

Vergaderjaar 2013–2014

31 311

Zelfstandig ondernemerschap

Nr. 120

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 mei 2014

Zoals toegezegd zend ik u ter informatie de Taakopdracht van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Zelfstandigen zonder personeel (IBO Zzp). Ik zend u deze taakopdracht mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Financiën.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

Taakopdracht IBO Zelfstandigen zonder personeel

Inleiding

Momenteel zijn er ongeveer 800.000 zzp'ers in Nederland, wat betekent dat 1 op de 10 werkenden zzp'er is. Eind jaren '90 was dit nog 1 op de 17. In 2013 kwamen er 42.000 zzp'ers bij en naar verwachting zet deze trend zich in 2014 door. Bij ongewijzigd beleid zullen er binnen afzienbare tijd meer dan 1 miljoen zzp'ers zijn. Deze groei van het aantal zzp'ers roept een aantal vragen op. Moeten we deze ontwikkeling positief of negatief waarderen en stimuleren of juist afremmen? Ook noopt dit tot nadenken over de vormgeving van sociale voorzieningen en verzekeringen, de regels op de arbeidsmarkt, de fiscale wetgeving omtrent werkenden, de belemmeringen tot in dienst nemen van personeel en de (huishouden)inkomens- en vermogensposities van de zzp-populatie.

Probleemstelling

Zzp'ers zijn ondernemers en werken, anders dan werknemers, voor eigen rekening en risico. Dat betekent dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor het regelen van voorzieningen voor onder andere ziekte en oude dag. Zij worden dan ook fiscaal anders behandeld dan werknemers. Afhankelijk van hun situatie komen zzp'ers in aanmerking voor verschillende fiscale faciliteiten. De bekendste zijn de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling. De fiscale faciliteiten maken dat de effectieve lastendruk op het winstinkomen wordt gereduceerd en dat zzp'ers dus minder belasting betalen dan werknemers. Voor deze fiscale faciliteiten worden verschillende gronden aangedragen, zoals ondernemerschapbevordering, participatie, inkomenspolitiek en innovatie. Daarmee is niet gezegd dat de huidige vormgeving van de fiscale instrumenten deze verschillende doelen optimaal dient.

Naast deze positieve zijde van het zzp-schap – ondernemerschap, participatie en innovatie – is het echter de vraag hoe de groei van het aantal zzp'ers zich verhoudt met de huidige inrichting van het sociale zekerheidsstelsel en de premieheffing (grotendeels gebaseerd op de relatie tussen werknemer en ondernemer). Als aangenomen wordt dat de groei van het aantal zzp'ers de grondslag van de inkomstenbelasting versmalt, zonder dat daar een evenredige daling van aanspraken op collectieve voorzieningen (o.a. infrastructuur, veiligheid) en sociale zekerheid (o.a. volksverzekeringen en bijstand) tegenover staat, zou de belasting- en premiedruk voor werknemers en werkgevers stijgen, omdat begrotingen en fondsen moeten worden aangevuld. Zo zou de groei van het aantal zzp'ers bij ongewijzigd beleid mogelijk ook de houdbaarheid van de overheidsfinanciën bedreigen. Voor zowel de analyse of de huidige vormgeving van de fiscale instrumenten optimaal is, als voor de analyse van welke gevolgen de groei van het aantal zzp'ers heeft voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en het sociale zekerheidsstelsel, is meer achtergrondkennis nodig over de (redenen achter de) opkomst van het zzp-schap en hun (huishouden)inkomens- en vermogensposities.

Belangrijk onderdeel van het IBO is daarom een inventarisatie van de inkomens- en vermogensposities van (verschillende typologieën) zzp'ers in Nederland en hoe deze zich de afgelopen jaren hebben ontwikkeld. Momenteel is er een groot kennisgat («witte vlek»). Het CBS telt het aantal zzp'ers en de gemiddelde inkomens- en vermogenspositie, maar er is op individueel- en huishoudenniveau (te) weinig informatie beschikbaar. Naast inkomens- en vermogensposities is het voor beleidsbeslissingen wenselijk meer inzicht te krijgen in opleidingsniveau, werkervaring en uitkeringsverleden en de mate waarin zzp'ers verzekerd zijn en aan

pensioenopbouw doen. Ook is het goed zicht te krijgen welke zzp'ers bijdragen aan werkgelegenheid en innovatie en of zij bijvoorbeeld overwegen zelf personeel in dienst te nemen. Op basis hiervan kunnen verschillende typologieën zzp'ers onderscheiden worden, die een eigen beleidsaanpak vragen.

Opdracht aan de werkgroep

- Inventariseren van de (huishouden)inkomens- en vermogensposities van (verschillende typologieën) zzp'ers in Nederland en hoe deze zich hebben ontwikkeld;
- Analyseren van de oorzaken en motieven achter het toenemend aantal zzp'ers, waarbij in ieder geval de samenhang met werkgeverslasten, arbeidsrecht, fiscale (ondernemers)faciliteiten, sociale zekerheidswetgeving en premie- en lastendruk wordt gezien. Dit vergt zowel een benadering vanuit vraag- als aanbodzijde van de arbeidsmarkt;
- Analyseren of zich momenteel in bepaalde sectoren – zoals de zorg – belemmeringen voordoen in bijvoorbeeld de arbeidstijdenwet en/of cao's om voldoende flexibiliteit te realiseren binnen het kader van de arbeidsovereenkomst;
- Analyseren van de gevolgen van het toenemend aantal zzp'ers voor de economische ontwikkeling, het sociale zekerheidsstelsel, en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën – sluiten sociale zekerheid en fiscaal instrumentarium nog aan op de moderne arbeidsmarkt?;
- Analyseren of en zo ja welke belemmeringen er voor zzp'ers bestaan om door te groeien;
- Formuleren van beleidsvarianten om de effectiviteit en efficiëntie van het instrumentarium rondom zzp'ers te verhogen, de houdbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel en de overheidsfinanciën te garanderen, waarbij zowel oog is voor de baten als de kosten van de instrumenten en het gelijke speelveld tussen zzp'ers, zelfstandigen met personeel en werknemers in ogenschouw wordt genomen.

Dit IBO streeft ernaar om een dergelijke analyse, inventarisatie en beleidsopties beschikbaar te maken voor publieke discussie over de inkomens- en vermogensposities van zzp'ers, hun positie op de arbeidsmarkt, de voor- en nadelen van hun fiscale behandeling, de verhouding tot andere groepen werkenden en de aansluiting van het stelsel van sociale voorzieningen en verzekeringen. Hiermee wordt invulling gegeven aan de aankondiging uit de d.d. 23 april 2014 aan de Tweede Kamer verzonden brief over de aanpak van schijnzelfstandigen (Kamerstuk 31 311, nr. 107). Rekening houdend met de doelstelling van houdbare overheidsfinanciën en het stimuleren van ondernemerschap, mogen de beleidsvarianten die ombuiging- en intensiveringsopties bevatten per saldo geen gevolgen hebben voor het EMU-saldo.

Organisatie van het onderzoek

Samenstelling

Leden van de werkgroep: SZW, EZ, AZ, CPB en FIN.

De werkgroep kan aanvullend externe deskundigen bij het onderzoek betrekken. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretaris vanuit FIN en een co-secretaris vanuit SZW en EZ.

Overig

De werkgroep start in mei 2014 en rondt het eindrapport uiterlijk 1 december 2014 af. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.