

Vergaderjaar 2007–2008

**31 311**

## **Zelfstandig ondernemerschap**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN ECONOMISCHE ZAKEN, VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2007

Bijgaand bieden wij u de brief over zelfstandig ondernemerschap aan. In deze brief geven wij namens het Kabinet onze visie op het belang van zelfstandig ondernemerschap voor de Nederlandse economie.

Met deze brief wordt uitwerking gegeven aan het stimuleren van zelfstandig ondernemerschap als één van de doelstellingen van het Coalitieakkoord en het Beleidsprogramma. Daarnaast wordt hiermee voldaan aan de toezeggingen aan de Eerste en Tweede Kamer mede naar aanleiding van het MKB-debat (2006) en aan de sociale partners naar aanleiding van de Participatietop.

De staatssecretaris van Economische Zaken,  
F. Heemskerk

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. Aboutaleb

De staatssecretaris van Financiën,  
J. C. de Jager

## 1. Inleiding

*Loek Hermans (voorzitter MKB Nederland): «Neem twee pas afgestudeerde hbo'ers. De ene wordt werknemer. Hij krijgt een salaris van circa € 30 000, bouwt pensioen op, krijgt vaak een leaseauto en een mobieltje, kan een hypotheek krijgen en heeft 36 vakantiedagen. De hbo'er die ondernemer wordt, heeft een startkapitaal nodig van € 30 000 dat bijna geen bank hem wil geven, werkt 80 uur in de week, bouwt niet vanzelf pensioen op, kan geen hypotheek krijgen en als hij personeel heeft dat ziek wordt, moet hij ze twee jaar doorbetalen. Na vijf jaar treffen de twee hbo'ers elkaar weer en wat denk je dan dat ze tegen elkaar zeggen?»<sup>2</sup>*

Ondernemers zijn de drijvende kracht achter de economie. Zij zijn in staat de kansen voor nieuwe producten en diensten te identificeren in een wereld die continu in beweging is. Wat nu nog een groeisector is, kan over enkele jaren alweer in een krimpfase belanden. In het verleden heeft Nederland bewezen in staat te zijn nieuwe kansen economisch te benutten. Een concurrerend vestigingsklimaat, vermogen om te innoveren, actieve ondernemers en bedrijven, verminderde regeldruk, een goed opgeleide beroepsbevolking en een stabiel macro-economisch klimaat (onder andere lage inflatie en een beperkt overheidstekort) zijn hierbij de sleutelwoorden.

Zelfstandig ondernemerschap levert een belangrijke bijdrage aan de (productiviteits)groei, werkgelegenheid(sgroei) en innovatiekracht van Nederland. In de eerste plaats is er een direct werkgelegenheidseffect. Nieuwe bedrijven verschaffen werkgelegenheid aan zowel ondernemers als werknemers. Met een toename van 4,1 procent van het aantal zelfstandigen hebben zij naar verhouding een grote bijdrage geleverd aan de groei van de werkgelegenheid in 2006. Ten tweede is de ontwikkeling van het aantal starters belangrijk voor de werkgelegenheidsontwikkeling en de prestaties van bestaande bedrijven. Nieuwe bedrijven geven impulsen aan de concurrentie, houden bestaande bedrijven scherp en dwingen mogelijk ook tot innovatie.<sup>3</sup> Er is daarom niet alleen een directe relatie tussen ondernemerschap en groei, maar starters zorgen ook indirect voor innovatie en productiviteitsgroei. Zo is in internationaal onderzoek geconcludeerd dat een stijging van de startersquote in een regio met 1 procent leidt tot een stijging van de arbeidsproductiviteit met 0,11 procent. Ondernemerschap verhoogt dus de efficiëntie van een economie in zijn geheel.<sup>4</sup>

Ondernemerschap zit in de lift. De ondernemerszin in Nederland neemt toe en het aantal starters is historisch hoog. Het aantal startende ondernemingen bedroeg in 2006 ruim 84 500, dit is ongeveer 12 procent hoger dan in 2005.<sup>5</sup> Het totaal aantal zelfstandige ondernemers bedroeg in 2006 circa 1 miljoen.<sup>6</sup> Dat komt overeen met ruim 12% van alle mensen die in Nederland betaald werk verrichten.

In deze brief staat het zelfstandig ondernemerschap centraal en ligt de nadruk vooral op de groeiende groep zelfstandigen zonder personeel en de kleine zelfstandige. De verwachting is dat het aantal zelfstandige ondernemers in de toekomst nog verder zal toenemen.<sup>7</sup> In die zin spelen zelfstandige ondernemers een belangrijke rol in de verschuiving van een management- naar een ondernemende economie. Trends als individualisering en flexibilisering spelen daarbij een rol. Steeds meer werknemers hebben de behoefte om als «zelfstandig werkende» zelf de inhoud van hun arbeidsrelatie vorm te geven en werktijden flexibel in te delen en zijn

<sup>1</sup> Er zijn verschillende definities van zelfstandig ondernemerschap in gebruik. In deze brief wordt uitgegaan van een zeer ruime definitie; iedereen die voor eigen rekening en risico in het eigen inkomen voorziet, onafhankelijk van de werkzaamheden of juridische status.

<sup>2</sup> Zie Telegraaf van 28 maart 2007.

<sup>3</sup> EIM, *Een eigen bedrijf: loon naar werken?*, 2007.

<sup>4</sup> Zie o.a. Audretsch, D. B. and M. Keilbach (2004a), Does entrepreneurship capital matter? *Entrepreneurship Theory and Practice*, 28(5), 419–429, Audretsch, D. B. and M. Keilbach (2004b), Entrepreneurship capital and economic performance, *Regional Studies*, 38(8), 949–959. Schumpeter, J. A. (1947), The creative response in economic history, *Journal of Economic History*, 7(2), 149–159.

<sup>5</sup> Kamer van Koophandel, *Bedrijvendynamiek 2006*, 2007.

<sup>6</sup> CBS/Statline, data 2007. Zelfstandige ondernemers zijn gedefinieerd als het aantal zelfstandigen, inclusief directeuren-groootaandeelhouders (dga's) minus het aantal meewerkende gezinsleden.

<sup>7</sup> CPB, *MEV 2008*, Den Haag, 2007; geraamde groei voor 2007 van 5% van het aantal zelfstandigen.

daartoe ook steeds beter in staat mede dankzij een gestegen opleidingsniveau. Ook wordt steeds vaker een eigen bedrijf met andere activiteiten zoals het werken in loondienst gecombineerd, het zogenaamde hybride ondernemerschap. Uit cijfers van het CBS blijkt dat onder de starters uit 2004 ongeveer een derde looninkomsten had, naast de inkomsten uit eigen onderneming. Op die manier worden de financiële risico's van het ondernemerschap verminderd. Vaak mondt hybride ondernemerschap op termijn uit in voltijd ondernemerschap. Naast hybride ondernemerschap is ook het deeltijdondernemerschap in opkomst.<sup>1</sup> Het aantal deeltijdondernemers steeg van 113 000 in 2003 naar 143 000 in 2006, een stijging van maar liefst 25 procent.

Het zelfstandig ondernemerschap speelt ook in op diversiteit en biedt kansen voor groepen die het moeilijk hebben op de arbeidsmarkt of met andere voorkeuren ten aanzien van werktijden, werklocatie et cetera. Steeds meer vrouwen, ouderen en allochtonen beginnen een eigen bedrijf. Ook mensen die werkloos dreigen te worden, kunnen door als zelfstandige ondernemer te beginnen toch hun arbeid op een andere manier aanbieden. Voor mensen in een uitkeringssituatie biedt het zelfstandig ondernemerschap een mogelijkheid om uit de uitkeringssituatie te komen. Verder komt er binnen het onderwijs steeds meer aandacht voor ondernemerschap. Dit is belangrijk omdat leerlingen in contact komen met de mogelijkheden van ondernemerschap en omdat dit bijdraagt aan een meer ondernemende cultuur.

Zelfstandig ondernemerschap levert zodoende een belangrijke bijdrage aan de (productiviteits)groei, de innovatiekracht van onze economie én de sociale samenhang van onze samenleving. Het is daarom dat dit kabinet zich sterk maakt voor meer en beter ondernemerschap en ruimte geeft aan alle zelfstandige ondernemers in Nederland. Met deze brief wordt uitwerking gegeven aan het stimuleren van zelfstandig ondernemerschap als één van de doelstellingen van het Coalitieakkoord en het Beleidsprogramma. Daarnaast wordt hiermee voldaan aan de toezeggingen aan de Eerste en Tweede Kamer mede naar aanleiding van het MKB-debat (2006) en aan de sociale partners naar aanleiding van de Participatietop.<sup>2</sup>

Het belang van een brief rond zelfstandige ondernemers wordt breed onderschreven. Bij de totstandkoming is overleg gevoerd met diverse belangenorganisaties van zelfstandige ondernemers in Nederland om ervoor te zorgen dat deze brief inspeelt op de behoeften en verwachtingen onder zelfstandig ondernemers.

De nadruk in deze brief ligt op de groeiende groep zelfstandigen zonder personeel en de kleine zelfstandige met personeel. Deze brief geeft een overzicht van de verschillende aspecten – zoals sociale zekerheid, regeldruk, winstbelastingen, voorlichting, etc. – die een zelfstandige ondernemer, zowel de ondernemer zonder personeel als de ondernemer met personeel, tegenkomt. Daarbij wordt een tussenstand op deze verschillende aspecten gegeven; enerzijds worden nieuwe maatregelen aangekondigd zoals op het terrein van regeldruk en aanbesteden en anderzijds worden reeds aangekondigde maatregelen die een langere doorlooptijd kennen zoals op het terrein van de winstbelastingen in het juiste tijdspectief geplaatst. Deze brief gaat niet in op het vraagstuk van schijnzelfstandigheid c.q. de gevolgen van de «vervagende» grens tussen werknemerschap en ondernemerschap, evenmin richt deze brief zich op de (door)groei strategieën van MKB-ondernemers en of het bevorderen van het ondernemingsklimaat in algemene zin.

<sup>1</sup> Deeltijdondernemers zijn personen die niet de volle werkweek aan hun onderneming besteden. In de resterende tijd verrichten zij geen betaalde arbeid.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, 2006–2007, 31 070, nr. 1 en Eerste Kamer, 2006–2007, 30 300 XIII, E.

De indeling van de brief is als volgt: in paragraaf 2 wordt een beschrijving gegeven van het profiel van zelfstandige ondernemers en hun motivatie

om zelfstandig ondernemer te worden. In paragraaf 3 volgt dan een visie op de plaats van de zelfstandige ondernemer in het beleid. Deze visie vormt het analytisch kader voor de beleidsagenda die in paragraaf 4 besproken worden. Paragraaf 5 sluit af met conclusies en aanbevelingen voor toekomstig beleid en onderzoek.

## 2. Beschrijving van het profiel van zelfstandige ondernemers

### *Zelfstandige ondernemers vormen een zeer diverse groep*

Zelfstandig ondernemerschap is op zich geen nieuw verschijnsel. Van oudsher worden zelfstandige ondernemers aangetroffen in de landbouw en in de detailhandel. Deze «klassieke» zelfstandige ondernemers kenmerken zich door een eigen bedrijfsruimte en (aanzienlijke) investeringen in bedrijfsmiddelen. Vanaf halverwege de jaren '90 in de vorige eeuw zien we een sterke toename van een ander type zelfstandige ondernemer. Deze «nieuwe» zelfstandige ondernemer heeft vaak geen eigen bedrijfsruimte maar werkt vanuit zijn eigen woning en er is (meestal) geen sprake van aanzienlijke investeringen. Deze zelfstandige wordt gekenmerkt door een grote mate van flexibiliteit.

### *Toenemend aantal vrouwelijke en allochtone ondernemers*

Uit cijfers van het CBS blijkt, dat het aantal zelfstandige ondernemers, bestaande uit personen die 12 uur of meer werkzaam zijn in eigen bedrijf of praktijk alsmede meewerkende gezinsleden en freelancers, tussen 1996 en 2006 met 21 procent is gestegen (zie tabel 1).<sup>1</sup> Bij allochtonen is de toename 65 procent, terwijl het percentage bij autochtonen 15 procent is. Verder blijkt, dat 607 000 mannen als zelfstandige ondernemers zijn geregistreerd, tegenover 271 000 vrouwen. Van alle zelfstandige ondernemers is dus circa 31 procent vrouw. Bovendien blijkt dat zelfstandige ondernemers over het algemeen wat ouder zijn dan de gemiddelde werknemer. Opmerkelijk is dat de grootste stijging bij zowel mannen als vrouwen valt waar te nemen in de leeftijd van 45–64 jarigen (toename van 27 procent).

**Tabel 1: zelfstandige ondernemers, naar geslacht, herkomst en leeftijd (x 1000)**

		Zelfstandigen 2006			Zelfstandigen 1996	Mutatie
		Totaal, man en vrouw	Man	Vrouw	Totaal, man en vrouw	Totaal, man en vrouw
<i>Leeftijd</i>	<i>Persoonskenmerken</i>					
Totaal	Totaal	879	607	271	728	+ 21%
	Autochtonen	745	517	228	647	+ 15%
	Allochtonen	134	90	43	81	<b>+65%</b>
15–24 jaar	Totaal	29	20	8	26	+ 12%
	Autochtonen	23	16	6	22	
	Allochtonen	6	4	2	3	25 –
44 jaar	Totaal	434	297	137	375	+ 16%
	Autochtonen	362	249	113	325	
	Allochtonen	72	48	24	50	45 –
64 jaar	Totaal	416	290	126	328	<b>+27%</b>
	Autochtonen	360	251	109	300	
	Allochtonen	56	38	18	28	

Bron: CBS Statline

<sup>1</sup> Het betreft hier het aantal zelfstandige en meewerkende gezinsleden, die per week tenminste 12 uur in de onderneming actief zijn. De DGA's zijn hierin niet opgenomen. Naar schatting zijn er in 2006 circa 166 000 DGA's. Het aantal meewerkende gezinsleden ligt rond de 45 000.

### *Zelfstandige ondernemers vooral in zakelijke en persoonlijke dienstverlening*

Zelfstandige ondernemers worden aangetroffen in alle sectoren. De meeste zelfstandige ondernemers zijn werkzaam in de landbouw, handel

(inclusief reparatie) en de zakelijke dienstverlening. Wél treedt een verschuiving op in de sectoren. Het aantal zelfstandige ondernemers groeit het snelst in de bouwnijverheid, de zakelijke dienstverlening en de overige dienstverlening, terwijl het aantal zelfstandige ondernemers in de landbouw is gedaald.<sup>1</sup>

Veel voorkomende beroepen in de zakelijke dienstverlening zijn de ict'er, consultant, interim-manager, trainer, opleider, vertaler, tekstschrijver, etc. In de bouw zijn het veelal klusbedrijven of bouwvakkers die zich hebben gespecialiseerd. Naast particuliere opdrachtgevers worden zij ook ingeschakeld door (onder-)aannemers. Verder zijn zelfstandige ondernemers te vinden onder beroepsgroepen in de thuiszorg, gezondheidszorg (therapeuten), chauffeurs (koeriers, taxichauffeurs), media en journalistiek. Veel zelfstandige ondernemers zijn hoogopgeleid, maar er zijn wel sectorale verschillen. Het opleidingsniveau in de zakelijke dienstverlening is hoog, terwijl het niveau in de bouw lager is.

#### *Veel zelfstandige ondernemers nemen geen personeel in dienst*

Uit EIM-onderzoek blijkt dat maar een beperkt deel van de startende bedrijven personeel in dienst heeft.<sup>2</sup> Zelfstandige ondernemers lossen capaciteitsproblemen in de praktijk op door het vormen van netwerken met andere zelfstandige ondernemers. Onderling kunnen (delen van) opdrachten in deze netwerken worden doorgegeven. Deze vorm van samenwerking tussen zelfstandigen is een redelijk nieuw verschijnsel.

Zelfstandige ondernemers kunnen groeien door verhoging van hun productiviteit of door verhoging van de arbeidsinzet (meer uren of meer mensen). Ruim 80 procent van alle startende ondernemers begint zonder werknemers. De helft daarvan heeft ook niet de bedoeling om in de toekomst werknemers in dienst te nemen. 73 procent van de zelfstandige ondernemers breidt niet uit en heeft daartoe ook geen plannen. Een groot deel neemt geen werknemers in dienst omdat er onvoldoende werk en/of onvoldoende groeiperspectieven zijn. Deze zelfstandigen streven veel meer naar het realiseren van kwalitatieve doelstellingen, zoals het verhogen van de kwaliteit van de producten of diensten van het bedrijf, dan naar groei van het bedrijf.

**Tabel 2: Reden om geen personeel in dienst te nemen**

Rapport «Eerste werknemer» <sup>1</sup>	%
niet genoeg werk	58
wil volledige controle houden	41
lonen zijn te hoog	14
onvoldoende groeiperspectief	12
administratieve lasten	11
indirecte arbeidskosten te hoog	10
scholing te duur	8
niet mogelijk om werknemers te vinden	5
<i>Onderzoek «Goed belonen loont»<sup>2</sup></i>	
zou meer mensen in loondienst hebben als de huidige ontslagregels niet zouden bestaan	53
ervaart merkbare problemen in de bedrijfsvoering door regelgeving met betrekking tot het aannemen en ontslaan van personeel.	38
zou meer mensen in loondienst hebben als het financiële risico van ziekte niet bij de werkgever lag	35

<sup>1</sup> Flash Eurobarometer, *Hiring and employment procedures for one-person-enterprises*, 2004, resultaten van dit onderzoek zijn verwerkt in het rapport «eerste werknemer», verslag van de groep deskundigen, EC, DG Onderneming en industrie, 2005.

<sup>2</sup> Amsterdam Center for Entrepreneurship, *Goed belonen loont*, 2006 (i.s.m. met EIM en MKB-Jong).

<sup>1</sup> EIM, *Kleinschalig Ondernemen 2007*, 2007.

<sup>2</sup> EIM, *Werkgelegenheid bij startende bedrijven*, 2007.

De ondernemingen die wél plannen hebben om personeel aan te nemen noemen belemmeringen die overwegend gelijk zijn voor zowel grote als kleine ondernemingen: financiële risico's bij ziekte, hoge indirecte arbeidskosten, administratieve lasten en hoge lonen. Bij kleine werkgevers wegen deze overwegingen zwaarder omdat kleine ondernemingen een geringere draagkracht of minder schaalvoordelen hebben dan grote ondernemingen. Verder blijkt dat zelfstandige ondernemers de indirecte arbeidskosten voor personeel veel hoger inschatten dan de werkelijke kosten. Het kan dus zijn dat ondernemers geen werknemers aannemen omdat ze een verkeerde perceptie hebben van de kosten van werknemers.<sup>1</sup>

Het aantal zelfstandigen met bedrijven zonder personeel is de laatste jaren sterk toegenomen (+ 38%), de groei van bedrijven met personeel is veel lager (+ 5%).<sup>2</sup> Dit verschil in ontwikkeling is een indicatie van enerzijds de behoefte aan meer flexibiliteit bij werkgevers en anderzijds de «last» van de verplichtingen die samenhangen met het aannemen van personeel. Daarbij sluit aan dat slechts 6 procent van de starters vijf jaar na de start 20 of meer banen gecreëerd denkt te hebben; in de EU en de VS is dat percentage ongeveer 13 procent. De kosten om aan verplichtingen te voldoen zijn vanwege de schaal voor kleine bedrijven relatief omvangrijker dan voor grote bedrijven. Bovendien is het zo dat de kosten per werknemer voortvloeiend uit sociaaleconomische wetgeving afnemen naarmate er meer werknemers in dienst zijn. Een groot deel van deze kosten bestaat immers uit vaste kosten die eenmalig gemaakt moeten worden. Dit kan een belemmering vormen voor de initiële groei van ondernemingen.

Differentiatie in wet- en regelgeving kan de stap naar werkgeverschap vereenvoudigen. Zodoende heeft het kabinet in het beleidsprogramma aangekondigd te inventariseren op welke punten een verlicht regime voor de werkgevers met weinig werknemers wenselijk is. Overigens wordt ook nu al in bepaalde wet- en regelgeving rekening gehouden met de ondernemingsgrootte, zoals in de Arbowet.

#### *Zelfstandige ondernemers starten uit verschillende situaties*

Zelfstandige ondernemers zijn er dus in diverse soorten en maten, hoog opgeleid en laag opgeleid. Veel mensen zetten de stap naar ondernemerschap na een aantal jaren werken in loondienst. Anderen worden al tijdens of kort na de opleiding ondernemer. Daarnaast biedt ondernemerschap ook mogelijkheden voor mensen met een uitkering.

Het kabinet ziet het starten van een onderneming vanuit een uitkering als gelijkwaardig aan uitstroom naar loondienst. In 2004 zijn er tussen de 6500 en 7000 ondernemers vanuit een uitkering gestart, in 2006 is het aantal ondernemers vanuit een uitkering naar schatting toegenomen tot 10 000. Dat is 10 procent van het totaal aantal starters. Het succes van starters uit een uitkering is gelijk aan dat van de gemiddelde starter. Na drie jaar is circa 70 procent nog actief.<sup>3</sup>

De stap naar ondernemerschap vanuit een uitkering kan gemakkelijker worden gemaakt indien het verlies aan uitkeringsrechten geleidelijk plaatsvindt. In de praktijk zijn hier al recent voorbeelden van. Zo is starten met behoud van een WW-uitkering mogelijk, blijft een deeltijdondernemer in aanmerking komen voor een gedeeltelijke WW-uitkering en kan de ondernemer bij stopzetting van het bedrijf een beroep doen op de herlevingstermijn van de WW-rechten.

#### *Motieven zelfstandig ondernemerschap*

De keuze voor zelfstandig ondernemerschap blijkt in hoofdzaak op pull

<sup>1</sup> Europese Commissie, *Belemmeringen in de groei – het aannemen van de eerste werknemer*, 2005.

<sup>2</sup> CBS/Statline, data 2007.

<sup>3</sup> IWI, *Duurzaamheid uitstroom uit een Abw- en WW-uitkering, verschillen tussen uitstroom naar Bedrijf en Loondienst*, 2006.

factoren te berusten die bovendien veelal van persoonlijke aard zijn.<sup>1</sup> De vrijheid om naar eigen inzicht te kunnen werken en de mogelijkheid om de eigen tijd in te delen worden veelvuldig genoemd. Veel zelfstandige ondernemers zien zichzelf in de eerste plaats als vakman of vakvrouw en vinden dat zij dit vakmanschap beter tot uiting kunnen brengen als zelfstandig ondernemer. Ook biedt het (parttime) zelfstandig ondernemerschap meer mogelijkheden voor flexibele werktijden. Een beter inkomen lijkt voor veel ondernemers geen reden te zijn om de overstap naar zelfstandig ondernemerschap te maken (zie box).

*Box 1: een eigen bedrijf loon naar werken?*

Het EIM heeft op basis van CBS-cijfermateriaal (Inkomenspanelonderzoek) een totaalbeeld van de inkomenspositie van ondernemers beschreven. Hoewel financiële motieven van ondergeschikt belang lijken bij het starten van een bedrijf, speelt de inkomensvorming een belangrijke rol bij de beslissingen van de ondernemer en de ontwikkeling (groei) van de onderneming. Anders dan werknemers heeft het inkomen voor een ondernemer een meervoudige functie. Voor werknemers dient het inkomen primair om te leven (consumeren) en eventueel te sparen. Voor een ondernemer is het winstinkomen niet alleen bedoeld om van te leven/sparen, maar ook voor investeringen en reserveringen voor de onderneming, om zo de groei en continuïteit van de onderneming te waarborgen (EIM, Vrijheid, ongelijkheid, ondernemerschap, 2002).

De belangrijkste conclusies van het EIM zijn:

- Zelfstandigen verdienen in 2004 gemiddeld minder dan werknemers. Dit geldt niet alleen voor Nederland, maar ook voor de VS en een aantal andere Europese landen.
- Tussen de inkomens van zelfstandigen en dga's bestaan grote verschillen. De inkomensverschillen worden veroorzaakt door enerzijds het fluctuerende karakter van het winstinkomen en anderzijds door de heterogeniteit binnen de groep zelfstandigen: veel vrouwen, veel parttimers en veel oudere werknemers.
- Zelfstandigen hebben iets vaker dan gemiddeld in een inkomen beneden de lage-inkomensgrens. In 2004 had 16 procent van de huishoudens met zelfstandigen een inkomen onder de lage-inkomensgrens, terwijl het percentage voor alle huishoudens op 10 procent lag.

**Tabel 3: Kerncijfers inkomens van ondernemers in vergelijking met werknemers, 2004**

	Zelfstandigen	DGA's (directeuren groot-aandeelhouders)	Werknemers
Inkomen uit arbeid	3 800	51 300	44 100
Inkomen uit eigen onderneming	26 900	2 500	-
Besteedbaar inkomen	20 400	36 900	22 400
% lage inkomens	16,1%	-	1,5%

Bron: EIM, *een eigen bedrijf: loon naar werken?*, 2007

Naast pull factoren bestaan er ook push factoren om voor het zelfstandig ondernemerschap te kiezen, zoals dreigend ontslag, werkloosheid, uitgekeken zijn op de baan in loondienst of moeite hebben met het vinden van werk in loondienst. Voor personen met een minder grote kans op een baan in loondienst, zoals bepaalde groepen allochtonen, vrouwen, ouderen of arbeidsgehandicapten, vormt zelfstandig ondernemerschap soms het enige volwaardige alternatief voor deelname aan de arbeidsmarkt. Deze push factoren blijken minder belangrijk te zijn dan pull factoren bij de keuze voor het zelfstandig ondernemerschap. Zelfs wanneer oorspronkelijk een pushfactor aan de keuze ten grondslag lag, blijkt dat de wens om zelfstandig ondernemer te worden vaak al langer bestond. De situatie geeft dan het laatste zetje aan de overstap naar zelfstandig ondernemerschap.

<sup>1</sup> EIM, *een eigen bedrijf: loon naar werken?*, 2007.

Verder wordt in sommige sectoren de ontwikkeling gezien dat het werk niet (langer) in de vorm van een gewone baan in loondienst wordt aangeboden, maar alleen op basis van inhuur van zelfstandig ondernemers en freelancers. Dit doet zich bijvoorbeeld al langer voor bij de omroepen en de media.

Het is van belang om meer inzicht te krijgen in deze push- en pull factoren. Daarom heeft het ministerie van SZW een onderzoek aanbesteed naar de motieven om zelfstandige ondernemer te worden (naast informatie over de omvang van de groep, de kenmerken, de sectoren waarin zij werken, et cetera).

### **3. De positie van zelfstandige ondernemers in het beleid**

De overheid dient zorg te dragen voor een goed ondernemersklimaat. De waarde van ondernemen komt het beste tot zijn recht in een uitdagende omgeving, waarin concurrentie, dynamiek en minder regels leiden tot een grotere doelmatigheid en vernieuwing. Goed werkende markten voor productiefactoren als kennis, arbeid, kapitaal, ruimte en energie zijn hiervoor essentieel. De afgelopen jaren is er op vele terreinen van het ondernemersbeleid al veel winst geboekt. Zo is er fors ingezet op het terugbrengen van de administratieve lasten en strijdige regels, zijn er verbeteringen in de werking van de kapitaal-, onderwijs- en arbeidsmarkt doorgevoerd en zijn er onlangs verbeteringen gerealiseerd in de fiscaliteit (10%-winstvrijstelling voor MKB en verdere verlaging VpB-tarief). En daar profiteren zowel de grote ondernemingen als de zelfstandige ondernemers van.

Ondernemerschap gaat samen met het nemen van risico. Dat is de aard van ondernemerschap. Van de overheid mag echter worden verwacht dat overheidsingrijpen via wet- en regelgeving en flankerend ondernemersbeleid (of het ontbreken ervan) geen onnodige belemmering vormt voor de start, doorgroei, overdracht en doorstart van ondernemingen. Ook de stap van werknemer naar ondernemerschap en vice versa moet gemakkelijk gezet kunnen worden.

Zelfstandige ondernemers starten voor eigen rekening en risico een bedrijf. Het inkomen van een ondernemer is mede afhankelijk van ontwikkelingen in de markt (dynamiek, positie in de markt, mate van concurrentie). Hierdoor neemt een ondernemer bewust financiële risico's. Een zelfstandig ondernemer draagt zelf verantwoordelijkheid op het gebied van inkomen. Hij of zij moet zelf zorgen voor het verkrijgen van opdrachten. Daarnaast kan de zelfstandige ondernemer zelf voorzieningen treffen op de terreinen van ondermeer ziekte, arbeidsongeschiktheid en pensioen. En tenslotte dient de zelfstandige zelf te zorgen voor zijn of haar veilige en gezonde werkomgeving. (zie tabel 4). Hier staat tegenover dat de ondernemer in grotere mate profiteert van de winst uit het bedrijf. Tot de verwachte opbrengsten van ondernemerschap behoren onder andere het verwachte inkomen en winst en meer flexibiliteit in werkuren.

Dat is een andere uitgangspositie dan werken in loondienst. De werknemer verkeert in een meer afhankelijke relatie met zijn werkgever, maar ontvangt een vast loon. De overheid heeft voor werknemers meer minimumvoorzieningen vastgelegd in wetgeving, zoals het minimumloon en werknemersverzekeringen zoals WW en ZW/WIA.



**Tabel 4: huidige verantwoordelijkheden en instrumenten overheid**

Thema	Werknemer (waaronder DGA)	Zelfstandige ondernemer
1. Inkomen uit arbeid	Wettelijk minimumloon, Wet CAO en Wet AVV	
<b>2. Fiscaliteit</b>		
a. Fiscaal regime	– o.a. arbeidskorting	– o.a. zelfstandigen-/startersaftrek/MKB-winstvrijstelling – arbeidskorting*
b. Kinderopvang	Bijdragen in kosten kinderopvang – Kinderopvangtoeslag	Bijdragen in kosten kinderopvang – Kinderopvangtoeslag
c. Levensloopregeling	Recht op fiscaal gefacilieerd sparen – Levensloopregeling	Vrije keuze via private markt
d. Scholing	– Scholingsuitgaven via de IB	– Scholingsuitgaven via de IB
<b>3. Inkomensbescherming</b>		
a. Geen werk	Bieden van inkomenszekerheid: – WW en WWB	Vrije keuze via private markt**
b. Arbeidsongeschiktheid	Bieden van inkomenszekerheid: – ZW/WIA	Bieden inkomenszekerheid – Private verzekeringsmarkt***
c. Pensioen	Bieden van inkomenszekerheid: – 1e pijler: AOW – 2e pijler: collectief aanvullend pensioen	Bieden van inkomenszekerheid: – 1e pijler: AOW 2e pijler: • Vrijwillige voortzetting bij een bedrijfstak-pensioenfonds • Verplichte aansluiting bij een bedrijfstak-pensioenfonds
	– 3e pijler (individueel aanvullend pensioen): lijfrente	Verplichte aansluiting bij een beroepspensioen-regeling  3e pijler: • Lijfrente • Fiscale oudedagsreserve (alleen IB-ondernemers)
<b>4. Contractbescherming</b>	Bieden van bescherming – Arbeidsrecht (en verbintenissenrecht)	Bescherming via verbintenissenrecht
<b>5. Verlofregelingen</b>	Bieden van recht op verlof – Wet arbeid & zorg	Vrije keuze via private markt***
<b>6. Arbeidsomstandigheden</b>	Bescherming tegen gevaarlijk/ongezond werk – Arboret	Bescherming tegen gevaarlijk/ongezond werk – Arboret (deels)
<b>7. Arbeidstijden</b>	Bescherming veiligheid en gezondheid – Arbeidstijdenwet	Geen bescherming, tenzij er sprake is van gevaar voor derden

\* Geldt alleen voor de IB-ondernemer en de DGA (voor iedereen met inkomsten uit tegenwoordige arbeid)

\*\* Tenzij de ondernemer gestart is vanuit de WW. De eerste 6 maanden na de start loopt de uitkering door onder voorwaarde van inkomstenverrekening.

\*\*\* Uitzondering is de aangekondigde publieke regeling voor zwangerschapsverlof en de vrijwillige voortzetting publieke van de ZWof WIA-verzekering voor de startende zelfstandige die voordien werknemer was.

Wél zal de overheid ervoor moeten zorgen dat een zelfstandig ondernemer in staat is bepaalde risico's te dragen. Dit houdt in dat deze zich op de private markt tegen redelijke tarieven moet kunnen verzekeren. In die gevallen waarin de private markt hier niet of in onvoldoende mate in voorziet, kan de overheid bezien of er een rol voor haar is weggelegd, bijvoorbeeld omdat er sprake is van een bijzonder maatschappelijk belang en/of dat bepaalde groepen zich niet kunnen verzekeren. Tegen deze achtergrond hebben zelfstandigen sinds 1 januari 2007 op dezelfde basis recht op kinderopvangtoeslag als werknemers en is besloten tot introductie van een zwangerschapsregeling voor vrouwelijke zelfstandigen per 1 juli 2008.

Tegenover het feit dat zelfstandigen in vergelijking met werknemers in loondienst niet op gelijke wijze een beroep kunnen doen op een groot aantal voorzieningen, staat dat zij ook niet bijdragen aan de financiering daarvan. Dat betekent dat zelfstandig ondernemerschap kan impliceren dat goede risico's zich onttrekken aan de solidariteit die kenmerkend is voor de financiering van collectieve voorzieningen. Dit kan ten koste gaan van het draagvlak onder de Nederlandse verzorgingsstaat. Dit klemt te meer waar de grenzen tussen ondernemerschap en werknemerschap vervagen. Daarmee wordt de keuze voor werknemerschap versus

ondernemerschap ook relevant voor de vormgeving van de Nederlandse verzorgingsstaat en beleid gericht op het stimuleren van ondernemerschap.

Ten tweede moet de overheid ervoor zorgen dat de instituties zo zijn ingericht, dat de arbeidsmarkt kan inspelen op een toenemende dynamiek. Werkenden zitten niet meer hun hele leven bij een werkgever, maar stappen regelmatig over of starten een eigen onderneming. De overstap van werknemer naar ondernemer kan zowel direct als indirect effect hebben op de aanspraak op sociale voorzieningen bij regelingen die onderscheid maken tussen werknemers en ondernemers. Een direct effect van de overstap kan zijn dat premies voor voorzieningen verschillen en dat opgebouwde rechten niet meeneembaar zijn (maar worden ook niet minder). Een voorbeeld hiervan is de pensioen-opbouw.<sup>1</sup> Een indirect effect is een verschil in positie van de ondernemer in de maatschappij: een ondernemer loopt risico, waardoor zijn kredietwaardigheid anders beoordeeld wordt (bijvoorbeeld bij het verkrijgen van een hypotheek of lening).

De hiervoor gepresenteerde visie op de rol van de overheid illustreert dat bij het vormgeven van beleid ten aanzien van ondernemerschap steeds een afweging wordt gemaakt vanuit verschillende perspectieven: de wens om ondernemerschap te bevorderen, de eigen verantwoordelijkheid die van zelfstandigen mag worden verwacht en de motieven om te kiezen voor zelfstandig ondernemerschap, mede vanwege het draagvlak van collectieve voorzieningen.

#### **4. Beleidsagenda zelfstandige ondernemers**

Wat maakt zelfstandige ondernemers nu zo uniek? Zelfstandige ondernemers zijn geen werkgever én geen werknemer, hun bedrijf is kleinschalig en flexibel.

De discussies over de arbeidsmarkt en daarmee ook de (sociale) wet- en regelgeving worden vaak benaderd vanuit de klassieke werkgever/werknemer verhouding. De tweedeling tussen werknemer en ondernemer/werkgever zonder tussencategorie is overigens een kenmerk in alle Europese rechtssystemen. In de zelfstandige ondernemer verenigen zich echter kenmerken van beide categorieën. Hierdoor wordt in het beleid niet altijd rekening gehouden met de effecten voor de zelfstandige ondernemers. Daarbij geldt voor zowel de zelfstandige als de kleine ondernemer dat de kosten om aan verplichtingen te voldoen vanwege de schaal relatief omvangrijker zijn dan voor grote ondernemingen.

Zelfstandigen hebben aangegeven een aantal specifieke belemmeringen te ervaren. In een aantal gevallen is er in de afgelopen periode gewerkt aan oplossingen en moet worden bezien in hoeverre deze in de praktijk uitwerken. Voorbeelden hiervan zijn de wetswijziging met betrekking tot de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR), de inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag en de recent aangekondigde publieke zwangerschapsregeling. Weer andere mogelijke belemmeringen en kansen worden bestudeerd en indien noodzakelijk in de komende periode aangepakt. Hieronder wordt daar nader op ingegaan en wel langs drie lijnen: sociale zekerheid, fiscaal en algemeen.

<sup>1</sup> Een effect van het doorsneepremiesysteem is dat het voor oudere werknemers relatief aantrekkelijk is om werknemer te blijven; oudere werknemers bouwen door het doorsneepremiesysteem relatief goedkoop pensioen op.

#### **I – Sociale Zekerheid**

##### *a. Arbeidsongeschiktheid/zwangerschapsverlof*

Tot augustus 2004 waren zelfstandigen verplicht verzekerd voor arbeids-

ongeschiktheid via de WAZ (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening zelfstandigen). Deze is mede op verzoek van zelfstandigen afgeschaft. Dit past in de visie dat de zelfstandig ondernemer in beginsel zelf verantwoordelijk is voor zijn inkomen en de keuzevrijheid heeft zich wel of niet te verzekeren voor zijn ondernemingsrisico's.

Uit (kleinschalig) onderzoek blijkt dat een deel van de zelfstandigen niet particulier verzekerd is voor het arbeidsongeschiktheidsrisico.<sup>1</sup> De perceptie van de hoogte van de premie speelt in deze keuze een belangrijke rol. Het feit dat een aantal ondernemers niet verzekerd is voor het arbeidsongeschiktheidsrisico, is op zichzelf niet problematisch, het is een uiting van de keuzevrijheid van ondernemers. Er zijn echter ook signalen dat er beperkingen zijn bij de verzekeraarbaarheid van arbeidsongeschiktheid. Zo blijkt uit voornoemd onderzoek van TNO arbeid dat zelfstandigen die gezondheidsproblemen hebben (gehad) zich moeilijker of niet kunnen verzekeren. Ook blijkt uit het onderzoek dat oudere zelfstandigen vanwege hun leeftijd soms problemen ondervinden met het verzekeren van arbeidsongeschiktheid. Dit kan duiden op onvolledige toegang tot de verzekeringsmarkt voor bepaalde groepen zelfstandigen. Het kabinet studeert op deze problematiek.

De particuliere verzekeringsmarkt moet voldoende toegankelijk zijn voor zelfstandigen. Naast de reguliere particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekering is er daarom door het Verbond van Verzekeraars een alternatieve particuliere vangnetverzekering ontwikkeld voor niet of moeilijk verzekerbare zelfstandigen. Voor de startende zelfstandige die voordien werknemer was, bestaat bovendien de mogelijkheid om de publieke ZW- of WIA-verzekering op vrijwillige basis voort te zetten. Op dit moment moet een ondernemer zich hiervoor binnen vier weken na beëindiging van het werknemerschap aanmelden. Deze termijn is relatief kort waardoor het kan gebeuren dat ondernemers er te laat achterkomen dat zij zich hadden kunnen verzekeren. Het kabinet heeft daarom besloten om de aanmeldtermijn te verruimen van vier weken naar dertien weken.

Met de afschaffing van de WAZ is ook de publieke regeling voor een zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor zelfstandigen verdwenen. Sindsdien is gebleken dat de verzekeraarbaarheid van het zwangerschap beperkingen kent. De Commissie Gelijke Behandeling heeft geadviseerd over een publieke regeling en ook de Tweede Kamer heeft hierop in verschillende moties aangedrongen. In de brief van 31 augustus 2007 heeft het kabinet aangegeven hierin redenen te zien om een publieke regeling voor zwangerschaps- en bevallingsuitkering te treffen.<sup>2</sup> In de Wet Arbeid & Zorg zal een recht voor vrouwelijke zelfstandigen worden opgenomen op een zwangerschaps- en bevallingsuitkering gedurende 16 weken (analoog aan de uitkeringsduur voor werkneemsters).

#### *b. Kinderopvang*

De overheid draagt bij aan de kosten voor kinderopvang door middel van het verstrekken van een inkomensafhankelijke toeslag door de Belastingdienst. Zowel werknemers als zelfstandige ondernemers komen hiervoor in aanmerking. Zelfstandigen kwamen ook in aanmerking voor de compensatieregeling voor de ontbrekende werkgeversbijdrage van een zesde deel van de kinderopvangkosten. De compensatieregeling bood een inkomensafhankelijke gedeeltelijke compensatie. Sinds de invoering van de verplichte werkgeversbijdrage per 1 januari 2007 krijgen werknemers en zelfstandigen op dezelfde basis de kinderopvangtoeslag. Hiermee zijn er voor de kinderopvangtoeslag geen verschillen tussen werknemers en zelfstandigen.

<sup>1</sup> TNO Arbeid, *Verzekerd van een vangnet na de WAZ?*, 2004.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, 2006–2007, 30 420, nr. 49.

### *c. Arbeidsomstandigheden*

Met ingang van 1 januari 2007 is de Arbeidsomstandighedenwet gewijzigd. De overheid wil met deze wet een effectiever arbeidsomstandighedenbeleid bewerkstelligen, wat zorgt voor een verbetering van veiligheid en gezondheid op de werkvloer. De voorschriften in de Arbowetgeving die van toepassing zijn op zelfstandigen richten zich op het voorkomen van ernstige risico's of situaties. Bijvoorbeeld met betrekking tot het voorkomen van blootstelling aan kankerverwekkende stoffen boven wettelijke grenswaarden en de bescherming van de zwangere zelfstandige. Dit voorkomt ook oneerlijke concurrentie op veiligheid en gezondheid in situaties waar de risico's groot zijn.

Met de wijziging voor de Arbowet per 1 januari 2007 is ook de voorlichting aan zelfstandigen verbeterd. In overleg met het veld wordt in 2007 de regelgeving én het belang om veilig en gezond te werken onder de aandacht van zelfstandigen gebracht. De websites [www.arbonieuwestijl.nl](http://www.arbonieuwestijl.nl) en [www.arboportaal.nl](http://www.arboportaal.nl) zijn de voorlichtingssites van dit kabinet over arbeidsomstandigheden. Naast voorlichting aan werkgevers en werknemers staat hier ook voorlichting aan zelfstandigen op.

### *d. Scholing*

In de huidige kenniseconomie is scholing van groot belang. Ook voor ondernemers is het belangrijk om kennis en vaardigheden te blijven ontwikkelen. Voor zelfstandige ondernemers geldt dit des te meer, omdat voor veel van deze ondernemers hun kennis en vakkundigheid hun grootste «kapitaal» in de onderneming is. Zelfstandigen geven aan dat investeringen in trainingen en cursussen relatief omvangrijk zijn doordat zij als eenmansbedrijf gedurende de tijd dat zij een training volgen niet productief zijn. Voor zelfstandigen zijn de kosten voor opleiding aftrekbaar net als voor werknemers van het verzamelinkomen binnen de scholingsuitgaven.

Voor werknemers vindt scholing onder andere plaats via opleidingsfondsen waarover binnen cao's afspraken zijn gemaakt. Zelfstandigenorganisaties hebben aangegeven dat zij verkennen wat de mogelijkheden zijn om «scholingspakketten» voor zelfstandige ondernemers in te kopen. Ook zal door de zelfstandigenorganisaties gekeken worden naar de mogelijkheden voor zelfstandigen om aan te sluiten bij bestaande O&O-fondsen.

### *e. Pensioen*

Op 7 september 2007 heeft het kabinet de Tweede Kamer een brief gezonden over de pensioenopbouw door zelfstandigen.<sup>1</sup> Hierin concludeert het kabinet dat zelfstandigen binnen het huidige stelsel verschillende mogelijkheden hebben tot pensioenopbouw in de tweede en derde pijler. Zo bestaat er in de tweede pijler voor alle zelfstandigen die voorheen als werknemer deelnamen aan een pensioenregeling de mogelijkheid van vrijwillige voortzetting van die deelname. Voor ex-deelnemers die aansluitend als IB-ondernemer (ondernemer die belasting betaalt via de inkomstenbelasting) starten, is vrijwillige voortzetting mogelijk gedurende maximaal tien jaar (waarvan de eerste drie jaar fiscaal gefacilieerd), voor andere ex-deelnemers gedurende maximaal drie jaar (eveneens drie jaar fiscaal gefacilieerd). De fiscale facilitering is mogelijk op basis van het laatstgenoten loon. Voor zelfstandig ondernemers in bepaalde beroepsgroepen geldt, eveneens in de tweede pijler, de verplichte aansluiting bij een bedrijfstakpensioenfonds. Voor zelfstandigen in een aantal medische beroepsgroepen en beroepsgroepen als het loodswezen en kunstenaars

<sup>1</sup> Tweede Kamer, 2006–2007, 30 413, nr. 100.

geldt verplichte deelname aan een beroepspensioenregeling op grond van de Wet verplichte beroepspensioenregeling.

Daarnaast hebben zelfstandige ondernemers, net als alle andere belastingplichtigen toegang tot de lijfrentefaciliteiten in de derde pijler.

IB-ondernemers hebben bovendien de mogelijkheid om door middel van de fiscale oudedagsreserve (FOR) fiscaal gefacilieerd een oudedagsvoorziening op te bouwen zonder dat het geld tijdens de opbouwperiode de eigen onderneming hoeft te verlaten.

Naast de fiscaal gefacilieerde mogelijkheden tot pensioenopbouw hebben zelfstandigen overigens nog andere mogelijkheden om te voorzien in hun pensioeninkomen, zoals het op het moment van pensionering verkopen van het eigen bedrijf. IB-ondernemers kunnen de belastingheffing over de stakingswinst (tot een bepaald maximumbedrag aan stakingswinst) desgewenst uitstellen door het bedingen van een lijfrente.

Op grond van de reeds bestaande mogelijkheden van pensioenopbouw in de tweede en derde pijler concludeert het kabinet dat nadere overheidsmaatregelen niet direct geboden zijn. Wel geldt een aantal aandachtspunten, waaronder als eerste de mogelijkheid van waardeoverdracht van de tweede naar de derde pijler, waardoor spreiding van pensioenen bij verschillende instanties voorkomen kan worden. Een dergelijke mogelijkheid is in eerste instantie afhankelijk van het al dan niet tot stand komen van een collectieve, solidaire regeling in de derde pijler. Als tweede aandachtspunt geldt verbetering van het pensioenbewustzijn van zelfstandigen. Op dit terrein ligt een uitdrukkelijke rol voor organisaties van zelfstandigen.

#### *f. Levensloop*

De levensloopregeling geldt alleen voor werknemers.<sup>1</sup> In het Coalitieakkoord en het beleidsprogramma zijn een aantal voornemens met betrekking tot de levensloopregeling opgenomen, waaronder een onderzoek of de regeling ook voor zelfstandigen kan worden opengesteld.<sup>2</sup> Op dit moment wordt een aantal mogelijke varianten van uitwerking van deze voornemens onderzocht en gezien wat de gevolgen daarvan voor het karakter van de huidige levensloopregeling zijn. Ook wordt gezien wat de consequenties zijn van een brede levensloopregeling. De verkenning zal begin 2008 worden afgerond.

## **II – Fiscaal**

### *a. Winstbelastingen*

De inkomstenbelasting kent een flink aantal faciliteiten voor ondernemers. Op dit moment maken zo'n 550 000 zelfstandigen hiervan gebruik. Het gaat hierbij vooral om de ondernemersfaciliteiten, zoals de zelfstandigenaftrek, de fiscale oudedagsreserve en de aftrek voor speur en ontwikkelingswerk. Daarnaast zijn er nog specifieke faciliteiten die investeringen van (startende) zelfstandigen bevorderen, zoals de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek en de willekeurige afschrijving voor startende ondernemers.

In de afgelopen kabinetsperiode heeft het fiscale ondernemersklimaat een flinke impuls gekregen. Via zijn – naast de al bestaande ondernemersfaciliteiten – onlangs forse verbeteringen doorgevoerd in de winstbelastingen, zoals verdere verlaging van het VpB-tarief en de invoering van een MKB-winstvrijstelling in de inkomstenbelasting<sup>3</sup>. Dit komt zowel aan de grote als aan de kleine ondernemingen in Nederland ten goede.

Dit kabinet heeft het voornemen deze lijn door te trekken door zelfstandig ondernemerschap fiscaal verder te bevorderen. In het Belastingpakket

<sup>1</sup> De levensloop is ook toegankelijk voor de dga's, omdat die werknemer zijn in de eigen b.v..

<sup>2</sup> Tweede Kamer, 2006–2007, 31 070, nr. 1.

<sup>3</sup> Tweede Kamer, 2005–2006, 30 572, nr. 3.

2008 is er voor gekozen om ondernemerschap meer te laten lonen door € 200 miljoen in te zetten voor lastenverlichting in het MKB-deel van de vennootschapsbelasting. Daarnaast is in pijler II in het Coalitieakkoord en het beleidsprogramma vastgelegd dat het starten van een eigen onderneming ook naast de dienstbetrekking – mede fiscaal – zal worden gestimuleerd.<sup>1</sup> De budgettaire ruimte uit de enveloppen voor lastenverlichting is daarbij beschikbaar vanaf 2009. Momenteel wordt door het kabinet gewerkt aan voorstellen ter bevordering van het ondernemerschap, waarbij de samenhang en het evenwicht tussen de verschillende fiscale verschijningsvormen van ondernemerschap, de begeleiding bij de start van een onderneming (deeltijdondernemers, urencriterium) en de complexiteit van ook fiscale regelgeving nader wordt bezien. Deze kunnen vervolgens hun plaats krijgen in het Belastingplan 2009.

#### *b. Verklaring Arbeidsrelatie (VAR)*

In situaties waarbij iemand werkzaamheden uitvoert voor een opdrachtgever is het lastig om te bepalen of er sprake is van werknemerschap of ondernemerschap. Om zekerheid te krijgen kan bij de Belastingdienst sinds 1 januari 2002 een Verklaring arbeidsrelatie (VAR) worden aangevraagd. Vanaf 1 januari 2005 biedt het gebruik van een VAR zekerheid vooraf. Als de Belastingdienst een VAR «winst uit onderneming» of VAR «directeur grootaandeelhouder» afgeeft, dan heeft de opdrachtgever de zekerheid dat hij geen loonheffing hoeft in te houden en premies werknemersverzekeringen hoeft af te dragen. De opdrachtnemer is in dat geval niet verzekerd voor de werknemersverzekeringen. De VAR geldt voor de in de aanvraag opgegeven soort werkzaamheden en heeft in principe een maximale looptijd van één kalenderjaar.

Hiermee is een oplossing gekomen voor het probleem dat opdrachtgevers het risico liepen achteraf met naheffingen van de Belastingdienst of het UWV te worden geconfronteerd. Dit risico ging ten koste van de concurrentiepositie van zelfstandigen zonder personeel. Zelfstandigenorganisaties geven aan dat de zekerheid over loon- en premieheffing van zeer groot belang is. Over het algemeen zijn deze organisaties tevreden over de werking van de VAR. Zij vinden wel dat de uitwerking op onderdelen verbeterd kan worden, zoals meer duidelijkheid over de bij de afgifte van de VAR gehanteerde criteria. De afhandeling van VAR-aanvragen door de Belastingdienst is onderdeel van de evaluatie van de Wet uitbreiding rechtsgevolgen VAR. Naar alle waarschijnlijkheid zal deze evaluatie eind 2007 worden afgerond.

Een VAR heeft geen gevolgen voor de beoordeling van de aangifte inkomsten- of vennootschapsbelasting. Aan de hand van de bij die aangifte overlegde gegevens stelt de Belastingdienst de fiscale kwalificatie van het inkomen van de belastingplichtige vast en beoordeelt of deze in aanmerking komt voor fiscale faciliteiten voor ondernemers (zoals de zelfstandigenaftrek). De Belastingdienst kan de bevindingen betrekken bij de beoordeling van een nieuwe VAR-aanvraag.

### **III – Algemeen**

#### *a. Financiering*

De mate waarin de financiële sector voorziet in een adequate financiering tegen acceptabele financieringsvoorwaarden, is van belang voor de ontplooiing van ondernemingen en het bevorderen van ondernemerschap en vernieuwing in het bijzonder. Kleinere en risicovolle financieringen komen bij startende en/of groeiende ondernemingen relatief moeilijk tot stand. Het rendement voor een financier is lager en de beperkte schaal-

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, 2006–2007, 31 070, nr. 1.

grootte van het MKB en in het bijzonder zelfstandige ondernemers maakt het voor financiers (banken, participatiemaatschappijen en *informal investors*) vaak onaantrekkelijk te investeren.

Dit kabinet heeft extra middelen beschikbaar gesteld om de toegang tot kapitaal voor kleine, startende en groeiende ondernemers te verbeteren. Met dit doel wordt de borgstellingsregeling voor het MKB (BBMKB) verruimd. Daarnaast stimuleert dit kabinet micro-ondernemerschap door het beschikbaar stellen van microkredieten.<sup>1</sup>

Het ministerie van SZW is onlangs gestart met een pilot microkredieten voor uitkeringsgerechtigden in drie regio's in Nederland. De BBZ-regeling (Besluit Bijstandverlening zelfstandigen) wordt anders en voor een bredere doelgroep toegepast. In tegenstelling tot de BBZ-regeling, kunnen in de pilot alle uitkeringsgerechtigden (dus ook WW'ers) een beroep doen op krediet en begeleiding. De kredieten worden verstrekt door banken, de selectie en begeleiding door geaccrediteerde intermediairs. Daarnaast zal het ministerie van EZ, met betrokkenheid van SZW, WWI, BZK, en andere partijen, dit najaar starten met een landelijk breed programma voor microfinanciering met niet alleen garantstelling, maar ook selectie en begeleiding van ondernemers voor en na de start.

#### *b. Aanbesteden*

De zelfstandigenorganisaties geven aan dat het nog steeds vrijwel onmogelijk is om als zelfstandige ondernemer zonder personeel te voldoen aan de aanbestedingseisen van de overheid. Dit, terwijl ook een zelfstandige ondernemer goed in staat is een opdracht voor de overheid uit te voeren, tegen veelal geringere kosten.<sup>2</sup> Op dit moment is nieuwe regelgeving in voorbereiding, waarin maatregelen worden genomen om de toegang tot overheidsopdracht te vergroten. Deze maatregelen zijn het tegengaan van onnodig zware selectie-eisen aan ondernemingen om toegang tot overheidsopdrachten te verbeteren en een verbod om aan een combinatie van ondernemers zwaardere eisen te stellen dan aan een individuele ondernemer. Daarnaast worden meer algemene maatregelen geïntroduceerd als het uniformeren van de lappendeken van regels onder de Europese drempelwaarden, het beter leesbaar maken van de regelgeving en het stroomlijnen en vereenvoudigen van aanbestedingsprocedures. Met deze maatregelen worden de administratieve lasten verlaagd en wordt het deelnemen aan een aanbesteding eenvoudiger. In het voorjaar 2008 zal naar verwachting de nieuwe regelgeving worden aangeboden.

#### *c. Oneerlijk handelspraktijken*

Op 11 mei 2005 is de Europese Richtlijn Oneerlijke Handelspraktijken tot stand gekomen. Deze Richtlijn is alleen van toepassing op de bescherming tegen oneerlijke handelspraktijken van consumenten. Als een zelfstandige handelt in de uitoefening van een bedrijf, dan wordt hij niet beschermd door de nieuwe regels, terwijl hij ook in die hoedanigheid te maken kan krijgen met oneerlijke handelspraktijken.<sup>3</sup> Zelfstandigen die worden benadeeld door oneerlijke handelspraktijken kunnen hier tegen optreden op basis van bestaande mogelijkheden in het burgerlijk recht (zoals onrechtmatige daad, dwaling of bedrog) of aangifte doen van oplichting of verduistering bij de politie. Het is echter voorstelbaar dat de rechterlijke gang voor zelfstandigen moeilijker te maken is dan voor bedrijven. De vraag of zelfstandigen dezelfde bescherming nodig hebben als consumenten, vraagt een afweging die, gelet op het niveau van rechtsbescherming, het beste op Europees niveau kan worden gemaakt. Recent is de Europese Commissie gestart met het herzien van acht consumentenrichtlijnen (de herziening van het consumentenacquis) waarin de Commis-

<sup>1</sup> Ook is er een regeling die het voor particulieren fiscaal aantrekkelijk maakt geld te lenen aan beginnende ondernemers: de «Tante-Agaathregeling».

<sup>2</sup> FNV Zelfstandigen, *de dynamische driehoek*, 2007.

<sup>3</sup> Tweede Kamer, 2006–2007, 30 928, nr. 14.

sie ook het vraagstuk van de uitbreiding van de definitie van consument meeneemt. Afhankelijk van de voorstellen die de Commissie in dat kader zal doen, zal het kabinet het vraagstuk rond de bestaande rechtsbescherming van zelfstandigen in vergelijking met die van consumenten meeneemen.

#### *d. Regeldruk*

Minder en betere regels zorgen ervoor dat ondernemen aantrekkelijker wordt. De afgelopen jaren is sterk ingezet op het verminderen van regeldruk. Zo is een groot aantal meldingen over strijdige regels opgelost, vergunningen geschrapt of vereenvoudigd en administratieve lasten verminderd. Echter, de vermindering is nog niet voldoende merkbaar voor de ondernemer. Zelfstandigenorganisaties geven aan dat zij beschikken over voorbeelden te over, zoals het repressrecht of de verplichte deelname aan de CBS-enquete op straffe van een fikse boete, maar waarbij de vraagstelling vooral is toegespitst op grote bedrijven met personeel.<sup>1</sup> Of het voorbeeld van de milieuheffing die de gemeenten aan alle ondernemingen opleggen en waar de zelfstandige ondernemer ook mee wordt geconfronteerd. Dit, terwijl veel zelfstandige ondernemers vanuit huis werken en als huishouding ook milieuheffing betalen.

Bij de aanpak van regeldruk zal dit kabinet daarom ondernemers zelf vragen van welke regels ze het meest last hebben.<sup>2</sup> Daarna worden sectoren, wetgevingsgebieden en doelgroepen doorgelicht én aangepakt op nalevingskosten, toezichtlasten, administratieve lasten, vergunningen, dienstverlening door de overheid en irritaties. Ook zelfstandige ondernemers profiteren van deze aanpak, bijvoorbeeld bij de doorlichting en aanpak van betaling van auteursrechten, de bevoorrading van binnensteden (de venstertijden), de belastingaangifte, de exploitatievergunning en verkenningen op terrein van milieu, landbouw, bouw en transport.

Verder zal dit kabinet de zelfstandige ondernemers zonder personeel als doelgroep van een doorlichting en aanpak opnemen als onderdeel van het werkprogramma regeldruk voor bedrijven.

#### *e. Voorlichting*

De zelfstandigenorganisaties geven aan dat startende en bestaande ondernemers geconfronteerd worden met verschillende instanties, waaronder de Kamer van Koophandel, de Belastingdienst, het UWV, de CWI. Zij geven aan dat niet altijd de informatievoorziening richting de ondernemer eenduidig is en de samenwerking tussen de verschillende instanties kan worden verbeterd.

Om de dienstverlening van de overheid aan ondernemers te verbeteren heeft het ministerie van Economische Zaken het initiatief genomen om het loket «[www.antwoordvoorbedrijven.nl](http://www.antwoordvoorbedrijven.nl)» te ontwikkelen. Het ondernemersloket is de eenduidige, virtuele ingang voor alle ondernemers die informatie van de overheid en betreffende uitvoeringsorganisaties als de Kamer van Koophandel, de Belastingdienst, het UWV en de CWI, bijvoorbeeld over het starten van een bedrijf, aanvragen van de VAR, aannemen van personeel, financiering, etc., nodig hebben.

Ook is de «fysieke» dienstverlening aan zelfstandige ondernemers door de Kamers van Koophandel, de Belastingdienst als het UWV en de CWI in de afgelopen periode verbeterd. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking van de SUWI-partners en ook de dienstverlening van de Belastingdienst wordt door zelfstandigenorganisaties erg gewaardeerd. In samenspraak zal bezien worden in hoeverre de voorlichting verder geoptimaliseerd kan worden. Bij de Kamers van Koophandel kan bijvoorbeeld worden gedacht

---

<sup>1</sup> FNV zelfstandigen, dynamische driehoek 2007.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, 2006–2007, 29 515, nr. 202H.



landelijke voorlichtingsactiviteiten specifiek voor de doelgroep zelfstandige ondernemers in het kader van de Nationale Agenda.

#### *f. Inspiraak en organisatiegraad*

Er is een aantal organisaties waarin zelfstandige ondernemers zijn georganiseerd, zoals PZO (Platform Zelfstandige Ondernemers), FNV zelfstandigen<sup>1</sup> en stichting ZZP Nederland. Deze organisaties zijn nog niet sterk vertegenwoordigd in allerlei overlegorganen en instituties als de SER en PBO (product- en bedrijfsschappen). Voor zover zij bijvoorbeeld worden gehoord in een adviesorgaan als de SER is dit via VNO-NCW, MKB-Nederland of FNV. Zelfstandige ondernemers horen echter niet tot de primaire doelgroepen van deze organisaties. De SER is reeds begonnen om «outsiders» meer met het SER-werk te betrekken. Naast belangenbehartiging, onderhandelen zelfstandige ondernemers via deze organisaties met verzekeraars en verschaffen informatie over het zelfstandig ondernemerschap.

### **5. Conclusies**

Zelfstandige ondernemers leveren een belangrijke bijdrage aan de economie, het ondernemerschap en de arbeidsmarkt in Nederland. Daarbij werkt een steeds groter gedeelte van de beroepsbevolking als zelfstandig ondernemer en neemt de groep door trends als flexibilisering en individualisering verder toe.

Zelfstandige ondernemers nemen een bijzondere positie in; ze zijn noch werkgever noch werknemer. Van de overheid mag verwacht worden dat het beleid en de wet- en regelgeving zoveel mogelijk neutraal zijn voor degenen die een keuze maken tussen werken als werknemer in loondienst of als zelfstandige. Beperkingen in bestaande wet- en regelgeving moeten zoveel mogelijk worden weggenomen, evenals belemmeringen bij de overgang van werknemer naar zelfstandige en vice versa én bij het aannemen van personeel. Dit neemt niet weg, dat de zelfstandige ondernemer zelf bepalend is voor het inkomen en ook voor het treffen van voorzieningen (zoals ziekte/arbeidsongeschiktheid en pensioen) en het in voorkomende gevallen organiseren van vrije tijd. Ook rust op de zelfstandige ondernemer de verantwoordelijkheid dat hij mede met het oog op veiligheid en gezondheid van derden zijn werkzaamheden op een verantwoorde wijze uitvoert. Van dit kabinet mag worden verwacht ervoor te zorgen dat zelfstandige ondernemers in staat zijn risico's zelf te kunnen afdekken en dat er bescherming is tegen ernstige risico's van veiligheid en gezondheid.

De overheid heeft dan ook in de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van zelfstandig ondernemerschap en de dialoog met de organisaties van zelfstandigen. Veel belemmeringen zijn aangepakt of opgelost. Er ligt echter nog een ambitieuze agenda voor deze kabinetsperiode voor ons (zie tabel 5). Daarvoor kan niet alleen naar de overheid worden gekeken. Zelfstandigen(organisaties) moeten ook werken aan de versterking van hun positie. Kortom, er zijn voor dit kabinet voldoende uitdagingen om verder vorm te geven om zo de omslag naar te kunnen maken naar een meer ondernemend Nederland.

---

<sup>1</sup> FNV zelfstandigen in diensten, groen, handel, ICT, industrie, vervoer en zorg.

**Tabel 5: overzichtstabel agenda zelfstandig ondernemerschap**

Thema	<i>Wat hebben we gedaan?</i>	<i>Waar wordt aan gedacht resp. wat gaan we doen?</i>
<b>1. Sociale Zekerheid</b>		
a. Arbeidsongeschiktheid/ zwangerschapsverlof		<ul style="list-style-type: none"> <li>– verruiming aanmeldtermijn vrijwillige voortzetting</li> <li>– publieke regeling voor zwangerschapsuitkering</li> <li>– het kabinet studeert op de problematiek van arbeidsongeschiktheid van zelfstandige ondernemers</li> </ul>
b. Kinderopvang	– kinderopvangtoeslag voor zelfstandigen	
c. Arbeidsomstandigheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>– aanpassing ARBO-wet</li> <li>– verbetering voorlichting voor zelfstandigen</li> </ul>	
d. Scholing		<ul style="list-style-type: none"> <li>– «eigen» scholingsfonds voor zelfstandigen*</li> <li>– verbetering aansluiting zelfstandigen bij bestaande O&amp;O-fondsen*</li> </ul>
e. Pensioen		– verhogen pensioenbewustzijn*
f. Levensloop		– onderzoek naar het breder toepasbaar maken van de levensloopregeling
<b>2. Fiscaal</b>		
a. Winstbelastingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– verlaging vpb-tarief</li> <li>– invoering MKB-winstvrijstelling</li> </ul>	– bevorderen ondernemerschap (zie winstbelastingen)
b. Verklaring Arbeidsrelatie (VAR)	– invoering van de VAR	
<b>3. Algemeen</b>		
a. Financiering	– pilot microfinanciering uitkeringsgerechtigden	<ul style="list-style-type: none"> <li>– beschikbaar stellen van microkredieten</li> <li>– uitbreiding van de BBMKB</li> </ul>
b. Aanbesteden		– nieuwe regelgeving aanbesteden
c. Oneerlijke handelspraktijken		– Inbreng NL in EC ten aanzien van herziening consumentenrichtlijn
d. Regeldruk		<ul style="list-style-type: none"> <li>– aanpak en doorlichting regeldruk van zelfstandigen</li> <li>– inventariseren op welke punten een verlicht regime voor de ondernemer met weinig werknemers wenselijk is.</li> </ul>
e. Voorlichting	– informatievoorziening via het ondernemersloket	– optimaliseren samenwerking uitvoeringsorganisaties op het vlak van informatievoorziening
f. Inspraak en organisatiegraad		– versterking organisatiegraad van zelfstandigen*

\* voortouw ligt bij zelfstandigenorganisaties

Tot slot heeft u nog een antwoord te goed op de vraag wat die twee hbo'ers na 5 jaar tegen elkaar zeggen: die ene hbo'er die werknemer is en die andere hbo'er die ondernemer is. De ondernemer zal niet klagen over een te drukke werkweek, het moeilijk verkrijgen van financiering of over zijn pensioenopbouw, maar zal vooral enthousiast vertellen over de uitdagingen en de kansen die hij ziet om geld te verdienen en de vrijheid die hij heeft om zijn tijd zelf in te delen en zelf te beslissen wat hij wanneer gaat doen!