

Position paper VNO-NCW, MKB-Nederland, LTO-Nederland en PZO-ZZP ten behoeve van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar zelfstandigen zonder personeel

Naar onze mening zit er een fundamenteel probleem in de taakopdracht en probleemstelling van het IBO. De maatschappelijke discussie van de laatste jaren kent hetzelfde probleem. Dit fundamentele probleem is dat oorzaak en gevolg door elkaar worden gehaald. De opkomst van de zelfstandige zonder personeel is namelijk niet een oorzaak die tot gevolg zou kunnen hebben dat de houdbaarheid van overheidsfinanciën onder druk komen te staan. De opkomst van de zelfstandige zonder personeel, net als de opkomst van overig flexibel arbeidsaanbod, is een gevolg van het feit dat het sociale stelsel in Nederland¹ fundamentele herziening behoeft.

De opkomst van de zelfstandige zonder personeel is dus geen oorzaak van een mogelijk toekomstig probleem, maar een logisch gevolg van iets dat nú gaande is en tot nu toe grotendeels wordt genegeerd. In die zin is de zzp'er wellicht het beste te vergelijken met een kanarie in een kolenmijn.

De opkomst van de zzp'er toont eens te meer aan dat het werkelijke probleem ligt in het feit dat ons huidige sociale stelsel is uitgegroeid tot een Moloch die is gebaseerd op de klassieke arbeidsrelatie tussen werkgever en werknemer met als spil het vaste arbeidscontract. Kenmerkend hierbij is dat de bestaansrisico's van deze werknemers geheel of nagenoeg geheel worden afgewenteld op de maatschappij, óf op de werkgever. Het resultaat hiervan is dat de reële kosten van arbeid steeds verder zijn gestegen. Dit werkt verstikkend voor de Nederlandse economie.

Het gevolg hiervan is dat velen zich aan het huidige sociale stelsel proberen te ontworstelen. Dat gebeurt zowel vanuit de aanbodzijde, als van de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Er is hiermee een onomkeerbare transitie gaande op de arbeidsmarkt. Het is een overgang naar een ondernemender cultuur, waarbij individuen welbewust meer eigen verantwoordelijkheid vragen met betrekking tot het afdekken van (bestaans)risico's².

De alternatieve arbeidsrelaties voor het vaste arbeidscontract zijn niet meer weg te denken. Pogingen om de zzp'ers in het keurslijf van de 'klassieke' werknemer te drukken zijn nutteloos en zelfs schadelijk voor de Nederlandse economie. Dat zou er namelijk voor zorgen dat arbeid in Nederland alleen maar duurder wordt, hetgeen de economie steeds verder zal afremmen.

Dit betekent dat het sociale stelsel wel degelijk toe is aan een fundamentele herziening, maar dat dit niet het geval is vanwege de opkomst van de zzp'ers. De oorzaak van de noodzaak om te komen tot een fundamentele herziening ligt in het feit dat we in Nederland het afdekken van bestaansrisico's overgecollectiviseerd hebben. In deze overcollectivering ligt ook het gevaar dat de belasting- en premiedruk in Nederland steeds verder zal stijgen. Juist de opkomst van de zzp'ers – en daarmee het terugkeren van een meer gezonde verdeling van verantwoordelijkheden tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer – zal ervoor zorgen dat de kosten van arbeid dalen. Meer zzp'ers staat daarom gelijk aan meer economische dynamiek, meer mensen aan het werk en meer arbeidsparticipatie. Dat geeft nieuwe schwing aan de

¹ Het gaat hierbij om het geheel aan werkgeversverplichtingen voortvloeiend uit cao, wetgeving (arbeidsrecht, arbeidstijdenwetgeving, verlofwetgeving, etc.), verplichte pensioenregeling, ziekteverplichtingen (Poortwachter, loondoorbetaling), en werknemersverzekeringen.

² Risico's van inkomensderving wegens ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, de opbouw van pensioen en het ziektekostenrisico.

Nederlandse economie en zorgt er juist voor dat de overheidsfinanciën houdbaarder zullen worden.

Er is een paradigmaverandering nodig. Het referentiekader moet niet (alleen) worden gevormd door de afhankelijke werknemer met het vaste arbeidscontract, maar juist door het gezamenlijke flexibele arbeidsaanbod op de arbeidsmarkt. De zzp'er is daarbij essentieel om te voorkomen dat de belasting- en premiedruk in Nederland oploopt.

In de bijlage bij dit position paper zal nader worden ingegaan op de vragen van de IBO werkgroep met betrekking tot de typering van de zzp'er, de oorzaken van de opkomst en de economische relevantie. Hierbij gaan we ook in op de onjuiste aannames in de taakopdracht dat de opkomst van de zzp'ers tot lagere belasting- en premieopbrengsten zou leiden. Deze aannames gaan namelijk onterecht uit van een sterke mate van inelasticiteit van de vraag naar arbeid.

Tevens zal worden ingegaan op de problematiek rondom schijnzelfstandigheid en welke beleidsconsequenties daaraan verbonden zouden moeten worden. Wij zullen dit doen vanuit het hierboven aangegeven perspectief.

Bijlage:

Veranderende arbeidsrelaties en de daarmee de voortdurende – en noodzakelijke – evolutie van de arbeidsmarkt, moeten leiden tot de conclusie dat het sociale stelsel zich daar aan zal moeten aanpassen en mee moet bewegen. Echter, dat is niet het uitgangspunt van de vraag aan de werkgroep die het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar zzp'ers zal uitvoeren. Hier lijkt het uitgangspunt te zijn dat het huidige sociale stelsel – en vooral de koppeling aan de werknemer met vast contract - min of meer als onveranderlijk gegeven wordt genomen. Dit uitgangspunt lijkt ons niet houdbaar.

Ontwikkeling van aantallen zzp'ers

Uit de onderstaande tabel blijkt dat het aantal zzp'ers in de periode 1996-2008 is toegenomen met een kleine 300.000 (gemiddelde toename 25.000 per jaar). In de afgelopen 5 crisisjaren is sprake van een verdere toename met grosso modo dezelfde gemiddelde jaarlijkse toename. Het CPB veronderstelt dat dit groeitempo de komende jaren gaat afnemen. Anders gezegd, de ontwikkeling van het aantal zzp'ers in de afgelopen jaren heeft volgens het CPB ook conjuncturele oorzaken.

Jaar	Aantal zzp'ers	Percentage beroepsbevolking
1996	397.000	6½%
2000	445.000	6½%
2008	678.000	9%
2013	785.000	10½%

In 2010 heeft de SER het advies “ZZP'ers in beeld – Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel”³ gepubliceerd. In het advies stelde de SER zich de vraag of het huidige stelsel van arbeidsverhoudingen, fiscaliteit en sociale zekerheid herziening behoeft in verband met de toekomstbestendigheid van het stelsel. Feitelijk dus dezelfde vraag die nu voorligt in het IBO.

De SER concludeerde unaniem dat er geen aanleiding is voor fundamentele stelselwijzigingen. In de kabinetsreactie op het SER-advies onderschrijft het kabinet deze conclusies. De toename van het aantal zzp'ers in de periode 1996-2008 vormde voor de SER en het kabinet in 2010 dus geen reden maatregelen te nemen tegen deze ontwikkeling. Ons inziens vormt de ontwikkeling van het aantal zzp'ers in de afgelopen 5 jaar nog altijd geen reden de toen getrokken conclusies te heroverwegen.

Typering van de zzp'er

Zelfstandigen zonder personeel zijn ondernemers. Van de 7,1 miljoen mensen in de werkende beroepsbevolking waren er in het eerste kwartaal van 2014 791.000 zzp'ers. 613.000 van hen bieden met name hun eigen arbeid aan, 178.000 verkopen eigen producten.⁴ Het is daarom moeilijk om alle zzp'ers – laat staan alle IB-ondernemers – over één kam te scheren. Met een zelfstandige zonder personeel kan immers tegelijkertijd worden gedoeld op een agrariër met een grote hoeveelheid grond, een detaillist met een eigen winkelpand, een loodgieter in de bouw, een interim-manager, een schrijver of een ICT'er. In de taakopdracht van het IBO

³ SER advies van 15 oktober 2010

⁴ Bron: CBS, zelfstandigen naar persoonskenmerken, 21 mei 2014.

<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=80150NED&LA=NL>

wordt dergelijk onderscheid niet gemaakt.

Zzp'ers vormen een waardevolle aanvulling op Nederlandse arbeidsmarkt en zijn belangrijk voor de Nederlandse economie. Zij leveren een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse welvaart en dragen aantoonbaar bij aan een hogere arbeidsparticipatie. Er worden meer uren gewerkt doordat er zzp'ers actief zijn op de arbeidsmarkt.

Er bestaat geen formele juridische definitie van een zzp'er. De Belastingdienst hanteert de fiscale definitie uit de Wet op de inkomstenbelasting voor ondernemerschap⁵. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen ondernemingen met of zonder personeel. Het CBS hanteert een bredere definitie van 'niet werknemer zijn', 'het verrichten van arbeid voor eigen rekening en risico en het 'niet hebben van personeel'. Binnen arbeidsrecht en het sociale stelsel geldt over het algemeen het onderscheid tussen werknemers (dienstbetrekking) en niet-werknemers (overeenkomst van aanneming of opdracht).

Bij alle definities is de al of niet aanwezigheid van een gezagsverhouding bij het uitvoeren van de werkzaamheden een kernelement. Daarbij heeft de Hoge Raad in het arrest Groen/Schoevers beslist dat 'niet één enkel kenmerk beslissend is, maar dat de verschillende rechtsgevolgen die partijen aan hun verhouding hebben verbonden in hun onderlinge verband moeten worden gezien'⁶. Bovendien blijkt uit de jurisprudentie dat hierbij zowel moet worden gekeken naar de bedoeling van de beide partijen bij het sluiten van de overeenkomst, als de wijze waarop zij daar feitelijk uitvoering aan geven⁷.

Onder de huidige regelgeving en jurisprudentie van de Hoge Raad is evident dat bij de kwalificatie van de relatie alle relevante feiten en omstandigheden moeten worden meegewogen. Dat maakt per definitie dat de typering van de zzp'er niet kan worden gereduceerd tot één objectief gegeven, zoals het aantal opdrachtgevers, maar dat er een gedegen afweging van objectieve en subjectieve factoren moet plaatsvinden. Dit betekent eveneens dat de zzp'er (nog afgezien van de grote verscheidenheid onder zzp'ers) niet zo maar gelijkgeschakeld mag worden met een werknemer op basis van één gegeven, bijvoorbeeld omdat vooral de eigen arbeid wordt aangeboden.

Hierbij zij overigens nog opgemerkt dat indien in de praktijk wordt vastgesteld dat feiten en omstandigheden bewust door de zzp'er en/of de opdrachtgever verkeerd zijn voorgesteld, zowel de fiscale als het sociale stelsel ingrijpende bevoegdheden kent om wederrechtelijk verkregen voordelen en/of onterecht niet-gedane (premie)betalingen op de betreffende partijen te verhalen inclusief boetes. Onder het kopje *Schijnzelfstandigheid* zal hier nader op worden ingegaan.

De oorzaak van de opkomst van de zzp'er

De opkomst van de zzp'er laat zich verklaren door de veranderingen in de arbeidsmarkt, zoals die hierboven zijn beschreven. De opkomst van de zzp'er is daarom geen probleem, maar een logisch gevolg. Hierbij geldt dat de opkomst van de zzp'er zowel gedreven wordt door de vraagzijde als de aanbodzijde .

⁵ Een ondernemer in zin van de Wet op de inkomstenbelasting is iemand die door middel van een organisatie van arbeid en kapitaal, voor eigen rekening en risico, duurzaam deelneemt aan het economisch verkeer met het oogmerk om winst te maken.

⁶ HR 14 november 1997, JAR 1997/263

⁷ Zie onder meer HR 13 juli 2007, JAR 2007/231

Wat betreft de vraagzijde geldt dat in toenemende mate flexibele arbeidsrelaties worden aangegaan en worden onderdelen van bedrijfsprocessen uitbesteed. Dat gebeurt bijvoorbeeld in de vorm van flexibele arbeidscontracten, uitzenden, payrolling en contracting. Deze vormen ontwikkelen zich in hoog tempo en zetten druk op het klassieke sociale stelsel met langdurige arbeidsovereenkomsten, die voor een groot deel worden gereguleerd via cao's. Dat stelsel en die cao's blijken niet optimaal de behoefte aan flexibiliteit te bedienen. Flexibele arbeidsrelaties zijn daarom nodig om het broodnodige aanpassingsvermogen te realiseren.

Het aandeel bedrijven dat zzp'ers inzet is in twee jaar tijd bijna verdubbeld van een kleine 16% eind 2011 tot 31% eind 2013.⁸ Dit wijst op het belang van deze flexibele schil van de arbeidsmarkt en de groeiende behoefte aan zzp'er ter uitvoering van opdrachten. Tevens is dit een indicatie dat deze behoefte aan arbeidskrachten niet (langer) kan worden vervuld door het aantrekken van vaste arbeidskrachten.

Opdrachtgevers kunnen hun productieprocessen optimaal inregelen doordat specialistische kennis en vaardigheden via zzp'ers – en andere flexibele vormen van arbeid – kunnen worden ingeschakeld. Inschakeling van zzp'ers zorgt voor flexibiliteit in de personeelsvoorziening en brengt kostenvoordelen met zich, met name voor zover het afdekken van bestaansrisico's niet in het tarief van de zzp'er tot uitdrukking komt. Voor werknemers dekken werkgevers in hoge mate (verplicht) deze risico's af. De waarde van zzp'er zit daarom ook in het ondernemers- en werkgeversrisico dat ze overnemen van opdrachtgevers alsmede de expertise die zij toevoegen binnen organisaties vanwege hun specialistische vakkennis.

Wat betreft de aanbodzijde geldt dat zzp'ers eenvoudigweg de vraag van ondernemingen hebben gezien. Daarbij maakt de zzp'er bewuste keuzes over welke bestaansrisico's wel en welke niet tot uitdrukking worden gebracht in de tariefstelling. De zzp'er kan namelijk op basis van zijn eigen persoonlijke situatie heel goed beoordelen welke risico's moeten worden afgedekt. Veelal geldt dat er in het huishoudens van de zzp'er meerdere bronnen van (verzekerd) inkomen zijn. Hierdoor ontbreekt de noodzaak dat de inkomsten uit onderneming van de zzp'er in dezelfde mate zijn verzekerd als de inkomsten uit dienstbetrekking. Dit betekent dat de zzp'er ook daadwerkelijk in staat is om zijn of haar arbeid tegen concurrerende tarieven aan te bieden door een deel van het ondernemers- en werkgeversrisico van de opdrachtgever over te nemen zonder dat dit leidt tot niet te dragen risico voor de zzp'er.

De keuze die mensen maken om als ondernemer te werken, wordt ingegeven door een breed scala aan motieven. Uit onderzoeken blijkt dat de overgrote meerderheid uit eigen positieve motivatie kiest voor het ondernemerschap.⁹ Dat varieert van financiële motieven tot de wens om werk en privéleven beter op elkaar te kunnen afstemmen of de wens om meer in vrijheid te werken dan in dienst van een baas. Dat betekent dat de mogelijkheid van zelfstandig ondernemerschap voor veruit de meeste zzp'ers voldoet aan de gewenste inrichting van het werkzame leven.

De motivatie van zzp'ers blijkt verder vooral te liggen in het succesvol vervullen van opdrachten voor de opdrachtgever. Ook zijn zij creatiever dan werknemers met een vast dienstverband. Die zijn weer meer gericht op het zich schikken naar de regels en de hiërarchie

⁸ "Vacatures in Nederland 2013", Ecorys in opdracht van UWV.

⁹ Onder meer "De huidige en toekomstige groei van het aandeel zzp-ers in de werkzame beroepsbevolking: ", CPB 2013, en "ZZPers, op weg naar een nieuwe arbeidsmarkt en een nieuw beleid?" drs. Fabian Dekker, Verweij Jonkerinstituut 2012.

van de onderneming waar zij werken. Werknemers blijken meer te worden gemotiveerd door salaris, collegialiteit en zingevingsmotieven dan door het neerzetten van een succesvolle opdracht.¹⁰ De focus op resultaat voor de klant levert opdrachtgevers dus toegevoegde waarde.

Het sociaal-economisch belang van de zzp'er

Korthedshalve verwijzen wij voor het sociaal-economisch belang van de zzp'er – naast hetgeen hiervoor al is opgemerkt – naar hoofdstuk 2 van het SER-advies uit 2010.¹¹ Hierbij wijzen we specifiek graag nog op de opmerkingen dat naast het feit dat zzp'ers hun eigen werkgelegenheid verzorgen, het percentage zzp'ers met een doorgroeidoelstelling relatief gezien wel beperkt is, maar dat het in absolute zin om een groot aantal ondernemers gaat. Zeker afgezet tegen het totaal aantal ondernemingen in Nederland. Deze groep creëert dus een aanzienlijke hoeveelheid arbeidsplaatsen in Nederland.

De zzp'ers leveren dan ook een belangrijke en blijvende positieve bijdrage aan de sociaal-economische dynamiek van Nederland.

In dat licht is het van belang om de institutionele belemmeringen voor het aannemen van personeel zo veel mogelijk weg te nemen. Hierbij is de klassieke arbeidsrelatie tussen werkgever en werknemer met als spil het vaste arbeidscontract met alle daarbij horende verplichtingen voor de werkgever en risico's die de werkgever moet overnemen van de werknemer een belangrijkste sta-in-de-weg om deze ondernemers daadwerkelijk te laten groeien.

Validiteit aannames in taakopdracht

Uit de tekst van de taakopdracht aan de IBO werkgroep blijkt dat – onder het huidige sociale stelsel – de vrees bestaat dat de toename van het aantal zzp'ers zou kunnen leiden tot een bedreiging van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en een toename van de belasting- en premiedruk van werknemers. Aan deze vrees liggen twee aannames ten grondslag, namelijk dat de grondslag van de inkomstenbelasting versmalt als gevolg van de toename van het aantal zzp'ers, en tegelijkertijd de aanspraken op de collectieve voorzieningen en de sociale zekerheid niet evenredig afneemt. Ook is duidelijk dat indien één van deze twee aannames zich niet voordoet, deze vrees niet gegrond zou moeten zijn. Hieronder gaan we daarom nader in op beide aannames.

Aanname 1 - effect op de belastinggrondslag

Zoals hiervoor aangegeven is een belangrijke aanname in de taakopdracht dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën onder druk zou komen staan, indien de toename van zzp'ers de grondslag van de inkomstenbelasting versmalt. Deze aanname moet echter vanwege twee redenen worden gerelativeerd.

Ten eerste geldt dat deze aanname alleen maar op kan gaan als de vraag naar arbeid inelastisch is en er steeds evenveel werknemers als zzp'ers aan het werk zouden zijn en deze in beide gevallen ook hetzelfde inkomen zouden genereren.

Zoals hiervoor is betoogd, kan een zzp'er – anders dan een werknemer – ervoor kiezen om

¹⁰ Thema onderzoek ZZPers en Werknemers, verschillen in arbeidsmotivatie, Intelligence Group/Universiteit Tilburg i.o. NRC Media, 2011

¹¹ SER-advies 15 oktober 2010 “ZZP'ers in beeld – Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel” p 27 - 41

niet alle bestaansrisico's volledig af te dekken. Dat houdt in dat hij in potentie per gewerkt uur méér belastbaar inkomen zou moeten kunnen genereren dan een werknemer voor hetzelfde werk. Gecorrigeerd voor de zelfstandigenaftrek en mkb-winstvrijstelling is het dan nog maar de vraag in hoeverre sprake is van een smallere grondslag.

Bovendien geldt dat – aangezien een deel van de toename van de zzp'ers is toe te schrijven aan conjuncturele effecten – het maar zeer de vraag is of degenen die wél belastbaar inkomen weten te genereren als zzp'ers datzelfde ook daadwerkelijk als werknemer zouden realiseren. Met andere woorden; als iemand er als gevolg van de conjunctuur niet in slaagt werk te vinden in een dienstbetrekking zou de belastinggrondslag nihil zijn, terwijl dezelfde persoon mogelijk als zzp'er wel belastbaar inkomen blijft genereren. In dat geval zou de grondslag worden verbreed in plaats van versmald.

Ten tweede geldt dat de fiscale faciliteiten die zouden moeten leiden tot grondslagversmalling niet automatisch voor alle zzp'ers open staan. De fiscaliteit kent een aantal faciliteiten voor ondernemers. Deze zorgen ervoor dat de effectieve belastingdruk op ondernemingswinst lager is dan op looninkomsten. De belangrijkste fiscale faciliteiten voor ondernemers zijn de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling. Dit zijn beide posten die in aftrek komen van de behaalde winst (zgn grondslagversmallers) voordat het van toepassing zijnde schijftarief wordt losgelaten op deze winst.

De zelfstandigenaftrek kan echter niet door alle zzp'ers worden toegepast. Voorwaarde is namelijk dat de ondernemer voldoet aan het zgn urencriterium om de zelfstandigenaftrek toe te passen. Dit betekent dat ten minste jaarlijks 1225 uur aan de onderneming moet zijn besteed én ten minste 50% van de totale gewerkte tijd moet zijn besteed aan de onderneming (het grotendeels criterium). Uit het SER advies blijkt echter dat in totaal gemiddeld over alle winstniveaus niet meer dan 70% van de zzp'ers de zelfstandigenaftrek claimt¹². Met name bij de lagere winsten is dat percentage laag.

Verder geldt dat de zelfstandigenaftrek alleen kan worden verrekend met winstinkomen. Op het moment dat in enig jaar minder winst wordt gemaakt dan er aan zelfstandigenaftrek mogelijk is, geldt het overschot als verrekenbaar verlies. De niet-gerealiseerde zelfstandigenaftrek kan dan alleen nog worden verrekend in de volgende negen jaar.

Er zou daarom alleen sprake zijn van een smallere belastinggrondslag bij de zzp'er indien vaststaat dat hij ook aan de slag zou kunnen als werknemer én hij in die hoedanigheid hetzelfde zou kunnen verdienen én hij daadwerkelijk gebruik kan maken van de zelfstandigenaftrek. Deze aanname is daarom maar in een beperkt aantal gevallen waar.

Aanname 2 – aanspraak op de collectieve voorzieningen

Uit de taakopdracht blijkt verder dat de belasting- en premielasten voor werkgevers stijgen als door de toename van de zzp'ers de belastinggrondslag zou versmallen, terwijl de aanspraak op de collectieve voorzieningen niet evenredig zou dalen. Dus, zelfs als de toename van zzp'ers zou leiden tot lagere belastingopbrengsten – hetgeen niet automatisch het geval is – moet wel aannemelijk zijn dat het gebruik van de collectieve voorzieningen niet evenredig daalt.

Het staat als een paal boven water dat ondernemers geen toegang hebben tot de sociale

¹² SER-advies 15 oktober 2010 “ZZP'ers in beeld – Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel” p 61

zekerheid die is ingericht voor de werknemer. Een ondernemer zal daarom zijn eigen risico op werkloosheid, vakantie, arbeidsongeschiktheid, pensioen en ziekte moeten organiseren. Wat betreft zaken als de bijstand en de volksverzekeringen geldt dat het vreemd is om aan te nemen dat iemand die als ondernemer aanspraak zou moeten maken op deze voorzieningen daar geheel van verschoond zou blijven als hij maar als werknemer zou hebben gewerkt.

Waarom zou bijvoorbeeld een werknemer minder snel gebruik moeten maken van de Awbz dan een ondernemer? Of, waarom zou het logisch zijn dat een ondernemer die in de bijstand terecht zou komen, daar in blijft zitten terwijl hij weet dat hij wel in dienstbetrekking aan de slag zou kunnen. Sterker nog, de overweging hiervoor laat zien dat met conjuncturele schommelingen het goed mogelijk zou zijn dat juist de ondernemer minder snel (geheel) zou zijn aangewezen op de bijstand dan iemand in dienstbetrekking. In dat laatste geval, zou er dus juist sprake zijn van een daling van de aanspraak op collectieve voorzieningen. Ook deze aanname is daarom in slechts een beperkt aantal gevallen waar.

Conclusie met betrekking tot de validiteit van de aannames

De aannames in de taakopdracht van het IBO moeten zeer sterk worden genuanceerd. Uit bovenstaande blijkt dat het aannemelijk is dat slechts één of zelfs géén van de gevolgen zich in de praktijk zal voordoen. Daarmee is het alleszins onredelijk om stellerderwijs aan te nemen dat een toename van het aantal zzp'ers er toe zou leiden dat de belasting- en premiedruk zou toenemen.

Schijnzelfstandigheid

Het voorgaande neemt niet weg dat er in sommige gevallen bij een arbeidsrelatie sprake kan zijn van schijnconstructies. Hierbij wordt een arbeidsrelatie anders voorgedaan dan een dienstbetrekking, met de enkele bedoeling de bestaande regels en cao's te ontwijken. Ook bij de inschakeling van zzp'ers komt dit voor.

Echter, de discussie over de mate waarin dit voorkomt, is erg diffuus. Dat komt met name omdat er geen eenduidige definitie is van schijnzelfstandigheid. Wij stellen daarom voor dat in het IBO wordt gekomen tot een algemeen gedragen definitie van schijnzelfstandigheid. Deze definitie moet – logischerwijs – de beide elementen van de hierboven beschreven aannames in zich hebben, namelijk een smallere belastinggrondslag en gelijkblijvende aanspraak op collectieve voorzieningen. Daarbij moet sprake zijn van enige vorm van opzet.

Definitie schijnzelfstandigheid

Er zou naar onze mening daarom uitsluitend sprake zijn van schijnzelfstandigheid indien iemand zich voordoet als ondernemer door de feiten en omstandigheden bewust onjuist voor te wenden met als doel om zowel gebruik te maken van de fiscale faciliteiten als van de sociale zekerheidswetgeving, terwijl de bijbehorende wettelijke verplichtingen – zoals premiebetaling - worden ontweken.

Dit betekent dat er helemaal geen sprake hoeft te zijn van schijnzelfstandigheid als iemand aan de slag is als ondernemer, omdat hij/zij geen baan kan vinden. Hetzelfde geldt als een zzp'er dezelfde of vergelijkbare diensten aanbiedt aan een opdrachtgever als de zzp'er daarvoor in dienstbetrekking verrichtte, ook niet als (één van) deze opdrachtgever de voormalige werkgever is. Immers, in deze gevallen is hoogstens sprake van één van deze elementen, en dat zou niet voldoende mogen zijn om te komen tot een oordeel als schijnzelfstandigheid.

Beleidsconsequenties

Gezien het voorgaande zouden wij een aantal beleidsconsequenties met betrekking tot de zzp'ers bepleiten.

Werken aan structurele oplossingen voor bredere arbeidsmarktproblemen

In de eerste plaats is van belang dat we aan de slag gaan om het sociale stelsel in de brede te toetsen aan de maatschappelijke ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Het huidige sociale stelsel past niet meer bij een maatschappij van tweeverdieners met flexibele arbeidsrelaties. Het huidige stelsel zorgt voor ongelijke situaties en onduidelijkheden met betrekking tot de toegang tot de sociale zekerheid. Daarbij zet het huidige stelsel een rem op de economische ontwikkeling van Nederland. Dat is geen houdbare situatie. Beperkende maatregelen specifiek gericht op de zzp'ers slaan in dat opzicht de plank volstrekt mis. Dat leidt ertoe dat arbeid in Nederland nog duurder wordt en zal de economische ontwikkeling alleen maar verder frustreren. Nodig is dat het uitgangspunt van het sociale stelsel verschuift van de werknemer met een vast dienstverband naar het flexibel arbeidsaanbod met meer eigen verantwoordelijkheden om te voorkomen dat de belasting- en premiedruk steeds verder stijgt.

Kosten van arbeid verlagen ipv verhogen

Vanaf de invoering van de zelfstandigenaftrek in 1971 is consequent door het kabinet aangegeven dat een lagere effectieve belastingdruk op winstinkomen gerechtvaardigd is, omdat dit inkomen – anders dan arbeidsinkomen – ook moet worden gebruikt om te investeren en te reserveren. Met name dit reserveren ziet dan op het organiseren en financieren van de sociale zekerheid van de ondernemer. Daarnaast is het van belang dat de fiscaliteit ondernemers een enigszins rechtsvormneutraal behandelt. Er moet daarom een globaal evenwicht bestaan tussen de gecombineerde heffing van vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting op winsten van de BV en de inkomstenbelasting die wordt geheven over de winsten van de IB-ondernemer.

In het Regeerakkoord uit 2012 is aangegeven dat de verschillen tussen ondernemers en werknemers de afgelopen jaren zijn toegenomen en dat het kabinet dat nader tot elkaar wil brengen. Tegelijkertijd is er duidelijke consensus dat de reële loonkosten voor werknemers de laatste jaren steeds verder zijn opgelopen. Om het voornemen in het Regeerakkoord te vervullen ligt het daarom veel meer voor de hand om de lasten op arbeid van werknemers te verlagen in plaats van de effectieve belastingdruk op het winstinkomen van de zzp'er verder te verhogen. Een verlaging van de kosten van arbeid in Nederland is bovendien van groot belang voor het laten lonen van meer werken, verbetering van de arbeidsparticipatie, vergroting van de productiviteit en in zijn algemeenheid om de spirit terug te brengen in de Nederlandse economie.

Eenduidige definitie van zzp'er

In het SER advies is het belang aangegeven van een beleidsmatig hanteerbare definitie voor de zzp'er. Cruciaal hierbij is dat deze definitie ook consequent in alle beleidsgebieden en betreffende wetgeving wordt gehanteerd. De SER adviseert aan te sluiten bij het bestaande wettelijke begrippenkader (een IB-ondernemer zonder personeel), maar zoekt naar een oplossing voor enkele knelpunten in de uitvoering van het systeem. Deze knelpunten komen vooral voort uit het feit dat er verschillen bestaan tussen de definitie van ondernemerschap in de fiscaliteit en de socialezekerheidswetgeving. Het kabinet heeft aangegeven zich in grote lijnen hierin te kunnen vinden en heeft in het Regeerakkoord van 2010 aangekondigd dat er een eenduidige definitie komt van zzp'ers in alle regelgeving. Tot op heden is dit echter nog niet gebeurd. Wij dringen er daarom op aan om deze eenduidige (fiscale) definitie door te

voeren in alle wet- en regelgeving.

Definitie van schijnzelfstandigheid nodig

Net zo belangrijk als het consequent hanteren van een eenduidige definitie van de zzp'er is het om te komen tot een werkbare definitie van schijnzelfstandigheid, zoals hierboven opgenomen. Dat biedt houvast en zorgt voor rechtszekerheid bij zowel de zzp'er als de opdrachtgever en hierdoor kunnen gerichte maatregelen worden ingezet ten behoeve van de aanpak van schijnzelfstandigheid in plaats van het probleem neer te leggen bij de gehele groep zzp'ers.

Betere en slimmere handhaving nodig

Onder het kopje typering van de zzp'er is aangegeven dat de kwalificatie van een arbeidsrelatie niet kan worden gereduceerd tot één objectief gegeven, maar dat er een gedegen afweging van objectieve en subjectieve factoren moet plaatsvinden. Om die reden moeten we ook niet net doen alsof er in de handhaving een digitale benadering van schijnzelfstandigheid mogelijk is.

Dit betekent dat de voorgenomen invoering van de VAR webmodule moet worden opgeschort. Het probleem van de handhaving is dat alleen maar kan worden vastgesteld of de opdrachtnemer en/of de opdrachtgever de feiten en omstandigheden bewust verkeerd hebben voorgesteld door waarneming ter plaatse. Immers, er moet worden vastgesteld dat andere werkzaamheden worden uitgevoerd, of dat deze onder andere voorwaarden worden uitgevoerd dan op papier is aangegeven. In de praktijk vindt deze controle echter niet plaats. Dit komt mede door het feit dat er niet voldoende capaciteit bestaat om alle 791.000 zzp'ers te controleren via waarnemingen ter plaatse.

De voorgestelde VAR webmodule doet niets aan de handhaving, maar biedt alleen schijnzekerheid. Om deze reden zal de VAR webmodule in zijn voorgenomen vorm volslagen ineffectief blijken. Wel zal het gevolg van de VAR webmodule zijn dat de inzetbaarheid van alle zzp'ers onder druk komt te staan, aangezien de opdrachtgever zich met meer risico's ziet geconfronteerd. Daarbij stijgen de administratieve lasten, omdat voortaan per opdracht de VAR webmodule moet worden ingevuld en wordt er geen rekening gehouden met sectorale verschillen.

Het is daarom geen proportioneel, gericht en effectief middel om schijnzelfstandigheid te bestrijden. Deze webmodule moet dus niet worden ingevoerd. In ieder geval moet de medeverantwoordelijkheid van de opdrachtgever achterwege worden gelaten.

Schijnzelfstandigheid – als bedoeld in de hiervoor gegeven definitie – kan gericht worden aangepakt door de handhaving veel beter te enten op gedegen risicoanalyse door meer longitudinaal onderzoek in plaats van vooral te kijken naar momentopnames (zoals bij de VAR webmodule).

Bijvoorbeeld; dat een zzp'er zijn inkomen geheel of nagenoeg geheel verwerft bij één opdrachtgever hoeft in het geheel niet te betekenen dat er sprake is van schijnzelfstandigheid, maar als in het derde jaar er geen andere opdrachtgevers zijn, kan dit aanleiding vormen voor de inspectiediensten – zoals de Belastingdienst – om deze zzp'er gericht te controleren. Een ander voorbeeld; indien een zzp'er gedurende een langere periode nagenoeg dezelfde winst per maand maakt, is dit aanleiding om een controle uit te voeren.

Op deze wijze kan de controlecapaciteit gericht worden ingezet. Hierbij is uiteraard van belang dat er sprake is van een eenduidige definitie in alle wet- en regelgeving van de zzp'er. Wij zouden daarom voorstellen dat de werkgroep van het IBO onderzoek doet naar slimmere, meer longitudinale en risicoanalyse gerichte handhaving en op welke wijze de VAR webmodule ertoe bij kan dragen dat betere en meer actuele informatie beschikbaar is, zonder dat de VAR webmodule onnodig extra risico's bij de opdrachtgever legt en zodoende het inschakelen van de zzp'er - en de bijbehorende positieve spin-off en economische effecten – onder druk zet.