereid zijn tot het doen van (risicovolle) investeringen om de onderneming op te zetten, en het bereid zijn om veel uren in de onderneming te stoppen ten koste van eventuele andere werkzaamheden.

De mate van investeringen onder starters kent twee kanten. In de eerste plaats moeten starters bereid zijn om te investeren. Hiervoor kan als doelindicator het *percentage zelfstandigen met startersaftrek dat investeert* worden gehanteerd. In de tweede plaats is de omvang van de investeringen relevant. Als doelindicatoren daarvoor zijn gebruikt het *investeringsniveau* en het *percentage van het extra netto-inkomen als gevolg van de startersaftrek dat als investering of reservering aan de onderneming wordt besteed*.

Waar het gaat om de tijdsbesteding zou in theorie als indicator het aantal uren dat starters aan de onderneming besteden gehanteerd kunnen worden, maar daarover is geen informatie beschikbaar voor eerdere jaren. Dit aspect blijft in het vervolg daarom buiten beschouwing.

tabel 17 Overzicht instrumentspecifieke doelen startersaftrek

<i>Doel(en)</i>	<i>Doelindicatoren</i>
– Ondernemerschap bevorderen	– Startersquote – Zelfstandigenquote – Overlevingsfractie – Winstontwikkeling
– Tegemoetkomen aan bereidheid startersrisico te lopen	– Percentage zelfstandigen met startersaftrek dat investeert – Investeringsniveau – Percentage van het extra netto-inkomen als gevolg van de startersaftrek dat als investering of reservering aan de onderneming wordt besteed
– Verandering eis recht op extra zelfstandigenaftrek	– Geen doelindicator opgesteld

8.3 Doelbereiking

In tabel 18 wordt het gebruik van de startersaftrek weergegeven. Ongeveer 16 procent van de zelfstandigen maakt gebruik van de regeling. In absolute zin gaat het om ruim 130.000 personen in 2002. Omdat men in 3 kalenderjaren van de regeling gebruik mag maken, is dat niet hetzelfde als het aantal starters, nog afgezien van de gestelde eisen.

Het brutobedrag is zoals gesteld voor iedere gebruiker gelijk. Het nettobedrag dat weergegeven is, heeft daarmee een bijzondere betekenis. Per gebruiker bezien heeft het in feite alleen te maken met de hoogte van het belastbaar inkomen (tot en met 2000) of het belastbare bedrag in Box 1 (2001 en 2002) en met de geldende belastingtarieven en -schijfgrenzen. Daar hangt immers het marginale tarief van af. Door het vaste bedrag profiteren gebruikers met een hoog bruto-inkomen (hoog marginaal tarief) het meest van de startersaftrek. Blijkens de tabel heeft dit weinig invloed op het verloop van het gemiddelde nettobedrag.

tabel 18 Aandeel zelfstandigen dat gebruik heeft gemaakt van de regeling en gemiddeld bruto- en nettobedrag per gebruiker

<i>Jaar</i>	<i>Aandeel zelfstandigen</i>	<i>Brutobedrag</i>	<i>Nettobedrag</i>
1998	17%	€ 1.678	€ 647
1999	17%	€ 1.713	€ 667
2000	17%	€ 1.743	€ 668
2001	15%	€ 1.774	€ 651
2002	16%	€ 1.829	€ 691

Bron: EIM, 2005.

Het totale aantal starters ligt jaarlijks rond de 50.000 in de periode rond 2002, zo'n 6 procent van het totale aantal zelfstandigen. Daarmee wordt duidelijk dat veel starters gebruik maken van de regeling: men mag drie jaar gebruik van maken van de startersaftrek, en drie keer het totale aantal starters is maar net meer dan het aantal gebruikers in enig jaar.

Daarmee is echter niet gezegd dat ze dat ook in het jaar (de jaren) direct na de start doen. Sterker nog, er zijn een aantal sterke aanwijzingen¹ dat dit juist niet het geval is:

- Uit de data van de Belastingdienst blijkt dat de gemiddelde winst van de gebruikers van de startersaftrek opvallend hoog is²; deze bedroeg in 2002 bijna 18.000 euro, nog geen 3.000 euro lager dan de gemiddelde winst van overige gebruikers van de zelfstandigenaftrek.
- Uit de telefonische enquête komt naar voren dat van de in 2001 en 2002 gestarte zelfstandigen slechts 40 procent in de periode 2001-2003 gebruik gemaakt heeft van het instrument, terwijl de overgrote meerderheid (80 procent) gemiddeld 25 uur of meer aan de onderneming besteedde en de hele groep aan de leeftijdseisen voldeed. Slechts 23 procent heeft bovendien ook nog werk in loondienst. Een groot gedeelte van de groep had dus, zeker in 2003, aanspraak kunnen maken op de startersaftrek.

Daar staat tegenover dat van de personen die in 2000 startersaftrek opvoerden ongeveer 29 procent geen belasting betaalde. 20 procent heeft er in het betreffende jaar zelfs in het geheel geen fiscaal voordeel van. Dit wordt uiteindelijk nog zeer sterk teruggebracht via verliesverrekening en middeling. Mogelijk speelt voor deze personen een rol dat de startersaftrek alleen in de eerste vijf jaar opgevoerd mag worden. De facto moet men dat dus vanaf het derde jaar doen.

Naast de genoemde verschillen in winstniveau komt uit de bestanden van de Belastingdienst naar voren dat de gebruikers relatief jong zijn (met 37 zijn zij bijna 10 jaar jonger dan de overige gebruikers van de zelfstandigenaftrek). Ruim 60 procent van de groep is tussen 25 en 40 jaar oud. Ook maakt een relatief groot aantal deel uit van een huishouden zonder kinderen en heeft een groep geen geregistreerde partner. Dit stemt overeen met wat men op voorhand zou verwachten.

Uit de resultaten van de telefonische enquête blijkt tot slot dat een ruime meerderheid (70 procent) van de starters (na 1999 gestart met de onderneming) bekend is met de regeling. Meer dan 10 procent geeft aan dat zij niet op de hoogte zijn omdat hun externe adviseur dergelijke zaken regelt. Ook deze regeling wordt in het algemeen beoordeeld als goed en duidelijk.

8.4 Doeltreffendheid

In deze paragraaf wordt voor de onderscheiden doelindicatoren beschouwd in welke mate zij informatie geven over de doeltreffendheid van de zelfstandigenaftrek. Ten aanzien van het bevorderen van ondernemerschap betreft het de indicatoren startersquote, zelfstandigenquote en overleving. Het investeringsniveau is de indicator voor de tegemoetkoming aan het lopen van ondernemersrisico.

Net als bij de zelfstandigenaftrek is bij de meting van de doeltreffendheid van de startersaftrek gebruik gemaakt van andere bronnen dan de Belastingdienst. De bronnen zijn hier, naast de Nationale Rekeningen en de Enquête Beroepsbevolking, de Mutatie-

¹ Er zijn te veel praktische mitsen en maren om nauwkeurig vast te stellen op basis van de beschikbare gegevens in welke jaren na de start de faciliteit gebruikt wordt.

² Zie ook figuur 4 in hoofdstuk 2, waarin het totaal gegenereerde inkomen gerelateerd is aan de leeftijd van bedrijven. In de eerste twee jaar is dat inkomen relatief beperkt.

balans van het Handelsregister^{1,2}. Er is voor de startersaftrek zowel een index in constante prijzen als in lopende prijzen berekend voor de periode 1986-2004 met als basisjaar 1986. De startersquote is bekend voor de hele periode.

8.4.1 Effect van de startersaftrek op de startersquote

Modeluitkomsten

Indien een tijdsdummy wordt toegevoegd (met 1996 als trendbreuk³) wordt een relatie gevonden tussen de startersaftrek en de startersquote. Het model verklaart de startersquote verder uit de loonvoet, de werkloosheidsquote en de natuurlijke logaritme van de nominale startersaftrekindex.

De coëfficiënt voor de loonvoet en de werkloosheidsquote zijn negatief. De verklaring is dat een stijging van de loonvoet het minder aantrekkelijk maakt om zelfstandige te worden (inkomensaspect), terwijl een verandering van de werkloosheidsquote een indicatie is voor de conjunctuur. Een stijging van de werkloosheidsquote is het gevolg van een minder rooskleurige economische situatie, wat starten minder aantrekkelijk maakt.⁴

Het model is significant en heeft een R^2 van 0,74, wat redelijk is. In het model leidt een stijging van de startersaftrekindex⁵ met 10 procentpunten tot een stijging van de startersquote van 1,2 procentpunt. Dit effect is erg groot. Het komt overeen met 9.500 extra starters.

tabel 19 Effecten op de startersquote

<i>factor</i>	<i>regressiecoëfficiënt</i>	<i>P-waarde</i>	<i>tolerantie</i>
Constante	0,21	0,00	
Nominale startersaftrek (LN)	0,24	0,00	0,00
Dummy 1996	-0,10	0,00	0,01
Werkloosheidsquote	-0,003	0,00	0,25
Loonindex per werknemer bedrijven	-0,12	0,00	0,02
$R^2 = 0,740$			
DW = 2,07			

Bron: EIM, 2005.

¹ In de Mutatiebalans worden de redenen benoemd van de in- en uitschrijving. Een starter is een nieuwe zelfstandige onderneming met een nieuwe activiteit. Andere mutaties zijn o.a. nieuwe dochterbedrijven, overnemingen en fusies, algemene opheffingen, faillissementen en verhuizingen van en naar een ander Kamergebied.

² Ook zijn exercities uitgevoerd met gegevens van de Belastingdienst. De gegevens van de Belastingdienst betreffen echter slechts een korte periode: 1998-2002. Met behulp van gegevens van de Belastingdienst kon geen verband worden aangetoond; deze analyses blijven derhalve verder onbesproken.

³ Naast de sterke stijging van de startersaftrek werd in dat jaar de Willekeurige Afschrijving Starters geïntroduceerd. Op basis van het beschikbare materiaal is het niet mogelijk de effecten van beide wijzigingen uit elkaar te halen.

⁴ Volgens de theorie kan van een stijgende werkloosheid ook een (noodgedwongen) impuls uitgaan om ondernemer te worden. Blijkbaar is het negatieve effect groter.

⁵ De coëfficiënten in de tabel kunnen niet rechtstreeks vertaald worden omdat een logaritmische functie gebruikt is.

Robuustheid van het model

De constante en de regressiecoëfficiënten zijn significant op het niveau van 99% betrouwbaarheid. De DW-toets komt uit op 2,07. Er is derhalve vrijwel geen autocorrelatie. De coëfficiënt van de startersaftrek is echter niet stabiel¹. Hoewel een positief effect van de startersaftrek aannemelijk is, is grote voorzichtigheid dan ook geboden met de omvang van het effect.

8.4.2 *Het effect op de zelfstandigenquote*

Modeluitkomsten

In het tweede model wordt de zelfstandigenquote verklaard uit de winstquote, een trend, de werknemersindex en de nominale zelfstandigenquote. Ook dit model geeft met een R^2 van 0,887 een goede fit.

Volgens dit model leidt een verhoging van de startersaftrek met 10 procentpunten tot een verhoging van de zelfstandigenquote met 0,12 procentpunten (10.000 zelfstandigen). Dit aantal ligt net boven het aantal starters. Dit impliceert dat de startersaftrek ook van invloed is op de overlevingsfractie c.q. het aantal opheffingen.²

tabel 20 Effecten op de zelfstandigenquote

<i>factor</i>	<i>regressiecoëfficiënt</i>	<i>P-waarde</i>	<i>tolerantie</i>
Constante	0,157	0,001	
Index nominale startersaftrek	0,012	0,074	0,107
Winstquote	0,168	0,068	0,697
Trend	0,003	0,002	0,044
Werknemersindex	-0,104	0,008	0,053

$R^2 = 0,887$
DW = 1,25

Bron: EIM, 2005.

Robuustheid van het model

In het geschatte model van de zelfstandigenquote zijn de regressiecoëfficiënten van de zelfstandigenaftrek en de winstquote significant op het niveau van 90% betrouwbaarheid. Voor de regressiecoëfficiënten en de constante geldt een betrouwbaarheidsniveau van 95%.

¹ De tolerantiewaarden zijn echter, met uitzondering van de werkloosheidsquote, erg laag (<0,1), wat wijst op een sterke multicollineariteit. Ook de alternatieve toets van de variantie proportie (waarden van bijna 1) wijst hierop.

² De groei van het aantal zelfstandigen wordt primair bepaald door het saldo van starters en opheffingen. Ongeveer 90% van de starters betreft zelfstandigen en 10% dga's. Een startende onderneming met als rechtsvorm eenmanszaak, vennootschap onder firma of maatschap telt ongeveer 1,1 zelfstandigen.

Ofschoon enige voorzichtigheid¹ is geboden bij de hoogte van de coëfficiënt is er duidelijk een positief verband tussen startersaftrek en zelfstandigenquote.

8.4.3 *Het effect op de overlevingsfractie*

Modeluitkomsten

Voor de startersaftrek is verder gekeken naar de effectiviteit van dit instrument op de overlevingsfractie na 1,5 en na 3,5 jaar. We vinden voor de startersquote en de overlevingsfractie na 3,5 jaar geen significante regressiemodellen. Dit is wel het geval voor de overlevingsfractie na 1,5 jaar.

De conclusie die in paragraaf 7.4.2 al werd getrokken wordt bevestigd: de startersaftrek is niet alleen een financiële prikkel om te starten, maar is ook een steun in de rug om de eerste 2 jaar goed door te komen, wat het aantal opheffingen onder starters reduceert. De liquiditeit is een belangrijk knelpunt bij starters.² In de eerste jaren heeft de zelfstandige ondernemer hoge transactiekosten en lage omzetten.³ De startersaftrek is dan een belangrijk steuntje in de rug.

Om ook op langere termijn te overleven spelen blijkbaar andere factoren een steeds grotere rol, zoals de kwaliteit van ondernemerschap en het zich onderscheiden van de concurrenten door innovativiteit en de kwaliteit van het product of de dienst. Gezien het positieve effect op de zelfstandigenquote is de conclusie dat het instrument wel degelijk positief uitwerkt op het aantal zelfstandigen. Voor overleven is de startersaftrek blijkbaar alleen voor de eerste twee jaar cruciaal. Daarna overheersen bij het overleven andere factoren dan bij de starters het geval was. Gezien het positieve effect op de zelfstandigenquote is de conclusie dat het instrument wel degelijk positief uitwerkt op het aantal zelfstandigen (en dus ook op de overlevingsfractie na 3,5 jaar).

In het significante model van de overlevingsfractie na 1,5 jaar wordt de overleving bepaald door de winstquote, de arbeidsproductiviteit per werkende, de werknemersindex, een trend en de reële startersaftrek. Het model heeft met een R^2 van 0,859 een hoge verklaringswaarde. Volgens het model leidt een verhoging van de startersaftrek met 10 procentpunten tot een verbetering van de overlevingsfractie na 1,5 jaar met 0,41 procentpunten.

¹ De DW-toets komt uit op 1,25. Er is vermoedelijk sprake van enige autocorrelatie. De tolerantiewaarde bij de startersaftrek is net voldoende om de hoogte van de coëfficiënt nog betrouwbaar te laten zijn. Bij de trend en de werknemersindex is dat niet het geval, hetgeen wijst op multicollineariteit.

² Zie Stigter (2003).

³ Zie Verhoeven (2004).

tabel 21 Effecten op de overlevingsfractie na 1,5 jaar

<i>factor</i>	<i>regressiecoëfficiënt</i>	<i>P-waarde</i>	<i>tolerantie</i>
Constance	-2,334	0,058	
Winstquote	0,509	0,048	0,49
Trend	-0,013	0,004	0,008
Arbeidsproductiviteit per werkende (LOG)	1,629	0,030	0,013
Werknemersindex	0,180	0,041	0,051
Index startersaftrek	0,041	0,056	0,19

R² = 0,859
DW = 2,20

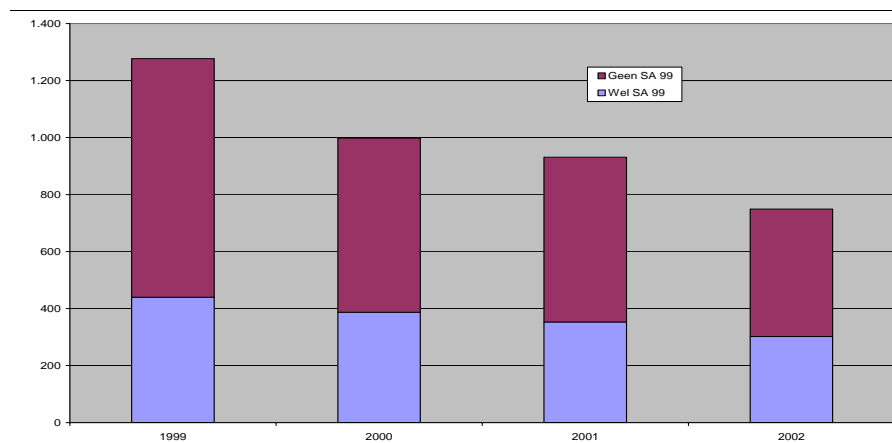
Bron: EIM, 2005.

Robuustheid van het model

In het model van de overlevingsfractie na 1,5 jaar zijn de regressiecoëfficiënt van de zelfstandigenaftrek en de constante significant op het niveau van 90% betrouwbaarheid. Voor de overige variabelen geldt een betrouwbaarheidsniveau van 95%. De DW-toets ligt op 2,2, wat zeer aanvaardbaar is. De tolerantiewaarde bij de startersaftrek is voldoende om de hoogte van de coëfficiënt betrouwbaar te laten zijn. Bij de trend, de arbeidsproductiviteit en de werknemersindex is dat niet het geval, hetgeen wijst op multicollineariteit. Een probleem is verder dat de startersaftrek (in reële termen) in de beschouwde periode slechts éénmaal is gewijzigd. Dit bemoeilijkt het vinden van een verband. Dit aspect kan ook een rol hebben gespeeld bij de mislukte pogingen een relatie te vinden met de overlevingsfractie na 3,5 jaar.

In aanvulling op dit model is in figuur 13, voor de totale groep starters in 1998, het aantal personen weergegeven dat per jaar winst opvoert. Daaruit is af te lezen dat van de groep die in 1999 startersaftrek opvoerde een aanzienlijk groter deel in 2002 ook nog winst opvoert. Dat geldt voor 70 procent van deze groep, tegen iets meer dan 50 procent in de groep die geen startersaftrek opvoerde. Net als de analyse op de relatie tussen startersaftrek en zelfstandigenquote geeft ook dit een aanwijzing dat ook op langere termijn de overlevingskans toeneemt.

figuur 13 Aantal starters 1998 dat winst opvoert in 1999-2002



Bron: EIM op basis van Belastingdienst.

8.4.4 *Het effect van de startersaftrek op het investeringsniveau*

In het vierde model wordt de investeringsindex van bedrijven verklaard uit de index van het voorgaande jaar, de winstquote één jaar vertraagd en de nominale startersaftrek. Ook dit model heeft met een R^2 van 0,961 een hoge verklaringswaarde.

In dit model leidt een toename van de startersaftrek met 10 procentpunt tot een toename van de investeringsindex van alle bedrijven met ongeveer 1,5 procentpunt.

tabel 22 Effecten op de investeringsindex

<i>Factor</i>	<i>regressiecoëfficiënt</i>	<i>P-waarde</i>	<i>tolerantie</i>
Constante	-0,944	0,010	
Investeringsindex 1 jaar vertraagd	0,778	0,000	0,207
Winstquote 1 jaar vertraagd	3,723	0,002	0,689
Index nominale startersaftrek	0,148	0,017	0,227

$R^2 = 0,961$
 $DW = 1,42$

Bron: EIM, 2005.

In het model van de investeringsindex zijn alle regressiecoëfficiënten, alsmede de constante significant op het niveau van 95% betrouwbaarheid. In dit model komt de DW-toets uit op 1,42. De autocorrelatie zal beperkt zijn. De tolerantiewaarden is bij alle variabelen ruim voldoende, zodat multicollineariteit niet van grote invloed is op de hoogte van de coëfficiënten.

8.4.5 *Samenhang tussen de modellen*

De modeluitkomsten van de startersquote, de zelfstandigenquote en de overlevingsfractie zijn met elkaar in lijn. De toename van het aantal zelfstandigen is het gevolg van meer starters en minder opheffingen (door de hogere overlevingskans in de eerste jaren).

De modelspecificatie van de zelfstandigenquote en de investeringsindex lijken erg op die rond de zelfstandigenaftrek. Dit suggereert dat er een sterk verband is tussen de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek. De Pearson correlatiecoëfficiënt bevestigt dit. Deze ligt op 0,889 en is significant bij 99% betrouwbaarheid. Door de sterke intercorrelatie kunnen ze niet samen in een model worden opgenomen.¹

8.4.6 *Winstontwikkeling*

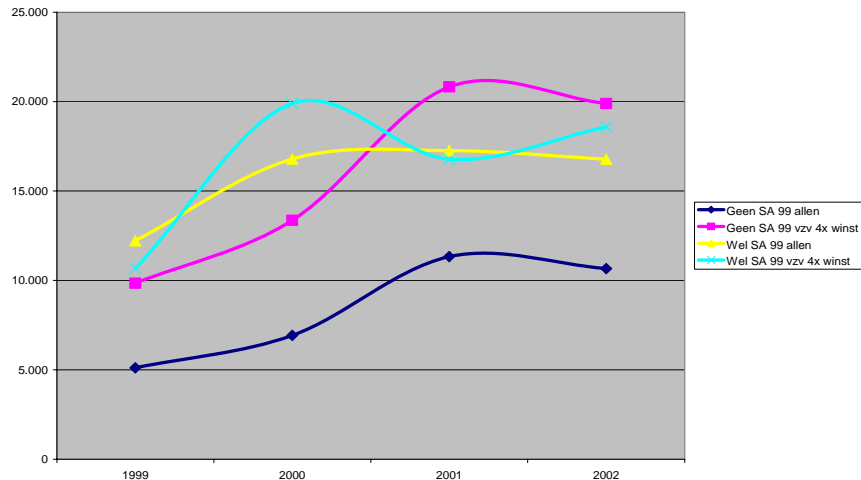
Uit de bestanden van de Belastingdienst is een groep zelfstandigen geselecteerd die in 1998 geen winst noteerde, en dat in 1999 wel deed. Hoewel dat niet helemaal zeker is vast te stellen, bestaat een substantieel deel van deze groep uit starters. In 2000 voerde bijna de helft van hen startersaftrek op.

Binnen de groep is onderscheid gemaakt tussen personen die in 1999 startersaftrek opvoerden en personen die dat niet deden. Als extra onderscheid is bovendien gekeken

¹ Ook de investeringsaftrek en in mindere mate de meewerkaftrek hebben een significante correlatie met de zelfstandigenaftrek (0,838 resp. -0,502). De vergelijking met de zelfstandigenaftrek is daarmee feitelijk een soort herleide vormvergelijking, waarbij de coëfficiënt voor de zelfstandigenaftrek de bijdrage van alle aftrekposten incorporeert.

naar diegenen die in alle jaren in de periode 1999-2002 winst opvoerden. In figuur 14 is de winstontwikkeling voor deze vier groepen weergegeven. Het lijkt waarschijnlijk dat een groep personen die afwisselend wel en geen winst maakt, met grotendeels beperkte winsten, de resultaten voor de totale groep zonder startersaftrek in 1999 sterk beïnvloedt. Wanneer de groep bekeken wordt die in alle jaren winst opvoert, blijkt dat er wel wat verschillen zijn, maar dat er geen aanleiding is om een relatie tussen gebruik van de startersaftrek en winstontwikkeling te veronderstellen. Dat spoort overigens met de aanwijzingen in 7.3 dat veel starters pas enkele jaren na de start de startersaftrek gaan gebruiken.

figuur 14 Winstontwikkeling 1999-2002 (euro's)



Bron: EIM op basis van Belastingdienst.

8.4.7 Percentage zelfstandigen met startersaftrek dat investeert

Allereerst is het van belang op te merken dat er geen bruikbare gegevens zijn over investeringen door starters. Om te achterhalen welk deel van de zelfstandigen met startersaftrek investeringen doet, is daarom de ondernemersenquête ingezet. Hieruit komt naar voren dat van de gebruikers van de startersaftrek ongeveer 84 procent geïnvesteerd heeft in het bedrijf¹. Van alle starters zegt 74 procent dat gedaan te hebben. Het verschil is niet significant. Het investeringsniveau vormde, vanwege de moeilijkheid dit vergelijkbaar uit te vragen, geen onderdeel van de enquête. Een kwart van de zelfstandigen met extra startersaftrek gaf aan dat zonder de startersaftrek de investeringen lager zouden zijn geweest, dan wel geheel achterwege zouden zijn gebleven.

8.4.8 Percentage extra netto-inkomen dat als gevolg van de startersaftrek als investering of reservering aan de onderneming wordt besteed

Als de startersaftrek niet zou hebben bestaan, zou dit volgens de starters zelf vooral impact hebben gehad op de privé-inkomsten. 50 procent van de zelfstandigen die van de regeling gebruik hebben gemaakt, geeft in de telefonische enquête aan dat deze dan minder zouden zijn geweest. Voor bijna een derde van de zelfstandigen zou het

¹ De steekproefcel is beperkt. Het gaat om 32 zelfstandigen, gestart in de jaren 2001-2003 die in die periode tenminste eenmaal van de startersaftrek gebruik hebben gemaakt. Het gebruik van de enquête betekent bovendien dat alleen waarnemingen over 2004 beschikbaar zijn. Het is daarom niet mogelijk deze gegevens in een regressieanalyse te gebruiken.

niet bestaan van de regeling ook gevolgen hebben gehad voor de bedrijfsvoering. Een belangrijk gevolg zou zijn geweest dat het bedrijf in dat geval minder snel zou zijn gegroeid (25 procent). Ongeveer 19 procent geeft te kennen dat het niet bestaan van de startersaftrek geen enkel gevolg zou hebben gehad.

De zelfstandigenaftrek, kleinschaligheidsinvesteringsaftrek, de willekeurige afschrijving starters en de fiscale oudedagsreserve kennen dit doel en deze indicatoren (in ieder geval het investeringsniveau) ook. Daarom is in de telefonische enquête gevraagd: wat had u anders gedaan als u vorig jaar 3.000/6.000 euro minder te besteden had gehad, gespecificeerd onder te verdelen naar: consumeren, sparen, reserveren (bedrijf) en investeren. Dit is reeds in hoofdstuk 5 nader uitgewerkt. De relatieve invloed van de startersaftrek is vanwege de geringe omvang beperkt.

8.5 Doelmatigheid

8.5.1 *Administratieve lasten*

De kosten die verbonden zijn aan de startersaftrek zijn marginaal, zeker in verhouding tot de veel hogere kosten die verbonden zijn aan de gewone zelfstandigenaftrek. De belangrijkste handelingen waar het gaat om administratieve lasten zijn het beoordelen of en het aantonen dat de starter in aanmerking komt voor de regeling.

tabel 23 Administratieve lasten startersaftrek

<i>Regeling</i>	<i>Frequentie</i>	<i>Administratieve lasten per onderneming (in €)</i>	<i>Totale administratieve lasten (in € 1000)</i>
zelfstandigenaftrek	643.900	18,51	10.020
extra zelfstandigenaftrek starters	113.000	3,59	406

Bron: EIM, 2003.

8.5.2 *Knelpunten volgens de Belastingdienst*

Zoals eerder aangegeven, kon de Belastingdienst op het punt van de uitvoeringskosten geen informatie verschaffen. Er zijn echter geen signalen die duiden op een ondoelmatige uitvoering waargenomen. Ook zijn door de Belastingdienst geen problemen aangegevoerd op het terrein van de startersaftrek, anders dan de statusproblematiek en het urencriterium, die al bij de zelfstandigenaftrek aan de orde geweest zijn.

8.5.3 *Mening externe adviseurs over de startersaftrek*

De geïnterviewde externe adviseurs geven aan dat het een goede, duidelijke regeling is, die beperkt stimulerend is omdat het aftrekbedrag relatief gering is. Het is fiscaal niet onaantrekkelijk maar is secundair in de beslissing om te starten.

8.6 Algemene geschiktheid en relevantie

Zelfstandigen, hun externe adviseurs en hun belangenbehartigers geven aan dat de startersaftrek een zinvol instrument is. Dat hangt ook samen met de eenvoud; in aanvulling op de zelfstandigenaftrek vergt het verkrijgen van startersaftrek zeer weinig inspanning. Er wordt in vrij groten getale gebruik gemaakt van de regeling, ondanks het verhoudingsgewijs beperkte bedrag dat kan worden afgetrokken.

Waar het gaat om het ondersteunen starters in de eerste jaren na de start is er wel wat reden tot twijfel naar voren gekomen. Zo geeft 50 procent van de gebruikers aan dat het wegvallen van de startersaftrek vooral invloed zou hebben gehad op hun consumptie. Ook zijn er sterke aanwijzingen dat veel starters pas na enkele jaren gebruik gaan maken van de startersaftrek.

8.7 Conclusie

Het is duidelijk dat de startersaftrek, gericht op het stimuleren van het ondernemerschap en het bevorderen van de bereidheid van de zelfstandige om startersrisico te lopen, succesvol is in termen van doelbereik en doelmatigheid. Er wordt veel van de regeling gebruik gemaakt, en de kosten van de uitvoering zijn beperkt, zowel voor de overheid als voor de zelfstandigen.

Het is daarentegen moeilijk een eenduidige conclusie te trekken met betrekking tot de doeltreffendheid van de startersaftrek. Uit het onderzoek komen zowel positieve als negatieve signalen naar voren, die niet goed afgewogen kunnen worden. Er moet dan ook worden volstaan met het samenvattend weergeven van deze signalen.

Positieve signalen voor de doeltreffendheid van de startersaftrek:

- Er wordt veel gebruik gemaakt van de regeling.
- Uit de econometrische analyses komt een positief effect van de startersaftrek op het aantal starters en een negatief effect op het aantal opheffingen naar voren, tot uitdrukking komend in een hogere overlevingsfractie in de eerste 1,5 jaar. Deze positieve effecten komen mede tot uitdrukking in een hogere zelfstandigenquote.
- Ook blijkt de econometrische analyse is er een positieve impact op de totale macro-economische bedrijfsinvesteringen.
- Zelfstandigen, hun externe adviseurs en hun belangenbehartigers geven aan dat de startersaftrek een zinvol instrument is.
- Uit de telefonische enquête onder ondernemers volgt eveneens een positief effect op de investeringen: ruim een kwart van de starters met startersaftrek geeft aan dat de startersaftrek van invloed is op het investeringsniveau.

Negatieve signalen voor de doeltreffendheid van de startersaftrek:

- De sterke indruk bestaat dat veel starters de startersaftrek pas na enkele jaren gaan gebruiken.
- Uit de econometrische analyses komt geen effect van de startersaftrek op de overlevingsfractie na 3,5 jaar naar voren.
- Het bedrag per zelfstandige is dermate laag dat effecten bij voorbaat twijfelachtig zijn.
- Volgens de externe adviseurs speelt de startersaftrek geen rol in de beslissing om te gaan starten.

9 Fiscale oudedagsreserve

De fiscale oudedagsreserve, kortweg FOR, is in het leven geroepen om voor zelfstandigen de mogelijkheid te creëren om binnen hun onderneming te sparen voor de oude dag. Analoog aan de situatie die geldt voor werknemers wordt pas afgerekend als de gelden uiteindelijk uitgekeerd worden, of zoveel eerder als blijkt dat de reservering niet voor de oudedag gebruikt kan of mag worden. Het budgettaire belang van de FOR is aanzienlijk; in 2004 bedroeg dit 225 miljoen euro. Het betreft hier het bedrag horend bij de reserveringen die uiteindelijk niet omgezet worden in een lijfrente.

De opzet van dit hoofdstuk is vergelijkbaar met die van de eerdere hoofdstukken. Eerst wordt de huidige vormgeving van de FOR beschreven en vervolgens kort de ontstaansgeschiedenis. Daarna worden de wijzigingen in de onderzoeksperiode (1998-2003) gedetailleerd uitgewerkt. Vervolgens wordt paragraafsgewijs stilgestaan bij de zes aangegeven evaluatieaspecten. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte paragraaf met conclusies. Waar relevant wordt verwezen naar eerdere hoofdstukken om herhalingen te voorkomen.

9.1 Beschrijving faciliteit

9.1.1 *Huidige vormgeving fiscale oudedagsreserve*

Het Nederlandse stelsel voor de oudedagvoorziening rust op drie pijlers: AOW, ondernemings- en bedrijfstakpensioenen en lijfrenten. Tot een vastgelegd maximum kan belastingheffing over het opgebouwde pensioen worden uitgesteld tot het moment van uitkering. De FOR is in het leven geroepen om voor zelfstandigen de mogelijkheid te creëren om binnen hun onderneming te sparen voor de oude dag.

De fiscale oudedagsreserve (FOR) maakt het voor zelfstandigen mogelijk om - fiscaal begeleid - binnen hun eigen onderneming te sparen met het oog op hun oude dag. Zelfstandigen kunnen jaarlijks een bedrag reserveren waarover ze voorlopig geen belasting hoeven te betalen. Door de belastingheffing over een deel van de winst uit te stellen kan vermogen voor de oude dag worden gespaard en kan dit vermogen in de onderneming worden aangewend.

Een zelfstandige kan in 2004 12% van de winst aan de reserve doteren, met een maximum van € 10.799, indien hij/zij gebruik maakt van de zelfstandigenaftrek. Dit betekent onder meer dat moet worden voldaan aan het urencriterium. De stand van de opgebouwde oudedagsreserve moet worden vermeld op de balans in de jaarstukken van de onderneming.

Als er in een bepaald jaar verlies wordt gemaakt, kan geen bedrag aan de oudedagsreserve worden toegevoegd. Wanneer er een afname van de FOR plaatsvindt, wordt afgerekend met de Belastingdienst. Als de lijfrente gericht is op oudedagsuitkeringen is daarbij sprake van een samenloop met de regels aangaande de pensioenvoorziening. Voor zelfstandigen kan verder de stakingsvrijstelling in dat verband een rol spelen. De wet geeft verder de mogelijkheid om een lijfrente als (deel van de) betaling bij een overname te gebruiken.

In het huidige systeem moet bij het bepalen van een pensioentekort een jaarruimte en reserveringsruimte vastgesteld worden. Deze vaststelling gebeurt door werknemers en zelfstandigen op analoge wijze, waarbij voor werknemers gecorrigeerd wordt voor de opbouw van pensioenrechten en bij zelfstandigen voor de FOR-opbouw. Verder geldt de eis dat de omvang van de oudedagsreserve na dotatie niet boven het ondernemingsvermogen mag stijgen aan het eind van het kalenderjaar.

De FOR wordt voor ieder persoonlijk opgebouwd. Dat betekent dat de partner van de zelfstandige afzonderlijk een oudedagsreserve kan opbouwen, mits deze door de Belastingdienst ook als zelfstandige wordt beschouwd en aan het urencriterium voldoet.

9.1.2 *Ontstaansgeschiedenis fiscale oudedagsreserve*

De FOR is op 1 januari 1973 in werking getreden. Tot 1998 zijn er geen grote wijzigingen geweest.

9.1.3 *Wijzigingen in de onderzoeksperiode*

Voor het analyseren van de consequenties van deze wijziging is geen datamateriaal beschikbaar. Deze wijziging blijft in het vervolg dan ook grotendeels buiten beschouwing.

Invoering urencriterium fiscale oudedagsreserve

Vanaf 1998 geldt dat pas aan de FOR mag worden gedoteerd als in hetzelfde jaar voldaan is aan de criteria voor de zelfstandigenaftrek. Voor wijzigingen in deze criteria zij verwezen naar paragraaf 4.1.

Verplichte afrekening fiscale oudedagsreserve afgeschaft

Met ingang van 1998 is de verplichte afrekening over de oudedagsreserve die het ondernemingsvermogen overtreft, afgeschaft. Daarmee hoeven zelfstandigen niet meer te vrezen voor belastingbetaling over (een deel van) de oudedagsreserve in verliesjaren. Ook is het maximale reserveringspercentage verhoogd naar 12 procent; het was voor die tijd 10 en 11,5 procent over twee schijven.

Toevoeging fiscale oudedagsreserve niet meer automatisch

In 1998 is de automatische toevoeging aan de oudedagsreserve komen te vervallen. Vanaf 1998 moet om toevoeging worden verzocht bij de fiscus. Daarvoor werd in principe automatisch toegevoegd, tenzij de zelfstandige verzocht om toevoeging achterwege te laten.

Verplichte opname FOR op de balans

De werkgroep Oort II signaleerde dat in de praktijk veel zelfstandigen zich niet bewust zijn van de fiscale claim die op de FOR rust¹. Het gevaar bestaat dat de zelfstandige de uitgespaarde belasting consumptief aanwendt dan wel dat het bedrag in economisch slechte tijden wordt opgesoupeerd, terwijl de verplichting in de toekomst blijft bestaan. Voorts kan het zijn dat bij bedrijfsoverdracht de overnamesom pas later wordt uitgekeerd, terwijl er bij de fiscus moet worden afgerekend. Om het bewustzijn van zelfstandigen op dit punt te vergroten, pleitte de werkgroep ervoor om de oudedagsreserve

¹ Werkgroep Evaluatie en herziening fiscale tegemoetkomingen en faciliteiten voor ondernemers, 1998.

verplicht op de balans te laten opnemen. Dat is geregeld in de Wet IB 2001. Tot 2001 werd de FOR extracomptabel bijgehouden en kwam hij derhalve niet op de balans voor.

FOR ondergebracht onder oudedagsparaplu

In de Wet IB 2001 zijn de fiscale regels voor de aftrek van premies voor lijfrenten van een pensioentekort sterk gewijzigd. In het huidige systeem moet bij het bepalen van een pensioentekort een jaarruimte en reserveringsruimte vastgesteld worden. Het tranchesysteem is afgeschaft.

Introductie Box 1

Een andere wijziging in de Wet IB 2001 betreft Box 3. Met de introductie van Box 3 in 2001 wordt moet er 1,25% vermogensrendementsheffing worden betaald over het aan de onderneming onttrokken vermogen. Dit is het geval als de ondernemer de FOR-opbouw op een privé-spaarrekening zet of belegt.

9.2 Doelen en doelindicatoren

Evenals bij de zelfstandigenaftrek zijn in de wetteksten en beleidsdocumenten geen concrete doelindicatoren gevonden. Op basis van de achtergrond van het instrument zijn de volgende doelindicatoren opgesteld. Er is erg weinig informatie over de FOR beschikbaar. Daarom wordt veelal vooral gekeken naar de mening van ondernemers. In het algemeen geldt dan ook dat het beschikbare datamateriaal geen kwantitatieve analyses van tijdreeksen toelaat. De enquêtegegevens zijn immers alleen waargenomen in 2004.

Opbouw van een pensioenvermogen

De FOR heeft als doelstelling om zelfstandigen de mogelijkheid te bieden een pensioenvermogen op te bouwen. Het *aantal gebruikers* is daarvoor een geschikte doelindicator. Bepalend voor de vraag of er daadwerkelijk voor de oude dag een vermogen wordt opgebouwd, is of het FOR-vermogen daadwerkelijk omgezet zal worden in een lijfrente. Als doelindicator wordt het *percentage FOR-gebruikers dat daadwerkelijk van plan is om dit vermogen bij bedrijfsbeëindiging om te zetten in een lijfrente* gehanteerd.

Bijdragen aan de financiering van de onderneming

Er kan alleen maar een bedrag aan de FOR worden toegevoegd als het ondernemingsvermogen toereikend is. Een doelstelling van de FOR is te voorkomen dat er geld aan de onderneming onttrokken moet worden voor de opbouw van een pensioen. Het voordeel op korte termijn van de FOR is dat de zelfstandige een rentevoordeel heeft, alsmede een liquiditeitsvoordeel. De ondernemer hoeft geen geld aan de onderneming te onttrekken. Het extern opbouwen van een pensioen leidt in vergelijking met de FOR tot een aantasting van het eigen vermogen.¹

Doelindicator is het *percentage zelfstandigen dat aangeeft dat de financiering van hun onderneming gunstig beïnvloed wordt door de mogelijkheid om een FOR op te bouwen*.

¹ Sinds de invoering van Box 3 is het fiscaal bij lagere rendementen al voordelig om geld aan de onderneming te onttrekken (zie hiervoor voorbeeld 2 in paragraaf 8.3). Vanaf een rendement van ongeveer 3% bruto is het nettorendement op het door de ondernemer in het bedrijf geïnvesteerde vermogen hoger naarmate het aandeel van het vreemd vermogen hoger is. Hier staat tegenover dat de solvabiliteit verslechtert, waardoor het steeds moeilijker wordt om vreemd vermogen aan te trekken.

Verplichte opname FOR op de balans

Om de opgevolgde aanbeveling van de werkgroep Oort te evalueren moet het effect van de verplichte opname van de FOR op de balans worden vastgesteld. Het doel van deze wijziging is het vergroten van het bewustzijn onder zelfstandigen van de fiscale claim van de FOR. Als doelindicator kan hier gekeken worden naar het *percentage zelfstandigen dat zich bewust is van de fiscale claim*, dat gebruik maakt van de FOR. Een effectmeting is daarmee niet mogelijk.

In tabel 24 wordt een overzicht gegeven van doelen en bijbehorende doelindicatoren voor de FOR.

tabel 24 Overzicht instrumentspecifieke doelen FOR

<i>Doel(en)</i>	<i>Doelindicatoren</i>
– Opbouw van een pensioenvermogen	– Percentage en aantal zelfstandigen dat gebruik maakt van de FOR – Gemiddelde jaarlijkse toevoeging aan de FOR – Percentage zelfstandigen dat voornemens is om de FOR bij bedrijfsbeëindiging om te zetten in een lijfrente
– Bijdragen aan financiering onderneming	– Percentage zelfstandigen dat aangeeft dat de FOR gunstig is voor de financiering van de onderneming
– Verplichte opname FOR op de balans	– Percentage zelfstandigen dat zich bewust is van de fiscale claim

9.3 Doelbereiking

Het gebruik en de effecten van de FOR zijn moeilijk vast te stellen. Omdat in 2001 de wetgeving gewijzigd is, wordt de toevoeging aan de FOR niet langer waargenomen op het IB-formulier, wel op de balans. Dat betekent dat slechts tot en met 2000 deze informatie gepresenteerd kan worden. Daar komt bij dat netto-effect en budgettair belang alleen zijn vast te stellen als bekend is welk deel van de opgebouwde FOR niet wordt omgezet in een lijfrente. Dat is weliswaar wel bekend (tot en met 2000), maar voor een subpopulatie van zelfstandigen die zeer sterk verschilt van de groep die in de onderzoeksperiode FOR opbouwt. Het gaat immers om eerder opgebouwde bedragen. Het is niet te achterhalen welk deel van de FOR over eerder opgebouwde bedragen wel is omgezet in een lijfrente; de FOR stond in die periode nog niet op de balans. Een zinvolle vergelijking tussen groepen is daarmee in de praktijk niet mogelijk.

Zoals aangegeven, is in 1998 een aantal veranderingen doorgevoerd. Dat verklaart waarschijnlijk de mutaties in zowel gebruik als toegevoegd bedrag.

tabel 25 Gebruik en brutobedragen toevoeging aan FOR (euro's)

<i>Jaar</i>	<i>Aandeel zelfstandigen</i>	<i>Brutobedrag toevoeging FOR</i>
1996	31%	3.040
1997	35%	2.910
1998	24%	3.500
1999	25%	3.710
2000	24%	3.850

Bron: EIM op basis van CBS.

Het Ministerie van Financiën heeft het budgettair belang van de FOR over 2004 op 225 miljoen euro geraamd. Nogmaals zij gesteld dat het hier gaat om het deel van de FOR dat uiteindelijk niet wordt omgezet in een lijfrente. Het overige deel betreft in feite een gelijkshakeling van de fiscale behandeling van zelfstandigen en werknemers wat betreft de pensioenvoorziening. Dat wordt niet gezien als belastinguitgave. Het totaal aan toevoegingen ligt in de orde van grootte van 700 miljoen euro.

De regeling 'Fiscale Oudedagsreserve' (FOR) wordt door de meeste gebruikers in de telefonische enquête als goed en duidelijk beoordeeld. Bijna 10 procent vindt de regeling onduidelijk. Een kwart heeft geen mening en verwijst naar een externe adviseur die deze zaken regelt. Voor beide percentages geldt dat zij hoog zijn in vergelijking met dezelfde gegevens voor andere instrumenten. Dat wijst erop dat deze materie voor veel zelfstandigen moeilijk te begrijpen is.

Wie maken er nu gebruik van de FOR? Uit de telefonische enquête komt naar voren dat het vooral om fulltime zelfstandigen gaat die geen werk in loondienst verrichten. Ongeveer 30% had een winst over 2003 die hoger lag dan 57.000 euro.

Belastingbesparingen opbrengst van sparen en beleggen

Een deel van de zelfstandigen bouwt via de FOR wel een oudedagsreserve op, maar is niet van plan om bij het staken van de onderneming een lijfrente aan te kopen. Zij kiezen ervoor om bij het staken van de onderneming met de fiscus af te rekenen.

De vraag komt op of het aantrekkelijk is, om gebruik te maken van de FOR en vervolgens jaarlijks de uitgespaarde belasting op de bank te zetten (sparen) of te beleggen. Op dat moment is het van belang wat de zelfstandige uiteindelijk heeft gespaard.

Houdt de zelfstandige het uitgespaarde geld binnen zijn bedrijf, dan hoeft hij hierover geen vermogensrendementsheffing (Box 3) te betalen. Hij mag dan hopen dat zijn bedrijfsvermogen voldoende is gegroeid om de belastingclaim te kunnen betalen. In de alternatieve situatie zet de zelfstandige ondernemer de FOR-toevoeging, dan wel de uitgespaarde belasting, op de bank of belegt hij. In dat geval moet hij hier jaarlijks 1,2% belasting over betalen (ervan uitgaande dat de vrijstelling al volledig is benut). Met de bedragen die jaarlijks op de spaar- dan wel beleggingsrekening worden gezet,

wordt te zijner tijd de toekomstige belastingclaim betaald. Het bedrag dat hij na het betalen van de belastingclaim over houdt, is zijn rendement.¹

Het is van de volgende omstandigheden afhankelijk of er voldoende middelen aanwezig zijn om af te rekenen:

- 1 de hoogte van het belastingtarief waartegen afgetrokken kan worden
- 2 de hoogte van het belastingtarief waartegen afgerekend moet worden
- 3 de hoogte van de vermogensrendementsheffing
- 4 het gerealiseerde jaarlijkse rendement op het spaargeld en de belegging
- 5 de looptijd.

Veel zelfstandige ondernemers zullen de FOR-toevoeging van de belasting kunnen aftrekken tegen het tarief van 42%, maar moeten er rekening mee houden dat er later bij beëindiging van het bedrijf tegen 52% moet worden afgerekend. In dat jaar komt immers een groot bedrag vrij (stakingswinst). Dat betekent concreet dat het gereserveerde bedrag zoveel rendement moet opleveren dat dit tariefnadeel wordt goedge maakt. Afhankelijk van de wijze waarop het gereserveerde bedrag wordt ingezet (binnen of buiten de onderneming) kan daarbij ook de vermogensrendementsheffing in Box III een rol spelen.

Dit leidt tot de volgende logisch beredeneerde conclusies:

- Het is voor jongere ondernemers aantrekkelijker om FOR te doteren dan voor ouderen. Het gereserveerde bedrag heeft voor hen meer tijd om het tariefnadeel goed te maken. Of het geld binnen of buiten de onderneming wordt ingezet maakt daarbij weinig verschil.
- De FOR inzetten binnen de onderneming is alleen zinvol wanneer dat ook daadwerkelijk rendement oplevert. In het algemeen komt dat erop neer dat het geld aangewend zou moeten worden voor investeringen. Het rendement van de investering moet dan zo hoog zijn dat het tariefnadeel wordt goedge maakt. Het is ook mogelijk dat met de FOR de verhouding vreemd vermogen/eigen vermogen wordt verbeterd, waardoor (goedkoper) vreemd vermogen verkregen kan worden.

Wanneer de FOR wordt ingezet buiten de onderneming moet het geld een hoger rendement opleveren dan het tariefverschil en eventueel de vermogensrendementsheffing. Het rendement op een spaarrekening is de laatste jaren beperkt. Enkele uitzonderingen daargelaten, is het rendement niet veel hoger dan 3%. Op beleggen zijn hogere opbrengsten te behalen, maar hier staan aanzienlijke risico's tegenover. De laatste 10 jaar bedroeg het rendement op aandelen ca. 6% per jaar. Door de te betalen vermogensrendementsheffing, is het gemiddelde jaarlijkse netto rendement bij 3% slechts 1,8% en bij 6% 4,8%.

Enkele voorbeelden geven een idee van de te behalen nettorendementen.

¹ De vraag is wel wat hier het voordeel van is. Als de ondernemer het geld uit de onderneming haalt, dan kan hij, om voor de korte termijn een belastingbesparing te realiseren, net zo goed jaarlijks een lijfrente kopen. Zolang de ondernemer een pensioentekort heeft kan hij immers de lijfrentepremie aftrekken.

Voorbeeld 1

Een ondernemer die tien jaar lang een FOR-afrekening opvoert van € 6.000, bespaart jaarlijks € 2.520 belasting bij een tarief van 42%. Hij kan het totale bedrag voor de onderneming niet missen. Hij zet derhalve alleen het belastingvoordeel op een spaarrekening c.q. hij belegt.¹ Bij een bruto jaarlijks rendement van 3% (= netto 1,8% in verband met de vermogensrendementsheffing²), heeft de ondernemer na 10 jaar netto € 27.834 gespaard. Bij een brutorendement van 6% (= netto 4,8%) is dat netto € 32.909. Na tien jaar lang een afrekening van € 6.000 te hebben opgevoerd, heeft hij bij een tarief van 52% een belastingclaim opgebouwd van € 31.200. Pas met een relatief hoog rendement van 6% kan de ondernemer aan deze belastingclaim voldoen.

Hier staat tegenover dat de ondernemer in feite jaarlijks € 3.580 in de onderneming laat, waarmee hij een bedrijfsrendement realiseert. Uitgaande van 3% rendement levert dit na 10 jaar nog eens netto € 3.107 op en bij 6% brutorendement netto € 6.825. Had de ondernemer 3% brutorendement op sparen en 3% bedrijfsrendement, dan heeft hij in totaal onvoldoende rendement behaald om aan de belastingclaim te voldoen. Had de ondernemer bruto 3% spaarrendement en 6% bedrijfsrendement, dan heeft hij uiteindelijk een nettovoordeel van € 3.459. Had hij ook 6% brutorendement op beleggen, dan loopt het voordeel op tot € 8.534.

Voorbeeld 2

De ondernemer kan er ook voor kiezen, als hij daartoe de mogelijkheid heeft, het gehele brutobedrag aan de onderneming te onttrekken en te sparen of beleggen. Het gebruik van de FOR is dan een alternatief voor het kopen van een lijfrente. Dit kost de ondernemer netto € 3.480 per jaar, ofwel € 34.800 over een periode van 10 jaar. Na 10 jaar is het vermogen uit Box 3 (exclusief vrijstelling) aangegroeid tot € 66.273 bij een brutorendement van 3% en tot € 78.355 bij een brutorendement van 6% per jaar. In beide gevallen gaat hier bij een marginaal tarief van 52% een belastingheffing af van € 31.200. Er resteert dan een rendement van € 273 (=0,1% per jaar) c.q. € 12.355 (=3,1% per jaar). Vanaf een brutorendement van circa 3% bruto heeft de ondernemer er in het voorbeeld iets aan.

Voorbeeld 3

De ondernemer kan er ook voor kiezen om het belastingvoordeel aan te wenden ter financiering van zijn onderneming. Uit fiscaal oogpunt is dit bij iets hogere rendementen minder gunstig dan gebruik te maken van box 3. De ondernemer hoeft dan jaarlijks geen vermogensrendementsheffing betalen, maar moet wel jaarlijks inkomstenbelasting betalen over het rendement. Bij een brutorendement van 3%, maakt hij een nettorendement van 1,75% (in verband met de 42% inkomstenbelasting). Bij een brutorendement van 6%, maakt hij een nettorendement van 3,48%. Voegt de ondernemer ook hier jaarlijks € 6.000 aan de FOR toe, dan 'kost' het de ondernemer ook hier jaarlijks € 3.480, dus € 34.800 na 10 jaar. Bij een brutorendement van 6% resteert na een marginaal tarief van 42%, jaarlijks na de FOR-afrekening een nettorendement van 1,8%. De opbrengst is in dit geval lager dan in voorbeeld 2. Bij een brutorendement van 3% is de netto-opbrengst negatief.

¹ We gaan er dus van uit dat de ondernemer alleen het belastingvoordeel op de spaarrekening zet, dan wel belegt. Hij onttrekt op deze wijze geen geld aan de onderneming.

² Exclusief vrijstelling.

Als er langere looptijden dan tien jaar gekozen worden, pakken de berekeningen gunstiger uit. Als de looptijd maar lang genoeg is, zal er altijd een moment zijn dat het totale rendement voldoende is om aan de belastingclaim te voldoen.

De voorbeelden laten zien, dat het bij gelijk rendement voordeliger is om het geld aan de onderneming te onttrekken. Wel moet de ondernemer het geld voor zijn bedrijf kunnen missen. Ondernemers zullen bij hun beslissing om gebruik te maken van de FOR er evenwel veelal van uitgaan dat het rendement op het in het bedrijf geïnvesteerde vermogen hoger zal liggen dan bij externe belegging realiseerbaar is.

9.4 Doeltreffendheid

Percentage en aantal zelfstandigen dat gebruik maakt van de FOR

Zoals al in de vorige paragraaf naar voren gekomen is, maakte in 2000 ongeveer een kwart van de zelfstandigen gebruik van de FOR, in die zin dat ze een toevoeging aan de FOR deden in dat jaar. Het betreft ruim 190.000 personen. Het totale gebruik ligt waarschijnlijk iets hoger omdat een deel van de zelfstandigen die de FOR benutten in dat jaar (zoals steeds) geen dotatie kon doen.

Uit de gepresenteerde cijfers blijkt overduidelijk dat de invoering van de eis dat voldaan moet zijn aan de eisen van de zelfstandigenaftrek van grote invloed geweest is op het aantal gebruikers. Tussen 1997 en 1998 is het aandeel van de zelfstandigen dat een toevoeging aan de FOR gedaan heeft, gezakt van 35 naar 24 procent.

Gemiddelde jaarlijkse toevoeging aan de FOR

Zoals ook al in de vorige paragraaf is aangegeven, bedroeg de gemiddelde toevoeging in 2000 ruim 3.800 euro. Dat ligt ruim onder het vastgestelde maximum van bijna € 10.000 in dat jaar. Omdat dat maximum pas bereikt kan worden bij een winst van bijna € 80.000 en pensioenpremies bovendien in mindering gebracht worden, is dat niet vreemd. Slechts een beperkt deel van de zelfstandigen bereikt een dergelijk winstniveau.

Percentage zelfstandigen dat bij bedrijfsbeëindiging de FOR geheel of gedeeltelijk omzet in een lijfrente

De beschikbare gegevens van de Belastingdienst en het CBS bevatten niet voldoende informatie om een duidelijk beeld te geven van het percentage dat bij bedrijfsbeëindiging de FOR geheel of gedeeltelijk omzet in een lijfrente. Uit de telefonische enquête komt naar voren dat een meerderheid van de gebruikers (54 procent) niet weet of ze na de beëindiging van het bedrijf de fiscale oudedagsreserve om zal zetten in een lijfrente. Krap 40 procent zegt van wel.

Het feit dat op een na alle gebruikers aangeven zich bewust te zijn van de fiscale claim, en een ruime meerderheid aangeeft er zeker van te zijn dat bij beëindiging voldoende middelen overblijven om hetzij een lijfrente aan te schaffen, hetzij af te rekenen met de fiscus, duidt er waarschijnlijk vooral op dat zelfstandigen niet op die manier met de toekomst bezig zijn, of dat (voorlopig) volledig aan hun externe adviseurs overlaten.

Percentage zelfstandigen dat aangeeft dat de FOR gunstig is voor de financiering van de onderneming

Het aantal zelfstandigen dat gebruik maakt van externe financiering voor de onderneming (bijvoorbeeld een banklening of onderhandse lening) is ongeveer gelijk verdeeld

tussen de groepen zelfstandigen die wel/geen gebruik maken van de FOR, zo blijkt uit de telefonische enquête. Degenen die gebruik maken van externe financiering denken niet dat de aanwezigheid van een fiscale oudedagsreserve invloed heeft op de mogelijkheden om zo'n lening te verkrijgen. Slechts een enkeling denkt dat dit wel het geval is. Zij denken dan vooral dat de fiscale oudedagsreserve het makkelijker maakt om een lening te verkrijgen. Immers bij het jaarlijks aankopen van een lijfrente zou het totale bedrijfsvermogen lager zijn geweest.¹

In hoeverre het extern opbouwen van een pensioen (via een lijfrente dan wel via zelf beleggen) zou leiden tot liquiditeitsproblemen is niet bekend.

Percentage zelfstandigen dat zich bewust is van de fiscale claim

Nagenoeg iedere zelfstandige die gebruik maakt van de FOR is zich ervan bewust dat hij/zij bij het opnemen van de fiscale oudedagsreserve, hierover alsnog belasting moet afdragen. Ook is het merendeel van de zelfstandigen (61%) van mening dat er op het moment dat men met de onderneming stopt of deze verkoopt, voldoende liquide middelen aanwezig zijn om aan de belastingverplichting te voldoen en om eventueel een lijfrente te kunnen kopen.

9.5 Doelmatigheid

9.5.1 Administratieve lasten

tabel 26 Administratieve lasten Fiscale Oudedagsreserve

<i>Regeling</i>	<i>Frequentie</i>	<i>Administratieve lasten per onderneming (in €)</i>	<i>Totale administratieve lasten (in € 1.000)</i>
FOR			10.293
wv. bepaling wel/geen dotatie	553.330	16,00	8.856
wv. bepaling van de ten laste van de winst gekomen premies voor bedrijfs/beroepspensioenregeling	14.232	2,48	35
wv. bepaling overname van vermelding oudedagsreserve van ander (geruisloze overdracht/voortzetting)	1.251	4,31	5
wv. vermelding bedrag van binnenlands ondernemersvermogen (eventueel afrekenen)	402.791	3,29	1.326
w.v. vermelding bedrag aan lijfrentepremies voor onbelaste afnemingen van de oudedagsreserve	2.158	3,19	7
wv. vermelding eventueel andere afnemingen van de oudedagsreserve	21.917	2,92	64

Bron: EIM, 2003.

¹ Het geringe aantal ondernemers dat aangeeft dat de FOR gunstig is voor het aantrekken van vreemd vermogen hoeft niet te verbazen. Sinds 2001 staat de FOR op de balans, zodat het voor de externe financiers duidelijker is dat er een fiscale claim ligt.

In totaal beslaan de administratieve lasten die volgen uit de FOR voor alle zelfstandigen tezamen ruim 10 miljoen euro. Afgezet tegen het budgettair belang van ongeveer 221 miljoen euro is dat vrij aanzienlijk. In dit geval is het echter reëler om een vergelijking te maken met het totaal gedoteerde bedrag op jaarbasis. In 2004 was dat ongeveer 700 miljoen euro. Zo bezien is de omvang van de administratieve lasten van de FOR beperkt.

9.5.2 *Knelpunten volgens de Belastingdienst*

Zoals eerder aangegeven kon de Belastingdienst op het punt van de uitvoeringskosten geen informatie verschaffen. Er zijn echter geen signalen waargenomen die duiden op een ondoelmatige uitvoering. Ook zijn door de Belastingdienst geen problemen aangegevoerd op het terrein van de FOR.

9.5.3 *Mening externe adviseurs over de FOR*

Van de FOR zijn de externe adviseurs niet erg gecharmeerd. Men ziet nogal wat mogelijke problemen; de adviseurs zijn relatief veel tijd kwijt aan het doornemen van de FOR met hun klanten.

9.6 Algemene geschiktheid en relevantie

De FOR biedt een liquiditeits- en rentevoordeel aan zelfstandigen. Het is vooral van belang voor (beginnende) zelfstandigen die het geld niet kunnen missen om (jaarlijks) een lijfrente te kopen. Daarmee voldoet de FOR nog steeds aan een behoefte. Het feit dat circa 25% van de zelfstandigen gebruik maakt van de FOR geeft dat ook aan.

9.7 Conclusie

Een belangrijk doel van de FOR is zelfstandigen de mogelijkheid te bieden om binnen het bedrijf fiscaal vriendelijk een pensioen op te bouwen. Ongeveer een kwart van de zelfstandige ondernemers gebruikt de FOR voor het opbouwen van een pensioen. De gemiddelde jaarlijkse toevoeging aan de FOR blijft met € 3.800 duidelijk onder het gestelde maximum.

De keuze van een zelfstandige om al dan niet gebruik te maken van de FOR zal, behalve door het liquiditeitsvoordeel voor de korte termijn, ook zijn ingegeven door zijn ideeën omtrent het verwachte rendement uit het in de onderneming geïnvesteerde vermogen in vergelijking met het onttrekken van het vermogen aan het bedrijf voor beleggen of sparen elders. Het instrument is op de lange termijn voor de doorsnee-ondernemer alleen aantrekkelijk indien het alternatief, het geld aan de onderneming onttrekken, naar zijn verwachting minder oplevert dan investeren in het eigen bedrijf, rekening houdend met het tariefverschil tussen belastingheffing over winst uit onderneming en over stakingswinst. Daarmee is ook de resterende looptijd (de leeftijd van de ondernemer) van belang.

Het belang voor de financiering, i.c. het aantrekken van vermogen, is volgens de enquêteresultaten beperkt. Dit argument werd slechts door een enkeling aangevoerd. Het belang voor de liquiditeitspositie is niet bekend.

Er zitten ook risico's aan de FOR, want zelfstandigen kunnen de reserve opsouperen wanneer de zaken slechter gaan. De belastingplicht aan het eind van de rit blijft echter bestaan. Er kan op dat moment dan onvoldoende geld zijn om met de fiscus af te kun-

nen rekenen. In de enquête geven de ondernemers evenwel aan zich bewust te zijn van de financiële claim.

In verhouding tot het totale gedoteerde bedrag op jaarbasis zijn de administratieve lasten die met de FOR gepaard gaan, ongeveer € 10 miljoen per jaar, beperkt. Wel zijn deze hoger dan bij de andere instrumenten het geval is. Aangezien de administratieve lasten voor de pensioenwetgeving in het algemeen hoog zijn, is dat niet onverwacht.

10 Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek

De kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA) is in het leven geroepen om investeringen van een beperkte omvang te bevorderen. Het is een instrument dat door jaarlijks door een grote groep zelfstandigen gebruikt wordt. Het kan dan ook om substantiële bijdragen (in de vorm van belastingaftrek) in de investering gaan.

10.1 Beschrijving faciliteit

10.1.1 Huidige vormgeving

Ondernemingen die in een bepaald kalenderjaar investeringen doen in bedrijfsmiddelen kunnen in aanmerking komen voor de KIA. Deze behoort tot een grotere groep investeringsaftrekregelingen, waartoe bijv. ook de energie-investeringsaftrek, de milieu-investeringsaftrek en de filminvesteringsaftrek behoren. Zowel IB-ondernemers als VB-ondernemingen vallen onder de regeling. Ze komen in aanmerking voor de KIA indien in totaal een bedrag tussen € 2.000 en € 286.000 geïnvesteerd wordt. Afhankelijk van het investeringsbedrag kan dan een percentage van dit bedrag van de winst worden afgetrokken (zie tabel 27 voor grensbedragen en aftrekpercentages voor 2004).

Niet alle investeringen komen in aanmerking voor de aftrek. Uitgezonderd zijn een groot aantal categorieën, zoals¹:

- Investerings in bepaalde bedrijfsmiddelen zoals woonhuizen, grond, dieren, effecten, en publiekrechtelijke vergunningen.
- Bedrijfsmiddelen die minder dan € 450 per stuk kosten.
- Zaken die van het privé-vermogen overgebracht worden naar het vermogen van de onderneming.
- Investerings waarvoor verplichtingen worden aangegaan tegenover personen die behoren tot het huishouden, bloed- en aanverwanten in de rechte lijn of personen die behoren tot hun huishouden.

Als het bedrijfsmiddel waarover investeringsaftrek is genoten binnen vijf jaar weer wordt verkocht, dan moet de ondernemer het bedrag van de aftrek (of een deel daarvan) aan de Belastingdienst 'terugbetalen' (desinvesteringsbijtelling). Dit geldt niet voor bedrijfsmiddelen die voor minder dan € 2.000 worden verkocht. Onder 'verkopen' wordt onder andere ook verstaan: bestemmen voor verhuur, overbrenging naar privé-vermogen, niet binnen drie jaar in gebruik nemen.

Voor de berekening van de desinvesteringsbijtelling zijn twee situaties van belang: (i) de verkoopprijs van het bedrijfsmiddel is hoger dan de aanschafwaarde en (ii) de verkoopprijs is lager dan de aanschafwaarde. In het eerste geval is de bijtelling gelijk aan het bedrag van de investeringsaftrek in het jaar van de aankoop en in het tweede geval is dit een percentage van de verkoopprijs. Dit percentage is gelijk aan het percentage van de investeringsaftrek dat werd toegepast in het jaar van aankoop.

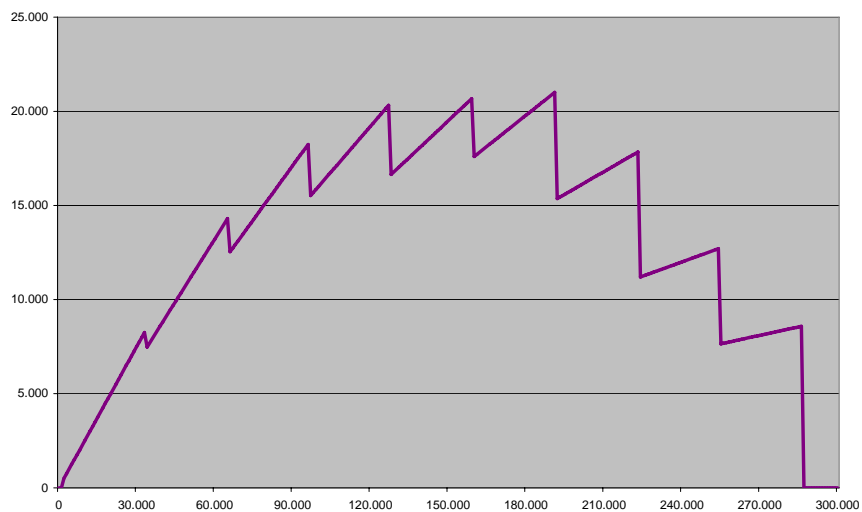
¹ Zie voor een volledig overzicht www.belastingdienst.nl.

tabel 27 KIA, grensbedragen en aftrekpercentages, 2004

<i>Investeringsniveaus in 2004</i>			
<i>Meer dan</i>	<i>Niet meer dan</i>	<i>Investeringsaftrek</i>	<i>Max. bedrag</i>
€ 2.000	€ 33.000	25% van investeringen	8.250
€ 33.000	€ 65.000	22% van investeringen	14.300
€ 65.000	€ 96.000	19% van investeringen	18.240
€ 96.000	€ 127.000	16% van investeringen	20.320
€ 127.000	€ 159.000	13% van investeringen	20.670
€ 159.000	€ 191.000	11% van investeringen	21.010
€ 191.000	€ 223.000	8% van investeringen	17.840
€ 223.000	€ 254.000	5% van investeringen	12.700
€ 254.000	€ 286.000	3% van investeringen	8.580
€ 286.000	--	0% van investeringen	0

In figuur 15 is de omvang van de KIA als functie van het investeringsniveau (voorzover de investeringen voldoen aan de eisen) weergegeven.

figuur 15 Investeringsaftrek naar niveau investeringen 2004 (euro's)



Bron: EIM

Uit de figuur blijkt duidelijk het grillige verloop van de KIA. Het zal duidelijk zijn dat het niet erg gunstig is om net voorbij de bovengrens van een van de schijven te gaan met het investeringsniveau. Zo is het verschil in bruto-aftrek tussen de investeringsniveaus van 191.000 euro 192.000 meer dan 5.600 euro.

De verschillen zijn zo groot, dat het op voorhand onwaarschijnlijk lijkt dat het daar niet op een of andere manier rekening mee gehouden wordt, zeker in de buurt van de grenzen, bijvoorbeeld door het spreiden van investeringen over de tijd. In de praktijk blijkt uit de gegevens van de Belastingdienst dat de overgrote meerderheid van de gebruikers

zich in de eerste schijf bevindt. Strategisch gedrag is voor deze groep slechts relevant in die zin dat de timing van de investeringen zo kan zijn dat de ondergrens overschreden wordt. De consequenties van dergelijk gedrag zijn waarschijnlijk zowel voor de ondernemers als voor de overheid beperkt.

Andere instrumenten die draaien om het aftrekken van investeringen, het gaat dan specifiek om milieu-investeringen (MIA) en energie-investeringen (EIA), zijn in principe in financiële zin interessanter voor de ondernemers. De grensbedragen en aftrekpercentages binnen deze instrumenten liggen op een aanzienlijk hoger niveau. In sectoren waar sprake is van grote investeringen heeft men doorgaans ook met deze aspecten te maken. Te denken valt aan de industrie en de landbouw.

10.1.2 *Ontstaansgeschiedenis KIA*

De KIA is ingevoerd op 1 januari 1990, als vervanging van de toenmalige kleinschaligheidstoelage. Bij invoering heette de regeling overigens nog de investeringsaftrek. Het doel van het instrument was het bevorderen van investeringen van beperkte omvang, zowel onder IB-ondernemers als VpB-ondernemingen¹. In 1996 vond een wijziging van de regeling plaats. De percentages van de investeringen die van de winst mogen worden afgetrokken werden fors verhoogd². Het doel bleef daarbij ongewijzigd; wel werd expliciet aangegeven dat de regeling vooral gericht is op het midden- en kleinbedrijf³.

10.1.3 *Wijzigingen in de onderzoeksperiode*

Sinds 1996 zijn er weinig veranderingen voorgekomen in de regeling als zodanig. Alleen het aftrekpercentage in de laagste investeringsklasse (25 procent in 2004) is enkele malen veranderd. Dit heeft gevarieerd tussen 24 en 28 procent. Alle overige percentages en alle grenzen zijn in grote lijnen hetzelfde gebleven.

Het gebruik van de KIA is mogelijk wel beïnvloed door de invoering van de Wet op de IB2001. De introductie van Box 3 had tot gevolg dat een verschuiving tussen privé en zakelijk vermogen fiscaal aantrekkelijk kon zijn. Op grond van een besluit van de staatssecretaris van 23 mei 2001 is de inwerkingtreding van de Wet aangemerkt als een bijzondere omstandigheid. Op grond daarvan mocht keuzevermogen per 1 januari 2001 naar privé worden gehaald.

10.2 Doelen en doelindicatoren

In de wetteksten zijn geen concreet geformuleerde doelen met bijbehorende meetbare indicatoren en streefwaarden gevonden. Net als bij de eerdere instrumenten maakt dit in de strikte betekenis een kwantitatieve evaluatie bij voorbaat onmogelijk. In het vervolg van deze paragraaf worden daarom voor de onderscheiden doelen meetbare indicatoren gepresenteerd. Ook wordt toegelicht waarom deze een indicatie kunnen geven van het al dan niet bijdragen aan het behalen van doelen.

¹ Zie Tweede Kamer 1989-1990, 21343.

² Alle aftrekpercentages werden verhoogd met een derde.

³ Zie Tweede Kamer 1995-1996, 24423 nr. 3.

Bevorderen ondernemerschap

Alle te evalueren fiscale faciliteiten vallen onder de algemene operationele beleidsdoelstelling 'bevorderen van ondernemerschap'. Naast de zelfstandigenaftrek speelt de KIA daarin een vrij algemene rol, in die zin dat investeringen veelal een vereiste zijn voor continuïteit en groei. Op dit punt is dan ook aansluiting gezocht bij de analyses die voor de zelfstandigenaftrek zijn uitgevoerd. Daarin werd als indicator met name *de zelfstandigenquote* en *de winstquote* gebruikt¹.

Bevorderen van investeringen van beperkte omvang

In de wet is verder specifiek sprake van de doelstelling 'het bevorderen van investeringen van beperkte omvang'. De meest voor de hand liggende indicatoren daarbij zijn *het niveau van de investeringen (bedrijfsinvesteringen in vaste activa)*, en *de mate waarin de KIA een (positieve) invloed op investeringsbeslissingen heeft*.

Er zijn nog veel meer (en betere) indicatoren denkbaar, maar de beschikbare gegevens laten slechts weinig toe op dit terrein. Er zijn met name weinig specifieke gegevens over investeringen. De omvang van investeringen door zelfstandigen, starters en gebruikers van de KIA is volstrekt onbekend. Dat geldt ook voor het aantal zelfstandigen dat investeert.

In tabel 28 wordt een overzicht gegeven van doelen en bijbehorende doelindicatoren.

tabel 28 Overzicht instrumentspecifieke doelen KIA

<i>Doel(en)</i>	<i>Doelindicatoren</i>
Ondernemerschap bevorderen	Zelfstandigenquote
–	– Winstquote
– Bevorderen van investeringen van beperkte omvang	– Niveau van de investeringen
	– Mate waarin de KIA een (positieve) invloed op investeringsbeslissingen heeft

10.3 Doelbereiking

Zoals eerder aangegeven, kan over het bereiken van doelen in strikte zin weinig gezegd worden. Deze zijn immers door de overheid niet op een meetbare manier geformuleerd. De doelindicatoren, die in deze evaluatie zijn opgesteld, zullen in het vervolg worden geanalyseerd naar doeltreffendheid en doelmatigheid, met de kanttekening dat streefwaarden niet zijn vastgesteld.

De KIA heeft in 2004 een verwacht beslag van circa € 285 miljoen aan belastinguitgaven (raming Miljoenennota 2005). Hiervan komt ongeveer 55 procent terecht bij zelfstandigen en 45 procent bij VB-ondernemingen. Omdat van deze laatste categorie verder weinig bekend is, wordt in de verdere analyse verondersteld dat kenmerken en bedragen niet sterk afwijken van die van zelfstandigen.

In tabel 29 wordt het gebruik van de KIA weergegeven als percentage van het aantal personen dat winst opvoert. Daarbij zijn aftrek en bijtelling apart onderscheiden. De

¹ Voor een meer uitgebreide toelichting zij dan ook verwezen naar paragraaf 4.2.

bruto- en nettobedragen zijn de feitelijke gemiddelden die volgen uit de gegevens van de Belastingdienst. Dat betekent concreet dat ook andere inkomensbronnen en aftrekposten zijn meegenomen bij de berekening van de nettobedragen.

tabel 29 Aandeel zelfstandigen dat gebruik heeft gemaakt van de regeling en gemiddeld bruto- en nettobedrag per gebruiker

Jaar	Aandeel zelfstandigen		Brutobedrag		Nettobedrag	
	Aftrek	Bijtelling	Aftrek	Bijtelling	Opgeteld*	Opgeteld
1998	33%	1%	€ 2.999	- € 2.508	€ 2.773	€ 1.142
1999	30%	1%	€ 3.473	- € 2.921	€ 3.252	€ 1.340
2000	30%	1%	€ 3.747	- € 3.210	€ 3.454	€ 1.383
2001	35%	5%	€ 3.122	- € 2.189	€ 2.707	€ 986
2002	34%	4%	€ 6.466	- € 2.408	€ 3.060	€ 984

* In de optelling spelen ook de ongelijke aantallen een rol. De optelling resulteert gemiddeld gezien in een aftrekpost, niet in een bijtelling.

Bron: EIM, 2005.

Het is niet duidelijk waarom in 2001 het aantal zelfstandigen met desinvesteringsbijtelling een zo sterke stijging laat zien. Dit kan samenhangen met de verslechterde economische omstandigheden. Het is ook denkbaar dat het de invloed is van de introductie van Box III.

Een vergelijking van de kenmerken van zelfstandigen die wel en geen gebruik maken van de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek leert dat:

- de gebruikers iets jonger zijn. Met name het cohort 26-40 jaar is wat sterker vertegenwoordigd;
- relatief veel gebruikers deel uitmaken van een gezin met kinderen en een geregistreerde partner hebben;
- het gemiddelde winstniveau van de gebruikers in 2002 op bijna 21.000 euro lag, ruwweg 15 procent hoger dan dat van (overige) gebruikers van de zelfstandigenaftrek.

De kenmerken van de groepen zelfstandigen die aftrek resp. bijtelling hebben, zijn sterk vergelijkbaar.

Ook de KIA wordt door de gebruikers ervan als goed en duidelijk getypeerd. Een meerderheid van zelfstandigen (53 procent) en dga's (64 procent) kent de regeling. Zoals steeds verwijst een substantieel deel van de rest naar een externe adviseur.

Voor de KIA geldt dat van de personen die in 1998¹ KIA opvoerden (ruim 220.000) bijna een kwart geen belasting hoefde te betalen op huishoudenniveau. Ruim een op de vijf zelfstandigen die van de KIA gebruik maken, had geen fiscaal voordeel van het gebruik ervan in dat jaar. Uiteindelijk wordt dat op langere termijn via de verliesverrekening en middeling in de praktijk grotendeels weggepoetst. Het betekent waarschijnlijk wel dat de afstand in tijd tussen gewenst gedrag (investeren) en incentive (KIA) in veel gevallen aanzienlijk zal zijn. Dat betreft hoe dan ook een (meestal twee of drie) jaar,

¹ De gegevens zijn afgeleid uit eerder onderzoek. 1999 en 2000 zijn niet beschikbaar omdat deze jaren in dat onderzoek niet betrokken waren. Voor de gegevens zou een aanvraag bij het CBS van additionele data nodig zijn, die in het kader van het voorliggende onderzoek niet is uitgevoerd.

maar in deze situaties wordt het nog langer. In welke mate de KIA ook daadwerkelijk investeringsgedrag beïnvloedt, kan men zich afvragen.

10.4 Doeltreffendheid

In deze paragraaf wordt voor de onderscheiden doelindicatoren beschouwd in welke mate zij informatie geven over de doeltreffendheid van de zelfstandigenaftrek. Uiteindelijk zijn als doelindicatoren geselecteerd: de zelfstandigenquote, de winstquote, en de bedrijfsinvesteringen in vaste activa.

Zoals bij de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek is voor de KIA een index geconstrueerd.

10.4.1 Zelfstandigenquote

Modeluitkomst

De zelfstandigenquote is niet alleen voor de zelfstandigenaftrek een belangrijke indicator, maar ook voor de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek. Om deze reden is, in plaats van de zelfstandigenaftrek, ook de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek opgenomen in de regressievergelijkingen.¹ De andere factoren blijven ongewijzigd. Wordt de KIA-index gebruikt, dan wordt geen verband gevonden, maar wordt de natuurlijke logaritme gehanteerd wel.

De verklarende variabelen in het model zijn nu: een trend, de werknemersindex, de winstquote 1 jaar vertraagd en de KIA (LN). Het model heeft met een R^2 van 0,901 een goede fit. Met uitzondering van de winstquote 1 jaar vertraagd zijn alle variabelen significant. Om de vergelijkbaarheid met de zelfstandigheidsaftrek in stand te houden blijft de winstquote toch in het model.

Indien de KIA met 10 procentpunten wordt verhoogd, dan zal de zelfstandigenquote volgens dit model met 0,52 procentpunt toenemen. Dit komt neer op 4.400 zelfstandigen meer.

tabel 30 Effecten op de zelfstandigenquote

<i>factor</i>	<i>regressiecoëfficiënt</i>	<i>P-waarde</i>	<i>tolerantie</i>
Constante	0,144	0,001	
Trend	0,002	0,073	0,023
Werknemersindex	-0,075	0,031	0,054
Winstquote bedrijven 1 jaar vertraagd	0,109	0,222*	0,443
KIA-index (LN)	0,025	0,042	0,067
$R^2 = 0,887$			
DW = 1,25			

* niet significant

Bron: EIM, 2005.

¹ Door de sterke intercorrelatie tussen zelfstandigenaftrek en KIA kunnen beide instrumenten niet samen in een vergelijking gezet worden. Zie hiervoor ook hoofdstuk 5.

Robuustheid van het model

In het model van de overleving zijn de regressiecoëfficiënten van de KIA (NL), de werknemersindex en de constante significant op het niveau van 95% betrouwbaarheid. Voor trend geldt een betrouwbaarheidsniveau van 90%. De winstquote 1 jaar vertraagd is ook op het niveau van 90% betrouwbaarheid niet significant. De DW-toets komt uit op 1,55, waardoor autocorrelatie geen grote rol zal spelen. De tolerantiewaarde bij de startersaftrek is aan de lage kant. Dit is ook het geval bij de trend en de werknemersindex. Wordt echter naar een aanvullende toets voor multicollineariteit gekeken, de variantieproportie, dan lijkt multicollineariteit erg mee te vallen.

10.4.2 Niveau investeringen

Modeluitkomst

Ook voor het niveau van de investeringen (als index) is een significante regressievergelijking geschat. De belangrijkste bron is hier de Nationale Rekeningen. Op basis van grensbedragen en aftrekpercentages is het mogelijk een index te creëren voor de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek voor de periode 1989-2003. De investeringsindex bedrijven luidt in constante prijzen.

In het model wordt de investeringsindex verklaard uit de investeringsindex van het voorgaande jaar, de winstquote bedrijven 1 jaar vertraagd en de KIA. Het model heeft een hoge verklaringswaarde ($R^2 = 0,94$). Het model is voor alle variabelen significant. Volgens het model leidt een stijging van de KIA met 10 procentpunten, ceteris paribus, tot een stijging van de investeringsindex met 0,14 procentpunt van de investeringsindex bedrijven.

Mede als gevolg van de sterke intercorrelatie met de zelfstandigenaftrek heeft dit model grote verwantschap met het model dat in hoofdstuk 4 is gepresenteerd.

tabel 31 Effecten op de investeringsindex

<i>Factor</i>	<i>regressiecoëfficiënt</i>	<i>P-waarde</i>	<i>tolerantie</i>
Constante	-1,080	0,020	
Investeringsindex 1 jaar vertraagd	0,828	0,000	0,341
Winstquote 1 jaar vertraagd	4,071	0,006	0,738
KIA-Index (LN)	0,138	0,064	0,371

$R^2 = 0,940$
DW = 1,44

Bron: EIM, 2005.

Robuustheid van het model

In het model van de investeringsindex zijn alle regressiecoëfficiënten, met uitzondering van de KIA, alsmede de constante significant op het niveau van 95% betrouwbaarheid. De regressiecoëfficiënt van de KIA is significant op het niveau van 90% betrouwbaarheid. In dit model komt de DW-toets uit op 1,44. De autocorrelatie zal derhalve beperkt zijn. De tolerantiewaarden is bij alle variabelen ruim voldoende, zodat multicollineariteit nauwelijks speelt.

10.4.3 *Positieve invloed op investeringsbeslissingen*

Bij de positieve invloed op investeringsbeslissingen gaat het om een kwalitatieve indicator die door het ontbreken van eerdere metingen slechts beschikbaar is voor het jaar waarop de telefonische enquête betrekking heeft. Op basis van één jaar is het niet mogelijk om het effect van de KIA op de investeringsbeslissingen vast te stellen. Deze indicator kan dus alleen kwalitatief beschouwd worden.

Uit de telefonische enquête komt naar voren dat ongeveer tweederde van de ondernemers die gebruik hebben gemaakt van deze regeling, aangeeft dat ze de regeling hebben meegenomen in hun afweging om te investeren. Toch geeft meer dan de helft van de gebruikers aan dat de investering ook zonder de regeling wel had plaatsgevonden. Ruim 40% zou de investering zonder regeling deels hebben laten plaatsvinden. Voor slechts enkelen geldt dat de investering zou zijn afgeblazen.

Als de KIA niet zou hebben bestaan, zou dat op bijna een kwart van de gebruikers geen enkele impact hebben gehad. Een even groot deel van de gebruikers geeft aan dat het niet bestaan van de regeling alleen minder privé-inkomsten zou hebben betekend. Voor de overige gebruikers geldt dat het uitblijven van deze regeling wel effect zou hebben gehad op de bedrijfsvoering. Een minder snelle groei van het bedrijf zou dan het belangrijkste gevolg zijn geweest (39%).

10.4.4 *Eerdere bevindingen uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer heeft in 1998 onder andere de KIA geëvalueerd¹. De Rekenkamer vergeleek over de periode 1993-1997 de gebruikers van de investeringsaftrek op een aantal punten met niet-gebruikers van de investeringsaftrek. De niet-gebruikers die in de vergelijking werden betrokken kwamen in principe wel in aanmerking voor de regeling (rechthebbenden). Uit de vergelijking kwam naar voren dat ondernemers die niet investeerden maar zijn gaan investeren, dat in veel meer gevallen deden met gebruikmaking van de investeringsaftrek dan zonder gebruikmaking van de investeringsaftrek. Overigens bleek dat bij slechts twee van de vijf onderzochte jaren het gemiddelde investeringsvolume significant hoger is bij gebruikers dan bij niet-gebruikers van de investeringsaftrek.

In vier van de vijf jaar bleken bedrijven die het tweede jaar met de investeringsaftrek investeerden, een significant hogere investeringsgroei te vertonen dan bedrijven die beide jaren de investeringsaftrek niet gebruikten. In deze vergelijking zijn alle respondenten betrokken die in het tweede jaar rechthebbende waren. Indien de vergelijking wordt beperkt tot de bedrijven die ook in het eerste jaar al investeerden maar zonder investeringsaftrek, was er slechts éénmaal een significant verschil. Dit wijst erop dat het merendeel van de hier geconstateerde verschillen werd veroorzaakt door respondenten die in het eerste jaar niet investeerden en in het tweede jaar gingen investeren.

Uit de enquête komt derhalve naar voren dat van de investeringsaftrek een positieve invloed lijkt uit te gaan op het gedrag van ondernemers. Deze invloed heeft met name betrekking op het voor het eerst gaan investeren. Het is de vraag of reeds investerende bedrijven als gevolg van de investeringsaftrek meer gaan investeren. Overigens stelde ruim de helft van de ondernemers die gebruik maakten van de investeringsaftrek zelf dat van de regeling op het eigen investeringsgedrag geen invloed uitgaat.²

¹ TK26452.

² In de door EIM gehouden enquête gaat het om 25% van de doelgroep.

Het onderzoek naar de effectiviteit van deze en andere regelingen heeft de beperking dat het uitsluitend steunt op een telefonische enquête. De antwoorden zijn niet getoetst aan feitelijk gedrag. De bovenstaande conclusies moeten om die reden met voorbehoud geïnterpreteerd worden.

In een enquête naar de Afdrachtvermindering Lage Lonen werd ook naar de bekendheid en het gebruik van 9 regelingen gevraagd. Vervolgens werd gekeken naar het percentage respondenten dat de regelingen kende en gebruikte. Bij de investeringsaftrek werd dit percentage over de gehele steekproef bestudeerd en afgezet tegen de doelgroep van de regeling.

Er blijkt samenhang te bestaan tussen fiscale advisering en gebruik en bekendheid van fiscale regelingen. Of deze samenhang veroorzaakt wordt door invloed van de fiscaal adviseur op de onderneming, of door vertekening van het antwoord als gevolg van onvoldoende fiscale kennis bij de gesprekspartner kan de Rekenkamer niet uit de gegevens afleiden (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 452, nrs. 1-2 79).

10.5 Doelmatigheid

10.5.1 Administratieve lasten

De administratieve lasten voor het bedrijfsleven in het kader van de KIA zijn in het eerder aangegeven onderzoek niet nader gespecificeerd naar deelhandelingen, anders dan aftrek en bijtelling.

tabel 32 Administratieve lasten kleinschaligheidsinvesteringsaftrek

<i>Regeling</i>	<i>Frequentie</i>	<i>Administratieve lasten per onderneming (in €)</i>	<i>Totale administratieve lasten (in € 1.000)</i>
<i>KIA</i>			<i>3.943</i>
<i>wv. investeringsaftrek</i>	<i>183.459</i>	<i>20,37</i>	<i>3.736</i>
<i>wv. desinvesteringsbijtelling</i>	<i>23.414</i>	<i>8,85</i>	<i>207</i>

Bron: EIM, 2003.

In totaal bedragen de administratieve lasten bijna 4 miljoen euro. Afgezet tegen de omvang van het instrument is dat echter een zeer beperkt bedrag, ongeveer 1,5 procent van de totale belastinguitgave in 2004. Dat geldt ook voor de gemiddelde kosten per onderneming in relatie tot het gemiddelde netto-effect. De administratieve lasten kunnen derhalve als beperkt beschouwd worden, en de vormgeving van de KIA op dit punt als doelmatig.

10.5.2 Knelpunten volgens de Belastingdienst

Aan de Belastingdienst, waarin ervaren inspecteurs plaatsnemen, is de vraag voorgelegd welke aspecten van de zes instrumenten relatief vaak tot problemen leiden dan wel onduidelijk of ingewikkeld zijn.

De ondernemer krijgt niet over al zijn investeringen KIA. Er zijn een aantal wettelijk uitgezonderde categorieën. In de praktijk liggen de grootste uitvoeringsproblemen bij het vaststellen van de hoogte van de kwalificerende investering bij onroerende zaken. Als bijvoorbeeld een onroerende zaak wordt gekocht die mede bestemd is voor eigen be-

woning, zal een uitsplitsing moeten worden gemaakt tussen de onderdelen grond (geen faciliteit), opstallen woondeel (geen faciliteit) en opstallen bedrijfsdeel (wel faciliteit).

De problemen met de definities komen ook naar voren uit de jurisprudentie met betrekking tot de (kleinschaligheids)investeringsaftrek. Deze richt zich vooral op de vraag welke bedrijfsmiddelen wel of niet in aanmerking komen voor de investeringsaftrek. Zo vallen onder de categorie *effecten, vorderingen en goodwill* ook ledenbewijzen van een coöperatie (BNB 1999/163). Onder de categorie *vergunningen, ontheffingen, concessies en andere dispensaties van publiekrechtelijke aard* vallen bijvoorbeeld ook varkens-, fokzeugen- en ammoniakrechten (BNB 1999/146). Bij een gebroken boekjaar moet de investeringsaftrek worden berekend aan de hand van de percentages van het *kalenderjaar* waarin werd geïnvesteerd (BNB 1999/279).

10.5.3 *Mening externe adviseurs over de KIA*

Volgens de geïnterviewde externe adviseurs wordt vaak een investeringsplan opgesteld teneinde het maximumrendement uit de regeling te halen: de regeling lokt strategisch en operationeel gedrag uit. Zoals reeds eerder is aangegeven, is dat echter slechts voor een zeer beperkt deel van de gebruikers aan de orde.

In kapitaalintensieve sectoren zoals de tuinbouw waar de investeringen gepland worden, is de aftrek 'leuk meegenomen'. In kleinere dienstverlenende bedrijven waar de investeringen vaak beperkt blijven, bijvoorbeeld tot de aanschaf van een computer, laat de ondernemer zich niet leiden door deze regeling.

De problemen met definities die de Belastingdienst heeft aangegeven, zijn door geen van de externe adviseurs als zodanig gekenmerkt. Ook de ondernemers ervaren dit kennelijk niet zo. Op de vraag naar mogelijke verbeteringen wordt in de enquête met name 'weet niet' en 'bedrag moet hoger' geantwoord.

10.6 **Algemene geschiktheid en relevantie**

De KIA is bekend bij en wordt gebruikt door grote groepen zelfstandigen. Voorzover er bij de zelfstandigen zelf wensen zijn voor verbeteringen betreft het voornamelijk het bedrag (te laag). Ondernemers, hun externe adviseurs en hun belangenbehartigers zijn voorts van mening dat het een belangrijk instrument is.

De uitkomsten en de economische theorie geven geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat de KIA niet langer geschikt of relevant is. Uit de analyseresultaten komt een duidelijke relevantie naar voren.

Er wordt wel opgemerkt dat het tijdsverloop tussen investering en incentive, tussen geld uitgeven en geld 'ontvangen', te lang is om direct gedrag te beïnvloeden. Een snellere opeenvolging zou beter zijn. Dat zou wel betekenen dat de incentive moet worden losgekoppeld van het belastingstelsel.

Het instrument werkt mogelijk berekenend gedrag (timing van investeringen) in de hand, maar dat is geen substantieel probleem. Het lijkt er verder op dat met name de rijkere zelfstandigen (met gemiddeld grotere ondernemingen) gebruik maken van het instrument.

Al met al is er geen aanleiding om te twijfelen aan de geschiktheid en relevantie van het instrument. Dit gaat uiteraard ook hier alleen op in de context dat het bevorderen van ondernemerschap onverminderd als belangrijk beschouwd wordt.

10.7 Conclusie

Uit de econometrische analyse komt naar voren dat de KIA een positieve bijdrage levert aan zowel het ondernemerschap als aan het niveau van de investeringen. De relatie met de investeringen wordt ook bevestigd door de enquête. Daar kan verder aan worden toegevoegd dat er geen enkel signaal of resultaat waargenomen is dat erop wijst dat de KIA niet doeltreffend is. Er is ook geen aanleiding te twijfelen aan de geschiktheid en relevantie van het instrument.

Een deel van het netto-effect lijkt weg te lekken naar consumptie. Dat kan beschouwd worden als een neveneffect van het instrument. Zoals eerder gesteld, is het consumptieve inkomen de sluitpost voor zelfstandigen; zij stellen hun bedrijf voorop. Er is een minimumbedrag aan netto-inkomen nodig om in het levensonderhoud te voorzien. Zakt het inkomen structureel onder dit minimum, dan is het bedrijf niet langer levensvatbaar. Ligt het inkomen boven dit minimum, dan zal de zelfstandige een deel hiervan ook voor consumptie aanwenden. Dat een deel van het belastingvoordeel wordt aangewend voor consumptie, is daarmee inherent aan het instrument.

De uitvoering van de regeling is doelmatig. De kosten zijn beperkt, zowel voor de overheid als voor de ondernemers. Alleen op het vlak van de definitie, welke investeringsgoederen voldoen en welke niet, ontstaan soms problemen.

11 Willekeurige afschrijving starters

Dit hoofdstuk behandelt in zeer beperkte mate de willekeurige afschrijving starters. Het budgettaire belang van deze regeling is voor 2002 geschat op 22 miljoen euro. In de beschikbare gegevens is echter weinig ander cijfermateriaal gevonden dat terug te leiden viel op deze regeling. Voorzover aanwezig (gegevens Belastingdienst, Mistral) heeft de informatie betrekking op het totaal van de willekeurige afschrijvingen waaronder ook diverse andere regelingen vallen. Het CBS beschikt in het geheel niet over gegevens over willekeurige afschrijvingen. Tijdens de telefonische enquête is slechts met twee zelfstandigen gesproken die het instrument gebruikt hebben.

Dit hoofdstuk blijft dan ook noodgedwongen beperkt tot een beschrijving van het instrument en enkele zeer voorzichtige conclusies op basis van de zeer beperkte informatie. Het is weinig zinvol apart aandacht te besteden aan de evaluatieaspecten.

11.1 Beschrijving faciliteit

11.1.1 *Huidige vormgeving willekeurige afschrijving starters*

De willekeurige afschrijving voor starters is een regeling waarbinnen startende zelfstandigen willekeurig kunnen afschrijven op bedrijfsmiddelen die zij in hun onderneming hebben aangeschaft of voortgebracht tot een jaarlijks vast te stellen maximum. De doelgroep zijn starters die onder het IB-regime vallen. Het gaat dus om ondernemingen die in de eenmanszaak-, maatschap-, CV- of vof-vorm worden bedreven, en om zelfstandigen die in aanmerking komen voor de startersaftrek. Daarvoor moet dus worden voldaan aan het uren criterium.

Er mag alleen op bedrijfsmiddelen worden afgeschreven die zijn aangeschaft in het jaar waarin de startersaftrek wordt genoten of het jaar daarvoor (het aanloopjaar). Het maximumbedrag waarover willekeurig mag worden afgeschreven bedraagt € 286.000 in 2004. Als het totale bedrag aan investeringen hoger ligt dan € 286.000, mag de ondernemer zelf bepalen over welke bedrijfsmiddelen hij/zij willekeurig afschrijft, tot het wettelijke maximum. Voor de afbakening van de bedrijfsmiddelen die in aanmerking komen voor de regeling gelden dezelfde regels als bij de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek.

11.1.2 *Ontstaansgeschiedenis willekeurige afschrijving starters*

De willekeurige afschrijving voor starters is op 1 januari 1996 ingevoerd. Bij invoering van de regeling werd als doelstelling opgevoerd het stimuleren van ondernemerschap en het bevorderen van de bereidheid tot het lopen van startersrisico¹. Met het invoeren van de regeling werd beoogd een (tijdelijk) liquiditeitsvoordeel en een permanent rendementsvoordeel voor de ondernemer te bewerkstelligen. Voor veel starters is het beschikken over voldoende liquide middelen een probleem. Met een betere liquiditeit worden de overlevingskansen in de beginperiode van de onderneming vergroot.

¹ Zie Tweede Kamer 1995-1996, 24423 nr.3.

Ook indien in de beginfase van de onderneming weinig tot geen winst wordt behaald, kan willekeurige afschrijving leiden tot een lagere belastingdruk, wanneer ook inkomsten uit andere werkzaamheden worden genoten. Ook kan de belastingdruk op het inkomen van de drie voorafgaande jaren worden verlaagd, indien willekeurige afschrijving leidt tot te verrekenen verlies. Het instrument biedt de gebruiker vooral veel flexibiliteit met betrekking tot het afschrijven van investeringen.

Gebruikers kunnen zelf bepalen welk deel zij afschrijven in welk jaar. Zij kunnen er ook voor kiezen om geen gebruik te maken van het instrument en op normale wijze de investeringen af te schrijven.

11.1.3 *Wijzigingen in de onderzoeksperiode*

Concrete wetwijzigingen hebben niet plaatsgevonden. Vanwege de aansluiting op diverse punten op investeringsaftrek, extra zelfstandigenaftrek starters en zelfstandigenaftrek zijn diverse eerder beschreven wijzigingen wel relevant.

11.2 Doelen en doelindicatoren

In de wetteksten zijn geen concrete doelindicatoren gevonden. Op basis van de theoretische relaties tussen instrument en doelen kunnen de volgende doelindicatoren eventueel gebruikt worden.

Stimuleren van ondernemerschap

De motivatie van de regeling spreekt over de algemene beleidsdoelstelling 'stimuleren van ondernemerschap'. Omdat het hier een specifieke regeling voor starters betreft, kan de *overlevingsfractie starters* als doelindicator gekozen worden. Een specifieke motivatie in de keuze voor deze doelindicator is het gegeven dat de willekeurige afschrijving de overlevingskansen van starters beoogt te vergroten, door de gebruikers meer flexibiliteit te gunnen in de beheersing van de kosten van investeringen. Ook de eerder gebruikte doelindicatoren bij dit doel, zoals zelfstandigenquote, startersquote en investeringsquote, kunnen gebruikt worden.

Tegemoetkomen aan bereidheid startersrisico te lopen

De bereidheid van personen om startersrisico te lopen komt vooral tot uiting in de mate waarin zij investeren. Daarom kan als doelindicator *het investeringsniveau van de zelfstandige die gebruik maakt van willekeurige afschrijving* gebruikt worden.

11.3 Doelbereik

Voor de willekeurige afschrijving starters zijn alleen cijfers over het aantal gebruikers van het totaal van alle soorten willekeurige afschrijvingen beschikbaar. De Belastingdienstgegevens en Mistral bevatten slechts informatie die betrekking heeft op het totaal van de willekeurige afschrijvingen waaronder ook diverse andere regelingen vallen. Door koppeling aan de gegevens over de startersaftrek is gepoogd af te leiden welke gebruikers van een willekeurige afschrijving met grote waarschijnlijkheid de willekeurige afschrijving starters gebruiken. De resultaten van die poging leken echter niet erg plausibel.

Het is dan ook niet mogelijk gebleken het gebruik van dit instrument te bepalen. Tijdens de telefonische enquête is met slechts twee zelfstandigen gesproken die het in-

strument gebruikt hebben. Op een totaal van 150 starters was dat aanzienlijk minder dan op voorhand ingeschat. Als deze verhouding wordt doorgetrokken, leidt dat tot een (zeer grove) schatting van het gebruik van 2.000 starters per jaar.

Het aantal starters dat substantiële investeringen verricht is waarschijnlijk beperkt. Voor hen is deze regeling het meest interessant. Een grote meerderheid van de starters start in sectoren die relatief arbeidsintensief zijn, zeker gedurende de eerste periode. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, zijn er momenteel veel starters in de bouwrijverheid (bijvoorbeeld vaklieden en klusbedrijven), de zakelijke dienstverlening (zoals adviseurs) en de zorgsector (waaronder thuiszorg). Dat kan een andere mogelijke oorzaak zijn voor het feit dat tijdens de enquête zeer weinig gebruikers van deze regeling gevonden zijn, wat een duidelijke aanwijzing is voor een beperkt gebruik van het instrument.

11.4 Doeltreffendheid

Aangezien het instrument een duidelijke band met investeringen heeft, mag een beperkt versterkend effect ten opzichte van de KIA worden verwacht.¹ Aangezien de liquiditeitspositie bij starters een risicofactor is lijkt ook een relatie met de overlevingsfractie aannemelijk. Deze effecten zijn echter door het ontbreken van data niet aan te tonen.

Bij de regressieanalyses in het kader van de zelfstandigenaftrek, startersaftrek en kleinschaligheidsinvesteringsaftrek is een variabele meegenomen die vanaf 1996 de waarde 1 had en daarvoor de waarde 0. Daarmee werd de gewijzigde situatie (introductie willekeurige afschrijvingen, sterke wijziging investeringsaftrek) een plaats gegeven in de regressies. In geen van de geprobeerde vergelijkingen had deze variabele een significant van nul verschillende coëfficiënt.

11.5 Conclusies

De willekeurige afschrijving voor starters is op 1 januari 1996 ingevoerd. Bij invoering van de regeling werd als doelstelling opgevoerd het stimuleren van ondernemerschap en het bevorderen van de bereidheid tot het lopen van startersrisico.

Voor de willekeurige afschrijving starters zijn alleen cijfers over het aantal gebruikers van het totaal van alle soorten willekeurige afschrijvingen beschikbaar. Het is daardoor niet mogelijk gebleken het gebruik van dit instrument te bepalen. Het is wel duidelijk dat het gebruik beperkt is. Ook met betrekking tot de overige evaluatieaspecten kan weinig concreets opgemerkt worden.

Vooruitkijkend lijkt het verstandig om alle willekeurige afschrijvingen gelijktijdig te evalueren. De betrokken ondernemingen of zelfstandigen kunnen dan gericht benaderd worden. Dit zou meer pleiten voor een onderzoek vergelijkbaar met het door de Algemene Rekenkamer verrichte onderzoek 'Belastingen als Beleidsinstrument'.

¹ Het vermogensbeslag per investering wordt door de faciliteit tijdelijk verlaagd. De liquiditeitspositie is in de literatuur een verklarende factor bij de investeringsbeslissing.

12 Conclusies en samenhang instrumenten

In dit hoofdstuk komen de (objectieve) conclusies van het onderzoek aan de orde. De zes evaluatieaspecten vormen daarbij de centrale leidraad. Per aspect wordt ingegaan op de individuele instrumenten en, waar relevant, op de instrumenten in hun samenhang. Zoals ook in de voorgaande hoofdstukken het geval is, wordt niet alleen ingegaan op de conclusies die getrokken kunnen worden uit het onderzoek. Ook op aspecten waarover geen conclusies getrokken kunnen worden, bijvoorbeeld omdat er geen doelstellingen bekend zijn, wordt ingegaan.

In de vorige hoofdstukken is uitgebreid stilgestaan bij de zes instrumenten afzonderlijk. Per instrument zijn alle evaluatieaspecten geanalyseerd en beschreven. De instrumenten kunnen echter niet als geheel losstaand beschouwd worden. Zo kennen zij een gemeenschappelijk hoger doel in het bevorderen van ondernemerschap. Ook beïnvloeden de instrumenten elkaar waar het gaat om het netto-effect; de bruto-aftrek heeft grotendeels betrekking op dezelfde inkomsten (winst) en als meerdere instrumenten benut worden, kan dat ertoe leiden dat het netto-effect per instrument minder hoog is dan bij gelijk winstinkomen en gebruik van één instrument het geval zou zijn geweest. Dit hangt samen met de progressiviteit van het Nederlandse belastingstelsel.

12.1 Beschrijving instrumenten

De instrumenten kennen in 2005 het volgende budgettaire belang.

tabel 33 Voor 2005 geraamd budgettair belang instrumenten

<i>Instrument</i>	<i>Budgettair belang (miljoen euro)</i>
Zelfstandigenaftrek	1.476
Extra zelfstandigenaftrek starters (startersaftrek)	88
Meewerkaftrek	19
Fiscale Oudedagsreserve, niet omgezet in lijfrente	229
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek	291
Willekeurige afschrijving starters	8

Bron: Miljoenennota 2005

Alle zes de instrumenten zijn ontstaan voor aanvang van de periode waarop deze evaluatie strikt genomen betrekking heeft. De instrumenten delen een generiek doel, het bevorderen van ondernemerschap, maar hebben daarbij betrekking op min of meer specifieke aspecten van ondernemen. De zelfstandigenaftrek is daarop enigszins een uitzondering omdat deze gaandeweg een vrij generiek karakter gekregen heeft.

De vormgeving van de instrumenten loopt sterk uiteen. De zelfstandigenaftrek, de meewerkaftrek en de FOR zijn afhankelijk van de winst, maar niet op dezelfde manier. De KIA en de willekeurige afschrijving starters zijn voornamelijk afhankelijk van de omvang van investeringen. De startersaftrek bestaat uit een vast bedrag.

Ook het aangrijpingspunt in het bruto-nettotraject varieert. De willekeurige afschrijving starters grijpt aan in het préwinsttraject. Van de resulterende winst wordt vervolgens de KIA afgetrokken. Daarna kan de (maximale) toevoeging aan de FOR worden bepaald en vervolgens de overige instrumenten. De instrumenten beïnvloeden in die zin ook elkaar.

12.2 Doelen en doelindicatoren

Uit de voorgaande hoofdstukken kan de volgende overzichtstabel worden afgeleid. De tabel verschaft inzicht in de mate waarin de instrumenten dezelfde en/of andere doelen nastreven. Daarbij is strikt aangesloten bij de in (of bij) de wet aangegeven doelen. Zo kunnen bijvoorbeeld de KIA en de willekeurige afschrijving best een bijdrage leveren aan de financiering van de onderneming, maar bij deze instrumenten is dat niet als doel geformuleerd.

Merk verder op dat de vermelde doelindicatoren grotendeels binnen het kader van de evaluatie bepaald zijn en daarmee vaak een vrij pragmatische keuze weergeven. Doelen waarvoor geen doelindicator is vastgesteld, zijn niet opgenomen. Bij het beschrijven van de doelen van de zes instrumenten wordt onderscheid gemaakt tussen algemeen geldende doelen en doelen die samenhangen met wijzigingen in de onderzoeksperiode.

tabel 34 Overzicht algemeen geldende doelen zes instrumenten

<i>Doel(en)</i>	<i>Doelindicatoren</i>	<i>ZA</i>	<i>MA</i>	<i>SA</i>	<i>FOR</i>	<i>KIA</i>	<i>WAS</i>
Ondernemerschap bevorderen		X		X		X	X
	Zelfstandigenquote	X		X		X	
	Startersquote			X			
	Overlevingsfractie van starters			X			X
	Winstontwikkeling	X					
Tegemoetkomen aan investerings- en reserveringsfunctie		X					
	Percentage van het extra netto-inkomen als gevolg van de zelfstandigenaftrek, dat als investering of reservering aan de onderneming wordt besteed	X					
Verhouding tussen IB en VpB		X					
	Effectieve belastingdruk in relatie tot het winstniveau	X					
Een vorm van beloning verschaffen voor meewerkende gezinsleden			X				
	Netto-effect dat de aftrek heeft op het winstinkomen		X				
Alternatief bieden voor reële beloning en man-vrouw-firma			X				
	Netto-effect van een reële beloning en een man-vrouw-firma in vergelijking met het netto-effect van de meewerkaftrek		X				
	Hoe vaak voor de meewerkaftrek gekozen wordt in vergelijking met de keuze voor de reële beloning of de man-vrouw-firma		X				
	Gebruik meewerkaftrek		X				

<i>Doel(en)</i>	<i>Doelindicatoren</i>	<i>ZA</i>	<i>MA</i>	<i>SA</i>	<i>FOR</i>	<i>KIA</i>	<i>WAS</i>
Tegemoetkomen aan bereidheid startersrisico te lopen				X			X
	Percentage zelfstandigen met startersaftrek dat investeert			X			
	Investeringsniveau			X			X
Opbouw van een pensioenvermogen					X		
	Percentage en aantal zelfstandigen dat gebruik maakt van de FOR				X		
	Gemiddelde jaarlijkse toevoeging aan de FOR				X		
	Percentage zelfstandigen dat bij bedrijfsbeëindiging de FOR geheel of gedeeltelijk omzet in een lijfrente				X		
	Percentage zelfstandigen dat voornemens is om de FOR bij bedrijfsbeëindiging om te zetten in een lijfrente				X		
Bijdragen aan de financiering van de onderneming					X		
	Percentage zelfstandigen dat aangeeft dat de FOR gunstig is voor de financiering van de onderneming				X		
Bevorderen van investeringen van beperkte omvang						X	
	Niveau van de investeringen					X	
	Mate waarin de KIA een (positieve) invloed op investeringsbeslissingen heeft					X	

Bron: EIM, 2005.

De zes instrumenten hebben het gemeenschappelijke doel bevorderen van ondernemerschap. Uit de tabel blijkt dat de overlap waar het gaat om specifieke doelen beperkt is. De overlap is beperkt tot (verschillende aspecten van) investeren.

Wetswijzigingen in de onderzoeksperiode (1998-2003) zijn grotendeels niet op een specifiek instrument gericht, maar veeleer op het bestrijden of bevorderen van een maatschappelijk verschijnsel. Het gaat met name om het urencriterium en de vormgeving van de FOR, zoals tabel 35 laat zien. Naast deze wijzigingen zijn bedragen van de zelfstandigenaftrek en de KIA in de onderzoeksperiode gewijzigd.

tabel 35 Doelen relevante wetwijzigingen 1998-2003

<i>Wijziging</i>	<i>Doel</i>	<i>Betrokken instrument</i>
Aanscherping urencriterium zelfstandigenaftrek	Instrumenten beperken tot beoogde doelgroep (echte zelfstandigen)	Alle instrumenten behalve kleinschaligheidsinvesteringsaftrek
Invoering gebruikelijkheidstoets zelfstandigenaftrek	Ontmoedigen van man-vrouw-firma's die alleen zijn opgericht uit fiscale overwegingen	Alle instrumenten behalve kleinschaligheidsinvesteringsaftrek
Invoering urencriterium fiscale oudedagsreserve	Beperken gebruik FOR tot echte zelfstandigen	FOR
Verplichte opname FOR op de balans	Ondernemers zich bewust laten worden van de afrekening met de Belastingdienst die ooit plaats moet vinden	FOR

12.3 Doelbereiking

Geen enkel doel is zo geformuleerd dat het mogelijk is een eenduidig antwoord te geven op de vraag of de beoogde doelen gerealiseerd zijn. De doelen zijn niet meetbaar, noch zijn er meetbare doelindicatoren geformuleerd. Deze zijn er veelal pas achteraf expliciet, dan wel impliciet ondergeschoven.

12.3.1 Gebruik en bedragen

De meeste instrumenten worden door aanzienlijke aantallen zelfstandigen gebruikt. De meewerkaftrek, met 5% van de zelfstandigen (personen die winst opvoerden op hun IB-formulier), en de willekeurige afschrijving starters, met een onbekend, maar waarschijnlijk beperkt gebruik, vormen daarop in enige mate een uitzondering.

Uit tabel 36 is af te lezen welk effect de instrumenten gemiddeld hadden, zowel bruto als netto (lagere belastingafdracht) in 2002. De FOR en de willekeurige afschrijving starters zijn daarin niet meegenomen wegens gebrek aan informatie.

tabel 36 Gemiddeld bruto- en nettobedrag per gebruiker per instrument in 2002

<i>Instrument</i>	<i>Brutobedrag</i>	<i>Nettobedrag</i>
Zelfstandigenaftrek	€ 5.219	€ 1.878
Meewerkaftrek	€ 742	€ 300
Extra zelfstandigenaftrek starters	€ 1.829	€ 691
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek	€ 3.060	€ 984

Bron: EIM, 2005.

In de volgende tabel is het totale aandeel van de gebruikers van de instrumenten in de populatie weergegeven, en het gemiddelde brutobedrag dat daarmee gemoeid gaat. De FOR en de willekeurige afschrijving starters zijn weer niet meegenomen. Dat heeft, vanwege de criteria die voor deze instrumenten gelden, alleen tot gevolg dat het brutobedrag waarschijnlijk wat wordt onderschat.

tabel 37 Aandeel zelfstandigen dat gebruik heeft gemaakt van minimaal één regeling en totaal gemiddeld brutobedrag per gebruiker

Jaar	Aandeel zelfstandigen	Brutobedrag
1998	78%	€ 7.412
1999	76%	€ 7.839
2000	76%	€ 7.181
2001	76%	€ 6.588
2002	78%	€ 7.279

Bron: EIM, 2005.

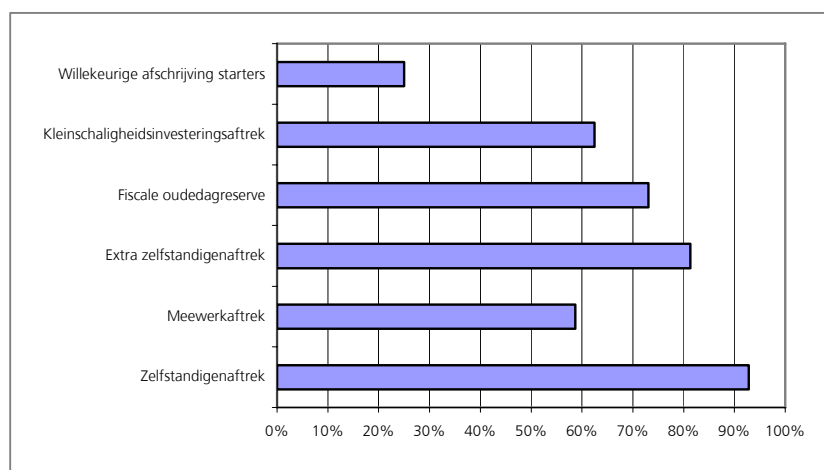
Het gepresenteerde aandeel is amper groter dan het aandeel dat zelfstandigenaftrek opvoert. Gezien het feit dat het urencriterium geldt voor alle regelingen behalve de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek is dat niet bijzonder vreemd.

Er is geen enkele aanwijzing om (substantieel) misbruik te veronderstellen. Zeker omdat bijna 90% van de zelfstandigen gebruik maakt van externe adviseurs is het bovendien zo dat de zelfstandigen die zich kwalificeren voor een instrument daar ook gebruik van maken. Een beperkte groep heeft daar, in verband met een structureel laag inkomen, in de praktijk weinig baat bij. Als 'doelgroep' wordt opgevat in termen van de criteria, wordt dan ook de doelgroep bereikt. In de willekeurige afschrijving starters is in dit verband geen inzicht verkregen.

12.3.2 Bekendheid met regelingen

De meeste zelfstandigen zijn bekend met de instrumenten, zo bleek uit de telefonische enquête. De zelfstandigenaftrek is hiervan de bekendste. Ruim 92% van de zelfstandigen is op de hoogte van het bestaan van deze regeling. Ook de startersaftrek is goed bekend onder de zelfstandigen (81%). Opvallend is dat maar liefst 28% van de zelfstandigen niet weet of er gebruik van de regelingen is gemaakt omdat deze zaken door de externe adviseur worden geregeld. De bekendheid met de regelingen staat weergegeven in figuur 16.

figuur 16 Bekendheid met regelingen



Bron: EIM, 2005.

In het algemeen vinden de zelfstandige en hun externe (belasting)adviseurs de instrumenten duidelijk. De FOR vormt daarop in enige mate een uitzondering, want met name de adviseurs waren vrij eensgezind in het aanduiden van de FOR als een moeilijk en potentieel gevaarlijk instrument. Het gaat dan met name om die gevallen waarin het risico bestaat dat er bij beëindiging van het ondernemerschap niet voldoende middelen zijn om af te rekenen met de Belastingdienst.

12.3.3 Toepasbaarheid bij lage inkomens¹

De doelbereiking en de doeltreffendheid van de (mix van) fiscale instrumenten kunnen worden tegengewerkt doordat zelfstandigen met lage inkomens geen baat hebben bij het gebruik van de instrumenten. Voor deze groep kan het (winst)inkomen in voorkomende gevallen niet toereikend zijn om het maximaal beoogde fiscale voordeel uit de instrumenten te halen. Dit gebeurt als de verschuldigde belasting lager is dan het totaal van arbeids- en heffingskortingen (of in de situatie voor 2001, indien het belastbare inkomen lager is dan de belastingvrije som).

Vrij veel zelfstandigen, ongeveer een vijfde deel, genieten in een bepaald jaar geen feitelijke fiscale voordelen van de zelfstandigenaftrek. Een groot deel van deze zelfstandigen kan bij herstel van de winstontwikkeling gebruik maken van de fiscale mogelijkheden van verliesverrekening en middeling van inkomens om het gemiste effect alsnog te behalen². Voor een klein deel is dat niet het geval.

Ten dele komt de geschetste problematiek voort uit de aard van het ondernemerschap. Zelfstandigen nemen nu eenmaal risico, wat kan leiden tot grote inkomensfluctuaties en een grotere kans op lage (maar ook hoge) inkomens. Het is de vraag of het wenselijk is om voor deze groep apart beleid te ontwikkelen. Het is immers mogelijk dat de bedrijven van deze zelfstandigen zonder het bestaan van de zelfstandigenaftrek niet levensvatbaar blijken te zijn. Een dergelijke analyse is helaas niet mogelijk met de gegevens van het CBS.

12.4 Doeltreffendheid

Omdat de wet geen meetbare doel(indicator)en definieert en dus geen doelbereik kan worden vastgesteld, is het ook niet mogelijk harde uitspraken te doen over causaliteit in relatie tot doelen. Binnen het kader van de evaluatie zijn echter doelindicatoren geformuleerd waarover deze uitspraken wel gedaan kunnen worden.

Van de zelfstandigenaftrek, de startersaftrek en de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek blijkt uit de econometrische analyses dat ze leiden tot meer ondernemers en de investeringen bevorderen. Ze leveren daarmee een positieve bijdrage aan de algehele economische ontwikkeling. Het is wel zo dat bij de eenduidigheid van deze conclusies voor de startersaftrek wat vraagtekens te plaatsen zijn. De FOR voorziet in de behoefte voor het binnen de onderneming opbouwen van een fiscaal gunstige pensioenopbouw.

De econometrische analyses laten verder zien dat er een duidelijke samenhang is tussen de diverse ondernemersfaciliteiten. De zelfstandigenaftrek, de startersaftrek en de in-

¹ In bijlage III wordt uitgebreider op deze materie ingegaan.

² In hoeverre ondernemers in zulke gevallen daadwerkelijk gebruik maken van deze fiscale regelingen kan met de gegevens van het IPO niet achterhaald worden.

vesteringsaftrek zijn duidelijk positief gecorreleerd. Alle drie de instrumenten werken positief uit op de zelfstandigenquote en de investeringen. Ze versterken elkaar. De meewerkaftrek is negatief gerelateerd aan de zelfstandigenquote en de startersaftrek. Zie hiervoor tabel 38.

tabel 38 Correlatiematrix ondernemersfaciliteiten (Pearson tweezijdig)

	<i>zelfstandigenaftrek</i>	<i>startersaftrek</i>	<i>investeringsaftrek</i>	<i>meewerkaftrek</i>
zelfstandigenaftrek	1	0,889**	0,838**	-0,502*
N	18	18	15	18
startersaftrek	0,889**	1	0,898**	-0,479*
N	18	18	15	18
investeringsaftrek	0,838**	0,898**	1	-0,376
N	15	15	15	15
meewerkaftrek	-0,502*	-0,479*	-0,376	1
N	18	18	15	18

** *Correlatie is significant op het 99% betrouwbaarheidsniveau (2-zijdig).*

* *Correlatie is significant op het 95% betrouwbaarheidsniveau (2-zijdig).*

Meewerkaftrek is een alternatief voor het kiezen van de status van zelfstandige (inkomensafweging). De correlatiematrix bevestigt dit. De correlatiecoëfficiënt van de relatie tussen zelfstandigenaftrek en de andere hier vermelde fiscale instrumenten is in alle gevallen significant. Ook de modellen bevestigen dit beeld. Het lukt bij geen van de modellen om meer dan één belastinginstrument op te nemen. In feite worden met de gekozen faciliteit in de diverse modellen de andere faciliteiten impliciet meegenomen. Dat is niet geheel onlogisch, omdat het voldoen aan het urencriterium een voorwaarde is voor de meeste instrumenten.

Voor de willekeurige afschrijvingen is door het ontbreken van data en de korte tijds-spanne het effect niet vast te stellen. Aangezien het instrument een duidelijke band met investeringen heeft, mag een beperkt versterkend effect bij de KIA worden verwacht. Aangezien de startende ondernemer net als bij de startersaftrek een liquiditeitsvoordeel realiseert lijkt een relatie met de overlevingsfractie aannemelijk.

Bij de FOR is de doeltreffendheid niet goed vast te stellen. Onduidelijk is wat de ondernemer uiteindelijk doet met de FOR. Daardoor kan er ook geen verband met de andere faciliteiten worden vastgesteld.

Alle faciliteiten hebben naast effecten op het bedrijf ook effecten op de consumptie. Dit is echter onvermijdbaar en inherent aan het ondernemersinkomen, waarbij duidelijk uit het onderzoek naar voren komt dat ondernemers het voortbestaan van het bedrijf vooropstellen. Consumeren is sluitpost.

12.5 Doelmatigheid

Voor alle onderzochte faciliteiten zijn de administratieve lasten voor zowel de ondernemer als de Belastingdienst beperkt. De FOR en in zekere zin het urencriterium vormt daarop in beperkte mate een uitzondering. Het urencriterium geldt binnen de Belastingdienst in het algemeen als zeer conflictgevoelig. Het leidt volgens de Belastingdienst

in de uitvoering tot moeizame discussies en tot talrijke procedures voor de belasting-rechter. Dat geldt meer specifiek ook voor de 50%-eis en de gebruikelijkheidstoets. Zelfstandigen, hun belastingadviseurs en belangenbehartigers en onafhankelijke wetenschappelijke experts geven hetzelfde signaal af.

Ook afgezet tegen de doeltreffendheid kan over het algemeen geconcludeerd worden dat de instrumenten doelmatig zijn. De econometrische analyses bij de zelfstandigenaftrek, de startersaftrek en de KIA wijzen op duidelijk positieve effecten op de indicatoren zelfstandigenquote en investeringsniveau. De meewerkaftrek werkt evenwel negatief uit op de indicator zelfstandigenquote. Het gebruik van deze faciliteit is verder beperkt en er zijn alternatieven voorhanden. Over de willekeurige afschrijving zijn, door het ontbreken van data, geen uitspraken te doen.

12.6 Algemene geschiktheid en relevantie

Het bestaan van de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek is bewezen effectief, bekend bij zelfstandigen en relatief goedkoop in de uitvoering. Dit geldt eveneens voor de KIA. Deze laatste conclusie kon ook al eerder worden getrokken op basis van de evaluaties van de Rekenkamer.

Van de meewerkaftrek wordt maar beperkt gebruik gemaakt. Het instrument werkt negatief uit op de zelfstandigenquote. Meewerkaftrek is een alternatief voor kiezen voor ondernemerschap, dan wel voor het werken in loondienst binnen het bedrijf. Het fiscale voordeel is bij beperkte activiteiten binnen de onderneming gemakkelijk binnengehaald.

Voor de FOR is op basis van harde gegevens geen duidelijke uitspraak te doen over de geschiktheid. Hier zijn de meningen verdeeld. Bij de FOR zijn ook de uitvoeringskosten relatief hoog.

Over de willekeurige afschrijving starters is geen duidelijke uitspraak te doen door het ontbreken van relevante informatie.

12.7 Afsluiting

Deze evaluatie draait om de vraag hoe het staat met de effecten van de fiscale instrumenten voor ondernemers op ondernemerschap in relatie tot de kosten voor de bedrijven en de overheid.

De algemene conclusie van deze evaluatie is dat de instrumenten in het algemeen in een behoefte voorzien en dat, voor zover de beschikbaarheid van data-analyses dit toelaten, geconcludeerd kan worden dat de effecten op het bevorderen van ondernemerschap bij een aantal instrumenten aanzienlijk zijn. Dit geldt met name voor de zelfstandigenaftrek en de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek. Met name deze twee instrumenten scoren goed op alle evaluatieaspecten. Het betreft de instrumenten die voor de ondernemers de meeste (financiële betekenis hebben). De instrumenten laten een sterke samenhang zien.

Voor de startersaftrek geldt dat het moeilijk is een eenduidige conclusie te trekken. Er zijn wel positieve effecten waargenomen, maar deze komen niet altijd overeen met andere resultaten. Daarbij speelt waarschijnlijk een rol dat het financiële belang van deze regeling zeer beperkt genoemd kan worden. De doelmatigheid van dit instrument in

termen van administratieve lasten en uitvoeringskosten is overigens wel hoog te noemen.

Het gebruik van het instrument meewerkaftrek is beperkt. Dat geldt ook voor de financiële voordelen die met het gebruik samenhangen. Bovendien geldt dat er alternatieven voorhanden zijn in de vorm van partnerondernemerschap dan wel beloning in de vorm van loon. Het heroverwegen van de noodzaak dit instrument te handhaven lijkt dan ook een reële toekomstige stap.

Gelet op het gebruik kan gesteld worden dat de FOR lijkt te voorzien in een behoefte om binnen de onderneming een fiscaal gunstig pensioen op te bouwen. Dat is met name interessant wanneer substantiële investeringen gedaan worden die resulteren in een hoog rendement, waarbij een lange looptijd geldt (dus een relatief jonge ondernemer). Er kleven wel risico's aan het gebruik van de FOR omdat bij beëindiging van het ondernemerschap de fiscale claim voldaan moet worden. De kosten voor fiscus en bedrijf zijn naar verhouding iets hoger dan bij de andere hier geëvalueerde instrumenten.

Over de willekeurige afschrijvingen zijn geen duidelijke conclusies te trekken door het ontbreken van gegevens.

13 Aanbevelingen EIM

In dit hoofdstuk worden twee typen aanbevelingen gedaan. Het eerste type heeft betrekking op het beleid en het tweede type op volgende evaluaties.

13.1 Beleidsaanbevelingen

Aan de hand van de uitgevoerde analyses heeft EIM een aantal conclusies getrokken die aan het denken zetten of alle faciliteiten apart moeten blijven bestaan. Vier van de zes instrumenten konden statistisch worden geanalyseerd. Aan de hand de uitgevoerde analyses kunnen twee aanbevelingen worden geformuleerd.

- Drie instrumenten (zelfstandigenaftrek, startersaftrek en kleinschaligheidsinvesteringsaftrek) hebben dezelfde uitwerking op de geformuleerde doelindicatoren: ze leiden alledrie tot een hogere zelfstandigenquote (= meer ondernemers) en een hoger investeringsniveau (= meer investeringen) en zijn daarmee doeltreffend. Tegelijkertijd blijkt dat er een zeer sterke statistische samenhang is tussen deze ondernemersfaciliteiten. Gemiddeld maken gebruikers van de zelfstandigenaftrek om het jaar gebruik van de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek. Dit alles roept de vraag op of het dan zinvol is om de zelfstandigenaftrek en de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek apart te laten bestaan, dan wel, of het niet beter is ze in elkaar te schuiven. De zelfstandigenaftrek zou daarbij verhoogd moeten worden. De systematiek van de belastingaftrek wordt er simpeler door, terwijl, over een periode van 2 jaar bezien, globaal dezelfde ondernemers als voorheen bereikt worden. De startersaftrek maakt in feite al een onderdeel van de zelfstandigenaftrek. De doelmatigheid zou door het in elkaar schuiven verder verhoogd kunnen worden. De administratieve lasten van de KIA zouden voor zelfstandigen komen te vervallen. Voor vennootschappen zou de investeringsaftrek wel kunnen blijven bestaan als afzonderlijke regeling.
- De meewerkaftrek heeft een kleine negatieve invloed op de zelfstandigenquote. Op de andere doelindicatoren zijn geen effecten vastgesteld. Het gebruik is vermoedelijk primair een inkomensafweging die ondernemers maken. Het gebruik dat ondernemers er van maken, is relatief beperkt en het is geen instrument dat primair door de lagere inkomensgroepen wordt gebruikt. Aangezien de partner van de zelfstandig ondernemer er ook voor kan kiezen om als werknemer in het bedrijf werkzaam te worden, lijkt het instrument enigszins uit de tijd.
- Mede gelet op het lage inkomen dat veel starters in de eerste jaren genereren (en dus de geringe belastingafdracht) zouden voor de startersaftrek andere instrumenten in dit verband beter op zijn plaats kunnen zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan een uitkeerbare heffingskorting.

13.2 Aanbevelingen ten aanzien van een volgende evaluatie

In elk grootschalig, gecompliceerd onderzoek zijn er, terugkijkend, dingen die anders en beter gekund hadden. Er zijn ook zaken die buiten het onderzoek om beter kunnen teneinde betere analyses mogelijk te maken. Zonder al te veel in detail te treden een aantal aanbevelingen voor de volgende evaluatie van de ondernemersfaciliteiten.

- De onderzoeksperiode zou beter aan moeten sluiten op de beschikbare gegevens. De meest recente inkomensgegevens zijn twee jaar oud, en het via enquêtes en dergelijke verzamelen van deze gegevens is geen reële mogelijkheid.

- Er is ernstig behoefte aan gegevens over investeringen door (met name) zelfstandigen, bij voorkeur verbijzonderd naar starters, gebruikers KIA (grondslag!), etc.
- De toegankelijkheid van de steekproef van de Belastingdienst en de mogelijkheid voor een vertaalslag naar macrogegevens met behulp van ophoogfactoren leverde nogal wat problemen op. Het uitbreiden van de controlemechanismen en het verbeteren van de ophoogfactoren, waarvoor wellicht aansluiting zoeken bij het CBS overwogen kan worden, zouden deze problemen waarschijnlijk grotendeels voorkomen.
- Bij het vorige punt past zeker de opmerking dat de hulpvaardigheid en deskundigheid van de betrokken medewerkers van de Belastingdienst dik in orde waren, waarvoor dank.
- Het is zeker raadzaam gegevens over een langere periode aan te vragen bij de Belastingdienst; minimaal een jaar voorafgaand aan de onderzoeksperiode, bij voorkeur (veel) meer.
- Een langere (initiële) looptijd is uiteindelijk efficiënter in verband met de volgtijdelijkheid van activiteit, en de benodigde rust om zaken in perspectief te plaatsen. Bewaking van de logistiek is verder cruciaal.
- Enige gegevens over de FOR (ook vanaf 2001) en willekeurige afschrijving starters zouden welkom zijn.
- Bij een ongewijzigde situatie zou de WAS beter in een evaluatie met de overige willekeurige afschrijvingen meegenomen kunnen worden. Dat geeft wat meer ruimte om actief gegevens te verzamelen.

Literatuurlijst

- Audretsch, David B., Roy Thurik, Ingrid Verheul en Sander Wennekers (2002), *Entrepreneurship: determinants and policy in a European-U.S. comparison*, Kluwer, Deventer
- Bangma, K.L., P. Gibcus en N.S. Bosma (2004), *Bedrijvendynamiek en werkgelegenheid*, EIM, Zoetermeer
- Bangma, K.L., P. Gibcus en P.A. van Eck van der Sluijs (2005), *Bedrijvendynamiek en werkgelegenheid: Periode 1987-2004*, EIM, Zoetermeer
- Blom, R.J. (2002), *Starters scoren steeds slechter*, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 87 afl. 4371 pag. 588-590
- Bosma, N.S., A.R.M. Wennekers, G. de Wit en W.S. Zwinkels (2000a), *Modelling Business Ownership in The Netherlands*, EIM, Zoetermeer
- Bosma, N.S., M. van Praag en G. de Wit (2000b), *Determinants of Successful Entrepreneurship*, EIM, Zoetermeer
- Bosma, N.S., en A.R.M. Wennekers (2004), *Entrepreneurial Attitudes Versus Entrepreneurial Activities*, *Global Entrepreneurship Monitor 2003*, The Netherlands, EIM, Zoetermeer
- Bosma, N.S. en W.H.J. Verhoeven (2004), *Internationale benchmark ondernemerschap 2003*, EIM, Zoetermeer
- Bruins, A. (2004), *Starten in de recessie: Startende ondernemers in 2003*, EIM, Zoetermeer
- Centraal Planbureau (2003), *Budgettaire en economische effecten van het Hoofdlijnenakkoord 2004-2007*, CPB, Den Haag
- EIM (2003), *Kleinschalig Ondernemen 2003*, EIM, Zoetermeer
- Folkeringa, M. en P.J.M. Vroonhof (2002), *Vrijheid, gelijkheid en ondernemerschap*, EIM, Zoetermeer
- Folkeringa, M., P.J.M. Vroonhof en A. Kwaak (2003), *Inkomenseffecten regeerakkoord voor zelfstandigen*, EIM, Zoetermeer
- Folkeringa, M. en P.J.M. Vroonhof (2004), *Wordt de spoeling dun? Inkomensontwikkeling startende zelfstandigen*, EIM, Zoetermeer
- Bruins, A., P. Gibcus en W.H.J. Verhoeven (2004), *Monitor etnisch ondernemerschap 2004*, EIM, Zoetermeer
- Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten (2004), *Meten is weten*, Ministerie van Financiën, Den Haag
- Jansen, J.J.M. (1997), *Het wetsvoorstel aanpassing for en zelfstandigenaftrek; Pappen en nat houden*, in: *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 126 (6269), 1692-1697
- Jansen, J.J.M. (1997), *Het ondernemersbegrip in de inkomstenbelasting is aan herziening toe*, in: *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 126 (6242), 581-588
- Jansen, J.J.M. (1998), *Het rapport: Een duwtje in de rug*, in: *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 127 (6308), 1368-1376
- Jansen, J.J.M. (1998), *Het belastingplan voor de 21e eeuw en het midden- en kleinbedrijf*, in: *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 127 (6305), 1227-1235
- Jansen, J.J.M. (1999), *Fiscaal beleid in de winstfeer*, in: *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 128 (6360), 1419-1424
- Jansen, J.J.M. (1999), *De Belastingherziening 2001 in de winstfeer*, in: *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 128 (6362), 1479-1492

Jansen, J.J.M. en J.P.M. Kommers (2002), *Bouwstenen voor een fiscale toekomstvisie voor het zelfstandig ondernemerschap*, Raad voor het Zelfstandig Ondernemerschap, Den Haag

Jansen, J.J.M. (2003), *De laatste ontwikkelingen in de winstfeer*, MBB, in: *Belastingbeschouwingen*, 72(1), 10-15

Lind van Wijngaarden, K. de, en M. Peters (1998), *International developments in the position of assisting spouses and the possible implications for the Netherlands*, EIM, Zoetermeer

Ministerie van Economische Zaken (1987), *Ruim baan voor ondernemen*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag

Ministerie van Economische Zaken (1998), *Klaar voor de start? Een discussie over nieuw ondernemerschap*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag

Ministerie van Economische Zaken (1999), *De ondernemende samenleving; Meer kansen, minder belemmeringen voor ondernemerschap*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag

Ministerie van Economische Zaken (2003), *In actie voor ondernemers!*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag

Ministerie van Economische Zaken (2004), *Meer actie voor ondernemers!*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag

Ministerie van Financiën (1999), *Belastingen bedrijfsleven 21^e eeuw; Versterking en dynamisering van het ondernemerschap*, Ministerie van Financiën, Den Haag

Ministerie van Financiën (2002), *Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid*, Tweede druk, Ministerie van Financiën, Den Haag

Ministerie van Financiën (2003a), *Handreiking Evaluatieonderzoek ex post; Een praktisch handvat voor de opzet en uitvoering van evaluatieonderzoek ex post*, Ministerie van Financiën, Den Haag

Ministerie van Financiën (2003b), *Rijksbegroting 2004*, Ministerie van Financiën, Den Haag

Nijssen, A.F.M. en N. Vellinga (2002), *MISTRAL®; A Model to Measure the Administrative burdens of Businesses*, EIM, Zoetermeer

Nijssen, A.F.M. (2003), *Dansen met de octopus; Een bestuurskundige visie op informatieverplichtingen in de sociale rechtsstaat*, Eburon, Delft

Pronk, P.A. (2004), *De verborgen belastingdienst; De invloed van administratieve lasten op de naleving van fiscale regelgeving door ondernemingen*, Eburon, Delft

Risseeuw, P.A. en A.R. Thurik (eds.) (2003), *Handboek ondernemers en adviseurs: management en economie van het midden- en kleinbedrijf*, Kluwer, Deventer

Stigter, H. en M.Lankhuizen (2003), *Knelpunten startende ondernemers*, 2003.

TK24423 en 24643 (1999), *Willekeurige afschrijving voor Starters; uitvoeringsregeling willekeurige afschrijving*, Sdu Uitgevers, Den Haag

TK26452 (rapport Algemene Rekenkamer) (1999), *Belastingen als beleidsinstrument*, Sdu Uitgevers, Den Haag

TK26736 (1999), *De ondernemende samenleving; meer kansen minder belemmeringen voor ondernemerschap*, Sdu Uitgevers, Den Haag

TK28115 (2001), *Stimulering van midden- en kleinbedrijf en ondernemerschap*, Sdu Uitgevers, Den Haag

TK28790 (2003), *M en O-beleid Belastingdienst*, Sdu Uitgevers, Den Haag

TK28831 (rapport Algemene Rekenkamer) (2003), Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer, Sdu Uitgevers, Den Haag

Uxem, F.W. van, en J. Bais (1996), Het starten van een bedrijf; ervaringen van 2000 starters, EIM, Zoetermeer

Verheul, I., A.R.M. Wennekers, D. Audretsch en A.R. Thurik (2001), An Eclectic Theory of Entrepreneurship; Policies, Institutions and Culture, EIM, Zoetermeer

Verhoeven, W.H.J., R.G.M. Kemp en H.H.M. Peeters (2002), Het effect van beleid voor (innovatieve) starters en snelle groeiers op de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit, EIM, Zoetermeer

Verhoeven, W.H.J. (2004), Firm dynamics and labour productivity, in: George Gelauf, Luuk Klomp, Stephan Raes en Theo Roelandt (ed.), Fostering Productivity, 2004

Vording, H. (2004), Departement Fiscale en Economische Vakken, Universiteit van Leiden, Zelfstandigenaftrek; feiten, trends, alternatieven, in: Weekblad Fiscaal Recht 6560, 22 januari 2004, pp. 63-71

Vroonhof, P.J.M. en J.J. Boog (1998), Effecten invoering WAZ op inkomen zelfstandigen; Case studies, EIM, Zoetermeer

Vroonhof, P.J.M., C.L.Y. Koch en G.Th. Elsendoorn (1999), Inkomenseffecten zelfstandigen Belastingherziening 2001 en aanverwante beleidsmaatregelen, EIM, Zoetermeer

Vroonhof, P.J.M., A. Kwaak en C.L.Y. Koch (2002a), Het model BRUNET; Bruto en netto inkomens van zelfstandigen, Research Report 0107, EIM, Zoetermeer

Vroonhof, P.J.M., J.A. de Muijnck en W.S. Zwinkels (2002b), Solidariteit in ziektekostenstelsels; Inkomens- en risicosolidariteit in het tweede compartiment, EIM, Zoetermeer

Werkgroep Evaluatie en herziening fiscale tegemoetkomingen en faciliteiten voor ondernemers (Oort II) (1998), Een duwtje in de rug, Ministerie van Financiën, Den Haag

Wit, G. de (2001), PRISMA – the kernel, EIM, Zoetermeer

Begeleidingscommissie en externe experts

Samenstelling begeleidingscommissie

Henk Vording, Universiteit Leiden, voorzitter

Esther Arons, Ministerie van Financiën

Jacques Borst, Ministerie van Economische Zaken

Martijn van den Enden, Ministerie van Economische Zaken

Marcel Roelofsma, Ministerie van Economische Zaken

Suzanne Slotboom, Belastingdienst

Wim van Tol, Ministerie van Financiën

Jacques Urselmann, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Beschrijving onderzoeksinstrumenten

Deskresearch: literatuur en jurisprudentie

Voor het onderzoek is een grote hoeveelheid literatuur doorgenomen. In de eerste plaats is dat (literatuur met betrekking tot) de wetgeving. In de memorie van toelichting wordt doorgaans aangegeven waarom de specifieke instrumenten worden ingevoerd of gewijzigd. Ook wordt (soms) een beeld gegeven van de verwachte cijfermatige effecten. In het denkkader dat in de VBTB gehanteerd wordt, zou dit een meetbaar (en dus evalueerbaar) doel van de wet(swijziging) moeten opleveren. In de praktijk is overigens gebleken dat het hier nog aan schort.

Daarnaast zijn diverse rapporten en andere publicaties beschikbaar die relevante informatie bevatten. Gedacht kan worden aan de evaluaties van de Algemene Rekenkamer. Ook het rapport van de werkgroep Oort II is van belang. Dit bevat aanbevelingen voor een verbeterd gebruik van fiscale instrumenten ter bevordering van ondernemerschap. Ook publicaties van het Ministerie van Financiën ten tijde van de Belastingherziening 2001 bevatten waardevolle informatie over het doel van de fiscale instrumenten. De Miljoenennota bevat gegevens over budgettair beslag. Daarnaast bestaat een grote hoeveelheid publicaties die betrekking hebben op specifieke aspecten van een of meer van de betrokken instrumenten. Waar relevant, wordt uiteraard in het rapport specifiek naar deze en andere publicaties verwezen. Verder is (beperkt) relevante jurisprudentie bestudeerd.

Ten slotte is gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur op het gebied van ondernemerschap. Dit had als doel het identificeren van de maatschappelijke achtergrondfactoren die een zelfstandige invloed hebben op de gekozen effectindicatoren (bijv. het aandeel ondernemers in de beroepsbevolking of aantal starters). Inzicht in deze effecten is nodig om de directe effecten van de fiscale faciliteiten te kunnen onderscheiden.

Gegevens Inkomensstatistiek/Inkomenspanelonderzoek CBS

Sinds 1979 verzamelt het CBS gegevens over het inkomen van personen en huishoudens. Eerst in de vorm van losse steekproeven, vanaf 1989 is de dataset opgezet als een paneldataset: het Inkomenspanelonderzoek. De inkomensgegevens van de respondenten kunnen vanaf dat jaar over de tijd worden gevolgd.

De voornaamste bron van de gegevens wordt gevormd door aangiftegegevens voor de inkomstenbelasting, die het CBS verkrijgt van de Belastingdienst. Met behulp van een aantal andere bronnen, imputatie van cijfers en berekeningen wordt een volledig brutonetto-traject samengesteld.

De Inkomensstatistiek (IS) vormt de basis voor het inkomensrekenmodel BRUNET van EIM. In tegenstelling tot de IS bevat BRUNET echter geen individuele waarnemingen maar gemiddelden over 1%-groepen. Voor enkele onderdelen van het onderzoek is daarom on-site bij het CBS gewerkt met individuele gegevens.

Gegevens Belastingdienst

Het Ministerie van Financiën werkt voor koopkrachtplaatjes met het IIS. Dat is een steekproef van individuele gegevens die betrekking hebben op de aangifte en de oplegging van de Inkomstenbelasting. Het betreft dezelfde steekproef als door het CBS gebruikt wordt. Het grote voordeel van de gegevens van de Belastingdienst is dat veel recentere gegevens (2002, tegen 2000 bij het CBS) beschikbaar zijn. De Belastingdienst heeft voor de jaren 1998 tot en met 2002 deze gegevens aan EIM beschikbaar gesteld, onder strikte geheimhoudingsregels, en specifiek bedoeld voor dit ene onderzoek. Met behulp van deze gegevens zijn bijvoorbeeld de bruto- en netto-effecten van de instrumenten berekend op individueel niveau. In de bestanden is naast de inkomensbestanddelen ook een wegingsfactor opgenomen, waarmee de individuele gegevens vertaald zijn naar schattingen voor heel Nederland.

Regressieanalyses

Door (het verloop van) het gebruik van een fiscale faciliteit aan een (ontwikkeling van een) indicator te koppelen kan bezien worden of het beleid een positieve uitwerking heeft op de indicator. Niet alleen het fiscale beleid is van invloed op de (ontwikkeling van) de doelindicator. Het is waarschijnlijk dat andere factoren een rol spelen. Om te corrigeren voor de invloed van dergelijke factoren biedt regressieanalyse een uitkomst.

Met regressieanalyse kan berekend worden welk deel van het effect veroorzaakt wordt door het gevoerde beleid. Daarmee wordt duidelijk hoe doeltreffend het gevoerde beleid is. De afhankelijke (ook wel: verklaarde) variabele is de desbetreffende doelindicator en de onafhankelijke variabelen vormen de verklaring voor het verschijnsel. In tegenstelling tot bij correlatieanalyse wordt bij regressieanalyse een causaal verband verondersteld. Dit betekent dat de onafhankelijke variabelen de oorzaak vormen van de afhankelijke variabele. Bij een puur kwantitatieve analyse op basis van statistische informatie, bijvoorbeeld de samenhang tussen de gemiddelde hoogte en/of ontwikkeling van de benutte zelfstandigenaftrek en de hoogte c.q. de ontwikkeling van de ondernemersquote, is OLS (methode van de kleinste kwadraten) een veel gebruikte methodiek.

Het is mogelijk dat er wel verbanden zijn, maar dat er sprake is van een vertraging. Het duurt even voordat er een (merkbare) reactie is. In dat geval is de indicator van nu gekoppeld aan de faciliteit in een vorige periode. Vooral bij de winstquote speelt dit een rol. Voor iedere indicator geldt dat regressieanalyses zijn uitgevoerd waarin de winstquote niet, met 1 periode, met 2 perioden of met 3 perioden vertraagd was. Steeds bleek evenwel alleen de winstquote die met 1 periode vertraagd was significant. Ten slotte is in een aantal modellen gecorrigeerd voor trendontwikkelingen.

Voor de robuustheid van de modellen is behalve naar de significantie van de coëfficiënten tevens gekeken naar het optreden van autocorrelatie en multicollineariteit. Voor significantie moet er een betrouwbaarheid zijn van minimaal 90%. Voor de autocorrelatie is naar de Durban-Watsonstoets gekeken (waarde moet grosso modo in de buurt van 2 liggen) en voor het optreden van multicollineariteit is gekeken naar de tolerantiewaarde ($>0,1$).

Het inkomensrekenmodel BRUNET¹

Het model BRUNET draait om het bruto-nettotraject van zelfstandigen. Voor zelfstandigen loopt dat van winst uit onderneming tot besteedbaar inkomen, voor dga's loopt dit van loon naar besteedbaar inkomen. De belangrijkste posten zijn het bruto-inkomen, het belastbaar inkomen en het besteedbaar inkomen.

Het bruto-inkomen wordt ook gebruikt voor de indeling van de zelfstandigen in 100 inkomensklassen (percentielen). In het geval van dga's geschiedt de indeling in 10 inkomensklassen (decielen).

De voornaamste databron voor BRUNET is de Inkomensstatistiek (IS) van het CBS. De cijfers zijn afkomstig van de aangiftes voor de inkomstenbelasting (IB) en de loonheffing. Het belastbaar inkomen is de belangrijkste variabele.

Naast gegevens over het basisjaar bevat BRUNET actualiseringen (van basisjaar tot nu) en prognoses (tot 20 jaar na nu) van het bruto-nettotraject. Bij het berekenen daarvan worden ramingen voor de ontwikkeling van de winsten en van het aantal zelfstandigen gebruikt die worden gemaakt met de EIM-modellen KTO (voor kortetermijnprognoses) of PRISMA² (voor de middellange en lange termijn). Binnen BRUNET worden de beschreven CBS-gegevens over het basisjaar als uitgangspunt gebruikt om actualiseringen van het basisjaar tot heden en prognoses (voor de toekomst) op te stellen voor het bruto-nettotraject van zelfstandigen en dga's. Voor elk kalenderjaar wordt daarbij de dan geldende wet- en regelgeving in het model ingevoerd.

Doordat wijziging van wetgeving en (economische) omgevingsvariabelen in het model verwerkt zijn, is het mogelijk effectberekeningen uit te voeren voor toekomstig beleid. Voor alle netto-effectberekeningen geldt dat aannames resulteren in een sterke vereenvoudiging van het bruto-nettotraject. Dat is uiteraard een noodzakelijke stap bij het uitvoeren van deze effectberekeningen. Het algemene geval bestaat echter niet; voor zelfstandigen geldt dat in nog veel sterkere mate dan voor werknemers (en veel andere groepen). Voor individuele gevallen is het altijd anders; soms beter en soms slechter. Door de opzet van het model wordt hiermee in sterke mate rekening gehouden.

Mistral (Standaardkostenmodel)

In de loop der jaren heeft EIM het MeetInSTRument Administratieve Lasten (MISTRAL) ontwikkeld. MISTRAL³ is een concept om de kosten van wettelijke informatieverplichtingen van bedrijven en uitvoeringsorganisaties te meten. Dit gebeurt door de vertaling van wettelijke verplichtingen naar berichtenverkeer en werkprocessen. Het berichtenverkeer en de werkprocessen worden onderscheiden naar mate van voorkomen en kosten⁴.

¹ Voor een uitgebreide beschrijving zie Vroonhof et al. (2002a).

² Voor een uitgebreide beschrijving zie De Wit (2001).

³ MISTRAL is nagenoeg identiek aan het Standaardkostenmodel.

⁴ Voor een volledige beschrijving van het model zie bijvoorbeeld Nijsen et al. (2002).

In opdracht van het Ministerie van Financiën heeft EIM in 1997 de module inkomstenbelasting (IB) in het 'Standaardkostenmodel Fiscale Administratieve verplichtingen' voor het belastingjaar 1995 ontwikkeld. In 2003/2004 is een update gemaakt. In het model worden op basis van de MISTRAL-methodiek die EIM sinds 1993 heeft ontwikkeld, de administratieve lasten bepaald die de belastingwetgeving veroorzaakt voor het bedrijfsleven¹.

De belangrijkste resultaten waren:

- De totale verplichte structurele administratieve lasten voor het bedrijfsleven worden geraamd op € 356 miljoen euro in 1995. In 2002 was dat opgelopen tot € 529 miljoen euro.
- De administratieve lasten voor eenmanszaken (in 1995) bedragen gemiddeld € 594 per onderneming. De administratieve lasten voor vennootschappen onder firma, maatschappen en commanditaire vennootschappen bedragen gemiddeld respectievelijk € 972, € 962 en € 947. Het verschil in administratieve lasten tussen eenmanszaken en de overige IB-rechtsvormen wordt veroorzaakt doordat sommige berichten bij de IB-rechtsvormen meerdere keren moeten worden uitgevoerd, afhankelijk van het aantal vennoten, maten of firmanten.

Het model bevat de kosten die ultimo 2002 voor ondernemers verbonden waren aan het gebruik van de verschillende instrumenten. Met uitzondering van de willekeurige afschrijving starters zijn de kosten per instrument afzonderlijk berekend. Deze kunnen als totaalbedrag of als kosten per zelfstandige weergegeven worden. Naast de kosten in euro's zijn gegevens over tijdsbesteding en mate van uitbesteding (aan boekhouders, externe adviseurs, etc.) beschikbaar.

Telefonische enquête onder ondernemers

Vragen aan ondernemers over hun bruto of besteedbaar inkomen, of over details van hun belastingaangifte, waaronder gebruikte aftrekposten, zijn over het algemeen weinig zinvol. De meesten zijn zich van dergelijke zaken amper bewust, of vinden de informatie te vertrouwelijk. Toch is een enquête onder ondernemers in het kader van deze evaluatie een zeer bruikbaar instrument, met name waar het gedrag van ondernemers en hun bekendheid met de instrumenten aan de orde is. Omdat per instrument met name vrij algemene vragen gesteld zijn, is volstaan met een relatief beperkte steekproef. Er zijn 50 gesprekken met dga's, 150 gesprekken met recent gestarte zelfstandigen en 150 gesprekken met meer ervaren zelfstandigen gevoerd. Deze zijn gespreid over de verschillende bedrijfssectoren en bedrijfsgrootteklassen. Een klein deel van de gestelde vragen is te vinden in bijlage IV, een verantwoording van de respons in bijlage IV.

Raadplegen externe deskundigen

Gedurende het onderzoek is met vijf typen externe experts gesproken:

- Wetenschappers
- Inspecteurs van de Belastingdienst
- Belastingadviseurs

¹ Deze methode komt in principe overeen met het Standaardkostenmodel, de methode die beschreven wordt in 'meten is weten' van de Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten.

- Vertegenwoordigers van belangenorganisaties
- Beleidsmedewerkers betrokken ministeries.

Daarnaast is diverse malen gesproken met (data-)experts van het CBS en de Belastingdienst.

Wetenschappers

Wetenschappers op fiscaal (juridisch en/of economisch) terrein hebben op twee manieren een belangrijke rol in het onderzoek gespeeld, in de eerste plaats als controleur, en in de tweede plaats als aandrager van alternatieven (mogelijke verbeteringen in de wetgeving).

Belastingadviseurs

Vragen aan ondernemers over hun bruto of besteedbaar inkomen, of over details van hun belastingaangifte, waaronder gebruikte aftrekposten, zijn in het algemeen weinig zinvol. De meesten zijn zich van dergelijke zaken amper bewust, of vinden de informatie te vertrouwelijk. De belastingadviseurs van ondernemers zijn doorgaans veel beter dan de ondernemers zelf op de hoogte van de details van de belastingaangifte, waaronder gebruikte aftrekposten. Zij zijn als beste in staat aan te geven in welke mate de fiscale instrumenten de beslissingen van ondernemers beïnvloeden. Ook was het, bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van communicatie vanuit de Belastingdienst, interessant te weten bij wie het initiatief voor het gebruiken van die instrumenten ligt. Ligt dat bij de zelfstandige of bij zijn adviseur? En waarom gebruiken ondernemers (een deel van) de instrumenten niet?

Er zijn gesprekken gevoerd met vijf externe adviseurs. Daarbij is erop gelet dat sprake was van spreiding waar het ging om de volgende kenmerken:

- Bedrijfsomvang (werknemers) klanten
- Bedrijfssector (in ieder geval landbouw) klanten
- Rechtsvorm (zelfstandigen en dga's (geen bv's/nv's met overige directeuren)) klanten
- Omvang belastingconsulent (werknemers, klanten, ..).

Vertegenwoordigers van belangenorganisaties

Omdat medewerkers van belangenorganisaties veel contact hebben met ondernemers, zijn zij vaak zeer goed in staat de prioriteiten van ondernemers aan te geven. Welke fiscale instrumenten zijn voor (veel) ondernemers van groot belang, en waarom? Ook hebben de belangenorganisaties vaak ideeën over mogelijke verbeteringen in de opzet of de uitvoering van beleid. Daarbij past wel de kanttekening dat de geluiden die deze organisaties laten horen veelal eenzijdig zijn, in lijn met hun positie als belangenbehartiger. Het afschaffen van aftrekposten zal bijvoorbeeld niet snel gesteund worden.

Beleidsmedewerkers betrokken ministeries

In de begeleidingscommissie van deze evaluatie zijn alle betrokken ministeries vertegenwoordigd. Met de leden is (uiteraard) uitgebreid van gedachten gewisseld over alle onderdelen van het onderzoek.

Scenarioanalyse

Scenarioanalyse is een analyse-instrument dat vaak gebruikt wordt om onzekerheden dan wel beleidseffecten te bezien. De effecten van beleid of de omvang van onzekerheden worden in kaart gebracht door aan modelvergelijkingen impulsen toe te voegen. Bij een ingewikkeld model met meerdere vergelijkingen zijn er allerlei zogenaamde

tweede orde-effecten, omdat een maatregel indirect ook op andere variabelen aangrijpt. Deze systematiek wordt veelal in macromodellen gebezigd.

Daarnaast zijn er ook simpele modellen die uit slechts één of een beperkt aantal vergelijkingen bestaat. Hier is amper sprake van interdependenties. In deze situatie worden veelal 'what-if'-analyses uitgevoerd. Er worden ceteris paribus verschillende aannames gedaan die tot verschillende autonome impulsen leiden, waarbij verondersteld wordt dat er verder geen reacties optreden. Op deze wijze kunnen de primaire effecten van beleid worden geanalyseerd. In het kader van deze evaluatie kunnen bijvoorbeeld de scenario's zijn: afschaffen van de maatregel, verdubbelen, of verhogen dan wel verlagen van een maatregel met enkele procenten. Regressievergelijkingen vormen een goed uitgangspunt voor scenarioanalyse.

Zelfstandigen met lage inkomens

De doelbereiking en de doeltreffendheid van de (mix van) fiscale instrumenten kan worden tegengewerkt doordat zelfstandigen met lage inkomens geen baat hebben bij het gebruik van de instrumenten. Voor deze groep kan het (winst)inkomen in voorkomende gevallen niet toereikend zijn om het maximaal beoogde fiscale voordeel uit de instrumenten te halen. Dit gebeurt als de verschuldigde belasting lager is dan het totaal van arbeids- en heffingskortingen (of in de situatie voor 2001, indien het belastbare inkomen lager is dan de belastingvrije som).

Er is in dit verband een duidelijke samenhang met de fiscale mogelijkheden om verliezen te verrekenen met belastingaangiften in eerdere jaren (carry back) of in komende jaren (carry forward), en om belastbare inkomens te middelen over meerdere jaren¹. Deze regelingen maken het mogelijk om voor belastingplichtigen met sterk wisselende inkomens een meer evenwichtige belastingheffing toe te passen. Door het progressieve belastingsysteem kunnen zulke belastingplichtigen benadeeld worden ten opzichte van belastingplichtigen met een stabiel inkomen. Om het gemiste belastingvoordeel van de ondernemersfaciliteiten via deze regelingen alsnog te behalen, is het wel noodzakelijk dat er winstherstel optreedt. Zelfstandigen die permanent met een laag winstniveau te maken hebben, zullen niet van deze regelingen kunnen profiteren.

Hieronder wordt met behulp van kwantitatieve gegevens uit het Inkomenspanelonderzoek (CBS) voor de periode 1996-2000 geschetst of bovengenoemd proces de doelbereiking en doeltreffendheid van de instrumenten in de weg staan. Dit is met name bij de zelfstandigenaftrek en de extra zelfstandigenaftrek relevant. In de samenhang kan het effect worden versterkt omdat het aftrekbare bedrag groter is. Voor beide faciliteiten wordt de omvang bepaald van de groep zelfstandigen die gebruik maakt van de faciliteit en geen belasting hoeft te betalen. Deze groep omvat een ruime afbakening van de zelfstandigen die mogelijk geen of geen maximaal fiscaal voordeel uit de faciliteit kunnen halen, vanwege een te laag winstniveau. Voor deze groep ligt het belastbare inkomen onder de belastingvrije som. Van deze groep wordt tevens bepaald hoeveel zelfstandigen *helemaal* geen fiscaal voordeel uit de regeling halen. Deze zelfstandigen zouden ook al geen belasting betalen als ze niet gebruik zouden maken van de betreffende regeling².

Zelfstandigenaftrek

In tabel 39 worden gegevens gepresenteerd over zelfstandigen met lage inkomens die gebruik maken van de zelfstandigenaftrek. In 2000 heeft in totaal 54% van de zelfstandigen met winst uit onderneming gebruik gemaakt van de zelfstandigenaftrek (*exclusief* de zelfstandigen met de extra zelfstandigenaftrek). Niet iedereen die gebruik

¹ Zie art. 3.2, 3. 3.74, 3.148 en 3.154, IB 2001.

² Dit komt erop neer dat per ondernemer bekeken wordt of het belastbare inkomen plus het bedrag dat via een faciliteit wordt afgetrokken van de winst, lager is dan de belastingvrije som (de gegevens hebben betrekking op de periode voor 2001!). Daarbij wordt wel uitgegaan van gelijkblijvend gebruik van de overige faciliteiten. Dit is een niet geheel juiste veronderstelling, aangezien het recht op sommige faciliteiten afhankelijk is van het recht op andere faciliteiten. Zo moet een ondernemer voldoen aan de voorwaarden van de zelfstandigenaftrek om in aanmerking te komen voor de fiscale oudedagsreserve. Het biedt echter wel inzicht in de bruikbaarheid voor elk afzonderlijk instrument.

maakt van de zelfstandigenaftrek haalt er in het betreffende jaar het maximale fiscale voordeel uit. Uit deze groep hebben bijna 105.000 zelfstandigen geen belasting betaald. Dit komt neer op een kwart van de belastingplichtigen die gebruik maakt van de zelfstandigenaftrek. Voor zo'n 83.000 zelfstandigen heeft het gebruik van de zelfstandigenaftrek helemaal geen baat in hetzelfde jaar; zonder het bestaan van het instrument zouden zij ook al geen belasting hoeven te betalen. Dit is onder de veronderstelling dat het gebruik van overige faciliteiten gelijk blijft. Zowel het aandeel zelfstandigen met aftrek dat geen belasting betaalt, als het aandeel zelfstandigen dat helemaal geen baat heeft van het gebruik van het instrument, vertoont een stijgende trend tussen 1996 en 2000. Van de personen die in 2000 zelfstandigenaftrek opvoerden betaalde ongeveer 4 procent in *alle* jaren in de periode 1997 tot en met 2000 geen belasting (niet in tabel opgenomen). Voor deze groep heeft de carry-back regeling maar zeer beperkt nut¹. De periode waarover de carry-back regeling van toepassing is, is met 3 jaar relatief kort, zodat in de situatie waarin meerdere jaren achtereen lage winstinkomens gerealiseerd worden, weinig verrekend kan worden. Ook de middeling van inkomens levert in deze situatie weinig op.

tabel 39 Groep zelfstandigen met lage inkomens en zelfstandigenaftrek, 1996-2000

	<i>Zelfstandigen met zelfstandigenaftrek (excl. zelfstandigen met ook extra zelfstandigenaftrek)</i>		<i>Zelfstandigen met zelfstandigenaftrek zonder betaalde belasting</i>		<i>Zelfstandigen met belastbaar inkomen + zelfstandigenaftrek < belastingvrije som</i>	
	<i>absoluut</i>	<i>als % van zelfstandigen met winst uit onderneming</i>	<i>absoluut</i>	<i>als % van zelfstandigen met zelfstandigenaftrek</i>	<i>absoluut</i>	<i>als % van zelfstandigen met zelfstandigenaftrek</i>
1996	426.900	59,7	81.400	19,1	66.600	15,6
1997	446.000	59,9	86.000	19,3	70.400	15,8
1998	445.800	58,0	104.800	23,5	84.400	18,9
1999	353.100	45,2	89.300	25,3	71.700	20,3
2000	411.600	53,6	104.800	25,5	82.800	20,1

Bron: Inkomenspanelonderzoek CBS, bewerking EIM.

Extra zelfstandigenaftrek

In tabel 29 worden gegevens gepresenteerd over zelfstandigen met lage inkomens die gebruik maken van de extra zelfstandigenaftrek. Het blijkt dat in 2000 ruim 16% van de belastingplichtigen met winst uit onderneming gebruik maakte van de extra zelfstandigenaftrek. Het blijkt dat relatief veel van deze startende zelfstandigen geen belasting betalen, ongeveer 36.600 zelfstandigen, wat neerkomt op 29% van de zelfstandigen met extra zelfstandigenaftrek. Starters hebben relatief vaker te maken met lagere winstniveaus dan gevestigde zelfstandigen, om begrijpelijke redenen. De startperiode wordt gekenmerkt door grote financiële onzekerheid. De zelfstandige moet een plaats op de afzetmarkt zien te veroveren, nieuwe klanten werven en tegelijkertijd investeren om het bedrijf op gang te krijgen. Ook is het de vraag of de zelfstandige de benodigde financiering voor de ondernemersactiviteiten rond kan krijgen met vermogensverschaffers. Zo'n 25.600 zelfstandigen hebben helemaal geen fiscaal voordeel in het betref-

¹ Tenzij in een verder verleden nog toereikende belastbare inkomens gehaald zijn, bij middeling. In dat geval is compensatie nog mogelijk.

fende jaar. Zij zouden ook al geen belasting betalen wanneer de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek niet zouden bestaan. Tussen 1996 en 2000 is geen duidelijke trend waarneembaar. De omvang van deze groep schommelt tussen de 25.000 en 29.000 starters.

Belemmering doelbereiking en doeltreffendheid?

Het behalen van de door de overheid gestelde doelen van de zelfstandigenaftrek en de extra zelfstandigenaftrek worden enigszins belemmerd doordat een deel van de ondernemerspopulatie te maken heeft met een laag winstniveau. Hoewel er ook gedragseffecten kunnen optreden die hier niet gemeten worden (het vooruitzicht op de aftrek kan de zelfstandige stimuleren tot risicovolle ondernemersactiviteiten) blijkt wel dat veel zelfstandigen in een bepaald jaar geen feitelijke fiscale voordelen genieten met de zelfstandigenaftrek. Een groot deel van deze zelfstandigen kan bij herstel van de winstontwikkeling gebruik maken van de fiscale mogelijkheden van verliesverrekening en middeling van inkomens om het gemiste effect alsnog te behalen¹. Echter, voor ongeveer 4% van de zelfstandigen met zelfstandigenaftrek geldt dat zij structureel geen baat hebben bij het gebruik van de faciliteiten. Voor deze groep wordt niet tegemoetgekomen aan de specifieke functies die het ondernemersinkomen heeft. Er wordt geen extra netto voordeel gegenereerd met de aftrek, bestemd voor investeringen en reserveringen in de onderneming. Voor de groep starters met lage inkomens is de problematiek van een iets andere aard. Hier is het inkomensniveau uit de vorige bron van inkomen bepalend. Immers, bij starters kan geen sprake zijn van een *structureel* laag winstniveau. Jonge starters die aan het begin van hun (ondernemers)carrière staan, zijn in dat opzicht dus het kwetsbaarst.

tabel 40 Groep zelfstandigen met lage inkomens en startersaftrek, 1996-2000

	Zelfstandigen met extra zelfstandigenaftrek		Zelfstandigen met extra zelfstandigenaftrek zonder betaalde belasting		Zelfstandigen met belastbaar inkomen + zelfstandigenaftrek (incl. extra aftrek) < belastingvrije som	
	absoluut	als % van zelfstandigen met winst uit onderneming	absoluut	als % van zelfstandigen met extra zelfstandigenaftrek	absoluut	als % van zelfstandigen met extra zelfstandigenaftrek
1996	137.200	19,2	39.500	28,8	28.900	21,1
1997	132.500	17,8	36.700	27,7	28.000	21,1
1998	136.400	17,8	41.400	30,4	31.400	23,0
1999	113.000	14,5	36.600	32,4	27.000	23,9
2000	125.100	16,3	36.300	29,0	25.600	20,5

Bron: Inkomenspanelonderzoek CBS, bewerking EIM.

Voor een deel komt de geschetste problematiek voort uit de aard van het ondernemerschap. Zelfstandigen nemen nu eenmaal risico, wat kan leiden tot grote inkomensfluctuaties en een grotere kans op lage (maar ook hoge) inkomens. Het is nog maar de vraag of het wenselijk is om voor deze groep apart beleid te ontwikkelen. Het is immers mogelijk dat de bedrijven van deze zelfstandigen zonder het bestaan van de zelfstandi-

¹ In hoeverre ondernemers in zulke gevallen daadwerkelijk gebruik maken van deze fiscale regelingen kan met de gegevens van het IPO niet achterhaald worden.

genaftek niet levensvatbaar blijken te zijn. Een dergelijke analyse is helaas niet mogelijk met de gegevens van het CBS.

Deel vragenlijst telefonische enquête

Het voert te ver de volledige tekst van de vragenlijst op te nemen. Deze beslaat bijna 20 pagina's en is grotendeels niet interessant qua vragenformulering. Op enkele punten is de formulering wel van wezenlijk belang. Deze vragen worden (soms veralgemeniseerd) weergegeven in deze bijlage.

Vraag

Wat zou het voor u betekenen als de regeling niet had bestaan?

- 1: zou u geen ondernemer zijn geworden
- 2: zou het bedrijf wel zijn gestart, maar niet kunnen continueren
- 3: zou het bedrijf wel zijn gestart, maar minder snel zijn gegroeid omdat bepaalde investeringen niet konden worden gedaan
- 4: zou u minder privé-inkomsten hebben gehad
- 5: zou helemaal geen gevolgen hebben gehad voor ondernemer en bedrijf
- 6: geen van bovenstaande/weet niet/wil niet zeggen

Vraag

Stel dat uw besteedbaar inkomen vorig jaar onverwacht 3.000 euro lager zou zijn uitgevallen. Waar zou u dan op hebben bezuinigd?

Ik noem u eerst 6 mogelijkheden om te bezuinigen. Kunt u aangeven welke mogelijkheid u zou hebben toegepast? Zou u hebben bezuinigd op..

- 1: bedrijfsmatige investeringen
- 2: bedrijfsmatige reserveringen (*toelichting beschikbaar*)
- 3: pensioenopbouw of storting in oudedagsreserve
- 4: privé-uitgaven
- 5: sparen als privé-persoon
- 6: dan zou het bedrijf geheel moeten worden beëindigd
- 7: weet niet/geen mening/wil niet zeggen

Vraag

Als u de totale bezuiniging op 100% stelt, hoeveel procent zou u dan bezuinigen op:

1: bedrijfsmatige investeringen	%
2: bedrijfsmatige reserveringen	%
3: pensioenopbouw of storting in oudedagsreserve	%
4: privé-uitgaven	%
5: sparen als privé-persoon	%
6: bedrijf beëindigden	%

totaal	%

Vraag

Stel nu dat uw besteedbaar inkomen vorig jaar onverwacht 6.000 euro lager zou zijn uitgevallen..... verder dezelfde vraagstelling als bij 3.000.

Verantwoording telefonische enquête

Het adressenbestand is getrokken uit het DMCD-bedrijvenbestand. Er zijn 50 gesprekken met dga's, 150 gesprekken met recent gestarte zelfstandigen en 150 gesprekken met meer ervaren zelfstandigen gevoerd. Deze zijn gespreid over de verschillende bedrijfssectoren en bedrijfsgrootteklassen. Tijdens elk gesprek zijn alle relevante instrumenten aan de orde gekomen.

Bedrijven met als rechtsvorm eenmanszaak, maatschap, vof of commanditaire vennootschap zijn als zelfstandigen beschouwd, BV's tot 50 werknemers als dga's. Dat laatste is tijdens het interview gecontroleerd. De steekproef is aselekt over alle sectoren getrokken. In totaal zijn 1.449 adressen getrokken. Het veldwerk heeft plaatsgevonden van donderdag 28 oktober tot en met donderdag 4 november 2004 (weken 43 en 44).

De verdeling van alle 'gebruikte' adressen is als volgt:

	<i>absoluut</i>	<i>%</i>
Steekproef	1.449	
Niet benaderde adressen	481	
Aantal benaderde adressen, waarvan	968	
Niet bruikbaar totaal	160	
- Fax/infotoon	60	
- Taalproblemen	13	
- Niet bereikbaar	30	
- Fout/dubbel adres	28	
- Bedrijf opgeheven	29	
Bruikbaar totaal, waarvan	808	100
- Gesprek	351	44
- Weigering	68	9
- Antwoordapparaat	56	7
- Geen gehoor	83	10
- In gesprek	43	5
- Wel afspraak/geen gesprek	197	24
- Geen zelfstandig bedrijf of DGA	10	1
% participatie (=gesprek/gesprek+weigering)		84

Relevante adviezen werkgroep Oort II (1998)

Tijdens het onderzoek zijn ook de adviezen in het rapport van de Werkgroep evaluatie en herziening fiscale tegemoetkomingen en faciliteiten voor ondernemers bestudeerd. Deze werkgroep stond onder leiding van prof. dr. C.J. Oort en wordt ook wel Oort II genoemd. Het rapport van Oort II, getiteld 'Een duwtje in de rug', verscheen in 1998.

De werkgroep Oort II heeft op het terrein van de zes in deze evaluatie betrokken instrumenten in 1998 de volgende aanbevelingen gedaan:

- 1 Een groot deel van de werkgroep bepleitte eenzelfde termijn voor de startersfaciliteiten. Er werd voorgesteld de termijn van de startersaftrek te verlengen tot vijf jaar. Hiermee gepaard gaande werd voorgesteld de termijn van de Tante Agaath-regeling terug te brengen van acht jaar tot vijf jaar. Dat betekent dat een startende ondernemer de mogelijkheid heeft om binnen 5 jaar na de aanvang van zijn ondernemerschap een Tante Agaath-lening aan te gaan; gedurende acht jaar na het verstrekken van de lening gelden de Tante Agaath-faciliteiten. De motivatie achter deze voorgestelde wijzigingen is dat deze de eenvoud voor starters ten goede komen.
- 2 De werkgroep signaleerde dat de urennorm in de zelfstandigenaftrek een belemmering vormt voor het verkrijgen van zelfstandigenaftrek door deeltijdondernemers. Bijkomende nadelen van de urennorm zijn dat deze fraudegevoelig is en leidt tot administratieve lasten. Op grond van deze overwegingen pleitte de werkgroep voor het laten vervallen van de norm, mits op andere wijze rekening wordt gehouden met de aanwezigheid van ander inkomen dan winst. Hierdoor zal het ondernemerschap (fiscaal) aantrekkelijker worden. Voorts was een groot deel van de werkgroep van mening dat de leeftijdsgrens van 65 jaar dient te vervallen. De budgettaire effecten van het laten vervallen van de urennorm en de leeftijdsgrens kunnen worden opgevangen door de bedragen van de zelfstandigenaftrek te verminderen.
- 3 De werkgroep signaleerde dat in de praktijk veel ondernemers zich niet bewust zijn van de fiscale claim die op de FOR rust. Om dit bewustzijn te vergroten, pleitte de werkgroep ervoor om de oudedagsreserve verplicht op de balans te laten opnemen. Daarbij was een groot deel van de werkgroep van mening dat de FOR als een zelfstandige pensioenvoorziening dient te worden opgevat en dat er geen reden is om voor dotatie aan de FOR te eisen dat een ondernemer de zelfstandigenaftrek geniet. Tevens was een groot deel van de werkgroep van mening dat het mogelijk dient te zijn om liquide middelen ten behoeve van de oudedagsvoorziening in de onderneming te laten.

Uitwerking aanbevelingen in de praktijk

De regering heeft de eerste en de tweede aanbeveling niet overgenomen. De derde aanbeveling is gedeeltelijk opgevolgd: in de Wet IB 2001 is verwerkt dat de oudedagsreserve verplicht op de balans moet komen te staan. Er moet echter nog steeds worden voldaan aan het urencriterium om aan de FOR te mogen doteren. De effecten van het verplicht opnemen op de balans van de FOR zijn verwerkt in het hoofdstuk over de FOR.

Wet op de Inkomstenbelasting 2001

De kern van de belastingherziening 2001 bestaat uit een herziening van de inkomstenbelasting, de Wet inkomstenbelasting 2001. In lijn met de nota 'Belastingen in de 21e eeuw: een verkenning' en het regeerakkoord is ervoor gekozen om over te stappen naar een meer analytische inkomstenbelasting met bredere heffingsgrondslagen. Doel is te komen tot een meer rechtvaardige heffing. De voorgenomen belastingherziening moet een bijdrage gaan leveren aan de bevordering van de werkgelegenheid en de economische structuur. Zowel de vraag naar, als het aanbod van arbeid moet worden gestimuleerd.

In deze bijlage worden eerst in grote lijnen de maatregelen beschreven die de belastingherziening met zich meebrengt. Vervolgens worden in iets meer detail de aspecten beschreven die relevant zijn voor ondernemers. Het gaat daarbij nadrukkelijk om het schetsen van de wijzigingen. Over de herziening zijn grote aantallen publicaties verschenen waarin meer terug te vinden is, ook over de gevolgen voor ondernemers.

De belastingherziening 2001 op hoofdlijnen

Er is een drietal punten van belang bij de herziening van het belastingstelsel:

- 1 de invoering van de boxenstructuur
- 2 een verschuiving van directe naar indirecte belastingen
- 3 het ondernemerspakket.

Boxenstructuur

Het basisprincipe van het nieuwe stelsel bestaat uit de invoering van een gesloten systeem van drie inkomensboxen met elk een eigen tarief. De uitkomsten van de drie boxen kunnen niet onderling worden verrekend.

Box 1

Box 1 is bestemd voor winst uit onderneming, inkomsten uit arbeid, periodieke uitkeringen en inkomsten uit eigen woning, waarbij een progressief tarief geldt met een maximum van 52%. In vergelijking met het huidige belastingstelsel zijn de volgende in deze box vallende maatregelen relevant voor zelfstandigen:

- 1 **Introductie van de arbeidskorting**
Om het verrichten van betaalde arbeid aantrekkelijker te maken wordt de arbeidskorting (een specifieke heffingskorting) ingevoerd voor elke belastingplichtige die met tegenwoordige arbeid winst uit een onderneming, loon of resultaat uit een werkzaamheid geniet. In samenhang hiermee wordt het arbeidskostenforfait verlaagd.
- 2 **Verlaging van de tarieven**
Verlaging van de tarieven in de loon- en inkomstenbelasting wordt mede gefinancierd door een verbreding van de grondslag. Een grondslagverbreding wordt bereikt door de belastingvrije som om te zetten in een heffingskorting (zie volgende punt), het schrappen van aftrekposten en door het wijzigen van enkele bijzondere regelingen.
- 3 **Omzetten van de belastingvrije som in een heffingskorting**
Door het omzetten van de belastingvrije som in een heffingskorting moeten partners van hoofdkostwinners gestimuleerd worden om (meer) te gaan werken.

- 4 Wijzigingen in de zelfstandigenaftrek
De zelfstandigenaftrek, de aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk en de meewerkaftrek zullen worden samengevoegd tot één gezamenlijk bedrag, de ondernemersaftrek. Het bedrag van de zelfstandigenaftrek zal worden verhoogd, omdat de ondernemer ook recht krijgt op de arbeidskorting.
- 5 Vervallen van de invorderingsvrijstellingsregeling
- 6 Beperking van het reiskostenforfait
- 7 Vervallen van de aftrek werkelijke kosten
- 8 Versobering van de spaarloon- en premiespaarregeling
- 9 Beperking van de 35%-regeling expatriates
- 10 Afschaffing van een aantal bijzondere tarieven.

Box 2

Box 2 is voor winst uit aanmerkelijk belang, met een tarief van 25%. In vergelijking met het huidige belastingstelsel blijft dit tarief gelijk.

Box 3

Box 3 omvat de inkomsten uit sparen en beleggen, met een vast tarief van 30% over een fictief rendement van 4%. In vergelijking met het huidige belastingstelsel is de invoering van een forfaitair rendement op vermogen (met uitzondering van de eerste eigen woning en de elementen van de oudedagsparaplu) als grondslag voor belasting op vermogen een nieuwe maatregel.

Verschuiving van directe naar indirecte belastingen

Een tweede belangrijke pijler van de herziening van het belastingstelsel is een verdere vergroening (derde tranche in 2001) van het fiscale stelsel, te bereiken door een verschuiving van directe belastingen (loon- en inkomstenbelasting) naar indirecte belastingen (waaronder BTW en milieueffingen). Voor de zelfstandigen in de rol van ondernemer zijn met name de wijzigingen in de indirecte belastingen relevant. In het kader van de herziening zijn de volgende maatregelen van belang:

- 1 verhoging van het algemene BTW-tarief van 17,5% naar 19%;
- 2 toename regulerende energiebelasting (REB) en overige milieubelastingen.

Het ondernemingspakket

Ten derde is in het kader van de belastingherziening het ondernemerspakket 21e eeuw ontwikkeld. Dit pakket dient ter versterking en dynamisering van het ondernemerschap in brede zin. De eerste tranche maatregelen, waaronder een verlaging van de VpB van 35% naar 30%, was al in het Belastingplan 2000 opgenomen. De belangrijkste maatregelen die in 2001 zijn ingevoerd, zijn:

Omvorming vervangingsreserve in herinvesteringsreserve

De vorming van een vervangingsreserve kan straks niet meer. Het gaat hierbij om het afboeken van de verkoopwinst van een bedrijfsmiddel dat wordt vervangen. Hiervoor in de plaats komt een herinvesteringsreserve voor roerende zaken.

Verlaging kapitaalbelasting

De kapitaalbelasting wordt verlaagd van 0,9% tot 0,7% over het kapitaal dat door bedrijven is bijeengebracht.

Fiscale begeleiding herstructurering land- en tuinbouw

Bedrijfsopvolging moet makkelijker

De regeling ter voorkoming van fiscale afrekening (doorschuiven) bij de overdracht van een onderneming wordt uitgebreid. Tot nu toe geldt deze regeling alleen bij overdrachten binnen de familie. Ook een werknemer of zelfs een willekeurige derde kan voortaan het bedrijf overnemen zonder fiscale afrekening. Uitgangspunt is dat de overnemer voor ten minste drie jaar als medeondernemer toetreedt.

Regeling terugkeer uit de BV

Wie zijn eenmanszaak of firma voortzet in de vorm van een besloten vennootschap, hoeft niet af te rekenen met de fiscus dankzij de bestaande mogelijkheid van geruisloze omzetting. In het vervolg is afrekening ook te voorkomen bij overgang van de BV naar een eenmanszaak of firma.

Verruiming investeringsaftrek

Handel in verliezen en vervangingsreserves

Geen commerciële herwaardering

Voor de bepaling van het nominaal geplaatste aandelenkapitaal wordt voortaan uitgegaan van de fiscale boekwaarde van de onderneming die wordt ingebracht.

Reparatie landbouwvrijstelling: bestemmingswijzigingswinst.