

ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

Erasmus School of Economics (ESE)

Masterscriptie



*Werknemer versus zzp'er:  
Het fiscale stelsel nog  
wenselijk?*

Annelotte Harteveld

Studentnummer: 389343

Voorburg, oktober 2017

Begeleidend docente: Dr. Y.M. Tigelaar-Klootwijk



## Voorwoord

Voor u ligt mijn Masterthesis, geschreven in het kader van mijn opleiding Fiscale Economie aan de Erasmus Universiteit. Na het schrijven van mijn Masterthesis kan ik beamen dat het spreekwoord “de laatste loodjes wegen het zwaarst” klopt. Desalniettemin, heb ik gedurende het schrijfproces geen moment mijn enthousiasme verloren en heb ik volledige inspanning geleverd. Ik ben dan ook trots op het eindresultaat. Dit eindresultaat had ik echter nooit kunnen behalen zonder de vakkundige en persoonlijke hulp van een aantal speciale mensen. Graag wil ik dan ook van deze gelegenheid gebruik maken om deze mensen te bedanken. Ten eerste wil ik mijn begeleidster Dr. Y.M. Tigelaar-Klootwijk bedanken voor haar kritische blik en haar waardevolle commentaar. Zowel gedurende mijn Bachelor- als Masterthesis heb ik de samenwerking als prettig ervaren. Verder wil ik mijn ouders bedanken. Jullie hebben op alle mogelijke manieren bijgedragen aan het kunnen volgen en behalen van mijn studie. Jullie weten als geen ander hoe hard ik heb gewerkt voor elk mooi cijfer. Ik weet dan ook hoe trots jullie op mij zijn. Dan tot slot in het bijzonder mijn lieve vriend. We hebben ondanks je gebrek aan fiscale kennis veelvuldig gediscussieerd over bepaalde onderwerpen in mijn scriptie. Je bent een grote steun voor mij geweest, zowel gedurende het schrijfproces als de rest van de studie. Jouw onvoorwaardelijke vertrouwen in mij heeft mij verder gebracht dan ik ooit heb durven dromen. Bedankt.

Dan resteert mij, u veel leesplezier toe te wensen.

Annelotte Harteveld

Voorburg, 22 oktober 2017.

# Inhoudsopgave

Lijst van gebruikte afkortingen.....	vi
<b>1. Inleiding.....</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding tot het onderzoek.....	1
1.2 Probleemstelling en toetsingskader van het onderzoek.....	5
1.3 Afbakening.....	8
<b>2. Welvaartseconomisch kader.....</b>	<b>12</b>
2.1 Inleiding.....	12
2.2 Welvaartstheorema.....	13
2.3 Marktfalen.....	16
2.3.1 Inleiding.....	16
2.3.2 Externe effecten.....	19
2.3.2.1 Inleiding.....	19
2.3.2.2 Innovatie.....	19
2.3.2.3 Flexibiliteit.....	21
2.3.2.4 Werkgelegenheid.....	22
2.3.2.5 Tussenconclusie.....	23
2.3.3 Onvolledige markten.....	24
2.3.3.1 Inleiding.....	24
2.3.3.2 Gebrekkig werkende kapitaalmarkt.....	24
2.3.3.3 Tussenconclusie.....	26
2.3.4 Onvolledige informatie.....	27
2.4 Verstoringen door overheidshandelen.....	28
2.5 Overheidsfalen.....	30
2.6 Conclusie/ samenvatting.....	30
<b>3. Fiscale behandeling werknemer en zzp'er.....</b>	<b>33</b>
3.1 Inleiding.....	33
3.2 Belastingheffing werknemer.....	33
3.2.1 Inleiding.....	33

3.2.2	Loonbegrip.....	34
3.2.3	Tariefstructuur inkomstenbelasting/ loonbelasting.....	35
3.2.4	Heffingskorting.....	36
3.3	Belastingheffing zzp'er.....	39
3.3.1	Inleiding.....	39
3.3.2	Totaal- en jaarwinst.....	39
3.3.3	Winst uit onderneming.....	40
3.4	Belastingfaciliteiten op het winstinkomen.....	41
3.4.1	Inleiding.....	41
3.4.2	Zelfstandigenaftrek.....	42
3.4.3	MKB-winstvrijstelling.....	45
3.5	Verschillen in lastendruk.....	46
3.5.1	Inleiding.....	46
3.5.2	Aannames vergelijking belasting- en premiedruk.....	47
3.5.2.1	Inleiding.....	47
3.5.2.2	Bruto kosten.....	47
3.5.2.3	Wel of geen reserveringen maken.....	48
3.5.3	Cijfermatige uitwerkingen verschil in belasting- en premiedruk.....	49
3.5.3.1	Inleiding.....	49
3.5.3.2	Toelichting op cijfermatige uitwerkingen.....	50
3.6	Conclusie/ samenvatting.....	51
<b>4.</b>	<b>Toetsing fiscale faciliteiten.....</b>	<b>53</b>
4.1	Inleiding.....	53
4.2	Legitimiteit.....	53
4.2.1	Inleiding.....	53
4.2.2	Marktfalen.....	54
4.2.3	Verstoringen als gevolg van overheidshandelen.....	55
4.3	Gelijkheidsbeginsel.....	57
4.3.1	Inleiding.....	57
4.3.2	Betekenis gelijkheidsbeginsel.....	57
4.3.3	Toetsingsschema.....	58

4.4 Neutraliteitsbeginsel .....	61
4.5 Doeltreffendheid .....	63
4.5.1 Inleiding .....	63
4.5.2 Zelfstandigenaftrek .....	63
4.5.3 MKB-winstvrijstelling .....	67
4.6 Doelmatigheid.....	69
4.6.1 Inleiding .....	69
4.6.2 Zelfstandigenaftrek .....	70
4.6.3 MKB-winstvrijstelling .....	71
4.7 Conclusie/ samenvatting .....	72
<b>5. Aanbevelingen .....</b>	<b>76</b>
5.1 Inleiding .....	76
5.2 Voorstel tot verbetering .....	76
5.3 Omvorming zelfstandigenaftrek .....	78
5.4 Conclusie/ samenvatting .....	84
<b>6. Conclusie/ samenvatting.....</b>	<b>86</b>
<b>Literatuurlijst.....</b>	<b>93</b>
Boeken .....	93
Tijdschriftartikelen.....	94
Websites.....	95
Jurisprudentie.....	95
Parlementaire stukken.....	96
Overige stukken .....	96
<b>Bijlagen .....</b>	<b>99</b>
Bijlage A: Toelichting op de gemaakte aannames bij de vergelijkingen.....	99
Bijlage B: Cijfermatige uitwerking.....	100

## **Lijst van gebruikte afkortingen**

EHRM = Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EU = Europese Unie

EVRM = Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

GW = Grondwet

IVBPR = Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten

KIA = kleinschaligheidsaftrek

KvK = Kamer van Koophandel

WBSO = afdrachtsvermindering speur- en ontwikkelingswerk

Zmp'er = zelfstandige zonder personeel

Zzp'er = zelfstandige zonder personeel

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Het aantal zelfstandigen zonder personeel (hierna: zzp'ers) op de Nederlandse arbeidsmarkt is de laatste jaren, in tegenstelling tot het aantal werknemers, vrijwel voortdurend gestegen. Zo zijn er sinds het derde kwartaal van 2003 bijna 400.000 zzp'ers bijgekomen, wat een groei van 63% inhoudt.<sup>1 2</sup> De sterke toename van het aantal zzp'ers in Nederland is opmerkelijk te noemen, zeker wanneer men bedenkt dat het aandeel zzp'ers in de Nederlandse beroepsbevolking met bijna drie keer zoveel is gestegen als gemiddeld in de Europese Unie (hierna: de EU).<sup>3</sup> Meer dan in andere landen is in Nederland de opkomst van zzp'ers dan ook een onderwerp van debat en is in het kader hiervan diverse malen gepoogd een antwoord te vinden op de vraag hoe deze opkomst kan worden verklaard.

In een recente poging van de IBO-werkgroep om de opkomst van zzp'ers te verklaren, vond de IBO-werkgroep dat zowel veranderende persoonlijke voorkeuren als trends op macroniveau een belangrijke rol spelen bij de opkomst van zzp'ers.<sup>4 5</sup> Zo heeft de beroepsbevolking steeds meer behoefte aan vrijheid, onafhankelijkheid en flexibiliteit in het bedrijfsleven en kan de opkomst van zzp'ers geïnterpreteerd worden als een uiting van deze veranderende voorkeuren.<sup>6</sup> Daarnaast leiden technologische ontwikkelingen en veranderingen in de sectorstructuur<sup>7</sup> en productiewijze tot een verschuiving van productie in grote ondernemingen naar productie in kleine ondernemingen en een grotere behoefte aan flexibiliteit waardoor trends op macroniveau eveneens een rol kunnen spelen in de verklaring van de groei van het aandeel zzp'ers in Nederland.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> CBS 2016.

<sup>2</sup> In de literatuur zijn verschillende schattingen van het aantal zzp'ers te vinden. Het geschatte aantal zzp'ers is sterk afhankelijk van de gehanteerde definitie. Het CBS definieert de zzp'er als elke ondernemer die geen personeel in dienst heeft. Hieronder vallen zowel IB-ondernemers, dga's en resultaatgenieters zonder personeel. In dit onderzoek wordt een zzp'er echter gedefinieerd als de IB-ondernemer die geen personeel in dienst heeft. Door de verschillen in de gehanteerde definities laten de beschikbare gegevens/ schattingen zich niet zonder meer vergelijken. Ze bieden echter wel een inzicht in de toename van het aantal zzp'ers.

<sup>3</sup> IBO 2015, p. 2 en CBS 2014, p. 30

<sup>4</sup> De IBO-werkgroep is een door het huidige kabinet ingestelde ambtelijke werkgroep die een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar zzp'ers heeft uitgevoerd.

<sup>5</sup> IBO 2015, p. viii.

<sup>6</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2015, p.2.

<sup>7</sup> Bijvoorbeeld van industrie naar zakelijke dienstverlening, dat zich meer leent voor zzp'ers.

<sup>8</sup> IBO 2015, p. viii.



Echter, zoals de IBO-werkgroep ook constateert, kunnen veranderende persoonlijke voorkeuren en trends op macroniveau op zichzelf geen verklaring bieden voor de grote opkomst van zzp'ers in Nederland in vergelijking tot andere EU-landen.<sup>9</sup> Bovenstaande factoren spelen in andere EU-landen namelijk net zo goed een rol.<sup>10</sup> De IBO-werkgroep acht het dan ook aannemelijk dat instituties op het gebied van fiscale behandeling en sociale zekerheid een belangrijk deel van de opkomst verklaren.<sup>11</sup> Er bestaat in Nederland namelijk een relatief groot verschil tussen de fiscale- en sociaalzekerheidsrechtelijke behandeling die zzp'ers en werknemers genieten.

Hoe groot het verschil in fiscale behandeling tussen zzp'ers en werknemers precies is, hangt sterk af van de gehanteerde definities voor zzp'ers. "Vanuit fiscaal perspectief zijn er in beginsel drie categorieën te onderscheiden die – afhankelijk van de afbakening<sup>12</sup> – (deels) tot de zzp'ers kunnen worden gerekend, namelijk de IB-ondernemer, dga en resultaatgenieter."<sup>13</sup> De IB-ondernemer, de B.V van de dga en de resultaatgenieter komen, in tegenstelling tot werknemers, in aanmerking voor diverse fiscale ondernemingsfaciliteiten. De IB-ondernemer komt daarnaast tevens (onder voorwaarden) in aanmerking voor verschillende ondernemersfaciliteiten, waarvan de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling veruit het belangrijkste zijn.<sup>14</sup> Voorgaande leidt ertoe dat zzp'ers (met name IB-ondernemers<sup>15</sup>), minder belastingen en premies betalen dan werknemers en een hogere aanspraak op toeslagen maken<sup>16</sup> (zie figuur 1).<sup>17</sup>

---

<sup>9</sup> IBO 2015, p. viii.

<sup>10</sup> IBO 2015, p. viii.

<sup>11</sup> IBO 2015, p. viii. Zie ook Stevens 2016, p. 4.

<sup>12</sup> Zie voor de afbakening van dit onderzoek paragraaf 1.3.

<sup>13</sup> IBO 2015, p. 8.

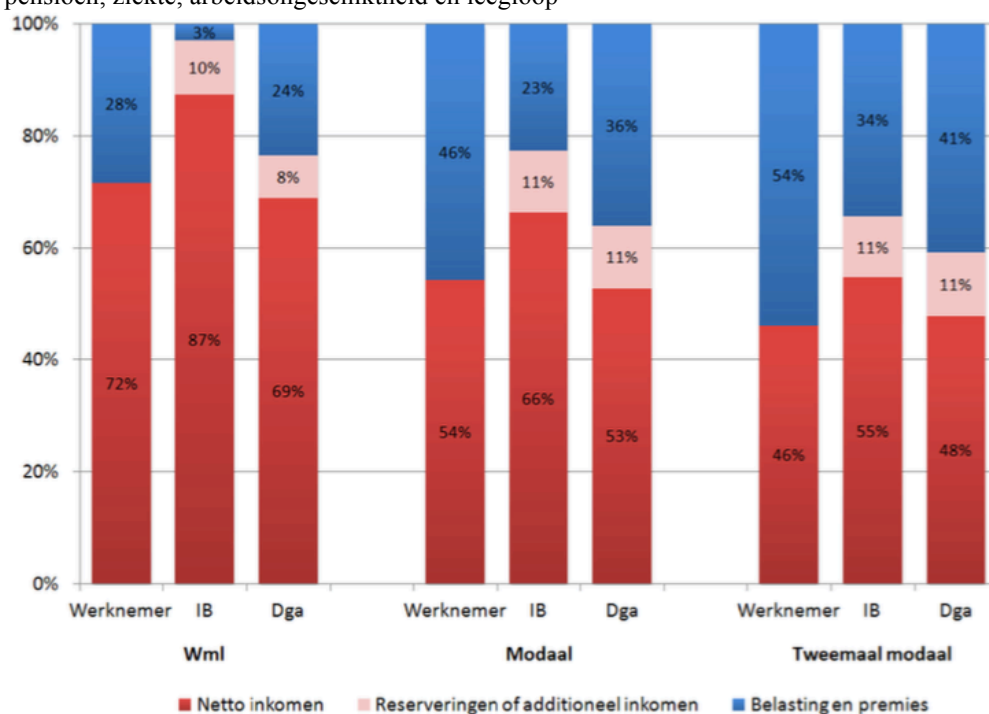
<sup>14</sup> Ondernemersfaciliteiten zijn faciliteiten die gericht zijn op het ondersteunen van het inkomen van de ondernemers terwijl ondernemingsfaciliteiten faciliteiten zijn die met name gericht zijn op de activiteiten van de onderneming (SER 2010, p. 57).

<sup>15</sup> Hoewel zowel de ondernemings- als ondernemersfaciliteiten het inkomen en de effectieve belastingdruk op het inkomen van zzp'ers verlagen, zijn het met name de ondernemersfaciliteiten die ertoe leiden dat zzp'ers minder belasting en premies betalen dan werknemers. Aangezien louter IB-ondernemers aanspraak maken op ondernemersfaciliteiten is met name bij hun het verschil in belasting- en premiedruk groot ten opzichte van werknemers.

<sup>16</sup> De fiscale faciliteiten verlagen namelijk het toeslaginkomen, wat langs die weg tot hogere toeslagen voor zzp'ers kan leiden (Stevens 2016, p. 4).

<sup>17</sup> IBO 2015, p. 39.

Figuur 1: “vergelijking netto besteedbaar inkomen bij gelijke bruto loonkosten/ winst en reserveringen voor pensioen, ziekte, arbeidsongeschiktheid en leegloop”<sup>18 19</sup>



Tegenover de ruime fiscale faciliteiten waarop zzp’ers aanspraak kunnen maken, staat daarentegen een grotere mate van sociale bescherming voor werknemers. Werknemers zijn net als zzp’ers verplicht verzekerd voor de zorg- en volksverzekeringen. Echter, zijn werknemers daarnaast ook nog verplicht verzekerd voor de werknemersverzekeringen. Zzp’ers zijn als zodanig niet verzekerd voor de werknemersverzekeringen en bepalen zelf via de private markt welke voorzieningen zij treffen voor periodes van werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Wanneer zzp’ers zichzelf echter niet verzekeren en hun zelf gedragen risico’s niet door berekenen in hun tarief kunnen er concurrentieverstorings ontstaan.<sup>20</sup> Een werknemer is door de kosten van sociale zekerheid immers duurder dan een zzp’er waardoor het voor een werkgever (mogelijk) aantrekkelijker is om een zzp’er in te huren in plaats van

<sup>18</sup> IBO 2015, p. 37. Uit het onderzoek blijkt niet specifiek of het bij de berekeningen van figuur 1 een IB-ondernemer zonder personeel betreft (zzp’er) of een IB-ondernemer met personeel (zmp’er) betreft. Er wordt echter vanuit gegaan dat het al dan niet hebben van personeel geen effect heeft op het geschatte verschil in belastingdruk. Zowel zzp’ers als zmp’ers kunnen afhankelijk van hun situatie aanspraak maken op ondernemers- en ondernemingsfaciliteiten. Het al dan niet hebben van personeel is hier geen doorslaggevend factor in. Daarnaast is de resultaatgenieter buiten beschouwing gelaten in figuur 1. Laatst omdat de lastendruk van resultaatgenieters grosso modo vergelijkbaar is met die van werknemers (IBO 2015, p. 36).

<sup>19</sup> Zoals uit figuur 1 blijkt, houdt een zzp’er die kwalificeert als IB-ondernemer in vergelijking met een werknemer bij gelijke bruto loonkosten/ winst op alle de drie inkomensniveaus het meest over. Op het minimumniveau houdt een zzp’er die kwalificeert als IB-ondernemer bijvoorbeeld 87% van zijn winst over als netto besteedbaar inkomen, terwijl de werknemer op dit niveau maar 72% van zijn bruto loonkosten overhoudt.

<sup>20</sup> CPB 2015, p. 27 en Stevens 2016, p. 5.

een werknemer aan te nemen.<sup>21</sup> Ook voor een individuele aanbieder van arbeid kan zzp-schap aantrekkelijk zijn. Zzp'ers kunnen ondanks de (eventuele) lagere tarieven namelijk "netto een hoger besteedbaar inkomen overhouden doordat zij minder belastingen betalen en die lagere belastingen niet inzetten voor verzekeringen".<sup>22</sup> Zeker voor individuele aanbieders van arbeid die het voordeel van sociale zekerheid minder hoog waarderen, geldt voorgaande.<sup>23</sup>

Gezien het feit dat veel zzp'ers zichzelf niet verzekeren tegen de risico's van werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid<sup>24</sup> maar tegelijkertijd (vaak) wel in aanmerking komen voor de fiscale faciliteiten<sup>25</sup>, is het zeer waarschijnlijk dat het huidige fiscale- en socialezekerheidsstelsel een grote zuigkracht uitoefent op het zzp-schap.<sup>26</sup> Het is echter de vraag in hoeverre dit wenselijk is. De groei van het aantal zzp'ers brengt namelijk negatieve maatschappelijke gevolgen met zich mee. Zo leidt de toename van het aantal zzp'ers door middel van de fiscale faciliteiten tot lagere belastingopbrengsten voor de overheid en brengt het eveneens de houdbaarheid van het sociale stelsel in gevaar.<sup>27</sup> Steeds vaker vormt het huidige fiscale stelsel derhalve een punt van discussie en is de afgelopen jaren meerdere malen onderzoek gedaan naar de verschillen in belastingdruk tussen zzp'ers en werknemers.

Het is echter niet alleen van belang om de verschillen in belastingdruk te analyseren maar ook om na te gaan waarom deze verschillen in fiscale behandeling bestaan en of de verschillen gelegitimeerd kunnen worden. Voor de vraag of het verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zzp'ers gelegitimeerd kan worden, kan worden aangesloten bij de theorie van de welvaartseconomie. Volgens de theorie van de welvaartseconomie kunnen marktfalen en marktverstoringen als gevolg van overheidshandelen een legitieme reden opleveren voor de overheid om zich te mengen in het marktproces en de heffing over het inkomen van zzp'ers (en andere ondernemers) anders vorm te geven dan de heffing over het inkomen van werknemers.<sup>28</sup>

---

<sup>21</sup> Stevens 2016, p. 3-4.

<sup>22</sup> CPB 2015, 28.

<sup>23</sup> Stevens 2016, p. 3.

<sup>24</sup> Bijna twee derde van de zzp'ers is bijvoorbeeld niet verzekert tegen arbeidsongeschiktheid (IBO 2015, p. 22 en 53).

<sup>25</sup> 73% van de IB-ondernemers heeft in 2014 gebruik gemaakt van de zelfstandigenaftrek en 92% van de IB-ondernemers heeft in 2014 gebruik gemaakt van de MKB-winstvrijstelling (SEO 2017, p. 87). Voorgaande cijfers geven een indicatie van het gebruik van de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling door zzp'ers.

<sup>26</sup> Stevens 2016, p. 4.

<sup>27</sup> Zo heeft ook de Europese Commissie recent haar zorgen over de houdbaarheid van het sociale stelsel van Nederland geuit (Witteveen 2017). Zie eveneens Stevens 2016, p. 5.

<sup>28</sup> Tigelaar-Klootwijk 2013, p. 39.

Met betrekking tot het ondernemerschap in het algemeen zijn gedurende de afgelopen jaren verschillende vormen van marktfalen aangetoond. Zo komen sommige gunstige effecten van ondernemerschap mogelijk niet (geheel) tot uitdrukking in de winst. Hierdoor zijn de particuliere baten van ondernemerschap lager dan de maatschappelijke voordelen en zijn er mogelijk minder ondernemers dan maatschappelijk wenselijk is. Of dit echter ook specifiek geldt voor zzp'ers is nog maar de vraag. Niet elke vorm van ondernemerschap wordt namelijk geconfronteerd met (dezelfde vorm van) marktfalen. Wanneer de overheid bovendien een legitieme reden heeft om de heffing over het inkomen van zzp'ers anders vorm te geven dan de heffing over het inkomen van werknemers, betekent dit niet automatisch dat de fiscale faciliteiten die hiervoor worden ingezet ook legitiem of economisch efficiënt zijn om voor marktfalen te corrigeren.<sup>29</sup> Veel elementen dienen derhalve meegenomen te worden bij een beoordeling van het huidige verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zzp'ers.

## **1.2 Probleemstelling en toetsingskader van het onderzoek**

Bovenstaande geeft het verschil in fiscale behandeling weer tussen zzp'ers en werknemers en de mogelijke gevolgen hiervan. Onduidelijk is echter in hoeverre de bestaande scheiding tussen enerzijds werknemers die een grote mate van sociale bescherming genieten en anderzijds een steeds groter en diverser wordende groep zzp'ers voor wie dat niet geldt maar die wel aanspraak kunnen maken op diverse fiscale faciliteiten, wenselijk is; is het verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zzp'ers te groot geworden of blijkt het huidige systeem van fiscaliteit na een toetsing aan verschillende relevante grondbeginselen van belastingheffing het meest wenselijke voor de maatschappij? Om tot een antwoord te komen op deze vraag wordt het huidige fiscale stelsel onderzocht. Hierbij wordt geanalyseerd of het verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zzp'ers, op (welvaarts)economische gronden te verdedigen is. In paragraaf 1.1 is daarover opgemerkt dat marktfalen en marktverstoringen als gevolg van overheidshandelen volgens de theorie van de welvaartseconomie een legitieme reden voor de overheid kunnen opleveren om zich te mengen in het marktproces en de heffing over het inkomen van zzp'ers anders vorm te geven dan de heffing over het inkomen van werknemers (bijvoorbeeld door middel van fiscale faciliteiten). Indien blijkt dat het verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zzp'ers niet legitiem is, is het verschil in behandeling ook niet wenselijk en wordt aan de hand van onderzoek aanbevelingen gedaan om zodoende tot een wenselijker heffingssysteem te komen.

---

<sup>29</sup> IBO 2015, p. 66.

Wanneer het verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zzp'ers echter wel legitiem is, wil dat nog niet zeggen dat het verschil in behandeling wenselijk is. Daarvoor zijn ook andere toetsingscriteria van belang, die na de probleemstelling en de deelvragen worden toegelicht.

Het voorgaande leidt tot de volgende probleemstelling:

*In hoeverre is het verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zzp'ers wenselijk? En hoe kan het verschil worden ingeperkt indien blijkt dat het verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zzp'ers onwenselijk is?*

Om tot een gegrond antwoord te komen, wordt de probleemstelling beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

#### *Hoofdstuk 2 Welvaartseconomisch kader*

1. Wat leert de welvaartstheorie ons over overheidsingrijpen?
2. In welke situaties faalt de markt bij zzp-schap?
3. Bestaan er verstoringen als gevolg van overheidshandelen bij de zzp-schap?

#### *Hoofdstuk 3 Fiscale behandeling werknemer en zzp'er*

4. Hoe wordt het inkomen van een werknemer en een zzp'er belast?
5. Welke fiscale faciliteiten heeft de overheid voor het winstinkomen van zzp'ers in het leven geroepen?
6. Wat is het effect van de fiscale faciliteiten op de lastendruk van zzp'ers?

#### *Hoofdstuk 4 Toetsing fiscale faciliteiten*

7. Voldoen de fiscale faciliteiten aan de relevante grondbeginselen van de belastingheffing?

#### *Hoofdstuk 5 Aanbevelingen*

8. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan ten aanzien van het huidige fiscale stelsel om zodoende tot een wenselijker heffingssysteem te komen?

Voor de beantwoording van bovenstaande deelvragen spelen de volgende criteria/ relevante grondbeginselen, afhankelijk van de deelvraag, een rol: <sup>30</sup>

- Legitimiteit: hoewel de overheid zelf aangeeft dat het bij een belastinguitgave belangrijk is om na te gaan of overheidsingrijpen wel nodig is, ontbreekt een duidelijke maatstaf. Om in dit onderzoek te beoordelen of overheidsingrijpen legitiem is, wordt de toetsing aan legitimiteit benaderd vanuit een welvaart-economische analyse. Op basis van de theorie van de welvaartseconomie is overheidsingrijpen alleen legitiem als sprake is van marktfalen dan wel marktverstoringen als gevolg van overheidshandelen. De legitimiteit wordt in dit onderzoek kwalitatief getoetst.
- Gelijkheid: op basis van het gelijkheidsbeginsel dienen belastingplichtigen die zich in dezelfde economische situatie bevinden, op dezelfde wijze te worden belast (horizontale gelijkheid). Belastingplichtigen met dezelfde draagkracht dienen derhalve hetzelfde bedrag aan belasting te betalen. Tevens zegt het gelijkheidsbeginsel dat belastingplichtigen die zich in verschillende economische situaties bevinden, op verschillende wijze belast dienen te worden (verticale gelijkheid). Dit betekent derhalve dat belastingplichtigen met verschillende draagkracht ook een verschillend bedrag aan belasting dienen te betalen. In dit onderzoek wordt op kwalitatieve wijze getoetst of de fiscale faciliteiten in overeenstemming zijn met het gelijkheidsbeginsel.
- Neutraliteit: bij neutraliteit gaat het om de vraag of de fiscale faciliteiten versturende gedragsveranderingen teweeg brengen bij belastingplichtigen<sup>31</sup>. Fiscale faciliteiten voor zzp'ers kunnen bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat mensen eerder zzp'er worden in plaats van werknemer. In dit onderzoek wordt op kwalitatieve wijze getoetst of de fiscale faciliteiten versturende gedragsveranderingen teweegbrengen.
- Doeltreffendheid: bij doeltreffendheid gaat het om de vraag of de fiscale faciliteiten bijdragen aan de realisatie van het doel dat de overheid zich hierbij heeft gesteld.<sup>32</sup> Hier onderscheidt de toetsing aan doeltreffendheid zich van de toetsing aan legitimiteit. Bij de toetsing aan legitimiteit wordt onderzocht of de overheid op grond van de welvaartseconomie een reden heeft tot ingrijpen. Dit hoeft niet per definitie aan te sluiten bij het doel dat de overheid zich heeft gesteld. In dit onderzoek wordt aan de hand van de vastgelegde doelstellingen op kwalitatieve wijze getoetst of de fiscale faciliteiten nog wel bijdragen aan hun doel.

---

<sup>30</sup> Criteria zijn ontleend aan proefschrift van Tigelaar-Klootwijk 2013, p. 18-20.

<sup>31</sup> Zie ook Stiglitz 2000, p. 458-460.

<sup>32</sup> Bureau Europees en Rijksbreed Doelmatigheidsonderzoek 2005, p. 5.

- Doelmatigheid: bij doelmatigheid gaat het om de vraag of, gegeven de doelstellingen, de kosten van de faciliteit in verhouding staan tot de opbrengsten.<sup>33</sup> Om deze vraag te beantwoorden, worden de maatschappelijke kosten en baten van de fiscale faciliteiten tegen elkaar afgezet. Uitgangspunt is dat de faciliteit geen welvaartsverlies mag opleveren. In dit onderzoek wordt de doelmatigheid van faciliteiten op kwalitatieve wijze getoetst.

### 1.3 Afbakening

Om dit onderzoek overzichtelijk te houden, worden verschillende afbakeningen gemaakt. De eerste afbakening betreft de term zzp'er. De term zzp'er heeft juridisch, als rechtsvorm, geen betekenis maar is wel volledig geïntegreerd in de Nederlandse maatschappij. In de literatuur is dan ook veelvuldig gediscussieerd over welke definitie moet worden gegeven aan de term zzp'er. Zo definieert het CBS de zzp'er in hun onderzoek als elke ondernemer die geen personeel in dienst heeft.<sup>34</sup> Hieronder vallen zowel de IB-ondernemers, de dga's als de resultaatgenieters. Het EIM daarentegen, doelt met de term zzp'er in hun onderzoek louter op 'nieuwe zzp'ers'.<sup>35</sup> Dit zijn zzp'ers die hoofdzakelijk hun eigen arbeid inzetten. Naast de nieuwe zzp'ers telt Nederland echter ook nog een substantieel aantal zzp'ers die mede afhankelijk zijn van investeringen in kapitaalgoederen: de klassieke zzp'er.<sup>36</sup> In dit onderzoek wordt een zzp'er gedefinieerd als de IB-ondernemer die geen personeel in dienst heeft. Hiermee wordt aangesloten bij de definitie van de SER.<sup>37</sup> De keuze voor deze definitie impliceert dat de dga, de resultaatgenieter en de winstgenieter niet worden aangemerkt als zzp'er.<sup>38</sup> Er is voor deze definitie gekozen omdat een kwalificatie tot IB-ondernemer een vereiste is voor de toepassing van veel ondernemersfaciliteiten en het juist de ondernemersfaciliteiten zijn die het verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zzp'ers zo groot maken (met name de MKB-winstvrijstelling en zelfstandigenaftrek). Hoewel sommige dga's en resultaatgenieters mogelijk materieel vergelijkbaar zijn met IB-ondernemers<sup>39</sup>, kwalificeren ze niet als IB-ondernemer waardoor ze geen aanspraak kunnen maken op ondernemersfaciliteiten zoals de MKB-winstvrijstelling en de zelfstandigenaftrek.

---

<sup>33</sup> Staatsecretaris van Financiën februari 2011, p. 1.

<sup>34</sup> SER 2010, p. 28.

<sup>35</sup> SER 2010, p. 28.

<sup>36</sup> SER 2010, p. 28.

<sup>37</sup> SER 2010, p. 52.

<sup>38</sup> SER 2010, p. 55.

<sup>39</sup> SER 2010, p. 55.

Wel kunnen ze – in het geval van de dga: de B.V. - aanspraak maken op ondernemingsfaciliteiten maar zoals bij afbakening drie wordt toegelicht, hebben de ondernemingsfaciliteiten een beperkte invloed op het speelveld van zzp'ers en werknemers. Tevens zijn onder de definitie van IB-ondernemer zonder personeel zowel de klassieke als de nieuwe zzp'er onder te brengen en worden beide types zzp'ers zodoende meegenomen in dit onderzoek (zoals ook is gebeurd in het SER-onderzoek).<sup>40</sup> Laatste geeft een betere weergave van de realiteit dan wanneer alleen de nieuwe zzp'ers worden meegenomen. Er is immers nog steeds een substantieel aantal zzp'ers die mede afhankelijk is van investeringen in kapitaalgoederen (klassieke zzp'ers). Wanneer in het vervolg van deze scriptie over een zzp'er wordt gesproken, wordt derhalve bedoeld op een IB-ondernemer zonder personeel.

De tweede afbakening betreft de ondernemersfaciliteiten. De inkomstenbelasting omvat een divers scala aan ondernemersfaciliteiten. Sommige ondernemersfaciliteiten zijn voor iedere zzp'er toegankelijk, andere zijn alleen toegankelijk wanneer de zzp'er aan aanvullende criteria voldoet (denk hierbij bijvoorbeeld aan het voldoen aan het urencriterium). Veruit de bekendste en grootste ondernemersfaciliteiten in termen van budget zijn de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling.<sup>41</sup> Andere ondernemersfaciliteiten, zoals de meewerkaftrek, stakingsaftrek, startersaftrek arbeidsongeschikten en de willekeurige aftrek voor starters, zijn in termen van budget kleine faciliteiten<sup>42</sup> voor zzp'ers en hebben ieder een tamelijk specifiek doel dat relevant is voor een kleine doelgroep.<sup>43</sup> Deze ondernemersfaciliteiten worden dan ook niet verder meegenomen in dit onderzoek.

De derde afbakening betreft de ondernemingsfaciliteiten. Ondernemingsfaciliteiten gelden in tegenstelling tot de ondernemersfaciliteiten, die alleen gelden voor IB-ondernemers, voor alle ondernemingen (bijvoorbeeld ook voor de B.V. van de dga) en hebben veelal een specifiek doel. Zo zijn de milieu-investeringsaftrek, de willekeurige afschrijving milieubedrijfsmiddelen en de energie-investeringsaftrek bedoeld voor het bevorderen van energie-efficiënte, milieuvriendelijke technieken en duurzaamheid.<sup>44</sup> Daarnaast zijn er ook diverse ondernemingsfaciliteiten die het bevorderen van innovatie tot doel hebben, zoals de

---

<sup>40</sup> SER 2010, p. 52.

<sup>41</sup> Zelfstandigenaftrek: budgettair beslag van 1536 miljoen en MKB-winstvrijstelling: budgettair beslag van 1436 miljoen. Gegevens hebben betrekking op 2015 (Internetbijlagen Miljoenennota 2017, p. 172-173).

<sup>42</sup> Meewerkaftrek: budgettair beslag van 7 miljoen, stakingsaftrek: budgettair beslag van 15 miljoen, startersaftrek arbeidsongeschiktheiden: budgettair beslag van 1 miljoen. Gegevens hebben betrekking op 2015 (Internetbijlagen Miljoenennota 2017, p. 172).

<sup>43</sup> IBO 2015, p. 72 en SER 2010, p. 58 en 63.

<sup>44</sup> IBO 2015, p. 72.



afdrachtsvermindering speur- en ontwikkelingswerk en ondernemingsfaciliteiten die een meer algemeen doel hebben, zoals de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek.<sup>45</sup> Omdat de ondernemingsfaciliteiten veelal geen of een beperkte invloed hebben op het speelveld tussen werknemers en zzp'ers en rechtsvormneutraal zijn voor ondernemers<sup>46</sup>, worden ze niet verder meegenomen in dit onderzoek.

De vierde afbakening betreft het stelsel van sociale zekerheid. Werknemers genieten een grotere sociale zekerheid doordat zij, in tegenstelling tot zzp'ers, verplicht verzekerd zijn voor de werknemersverzekeringen. Als zzp'ers vergelijkbare zekerheid wensen, zijn ze aangewezen op private verzekeringen. Doordat individuele verzekeringscontracten echter (in veel gevallen) duur zijn en niet alle zzp'ers even goed doordrongen zijn van de risico's die ze lopen, zijn veel zzp'ers onverzekerd.<sup>47</sup> Dit kan tot schrijnende situaties leiden voor zowel de zzp'er als de maatschappij wanneer de zzp'er wordt getroffen door omzetverlies wegens arbeidsongeschiktheid, ziekte en werkloosheid. Daarnaast leidt het verschil in sociale zekerheid (mogelijk) tot een concurrentieverstoring tussen werknemers en zzp'ers waardoor het draagvlak van- en de solidariteit binnen de werknemersverzekeringen afneemt. Dit in combinatie met het steeds kleiner wordende verschil in arbeidsaanbod van zzp'ers en werknemers roept regelmatig de vraag op of het niet wenselijk zou zijn om voor zzp'ers eveneens een sociaal vangnet te creëren. Wegens de omvang van dit onderzoek wordt echter geen onderzoek gedaan naar deze vraag. Wel wordt op bepaalde plekken gedurende dit onderzoek kort ingehaakt op de sociale zekerheid.

De vijfde afbakening betreft pensioenen. Hoewel het pensioenstelsel een afwijkend beleid voert tussen zzp'ers en werknemers en dit zowel gevolgen heeft (kan hebben) voor de premiedruk van werkgevers en zzp'ers wordt geen nader onderzoek gedaan naar pensioenen.<sup>48</sup> Dit vanwege het bijzondere karakter van pensioenen en de omvang van de scriptie.

---

<sup>45</sup> KIA is gericht op het bevorderen van relatief kleine investeringen.

<sup>46</sup> IBO 2015, p. 72.

<sup>47</sup> Bijna twee derde van de zzp'ers is bijvoorbeeld niet verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid (IBO 2015, p. 22 en 53).

<sup>48</sup> Er wordt bij de belasting- en premiedruk berekeningen van zzp'ers en werknemers wel een pensioenpremie in aanmerking genomen.

De zesde en laatste afbakening betreft de arbeidsrechtelijke bescherming. Een werknemer geniet een andere arbeidsrechtelijke bescherming dan een zzp'er. Zzp'ers worden niet beschermd door de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, het ontslagrecht, de Arbeidstijdenwet, de Arbeidsomstandighedenwet en afspraken in de cao's. In verband met het fiscale karakter van dit onderzoek strekt het te ver om grondig onderzoek te doen naar het verschil in arbeidsrechtelijke bescherming. Het verschil in arbeidsrechtelijke bescherming van werknemers en zzp'ers wordt dan ook niet verder behandeld in dit onderzoek.

## 2. Welvaartseconomisch kader

### 2.1 Inleiding

In deze scriptie wordt onderzocht in hoeverre het verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zzp'ers wenselijk is. Zoals in hoofdstuk 1 is gebleken, genieten werknemers een grote mate van sociale bescherming terwijl zzp'ers daarentegen juist met name aanspraak kunnen maken op diverse fiscale faciliteiten. Door middel van de fiscale faciliteiten, mengt de overheid zich in het marktproces. Nederland kent derhalve, eveneens als de meeste westerse economieën, een gemengde economie waarin zowel de markt als de overheid een rol spelen. Ondanks dat vele landen al geruime tijd een gemengde economie kennen, vormt het overheidsingrijpen nog regelmatig een punt van discussie, zo ook in Nederland. Landen zijn namelijk voortdurend op zoek naar een wenselijke rolverdeling tussen markt en overheid in het economische proces. Om de rol van de overheid in onderhavig onderzoek te analyseren, wordt aangesloten bij de theorie van de welvaartseconomie. De theorie van de welvaartseconomie is gebaseerd op twee welvaartstheorema (het eerste en het tweede welvaartstheorema) en legt het primaat bij de markt. Hoewel de markt volgens de theorie van de welvaartseconomie een vooraanstaande plaats inneemt, kan overheidsingrijpen onder omstandigheden legitiem zijn. Dit is namelijk het geval wanneer sprake is van marktfalen of verstoringen als gevolg van overheidshandelen. Ondanks dat overheidsingrijpen legitiem kan zijn, moet de overheid zich evenwel afvragen of zij het beter kan. Overheidsingrijpen kan namelijk leiden tot overheidsfalen. In dat geval is het nog maar de vraag of overheidsingrijpen wenselijk is. In paragraaf 2.2 worden allereerst de twee welvaartstheorema toegelicht en wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag: wat leert de theorie van de welvaartseconomie over overheidsingrijpen. In paragraaf 2.3 wordt vervolgens mogelijk marktfalen onderzocht waar het gaat om zzp-schap (deelvraag 2), waarna in paragraaf 2.4 onderzocht wordt welke elementen in de belastingwetgeving verstoringen veroorzaken waar het de belastingheffing rond zzp'ers betreft (deelvraag 3). Het hoofdstuk wordt in paragraaf 2.5 afgesloten met een conclusie/ samenvatting.

## 2.2 Welvaartstheorema

In de welvaartseconomie draait het in beginsel om het behalen van een zo hoog mogelijk maatschappelijke welvaart.<sup>49</sup> De maatschappelijke welvaart wordt ook wel gelijkgesteld aan de som van alle nutten van alle personen in de samenleving.<sup>50</sup> Wanneer het maatschappelijke nut maximaal is, is de maatschappelijke welvaart derhalve ook maximaal. Het nut, oftewel de welvaart, is een economische term die aangeeft hoe veel behoeftebevrediging een persoon ontleent aan zaken zoals vrije tijd, werk en consumptie.<sup>51</sup> Met welvaart wordt dus bedoeld op welvaart in ruime zin. Dit omvat meer dan slechts de behoeftebevrediging in materiële goederen.<sup>52</sup> Personen kunnen bijvoorbeeld door het verblijven in een mooi natuurpark ook hun behoeften bevredigen. Doordat personen volgens de welvaartseconomen streven naar welvaart in ruime zin, hoeft het streven naar een maximaal maatschappelijke welvaart niet gelijk te zijn aan het streven naar een maximaal inkomen. Sterker nog, dat is bijna nooit het geval.<sup>53</sup>

De welvaartseconomie legt de taak van het behalen van een maximaal maatschappelijke welvaart in beginsel bij de markt neer. Door het prijsmechanisme van de markt ontstaat er een evenwicht tussen vraag en aanbod, waarbij zowel de aanbieder als de afnemer hun welvaart maximaliseren.<sup>54</sup> Dit evenwicht wordt ook wel het pareto-efficiënte evenwicht genoemd: geen enkel individu kan erop vooruitgaan zonder dat de welvaart van een ander individu erop achteruitgaat. Er kunnen derhalve geen verbeteringen meer worden behaald.<sup>55</sup> Volgens de eerste stelling van de welvaartseconomie (het eerste welvaartstheorema) wordt er altijd een pareto-efficiënte marktuitskomst behaald indien sprake is van perfecte concurrentie op de markt en tevens alle informatie en markten beschikbaar zijn.<sup>56</sup> In dat geval werkt de markt perfect en is overheidsingrijpen dus niet nodig.

---

<sup>49</sup> Jacobs 2015, p. 32.

<sup>50</sup> Jacobs 2015, p. 32.

<sup>51</sup> Jacobs 2015, p. 29.

<sup>52</sup> Heertje 2006.

<sup>53</sup> Jacobs 2015, p. 29.

<sup>54</sup> Stiglitz 2000 p. 55-57.

<sup>55</sup> Jacobs 2015, p. 34.

<sup>56</sup> Rosen en Gayer 2010, p. 42-46.

Ondanks dat bij een pareto-efficiënte markuitkomst sprake is van maximale welvaart, betekent dit niet dat de markuitkomst per definitie ook rechtvaardig of maatschappelijk gezien acceptabel wordt bevonden.<sup>57</sup> Bij de verdeling die tot stand is gekomen op grond van het eerste welvaartstheorema kan het bijvoorbeeld zo zijn dat het grootste deel van het inkomen terecht komt bij personen met de hoogste inkomens. Marktefficiëntie hoeft derhalve niets te zeggen over de rechtvaardigheid van de verdeling van de welvaart.

Wanneer er sprake is van een onrechtvaardige verdeling komt de herverdelingstaak van de overheid in beginsel aan bod. De overheid kan het inkomen door middel van belastingen (en subsidies) zo herverdelen dat wel een rechtvaardige verdeling van de welvaart tot stand komt. De vraag is echter of er na herverdeling nog steeds een evenwicht kan ontstaan waarbij de welvaart maximaal is, oftewel een pareto-efficiënte markuitkomst. Op voorgaande vraag probeert het tweede welvaartstheorema een antwoord te geven: als de pareto-efficiënte markuitkomst als maatschappelijk ongewenst wordt beschouwd, dan kan de overheid, mits zij de beschikking heeft over geïndividualiseerde lumpsumbelastingen of subsidies, iedere pareto-efficiënte uitkomst bereiken.<sup>58</sup> Een geïndividualiseerde lumpsumbelasting is een belasting die per persoon verschilt en louter gebaseerd is op de onderliggende kenmerken van mensen. Economisch gedrag van personen, bijvoorbeeld de hoeveelheid die mensen verdienen, sparen of consumeren, beïnvloeden de te betalen belasting derhalve niet.<sup>59</sup> Een belasting op basis van de verdien capaciteit, ofwel persoonlijk talent, is een voorbeeld van een dergelijke belasting.<sup>60</sup>

Hoewel een geïndividualiseerde lumpsumbelasting de first-best-situatie vormt om belasting te heffen, is een dergelijke belasting niet implementeerbaar voor de overheid.<sup>61</sup> De overheid is namelijk niet in staat om de onderliggende kenmerken van individuen perfect waar te nemen: mensen met veel talent kunnen zich bijvoorbeeld profileren als mensen met weinig talent en vice versa.<sup>62</sup> Doordat het voor de overheid niet mogelijk is om te belasten op basis van persoonlijke kenmerken moet de overheid voor de belastingheffing aansluiten bij elementen

---

<sup>57</sup> Jacobs 2015, p. 40.

<sup>58</sup> Jacobs 2015, p. 40.

<sup>59</sup> Jacobs 2015, p. 40.

<sup>60</sup> De gedachte achter deze belasting is dat iedereen naar zijn bekwaamheid belasting moet betalen. Mensen met meer talent, 'slimme mensen', betalen derhalve meer belasting dan mensen met weinig talent, 'minder slimme mensen'. Doordat de hoogte van de belasting louter afhangt van iemand zijn bekwaamheid, kan de te betalen belasting niet beïnvloed worden door hoeveel mensen werken of sparen etc. (Jacobs 2015, p. 41).

<sup>61</sup> Jacobs 2015, p. 41.

<sup>62</sup> Jacobs 2015, p. 41.

die wel waarneembaar zijn: bijvoorbeeld inkomen of consumptiepatroon. Een belastingheffing op basis van dergelijke kenmerken wordt ook wel de second-best-situatie genoemd. Nederland kent zowel een belasting op inkomen: de box 1 heffing, als een belasting op consumptie: de btw. In deze scriptie wordt echter louter ingegaan op de belasting op het inkomen van de werknemer en zzp'er.

Het nadeel van een belastingheffing op basis van het inkomen is dat het in tegenstelling tot een belastingheffing op basis van persoonlijke kenmerken, beïnvloed kan worden door het economische gedrag van de belastingbetaler. Dit kan leiden tot een welvaartsverlies (excess burden). Wanneer het marginale belastingtarief bijvoorbeeld toeneemt, kiest een persoon namelijk eerder ervoor om minder te gaan werken. Aan elk uur dat hij werkt, houdt hij immers minder geld over dan voorheen, waardoor vrije tijd goedkoper wordt.<sup>63</sup> De afname in gewerkte uren leidt op zijn beurt tot lagere inkomsten voor de overheid. Er kan eveneens een welvaartsverlies ontstaan wanneer het verschil in uiteindelijke belastingdruk tussen werknemers en zzp'ers te groot is. Indien werknemers een lagere belastingdruk ervaren dan ondernemers, kiezen werknemers op basis van fiscale overwegingen eerder ervoor om zzp'er te worden. Dit leidt ertoe dat werknemers te snel en tevens op basis van verkeerde gronden ervoor kiezen om zzp'er te worden waardoor er te veel zzp'ers komen, wat een welvaartsverlies met zich meebrengt.<sup>64</sup>

Doordat een gedragsreactie en een welvaartsverlies als gevolg van belastingheffing in principe onvermijdelijk zijn – herverdelen op basis van persoonlijke kenmerken is immers niet mogelijk – is het zaak om ervoor te zorgen dat het welvaartsverlies zo klein mogelijk blijft. In dit onderzoek wordt louter ingegaan op het welvaartsverlies dat optreedt bij de afweging om in de hoedanigheid van werknemer of zzp'er inkomen te vergaren. Op de vraag of het verschil in belastingdruk tussen hoge en lage inkomens verminderd of vergroot dient te worden, wordt derhalve niet ingegaan.

---

<sup>63</sup> Jacobs 2015, p. 53-54.

<sup>64</sup> Brummelkamp 2011, p. 22.

## 2.3 Marktfalen

### 2.3.1 Inleiding

In de vorige paragraaf zijn de twee welvaartstheorema toegelicht. Op basis van het eerste welvaartstheorema wordt er altijd een pareto-efficiënte marktuitskomst behaald indien er sprake is van perfecte concurrentie op de markt en tevens alle informatie en markten beschikbaar zijn.<sup>65</sup> Op basis van het tweede welvaartstheorema kan de overheid vervolgens, mits zij de beschikking heeft over geïndividualiseerde lumpsumbelastingen of subsidies, iedere pareto-efficiënte uitkomst bereiken, indien de oorspronkelijke marktuitskomst als maatschappelijk ongewenst wordt ervaren.<sup>66</sup> In de werkelijkheid kan er echter niet worden voldaan aan de geldende voorwaarden van het eerste en het tweede welvaartstheorema waardoor de stellingen van de welvaartseconomie op drijfzand berusten. Voorgaande vloeit ten eerste voort uit het feit dat de overheid niet in staat is om de persoonlijke kenmerken van mensen perfect waar te nemen waardoor zij geen geïndividualiseerde lumpsumbelastingen kan gebruiken om te herverdelen (zie paragraaf 2.2). Ten tweede bestaan er geen markten die voldoen aan de voorwaarden van het eerste welvaartstheorema. Niet op alle markten is er bijvoorbeeld sprake van perfecte concurrentie. Er bestaan immers grote partijen die over een monopoliepositie beschikken. Doordat niet aan alle voorwaarden van het eerste welvaartstheorema wordt voldaan, faalt de markt. Volgens de theorie van de welvaartseconomie is marktfalen een legitieme reden voor de overheid om in te grijpen in het marktproces. In deze paragraaf worden de mogelijke vormen van marktfalen geanalyseerd. Stiglitz geeft de volgende opsomming van marktfalen:<sup>67</sup>

1. Ontbreken perfecte concurrentie: op grond van het eerste welvaartstheorema is het bestaan van perfecte concurrentie een voorwaarde om tot een pareto-efficiënte marktuitskomst te komen. In het geval van perfecte concurrentie heeft geen enkele marktpartij marktmacht en zijn alle prijzen een gegeven.<sup>68</sup> In werkelijkheid komt perfecte concurrentie echter niet voor.<sup>69</sup> “Bedrijven kunnen namelijk een monopoliepositie hebben, waardoor overheidsingrijpen

---

<sup>65</sup> Rosen en Gayer 2010, p. 42-46.

<sup>66</sup> Jacobs 2015, p. 40.

<sup>67</sup> Stiglitz 2000, p. 76-85.

<sup>68</sup> Tigelaar-Klootwijk 2013, p. 26.

<sup>69</sup> Tigelaar-Klootwijk 2013, p. 26.

noodzakelijk kan zijn.<sup>70</sup> In dit onderzoek gaat het bij de vraag of sprake is van perfecte concurrentie erom of arbeid wordt aangeboden door zowel werknemers als zzp'ers en of daarbij sprake is van een perfecte concurrerende markt. Laatste is niet het geval aangezien individuele aanbieders en vragers van arbeid invloed hebben op hun vergoeding. Vragers en aanbieders van arbeid zijn niet homogeen en iedere aanbieder van arbeid heeft zijn eigen kenmerkende eigenschappen. Gezien de functies van de belastingheffing<sup>71</sup> ben ik echter van mening dat de overheid hiervoor niet middels de belastingwetgeving moet ingrijpen. Aan deze vorm van marktfalen wordt in dit onderzoek dan ook geen verdere aandacht geschonken.

2. Behoeft aan publieke goederen: publieke goederen zijn goederen die niet-rivaliserend en niet-uitsluitbaar zijn. Niet-rivaliserend betekent dat wanneer een persoon het publieke goed consumeert een ander niet wordt beperkt in zijn vermogen om ook het goed te consumeren. Niet-uitsluitbaar houdt in dat niemand kan worden uitgesloten van de baten/ het gebruik van de goederen.<sup>72</sup> Doordat private marktpartijen bij het verschaffen van publieke goederen in beginsel geen prijs in rekening kunnen brengen maar wel met de kosten worden geconfronteerd, zullen publieke goederen, zonder ingrijpen van de overheid, nooit vanzelf in voldoende mate op de markt komen.<sup>73</sup> Geen private aanbieder gaat immers uit zichzelf heel Nederland van defensie voorzien als deze kosten niet individueel doorbelast kunnen worden. Het is derhalve zaak voor de overheid om Nederland te voorzien in dergelijke goederen. In dit onderzoek spelen publieke goederen geen rol waardoor geen nadere aandacht aan deze vorm van marktfalen wordt geschonken.

3. Externe effecten: externe effecten zijn effecten die door productie en consumptie van een goed worden opgeroepen maar die niet tot uiting komen in de marktprijs van het goed dat wordt geproduceerd of geconsumeerd.<sup>74</sup> Externe effecten kunnen zowel negatief als positief zijn. Een klassiek voorbeeld van een negatief extern effect is geluidsoverlast. Wanneer een individu met een vliegtuig naar Dubai reist, veroorzaakt dit voor andere individuen geluidsoverlast. Omdat vliegtuigmaatschappijen in principe echter geen extra kosten betalen voor de veroorzaakte geluidsoverlast worden de veroorzaakte kosten (de negatieve effecten)

---

<sup>70</sup> Tigelaar-Klootwijk 2013, p. 26.

<sup>71</sup> De belangrijkste functies van de belastingheffing zijn de budgettaire functie, de instrumentele functie en de steunfunctie (Stevens 2014, p. 4).

<sup>72</sup> Jacobs 2015, p. 38.

<sup>73</sup> Jacobs 2015, p. 38.

<sup>74</sup> Jacobs 2015, p. 38.



niet geïnternaliseerd in de marktprijs van een vliegticket. Hierdoor komt een lagere prijs tot stand dan maatschappelijk gewenst is, met marktfalen tot gevolg. Er bestaan ook positieve externe effecten: wanneer een persoon bijvoorbeeld een succesvol bedrijf opstart, creëert hij hiermee wellicht niet alleen voor zichzelf een welvaartstoename maar ook voor anderen in de zin van extra werkgelegenheid. Hiervoor wordt de ondernemer echter niet beloond. Afhankelijk van de vraag of de overheid het beter kan, kan het wenselijk zijn dat de overheid hier alsnog rekening mee houdt en zich mengt in het marktproces. Ten aanzien van ondernemerschap in het algemeen zijn verschillende positieve externe effecten aangetoond. In paragraaf 2.3.2 wordt onderzocht of deze externe effecten ook betrekking hebben op zzp-schap in het bijzonder.

4. Onvolledige markten: op grond van het eerste welvaartstheorema is het bestaan van volledige markten een voorwaarde om tot een pareto-efficiënte marktuitsluiting te komen. Indien geen sprake is van volledige markten maar van onvolledige markten bestaat er niet voor ieder denkbaar goed een markt. In dit onderzoek hebben onvolledige markten betrekking op de kapitaalmarkt. In de kapitaalmarkt zijn de financiële instellingen niet in staat om de risico's van alle zzp'ers perfect in te schatten waardoor het voor bepaalde zzp'ers niet mogelijk is om (tegen normale kosten) een financiering te krijgen. Afhankelijk van de vraag of de overheid het beter kan, kan het wenselijk zijn dat de overheid hier alsnog rekening mee houdt en een deel van dit risico weg neemt. De onvolledigheid met betrekking tot de kapitaalmarkt wordt in paragraaf 2.3.3 besproken.

5. Onvolledige informatie: voor een goed werkende markt is het van belang dat alle informatie voor partijen beschikbaar is. Dit is echter zelden het geval aangezien vaak sprake is van asymmetrische informatie. Bij asymmetrische informatie heeft de ene partij van een economische transactie een informatievoorsprong op de andere partij.<sup>75</sup> Asymmetrische informatie is een probleem in vele markten (voor dit onderzoek is met name de kapitaalmarkt relevant) en leidt vaak tot onvolledige markten. Ook de overheid wordt geconfronteerd met onvolledige informatie. Voor de belastingheffing op het inkomen is het van belang dat de overheid weet wat de omvang van het individuele inkomen is. Voor wat betreft werknemers is dit niet lastig te achterhalen aangezien zij een vaste vergoeding krijgen en de werkgever verplicht is om belasting af te dragen over het inkomen (de loonbelasting). Voor zzp'ers en

---

<sup>75</sup> Tigelaar-Klootwijk 2013, p. 33.

andere ondernemers is dit echter een ander geval. De overheid heeft namelijk niet alle informatie over het winstinkomen van zzp'ers waardoor zij gemakkelijker een deel van hun winstinkomen kunnen verzwijgen. Op de informatieproblemen met betrekking tot belastingheffing wordt in paragraaf 2.3.4 verder ingegaan. De informatieproblemen met betrekking tot de kapitaalmarkt worden tegelijkertijd met de onvolledige kapitaalmarkt besproken in paragraaf 2.3.3.

## **2.3.2 Externe effecten**

### **2.3.2.1 Inleiding**

Externe effecten vormen de eerste relevante vorm van marktfalen binnen dit onderzoek. Zoals in paragraaf 2.3.1 is toegelicht, kunnen externe effecten een legitieme reden vormen voor de overheid om zich te mengen in het marktproces. Wanneer zzp-schap immers gunstige effecten creëert maar deze mogelijk niet (geheel) tot uitdrukking komen in de winst zijn de particuliere baten lager dan de maatschappelijke voordelen waardoor er vanuit maatschappelijk oogpunt te weinig zzp'ers zijn.<sup>76</sup> Door zzp'ers aan een milder fiscaal regime te onderwerpen, kan de overheid de positieve externe effecten van zzp-schap tot uitdrukking laten komen in de private baten en zodoende zzp-schap stimuleren.<sup>77</sup> Om te onderzoeken in hoeverre positieve externe effecten een legitieme reden vormen voor de overheid om in te grijpen in het marktproces, wordt in deze paragraaf geanalyseerd of zzp-schap positieve externe effecten veroorzaakt. Hierbij wordt gekeken naar innovatie, flexibiliteit en werkgelegenheid.<sup>78</sup>

### **2.3.2.2 Innovatie**

Ondernemers beschikken vaak over goede ideeën die mogelijk tot innovatie-diensten of producten kunnen leiden. De maatschappelijke baten die hiermee gemoeid gaan, zijn vaak groter dan de private baten.<sup>79</sup> De voornaamste oorzaak hiervan is dat de ideeën van ondernemers deels leiden tot innovatieve publieke goederen (niet-rivalerend) waardoor een deel van de opbrengsten niet toegeëigend kan worden door de ondernemer maar ten goede

---

<sup>76</sup> Hoekstra en Van Vuuren 2013, p. 45.

<sup>77</sup> Hoekstra en Van Vuuren 2013, p. 45.

<sup>78</sup> De keuze voor deze drie elementen is gebaseerd op diverse andere onderzoeken waarin werkgelegenheid, innovatie en flexibiliteit als voornaamste mogelijke positieve externe effecten worden genoemd. Zie o.a. SER 2005, hf. 2, Hoekstra en Van Vuuren 2013, p. 45, SEO 2017, hf. 2 (met name p. 35-36) en hf. 4 en IBO 2015, p. 91.

<sup>79</sup> SEO 2017, p. 35.

komt aan de maatschappij.<sup>80</sup> Hoewel ondernemerschap in het algemeen genomen een bijdrage levert aan innovatie, geldt dit niet voor elk soort onderneming in dezelfde mate. Uit empirisch onderzoek blijkt dat vooral kleine, jonge en snelgroeïende ondernemingen een belangrijke bijdrage leveren aan innovatie.<sup>81</sup> Ondernemers die hiertoe gerekend kunnen worden, zijn vooral hoogopgeleiden die als werknemer ook al een goed salaris verdienden: de zogenoemde ‘high potentials’.<sup>82</sup> Ondernemers die uit het niets beginnen, creëren derhalve weinig innovatie. Hoewel vooral ondernemers met een high potential een bijdrage leveren aan innovatie kan maar een beperkt deel van de zzp’ers tot deze categorie worden gerekend.<sup>83</sup> Het IBO komt dan ook tot de conclusie dat een groot deel van de zzp’ers derhalve weinig innovatief is.<sup>84</sup>

Ook het SEO komt tot de conclusie dat zzp’ers weinig innovatief zijn. Het SEO kijkt voor de vraag in hoeverre IB-ondernemers een positieve bijdrage leveren aan innovatie naar de mate waarin IB-ondernemers (hieronder vallen zowel zzp’ers als zmp’ers) gebruik maken van de S&O-aftrek.<sup>85</sup> Louter ondernemers die jaarlijks meer dan 500 uur besteden aan speur- en ontwikkelingswerk komen in aanmerking voor de S&O-aftrek. Gebleken is dat slechts een beperkt aantal IB-ondernemers gebruik maakt van de S&O-aftrek: in de periode 2012-2014 waren dit gemiddeld 1500 ondernemers.<sup>86</sup> Tevens betroffen dit vaker zmp’ers dan zzp’ers.<sup>87 88</sup> Op basis van bovenstaande onderzoeken kom ik dan ook tot de conclusie dat slechts een selecte groep zzp’ers innovatief is. Waar het deze selecte groep zzp’ers betreft, acht ik het legitiem dat de overheid zich mengt in het marktproces en de heffing over het inkomen van deze groep zzp’ers anders vormgeeft dan de heffing over het inkomen van werknemers. Ten aanzien van de overige groep zzp’ers vormt innovatie mijns inziens geen legitieme reden voor een afwijkende heffing ten opzichte van werknemers.

---

<sup>80</sup> SEO 2017, p. 36.

<sup>81</sup> IBO 2015, p. 50.

<sup>82</sup> IBO 2015, p. 50.

<sup>83</sup> IBO 2015, p. 50.

<sup>84</sup> IBO 2015, p. 50. Dit beeld wordt eveneens bevestigd in sectorstudies waaruit blijkt dat zzp’ers de innovativiteit van sectoren niet merkbaar verhogen (IBO 2015, p. 50).

<sup>85</sup> Zoals het SEO-rapport zelf ook constateert is het slechts een benadering aangezien het gebruik van de regeling niet per se alle innovativiteit meet (SEO 2017, p. 120).

<sup>86</sup> SEO 2017, p. 121.

<sup>87</sup> SEO 2017, p. 121.

<sup>88</sup> Ook de bevindingen van Stam sluiten aan bij voorgaand beeld. Hij stelt namelijk vast dat de toename van zzp’ers niet heeft geleid tot een toename van de R&D-uitgaven in Nederland (Stam 2013, p. 24.).

### 2.3.2.3 Flexibiliteit

Zzp'ers worden vaak geloofd om de flexibiliteit die ze zowel voor zichzelf als bedrijven creëren.<sup>89</sup> Zzp'ers geven bedrijven de mogelijkheid om werk uit te besteden bij een economische opleving en in te krimpen bij een economische neergang.<sup>90</sup> Bij een inkrimping van de economie leidt de verminderde arbeidsvraag voor zzp'ers tot een aanpassing van het tarief en de gewerkte uren terwijl er bij werknemers in dat geval vaak sprake is van een alles of niets-situatie: of behoud van baan of ontslag.<sup>91</sup> De lonen en gewerkte uren van werknemers zijn immers moeilijker aanpasbaar doordat ze vaak werken op basis van een vast contract.

Door de mogelijkheid tot inkrimping bij een economische neergang kan een faillissement eerder voorkomen worden waardoor de werkgelegenheid voor werknemers in sommige gevallen kan worden behouden.<sup>92</sup> De mogelijkheid om werk uit te besteden bij een economische opleving daarentegen, leidt ertoe dat mogelijk meer projecten worden uitgevoerd die anders niet uitgevoerd zouden worden omdat ondernemingen het risico van het aannemen van vast personeel hiervoor als te hoog zouden inschatten.<sup>93</sup> In de situatie dat bedrijven bijvoorbeeld een opdracht binnen krijgen die specifieke (duur betaalde) kennis vereist, wat het vaste personeel niet in huis heeft, kan door de inzet van zzp'ers de opdracht alsnog worden uitgevoerd. Daarnaast verhoogt zzp-schap door middel van de daarmee gepaard gaande flexibiliteit, de productiviteit.<sup>94</sup> Zzp'ers zijn namelijk vaak gespecialiseerd in een aantal taken. In loondienst komt deze specialisatie mogelijk in mindere mate tot uiting waardoor ze minder productief zijn dan wanneer ze als zzp'er hun specialisatie uitoefenen.<sup>95</sup> Ondanks dat zzp'ers derhalve flexibiliteit creëren, acht ik het geen legitieme reden voor overheidsingrijpen. Dit komt doordat voorgaande voordelen van flexibiliteit niet uniek zijn voor zzp'ers maar ook gelden voor andere vormen van flexibele arbeid, zoals detachering, tijdelijke contracten en uitzendwerk.<sup>96</sup>

---

<sup>89</sup> EIM 2005, p. 33.

<sup>90</sup> IBO 2015, p. 51.

<sup>91</sup> IBO 2015, p. 51.

<sup>92</sup> IBO 2015, p. 51.

<sup>93</sup> SER 2010, p. 34.

<sup>94</sup> CPB 2015, p. 16.

<sup>95</sup> SEO 2017, p. 120.

<sup>96</sup> CPB 2015, p. 16.

### 2.3.2.4 Werkgelegenheid<sup>97</sup>

Wanneer een persoon een succesvol bedrijf opstart, creëert hij hiermee wellicht niet alleen voor zichzelf een welvaartstoename maar ook voor anderen in de zin van extra werkgelegenheid. Extra werkgelegenheid door zzp-schap kan in beginsel op twee manieren ontstaan: ten eerste doordat laagproductieve en andere outsiders op de arbeidsmarkt via zzp-schap een baan voor zichzelf creëren die ze in loondienst nooit hadden verkregen en ten tweede doordat zzp'ers doorgroeien en personeel aannemen<sup>98,99</sup>. Voor de vraag in hoeverre zzp'ers via hun eigen onderneming extra banen creëren, dient de doorgroei van zzp'ers naar zmp'ers te worden geanalyseerd. Uit metingen blijkt dat het merendeel van de zzp'ers zichzelf geen bedrijf met werknemers ziet leiden en ook niet de intentie heeft om personeel aan te nemen.<sup>100</sup> Dit beeld wordt bevestigd in het onderzoek van SEO, waaruit blijkt dat jaarlijks maar 2% a 3% van de zzp'ers doorgroeit naar een zmp'er (zie tabel 1).<sup>101</sup> Dit zijn naar verhouding vaak jonge en winstgevende zzp'ers.<sup>102</sup>

Tabel 1: Het aantal zzp'ers dat jaarlijks doorgroeit naar zmp'er is laag, maar licht toegenomen.<sup>103</sup>

Doorgroei ZZP'er naar ZMP'er	Na 1 jaar ZMP'er	Na 2 jaar ZMP'er	Na 3 jaar ZMP'er
ZZP'er in 2011	2,3%	3,8%	5,2%
ZZP'er in 2012	2,5%	4,3%	
ZZP'er in 2013	2,9%		

Hoewel zzp'ers via hun eigen onderneming derhalve weinig extra banen creëren, biedt zzp-schap vanwege de lage kosten in vergelijking tot werknemerschap voor laagproductieve en (andere) outsiders op de arbeidsmarkt een goede toegang om deel te nemen aan het

<sup>97</sup> Bij het berekenen van werkgelegenheidseffecten kan onderscheid worden gemaakt tussen werkgelegenheid op de korte- en lange termijn. "Op de korte termijn wordt de werkgelegenheid vooral beïnvloed door bestedingseffecten: een hogere vraag door consumenten of de overheid leidt tot een grotere productie en meer vraag naar arbeid door producenten. Dit leidt op de korte termijn tot meer werkgelegenheid. Op de lange termijn (5 tot 10 jaar) wordt het effect van wijzigingen op de werkgelegenheid echter gedreven door het effect op het aantal mensen dat werkt of wil werken, het arbeidsaanbod." (CPB 2016, p. 1). In deze paragraaf wordt aangesloten bij de werkgelegenheidsgroei op de korte termijn.

<sup>98</sup> Zzp'ers die doorgroeien en extra mensen in dienst nemen voor hun onderneming creëren per definitie een bruto werkgelegenheidsgroei. In hoeverre doorgroeiende zzp'ers ook een netto-werkgelegenheidsgroei creëren is nog maar de vraag (SEO 2017, p. 34). Door verschuiving op de arbeidsmarkt gaat de extra gecreëerde werkgelegenheid namelijk voor een deel ten koste van de werkgelegenheid elders, waardoor niet per definitie extra werkgelegenheid ontstaat (IBO 2015, p. 117). In deze paragraaf wordt echter aangenomen dat doorgroeiende zzp'ers zowel een bruto als netto-werkgelegenheidsgroei creëren.

<sup>99</sup> CPB 2015, p. 15.

<sup>100</sup> Bron online geraadpleegd via: <http://ondernemerschap.panteia.nl/main/pressrelease/perid/4754>.

<sup>101</sup> SEO 2017, p. 117 (het SEO-onderzoek definieert een zzp'er eveneens als dit onderzoek als een IB-ondernemer zonder personeel en een zmp'er als een IB-ondernemer met personeel).

<sup>102</sup> SEO 2017, p. 117.

<sup>103</sup> SEO 2017, p. 118.

arbeidsproces.<sup>104</sup> Mevissen et al, vinden in dit kader dat zzp-schap voor twee op de vijf uitkeringsgerechtigden een succesvolle manier is om een actieve positie op de arbeidsmarkt te verwerven.<sup>105</sup> Op basis van voorgaande kom ik dan ook tot de conclusie dat slechts een selecte groep zzp'ers werkgelegenheid creëert (voornamelijk laagproductieve en andere outsiders die via zzp-schap een baan voor zichzelf creëren en in beperkte mate doorgroeiende zzp'ers). Waar het deze selecte groep zzp'ers betreft, acht ik het legitiem dat de overheid zich mengt in het marktproces en de heffing over het inkomen van deze groep zzp'ers anders vormgeeft dan de heffing over het inkomen van werknemers. Ten aanzien van de overige groep zzp'ers vormt werkgelegenheid mijns inziens geen legitieme reden voor een afwijkende heffing ten opzichte van werknemers.

### **2.3.2.5 Tussenconclusie**

In deze paragraaf is onderzoek gedaan naar de eerste relevante vorm van marktfalen met betrekking tot dit onderzoek: externe effecten. Hierbij zijn drie mogelijke positieve externe effecten geanalyseerd, namelijk innovatie, flexibiliteit en werkgelegenheid.

Op basis van de in deze paragraaf uitgevoerde analyse ben ik tot de conclusie gekomen dat slechts een klein deel van de zzp'ers innovatief is en dat maar een beperkte groep personen via zzp-schap werkgelegenheid creëert. Waar het deze selecte groep zzp'ers betreft, acht ik het legitiem dat de overheid zich mengt in het marktproces en de heffing over het inkomen van deze groep zzp'ers anders vormgeeft dan de heffing over het inkomen van werknemers. Ten aanzien van de overige groep zzp'ers vormen innovatie en werkgelegenheid mijns inziens geen legitieme reden voor een afwijkende heffing ten opzichte van werknemers. Flexibiliteit vormt mijns inziens eveneens geen reden tot overheidsingrijpen aangezien de voordelen van flexibiliteit niet uniek zijn voor zzp'ers maar ook gelden voor andere vormen van flexibele arbeid, zoals detachering, tijdelijke contracten en uitzendwerk.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> SEO 2017, p. 34, Van Vuuren 2012, p. 9. Werknemerschap en de daarmee gepaard gaande sterke ontslagbescherming, hoge minimumlonen en sociale zekerheidskosten, leiden immers, in tegenstelling tot zzp-schap, tot slechte arbeidsmarktperspectieven voor outsiders op de arbeidsmarkt.

<sup>105</sup> Mevissen, Heuts en Van Leenden 2013, p. 93. Zie voor andere empirische evidentie bijvoorbeeld ook Carrasco 1999, Glocker en Steiner 2007, Caliendo en Kritikos 2010, Poschke 2010, Roman et al. 2011.

<sup>106</sup> CPB 2015, p. 16.

### 2.3.3 Onvolledige markten

#### 2.3.3.1 Inleiding

De tweede relevante vorm van marktfalen binnen dit onderzoek betreft onvolledige markten, in het bijzonder de onvolledige kapitaalmarkt. Zoals in paragraaf 2.3.1 is toegelicht, kan een onvolledige (kapitaal)markt een legitieme reden vormen voor de overheid om zich te mengen in het marktproces. Wanneer zzp'ers immers moeilijk toegang hebben tot de kapitaalmarkt, wordt er minder geïnvesteerd dan eventueel maatschappelijk wenselijk is. Door zzp'ers aan een milder fiscaal regime te onderwerpen, kan de overheid de financiële middelen van zzp'ers verhogen en zodoende investeringen stimuleren.<sup>107</sup> Om te onderzoeken in hoeverre de onvolledige kapitaalmarkt een legitieme reden vormt voor de overheid om in te grijpen in het marktproces, wordt in deze paragraaf geanalyseerd in hoeverre zzp'ers geconfronteerd worden met een onvolledige kapitaalmarkt. Alvorens dit gebeurt, wordt een toelichting gegeven op de onvolledige informatie met betrekking de kapitaalmarkt.

#### 2.3.3.2 Gebrekkig werkende kapitaalmarkt

Ondernemers hebben vaak goede ideeën maar om van idee naar uitvoering te gaan, is veelal een (kleine) investering nodig. Het is niet vanzelfsprekend dat de ondernemer over voldoende eigen middelen beschikt om zelf de investering te financieren. Een ondernemer moet dus op zoek gaan naar andere investeerders op de kapitaalmarkt. Uit onderzoek is echter gebleken dat sommige ondernemingen (betreft met name MKB-ondernemingen) moeilijk toegang hebben tot de kapitaalmarkt.<sup>108</sup> Dat sommige ondernemingen moeilijk toegang hebben tot de kapitaalmarkt kan zowel door kapitaalmarktimperfecties komen als door een relatief hoog risico dat kapitaalverstrekkers lopen bij deze bedrijven.<sup>109</sup> Kapitaalimperfecties treden op als gevolg van asymmetrische informatie.<sup>110 111</sup> Bij asymmetrische informatie heeft de ene partij, in dit geval de ondernemer die een financiering aanvraagt, een informatievoorsprong op de andere partij, in dit geval de kapitaalverstrekker.<sup>112</sup> De ondernemers die een financiering aanvragen zijn immers beter geïnformeerd over het risico van een investering dan de

---

<sup>107</sup> Van Vuuren 2012, p. 10.

<sup>108</sup> Van der Veen e.a. 2015, gehele onderzoek.

<sup>109</sup> Van Vuuren 2012, p. 10.

<sup>110</sup> Van Vuuren 2012, p. 11.

<sup>111</sup> Kapitaalimperfecties kunnen ook optreden als gevolg van belastingen, faillissementskosten en agencykosten. Hierop wordt echter niet verder ingegaan.

<sup>112</sup> Tigelaar-Klootwijk 2013, p. 33.

kapitaalverstrekkers en laatsten zijn ook niet in staat om de risico's perfect in te schatten (kapitaalverstrekkers worden geconfronteerd met onvolledige informatie).<sup>113</sup>

Om voor voorgaande te compenseren en het risico dat leningen niet worden afgelost terug te dringen, kunnen de kapitaalverstrekkers de rente op de financiering verhogen.<sup>114</sup> Een renteverhoging schrikt echter ook 'goede bedrijven' af waardoor mogelijk vooral 'slechte bedrijven' die niet voornemens zijn om het geleende geld terug te betalen, bereid zijn om tegen een dergelijke hoge rente te lenen.<sup>115</sup> Door Stiglitz en Weiss wordt dit fenomeen ook wel averechtse selectie-effect van rente genoemd.<sup>116</sup> De kapitaalverstrekkers vragen uiteindelijk de rente waarbij ze hun rendement maximaliseren.<sup>117</sup> Mogelijk is dit een lagere rente dan waarbij een evenwicht tussen vraag en aanbod van leningen tot stand komt.<sup>118</sup> De vraag naar leningen is in dat geval groter dan het aanbod van leningen waardoor bepaalde ondernemingen geen financiering krijgen.<sup>119</sup>

Om te onderzoeken in hoeverre zzp'ers geconfronteerd worden met een gebrekkig werkende kapitaalmarkt moet onderzocht worden in hoeverre zzp'ers behoefte hebben aan een financiering en hoe vaak een daadwerkelijk verzoek tot financiering wordt afgewezen. Van der Meer stelt dat zzp'ers in beginsel vrij kansloos zijn op de gewone kapitaalmarkt maar dat zzp'ers tevens nauwelijks kapitaal nodig hebben om hun bedrijf te starten en draaiende te houden.<sup>120</sup> Dit laatste strookt met de opkomst van steeds meer 'nieuwe zzp'ers' die voornamelijk eigen arbeid aanbieden en maar in beperkte mate gebruik maken van eigen bedrijfsmiddelen waardoor de factor 'kapitaal' in hun onderneming van ondergeschikt belang is.<sup>121 122</sup>

---

<sup>113</sup> Tigelaar-Klootwijk 2013, p. 33.

<sup>114</sup> Tigelaar-Klootwijk 2013, p. 33.

<sup>115</sup> Tigelaar-Klootwijk 2013, p. 33.

<sup>116</sup> Stiglitz en Weiss 1981, p. 228-231.

<sup>117</sup> Tigelaar-Klootwijk 2013, p. 33.

<sup>118</sup> Tigelaar-Klootwijk 2013, p. 33.

<sup>119</sup> Kapitaalverstrekkers zijn tevens niet bereid om het aanbod van leningen te vergroten, terwijl bepaalde ondernemers wel bereid zijn om een hogere rente te betalen.

<sup>120</sup> Van der meer 2017, p. 185

<sup>121</sup> Stevens 2016, p. 2.

<sup>122</sup> In 2010 kon circa 60% van alle zzp'ers tot de nieuwe zzp'ers gerekend worden (SER 2010, p. 30). In 2017 is dit percentage hoogstwaarschijnlijk flink gestegen. Vergeten dient echter niet te worden dat er ondanks de grote toename van het aantal 'nieuwe' zzp'ers er nog steeds een substantieel aantal 'klassieke zzp'ers is.



Dat zzp'ers in beginsel een lage kapitaalbehoefte en daarmee samenhangende financieringsbehoefte hebben, blijkt ook uit de resultaten van een recent behoefteonderzoek naar de toegang tot financiering van de Kamer van Koophandel (hierna: KvK).<sup>123</sup> Uit voorgaand onderzoek volgt dat 21% van de zzp'ers behoefte had aan financiering gedurende 2015. Hiervan diende 27% uiteindelijk een of meer aanvragen in.<sup>124</sup> De financiering diende met name voor het aanschaffen van bedrijfsmiddelen of werkkapitaal.<sup>125</sup> Van de zzp'ers die uiteindelijk een of meer aanvragen voor financieringen deden, kreeg 66% van de zzp'ers te maken met een afwijzing van de bank of andere instelling. De belangrijkste redenen van afwijzingen waren, aldus de zzp'ers, het gebrek aan onderpand, een te lage solvabiliteit/omzet of te weinig opbrengsten voor de bank zelf.<sup>126</sup> Naast de zzp'ers die na indienen van de aanvraag werden afgewezen, werd 22% van de zzp'ers voor het indienen van de eigenlijke aanvraag al afgewezen door banken en andere financiële instellingen.<sup>127</sup> Uit voorgaande informatie kunnen twee belangrijke constatering worden gedaan: een groot deel van de zzp'ers lijkt een lage financieringsbehoefte te hebben, maar degenen die wel een financieringsbehoefte hebben komen erg moeilijk aan kapitaal. Geconcludeerd kan dus worden dat een selecte groep zzp'ers zeker kan worden geconfronteerd met een gebrekkig werkende kapitaalmarkt. De groep zzp'ers die bovendien geconfronteerd wordt met een gebrekkig werkende kapitaalmarkt zal naar alle waarschijnlijkheid vaker bestaan uit zzp'ers zonder onderpand, zzp'ers die nog geen ervaring hebben bij eerdere financieringen en zzp'ers die kleine financieringen aanvragen. Voorgaande elementen vergroten namelijk de afwijzingskans voor banken.<sup>128</sup>

### 2.3.3.3 Tussenconclusie

In deze paragraaf is onderzoek gedaan naar de tweede relevante vorm van marktfalen met betrekking tot dit onderzoek: onvolledige markten. Hierbij zijn zowel de onvolledige kapitaalmarkt als de onvolledige informatie met betrekking tot de kapitaalmarkt aan bod gekomen. Gebleken is dat een selecte groep zzp'ers geconfronteerd wordt met een gebrekkig

---

<sup>123</sup> De KvK heeft in de eerste helft van 2015 behoefteonderzoek gedaan naar de toegang tot financiering van mkb'ers en zzp'ers. Ondanks dat niet alle MKB-ondernemingen en zzp'ers hebben deelgenomen aan het onderzoek kunnen zowel voor zzp'ers als mkb'ers betrouwbare uitspraken worden gedaan, aldus het onderzoek (Van der Veen e.a. 2015, p. 5).

<sup>124</sup> Van der Veen e.a. 2015, p. 5.

<sup>125</sup> Van der Veen e.a. 2015, p. 5.

<sup>126</sup> Van der Veen e.a. 2015, p. 6.

<sup>127</sup> Van der Veen e.a. 2015, p. 24.

<sup>128</sup> Van der Veen e.a. 2015, p. 6 en 30.

werkende kapitaalmarkt. Vaak betreffen dit zzp'ers zonder onderpand, zzp'ers die nog geen ervaring hebben met eerdere financieringen en zzp'ers die kleine financieringen aanvragen. Waar het deze selecte groep zzp'ers betreft, acht ik het legitiem dat de overheid zich mengt in het marktproces en de heffing over het inkomen van deze groep zzp'ers anders vormgeeft dan de heffing over het inkomen van werknemers. Ten aanzien van de overige groep zzp'ers vormt een onvolledige kapitaalmarkt mijns inziens geen legitieme reden voor een afwijkende heffing ten opzichte van werknemers. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de laatste relevante vorm van marktfalen binnen dit onderzoek, namelijk de onvolledige informatie.

### **2.3.4 Onvolledige informatie**

Voor een goed werkende markt is het van belang dat alle informatie voor partijen beschikbaar is. Dit is echter zelden het geval aangezien vaak sprake is van asymmetrische informatie. Zodoende is in de vorige paragraaf het probleem van asymmetrische informatie met betrekking tot de kapitaalmarkt toegelicht. Onvolledige informatie heeft echter niet alleen betrekking op de kapitaalmarkt maar ook op de belastingheffing door de overheid.

Voor de belastingheffing geven zelfstandigen (waaronder zzp'ers) zelf hun inkomen op aan de belastingdienst terwijl het inkomen van werknemers in principe al bekend is via de werkgever.<sup>129</sup> Het inkomen dat zelfstandigen moeten opgeven, is het bruto-inkomen. Er is immers nog geen belasting over het winstinkomen ingehouden. Het opgeven van het bruto-inkomen vergroot de mogelijkheid voor zelfstandigen om het inkomen te sturen.<sup>130</sup> Zelfstandigen kunnen namelijk een deel van hun bruto-inkomen niet opgeven of privé kosten als zakelijke kosten opgeven.

Gebleken is dat zelfstandigen bij een hogere belastingdruk een grotere stimulans hebben om inkomen achter te houden.<sup>131</sup> Voorgaande kan op basis van de welvaartseconomische theorie een reden vormen voor de overheid om zelfstandigen lager te belasten.<sup>132</sup> Wanneer namelijk rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat zzp'ers inkomen verzwijgen, kan het welvaartsverlies worden verkleind. Het laatste is echter puur beschreven vanuit het oogpunt van economische efficiëntie. Door de onvolledigheid van informatie van de overheid met

---

<sup>129</sup> Van Vuuren 2012, p. 12.

<sup>130</sup> De Kam 2009, p. 1.

<sup>131</sup> Van Vuuren 2012, p. 12.

<sup>132</sup> Brewer, Saez en Shephard 2010, p. 120.

betrekking tot de winst van zelfstandigen is het namelijk niet meetbaar hoeveel inkomen niet wordt opgegeven bij bepaalde belastingdrukpercentages waardoor niet precies kan worden vastgesteld of het welvaartsverlies als gevolg van inkomensverzwijging ook daadwerkelijk wordt verkleind ingeval de belastingtarieven voor zelfstandigen worden verlaagd.

Hoewel het punt van inkomensverzwijging vanuit welvaartseconomisch perspectief wel zou kunnen worden meegenomen in de belastingheffing van zzp'ers, wordt in er in dit onderzoek geen aandacht meer aan besteed. Afgezien van het verlagen van belastingtarieven kan de overheid namelijk ook op andere manieren voorkomen dat zelfstandigen inkomen verzwijgen. Dat zou mijn voorkeur hebben. Kamerling en Pheijffer hebben bijvoorbeeld aangetoond dat de kans om gecontroleerd te worden en boetes een grote rol spelen bij de keuze om al dan niet inkomen te verzwijgen.<sup>133</sup> Zolang de boete voor inkomensverzwijging echter lager is dan het voordeel dat wordt behaald met inkomensverzwijging, blijft het probleem van inkomensverzwijging in principe bestaan. Om inkomensverzwijging derhalve effectief te bestrijden, dient mijns inziens de boete altijd hoger te zijn dan het voordeel dat kan worden behaald met inkomensverzwijging. Daarnaast dient de Belastingdienst ook adequaat controles uit te voeren. Hoewel laatste gepaard gaat met kosten, acht ik deze kosten altijd nog lager dan de kosten van een algehele belastingverlaging voor ondernemers. Het bestrijden van inkomensverzwijging middels de belastingheffing van zzp'ers wordt dan ook niet verder onderzocht in deze scriptie.

## **2.4 Verstoringen door overheidshandelen**

In de voorgaande paragraaf is onderzocht welke vormen van marktfalen een reden kunnen vormen voor de overheid om in te grijpen waar het betreft de belastingheffing bij zzp'ers. Naast marktfalen kan de overheid echter ook reden hebben tot ingrijpen indien sprake is van verstoringen door overheidshandelen. Zoals in paragraaf 2.2 is toegelicht, moet de overheid voor de belastingheffing gebruik maken van belastingen die afhangen van het economisch gedrag (en het hieruit volgende inkomen- en consumptiepatroon). Een belastingheffing op basis van inkomen leidt echter in tegenstelling tot een belastingheffing op basis van persoonlijke kenmerken (een geïndividualiseerde lumpsumbelasting) tot gedragsreacties/verstoringen. Zodoende treden er ook verstoringen op bij de belastingheffing van IB-ondernemers.

---

<sup>133</sup> Kamerling en Pheijffer 1999, p. 31.

De overheid heeft er bij de IB-ondernemer (waaronder de zzp'er) voor gekozen zowel het arbeids- als het kapitaalinkomen in box 1 te belasten (zie uitgebreider hoofdstuk 3). Uit het winstinkomen moeten echter, in tegenstelling tot het looninkomen van werknemers, nog verschillende uitgaven worden gedaan. Zo moet een deel van de winst worden aangesproken voor reserveringen ter financiering van de continuïteit en groei van de onderneming<sup>134</sup> (hierbij gaat het bijvoorbeeld om het vervangen van bedrijfsmiddelen). Daarnaast dienen ondernemers zichzelf tevens te verzekeren voor de risico's van arbeidsongeschiktheid, ziekte en werkloosheid. Hoewel ondernemers de premies voor arbeidsongeschiktheids- en ziekte op basis van art. 3.124 lid 1 onderdeel c Wet IB 2001 in aftrek mogen brengen, krijgen ze niet alle kosten gecompenseerd waardoor een deel van deze kosten derhalve uit het winstinkomen dient te worden voldaan.

Ondanks het winstinkomen naast de consumptiefunctie aldus ook een investerings- en reserveringsfunctie heeft, belast de overheid het volledige winstinkomen in box 1. Hiermee wordt derhalve geen recht gedaan aan de verschillende functies van het winstinkomen waardoor de overheid verstoort door middel van zijn belastingheffing (ondernemers zullen bijvoorbeeld minder snel investeren).<sup>135</sup> Ik acht het legitiem als de overheid voor voorgaande verstoringen een oplossing in de belastingwetgeving biedt. Opgemerkt dient wel te worden dat onder de IB-ondernemers zich een groot aantal zzp'ers bevindt die voor hun werkzaamheden slechts in beperkte mate gebruik maken van eigen bedrijfsmiddelen.<sup>136</sup> Bij die groep zzp'ers is de factor kapitaal derhalve van ondergeschikt belang en wordt het winstinkomen weinig tot niet aangesproken voor het treffen van investeringen/reserveringen ter financiering van de continuïteit van de onderneming.<sup>137</sup> De overheid verstoort door het belasten van het volledige winstinkomen in box 1 dan ook in mindere mate de keuzes van deze groep ondernemers. Hiermee dient mijns inziens rekening te worden gehouden bij overheidsingrijpen. In hoofdstuk 4 wordt (onder andere) onderzocht in hoeverre dat middels de huidige fiscale faciliteiten gebeurt.

---

<sup>134</sup> Bijlage 1 bij het belastingplan 2010, (vervolg) notitie fiscaal bevorderen ondernemerschap, p. 4.

<sup>135</sup> Essers 2011, p. 2.

<sup>136</sup> Stevens 2016, p. 2.

<sup>137</sup> Stevens 2016, p. 2.

## 2.5 Overheidsfalen

In de voorgaande paragrafen zijn marktfalen en verstoringen als gevolg van overheidshandelen onderzocht waar het gaat om zzp-schap. Hieruit is gebleken dat overheidsingrijpen onder omstandigheden legitiem kan zijn. Ondanks dat overheidsingrijpen legitiem kan zijn, moet de overheid zich evenwel afvragen of zij het beter kan. Overheidsingrijpen kan namelijk leiden tot overheidsfalen. In dat geval is het nog maar de vraag of overheidsingrijpen wenselijk is. Stiglitz noemt vier belangrijke oorzaken voor overheidsfalen: beperkte informatie, beperkte controle over reacties uit de markt, beperkte controle over bureaucratie en beperkingen opgelegd door politieke processen.<sup>138</sup> Voorgaande vier oorzaken van overheidsfalen dienen gedurende het onderzoek (in mindere of meerdere mate) meegenomen te worden bij de vraag of overheidsingrijpen/ het verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zzp'ers wenselijk is. Naast de vraag of de overheid het beter kan, dient (gedurende het onderzoek) ook beoordeeld te worden of de overheid het ook daadwerkelijk beter doet via de huidige regelgeving (zie hoofdstuk 4 hierover).

## 2.6 Conclusie/ samenvatting

De overheid mengt zich door middel van diverse fiscale faciliteiten in het marktproces. Om de rol van de overheid te analyseren, is in dit onderzoek aangesloten bij de theorie van de welvaartseconomie. De theorie van de welvaartseconomie is gebaseerd op twee welvaartstheorema en legt het primaat bij de markt. Op basis van het eerste welvaartstheorema wordt er altijd een pareto-efficiënte marktuitskomst behaald indien sprake is van perfecte concurrentie op de markt en tevens 'alle' informatie en markten beschikbaar zijn.<sup>139</sup> Omdat een pareto-efficiënte marktuitskomst - ook wel de marktuitskomst waarbij niemand erop vooruit kan gaan zonder dat iemand anders erop achteruit gaat - niet per definitie rechtvaardig is, kan de overheid door middel van belastingen herverdelen waardoor alsnog een rechtvaardige verdeling ontstaat. Of de marktuitskomst na herverdeling ook pareto-efficiënt is, hangt volgens het tweede welvaartstheorema af van het feit of voor de belastingheffing geïndividualiseerde lumpsumbelastingen of subsidies zijn gebruikt. Slechts wanneer dat het geval is, is de marktuitskomst na herverdeling ook nog pareto-efficiënt.

---

<sup>138</sup> Zie voor een toelichting op de oorzaken van overheidsfalen Stiglitz 2000, p. 9-10.

<sup>139</sup> Rosen en Gayer 2010, p. 42-46.

Doordat de overheid in de werkelijkheid echter niet over de informatie beschikt om een geïndividualiseerde lumpsumbelasting te gebruiken, moet de overheid indien ze toch wil herverdelen, gebruik maken van een second-best-oplossing: een belastingheffing op basis van individueel inkomen. Een belastingheffing op basis van inkomen leidt echter in tegenstelling tot een belastingheffing op basis van persoonlijke kenmerken (een geïndividualiseerde lumpsumbelasting) tot een gedragsreactie wat een welvaartsverlies met zich kan meebrengen. Naast het welvaartsverlies als gevolg van herverdeling, kan marktfalen (in dat geval wordt niet voldaan aan de voorwaarden van het eerste welvaartstheorema) ook een welvaartsverlies met zich meebrengen. Er zijn verschillende vormen van marktfalen, die ieder een legitieme reden kunnen vormen voor de overheid om in te grijpen in het marktproces. Binnen dit onderzoek zijn met name de externe effecten, onvolledige markten en onvolledige informatie, relevant.

Om te onderzoeken in hoeverre positieve externe effecten een legitieme reden vormen voor de overheid om in te grijpen in het marktproces, zijn in paragraaf 2.3.2 drie mogelijke positieve externe effecten onderzocht: innovatie, flexibiliteit en werkgelegenheid. Op basis hiervan ben ik tot de conclusie gekomen dat slechts een klein deel van de zzp'ers innovatief is en dat maar een beperkte groep personen via zzp-schap werkgelegenheid creëert. Waar het deze selecte groep zzp'ers betreft, acht ik het legitiem dat de overheid zich mengt in het marktproces en de heffing over het inkomen van deze groep zzp'ers anders vormgeeft dan de heffing over het inkomen van werknemers. Ten aanzien van de overige groep zzp'ers vormen innovatie en werkgelegenheid mijns inziens geen legitieme reden voor een afwijkende heffing ten opzichte van werknemers. Flexibiliteit vormt mijns inziens eveneens geen reden tot overheidsingrijpen aangezien de voordelen van flexibiliteit niet uniek zijn voor zzp'ers maar ook gelden voor andere vormen van flexibele arbeid, zoals detachering, tijdelijke contracten en uitzendwerk.<sup>140</sup>

Met betrekking tot onvolledige markten is in paragraaf 2.3.3, middels een behoefte-onderzoek naar financieringen, geanalyseerd in hoeverre zzp'ers geconfronteerd worden met een gebrekkig werkende kapitaalmarkt. Hieruit is gebleken dat een selecte groep zzp'ers – vaak zzp'ers zonder onderpand, zzp'ers die nog geen ervaring hebben bij eerdere financieringen en zzp'ers die kleine financieringen aanvragen - geconfronteerd worden met een gebrekkig

---

<sup>140</sup> CPB 2015, p. 16.

werkende kapitaalmarkt. Waar het deze selecte groep zzp'ers betreft, acht ik het legitiem dat de overheid zich mengt in het heffingsproces en de heffing over het inkomen van die zzp'ers anders vormgeeft dan de heffing over het inkomen van werknemers. Ten aanzien van de overige groep zzp'ers vormt een onvolledige kapitaalmarkt mijns inziens geen legitieme reden voor een afwijkende heffing ten opzichte werknemers.

In paragraaf 2.4 is vervolgens onderzocht welke elementen in de belastingwetgeving verstoringen veroorzaken waar het de belastingheffing rond zzp'ers betreft. Gebleken is dat het winstinkomen, in tegenstelling tot het looninkomen, naast een consumptiefunctie ook een investerings- en reserveringsfunctie heeft. Doordat de overheid er echter voor heeft gekozen om zowel het arbeids- als het winstinkomen van een IB-ondernemer (waaronder een zzp'er) in box 1 belasten, wordt geen recht gedaan aan deze verschillende functies en verstoort de overheid door middel van zijn belastingheffing. Op basis hiervan acht ik het legitiem als de overheid hiervoor in de belastingwetgeving een oplossing biedt. Wanneer het echter ondernemers/ zzp'ers betreft die in geringe mate of geen gebruik maken van kapitaal en derhalve geen reserveringen en investeringen hoeven treffen, acht ik overheidsingrijpen niet legitiem.

Nu in dit hoofdstuk is toegelicht wat de theorie van de welvaartseconomie ons leert over belastingheffing (deelvraag 1) en in welke situaties de markt faalt bij zzp-schap (deelvraag 2)/ welke verstoringen optreden bij zzp-schap als gevolg van overheidshandelen (deelvraag 3), wordt in het volgende hoofdstuk de fiscale behandeling van de werknemer en zzp'er besproken. Hierbij wordt specifiek ingegaan op de fiscale faciliteiten die de wetgever als gevolg van marktfalen voor zzp'ers in het leven heeft geroepen, oftewel hoe de overheid zich heeft gemengd in het marktproces.

## **3. Fiscale behandeling werknemer en zzp'er**

### **3.1 Inleiding**

In het vorige hoofdstuk is aandacht besteed aan de vraag of de overheid zou moeten ingrijpen bij de belastingheffing van zzp'ers. Gebleken is dat de overheid op basis van marktfalen en verstoringen als gevolg van overheidshandelen legitieme redenen heeft om in te grijpen in het marktproces. In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe de overheid zich heeft gemengd in het marktproces. Hiertoe wordt in paragraaf 3.2 en 3.3 allereerst toegelicht hoe de belastingheffing van werknemers en zzp'ers verloopt, wat samen tot een antwoord op deelvraag 4 leidt: *“hoe wordt het inkomen van werknemers en zzp'ers belast?”*. Hierop volgend wordt in paragraaf 3.4 ingegaan op de fiscale faciliteiten die de wetgever als gevolg van marktfalen en verstoringen door overheidshandelen voor het winstinkomen van zzp'ers in het leven heeft geroepen (deelvraag 5). Tevens wordt door middel van cijfermatige berekeningen het effect van de fiscale faciliteiten op de lastendruk geanalyseerd, waarmee antwoord wordt gegeven op deelvraag 6 (paragraaf 3.5). Het hoofdstuk wordt in paragraaf 3.6 afgesloten met een conclusie/ samenvatting.

### **3.2 Belastingheffing werknemer**

#### **3.2.1 Inleiding**

In deze paragraaf wordt ingegaan op de belastingheffing van een werknemer. Werknemers ontvangen voor hun geleverde arbeid een vergoeding in de vorm van loon (het arbeidsinkomen). Over dit loon verminderd met een eventuele reisaftrek (ook wel het belastbare loon) zijn werknemers zowel loonbelasting als inkomstenbelasting in box 1 verschuldigd, waarbij de loonbelasting een voorheffing op de inkomstenbelasting is. Om de loonbelasting voor zo veel mogelijk werknemers als eindheffing te laten gelden, is de bron 'belastbaar loon' uit box 1 van de inkomstenbelasting op de loonbelasting afgestemd. Zodoende komen het loonbegrip en de tariefstructuur van de inkomsten- en loonbelasting grotendeels met elkaar overeen. In paragraaf 3.2.2 wordt allereerst ingegaan op het loonbegrip van de inkomsten- en loonbelasting. Hierop volgend wordt in paragraaf 3.2.3 een toelichting gegeven op de tariefstructuur van de inkomsten- en loonbelasting. Tot slot wordt in paragraaf 3.2.4 ingegaan op de heffingskorting waarmee het te betalen bedrag aan belasting van werknemers (en zzp'ers), afhankelijk van de persoonlijke situatie, wordt verminderd.



### 3.2.2 Loonbegrip

Het loonbegrip van de inkomstenbelasting is afgestemd op het loonbegrip van de loonbelasting. Zodoende verwijst de Wet IB 2001 via de koppelbepaling uit art. 3.81 Wet IB 2001 voor het loonbegrip naar de wettelijke bepalingen van de Wet LB 1964 en kent het geen eigen loonbegrip. Wat voor de loonbelasting als loon moet worden aangemerkt, is vastgelegd in art. 10 lid 1 Wet LB 1964. Op basis van art. 10 lid 1 Wet LB 1964 is “loon, al hetgeen uit een dienstbetrekking of een vroegere dienstbetrekking wordt genoten, daaronder mede begrepen hetgeen wordt vergoed of verstrekt in het kader van de dienstbetrekking”.<sup>141</sup> Uit voorgaande definitie blijkt dat de dienstbetrekking centraal staat bij het loonbegrip: “de dienstbetrekking is de bron van het loon, zodat het verrichten van arbeid niet noodzakelijk is”.<sup>142</sup> Zodoende omvat het loon ook de voordelen die een werknemer dankzij de dienstbetrekking geniet en niet zozeer door het daadwerkelijk verrichten van arbeid; hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de schadeloosstelling bij ontslag.<sup>143</sup> Uit de woorden “al hetgeen” uit art. 10 lid 1 Wet LB 1964 blijkt dat het loonbegrip van de loonbelasting zeer breed is en het niet uitmaakt in welke vorm het loon wordt verkregen. Zowel loonbetalingen in geld als loonbetalingen in natura vallen onder het loonbegrip.<sup>144</sup> Ook aanspraken – dit zijn rechten om na verloop van tijd of onder een voorwaarde een of meer uitkeringen of verstrekkingen te ontvangen – behoren tot het loon indien ze van de werkgever zijn verkregen.<sup>145</sup>

Hoewel de inkomstenbelasting door middel van de koppelbepaling uit art. 3.81 Wet IB 2001 aansluit bij het loonbegrip van de loonbelasting, betekent dit niet dat het heffingsobject ‘loon’ voor de inkomstenbelasting en loonbelasting exact overeenkomen.<sup>146</sup> De Wet IB 2001 kent namelijk een aantal uitbreidingen en beperkingen ten aanzien van het loonbegrip van de loonbelasting. Zo worden bijvoorbeeld fooien boven een bepaalde norm in de inkomstenbelasting wel tot het loon gerekend<sup>147</sup> terwijl eindheffingsbestanddelen uit de loonbelasting voor de inkomstenbelasting expliciet niet onder het loonbegrip vallen.<sup>148</sup>

---

<sup>141</sup> Art. 10 lid 1 Wet LB 1964.

<sup>142</sup> Heithuis, Kavelaars en Schuver 2014, p. 299.

<sup>143</sup> Heithuis, Kavelaars en Schuver 2014, p. 299.

<sup>144</sup> Heithuis, Kavelaars en Schuver 2014, p. 299.

<sup>145</sup> Stevens 2014, p. 127-128.

<sup>146</sup> Heithuis, Kavelaars en Schuver 2014, p. 314.

<sup>147</sup> Art. 3.81 Wet IB 2001. Zie voor andere uitbreidingen op het loonbegrip art. 3.82 Wet IB 2001.

<sup>148</sup> Art. 3.84 Wet IB 2001.

### 3.2.3 Tariefstructuur inkomstenbelasting/ loonbelasting

Naast het loonbegrip zijn ook de tarieven van de loonbelasting en box 1 van de inkomstenbelasting op elkaar afgestemd. Zowel de tariefstructuur van box 1 van de inkomstenbelasting als de tariefstructuur van de loonbelasting bestaan uit vier inkomensschijven met een telkens oplopend belastingpercentage.<sup>149</sup> Door het progressieve verloop van de vier inkomensschijven stijgt zowel het marginale als gemiddelde tarief naarmate een persoon meer verdient (zie tabel 1 kolom twee: ‘percentage belasting’).

Tabel 2: Belastingpercentages inkomstenbelasting box 1.<sup>150</sup>

Belastbaar inkomen uit werk en woning		Percentage Belasting	Belasting incl. Premies volksverzekeringen	
Meer dan	Niet meer dan		Tot AOW-leeftijd	Vanaf AOW-leeftijd
-	€19.922	8,40%	36,55%	18,65%
€19.922	€33.175	12,25%	40,40%	22,50%
€33.175	€66.421	40,40%	40,40%	40,40%
€66.421	-	52,00%	52,00%	52,00%

De belastingpercentages van tabel 1 kolom 2 worden in de praktijk echter nauwelijks toegepast. Dit komt doordat de heffing van de inkomstenbelasting/ loonbelasting en de premies volksverzekeringen sinds 1990 zijn geïntegreerd tot een gecombineerde heffing.<sup>151</sup> Dit betekent dat over de eerste twee inkomensschijven naast de inkomstenbelasting/ loonbelasting eveneens premies volksverzekeringen zijn verschuldigd. Het tarief van de eerste en de tweede schijf (in 2017: 8,9% respectievelijk 13,15%) worden derhalve aangevuld met een percentage voor de premies volksverzekeringen, wat tot een gecombineerd tarief van 36,55% in schijf 1 en een gecombineerd tarief van 40,40% in schijf 2 leidt (zie tabel 1 kolom 3).<sup>152</sup> De inkomstenbelasting/ loonbelasting-tarieven van schijf drie en vier worden niet vermeerderd met een premietarief aangezien de maximumpremiegrens is gesteld op de bovengrens van de tweede schijf.<sup>153</sup>

<sup>149</sup> Vergelijk art. 20a Wet LB 1964 met art. 2.10 Wet IB 2001 en zie tabel 1 kolom 2.

<sup>150</sup> Stevens en Lejour 2016, p. 192.

<sup>151</sup> Albrechtse, Cursus Belastingrecht IB.2.3.2.B.b1 Algemeen, Deventer: Kluwer (digitale editie).

<sup>152</sup> Albrechtse, Cursus Belastingrecht IB.2.3.2.B.b1 Algemeen, Deventer: Kluwer (digitale editie).

<sup>153</sup> Albrechtse, Cursus Belastingrecht IB.2.3.2.B.b1 Algemeen, Deventer: Kluwer (digitale editie).

Tevens wordt niet elke persoon tegen het gecombineerde tarief belast. Zo geldt het gecombineerde tarief alleen voor personen die ook daadwerkelijk verzekerd zijn voor de volksverzekeringen; in de regel zijn dit de binnenlands belastingplichtigen.<sup>154</sup> Indien een persoon niet verzekerd is voor de volksverzekeringen wordt hij/zij belast op basis van het enkelvoudige inkomstenbelasting/ loonbelasting tarief (zie tabel 1 kolom 2). Daarnaast geldt voor sommigen een lager gecombineerd tarief. De premies volksverzekeringen bestaan voor 2017 namelijk voor 17,90% uit een AOW-premie, voor 0,10% uit een Anw-premie en voor 9,65% uit een Wlz-premie.<sup>155</sup> Wanneer iemand de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt, is hij niet meer verzekerd voor de AOW en hoeft hij/zij ook geen premie meer te betalen waardoor voor hen een lager gecombineerd tarief inkomstenbelasting/ loonbelasting en premies volksverzekeringen geldt (zie tabel 1 kolom 3).<sup>156 157</sup>

### 3.2.4 Heffingskorting

Nadat het verschuldigde bedrag aan inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen is berekend, wordt het te betalen bedrag nog verminderd met de heffingskorting. De heffingskorting bestaat uit diverse elementen<sup>158</sup> welke in zijn geheel de standaardheffingskorting wordt genoemd.<sup>159</sup> De heffingskortingen hebben een verlaging van de effectieve belastingdruk tot gevolg en gelden zowel voor werknemers als zzp'ers.<sup>160</sup> De mate waarin op de afzonderlijke elementen aanspraak kan worden gemaakt, is in beginsel afhankelijk van zowel de belasting- en premieplicht als van de voor de desbetreffende elementen gestelde voorwaarden.<sup>161</sup> In deze scriptie wordt alleen het effect van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting meegenomen bij de berekening van het verschil in lastendruk tussen zzp'ers en werknemers (zie paragraaf 3.5).

---

<sup>154</sup> Albregtse, Cursus Belastingrecht IB.2.3.2.B.b1 Algemeen, Deventer: Kluwer (digitale editie).

<sup>155</sup> Albregtse, Cursus Belastingrecht IB.2.3.2.B.b1 Algemeen, Deventer: Kluwer (digitale editie).

<sup>156</sup> Albregtse, Cursus Belastingrecht IB.2.3.2.B.b1 Algemeen, Deventer: Kluwer (digitale editie).

<sup>157</sup> Tevens is sinds 2010 een bekorting van de tweede schijf doorgevoerd voor personen die zijn geboren in of na 1946. Hierop wordt verder niet ingegaan in deze paragraaf.

<sup>158</sup> De standaardheffingskorting is het gezamenlijke bedrag van de algemene heffingskorting, de arbeidskorting, de werkbonus, de inkomensafhankelijke combinatiekorting, de jonggehandicaptenkorting, de ouderenkorting, de alleenstaande ouderenkorting en de korting voor groene beleggingen (art. 8.2 Wet IB 2001).

<sup>159</sup> Art. 8.2 Wet IB 2001.

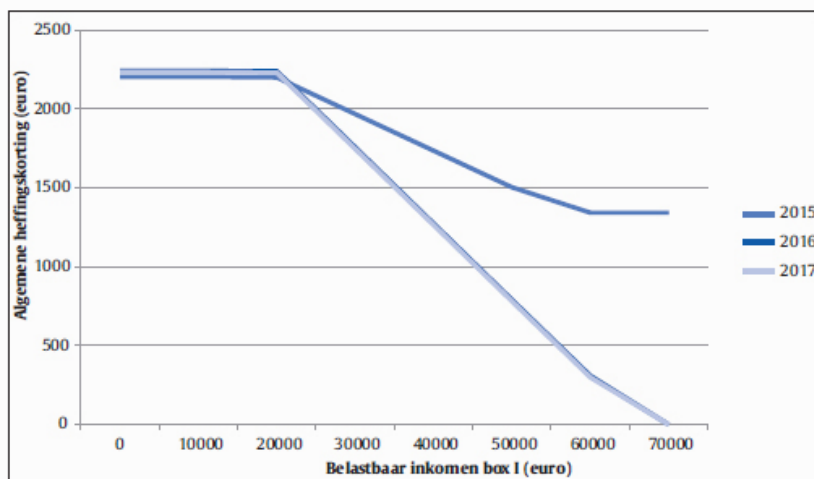
<sup>160</sup> De heffingskorting geldt tevens voor resultaatgenieters. Op resultaatgenieters wordt in deze scriptie echter niet verder ingegaan.

<sup>161</sup> Heithuis, Kavelaars, Schuver 2014, p. 822.

### *Algemene heffingskorting*

De algemene heffingskorting is een korting die voor elke belastingplichtige (van de Wet IB 2001) geldt.<sup>162</sup> Zowel de werknemer als de zzp'er hebben derhalve recht op deze korting. De omvang van de algemene heffingskorting is sinds 2014 inkomensafhankelijk.<sup>163</sup> Bij een belastbaar inkomen uit werk en woning (box 1) van maximaal €19.982, bedraagt de algemene heffingskorting €2.254 in 2017.<sup>164</sup> Naarmate het belastbaar inkomen uit werk en woning hoger is dan €19.982, wordt de algemene heffingskorting van €2.254 verminderd met 4,787% van het bedrag dat €19.982 te boven gaat.<sup>165</sup> Bij een inkomen ter grootte van €67.067 is de algemene heffingskorting derhalve nihil. Het verloop van de algemene heffingskorting is in onderstaande grafiek weergegeven.

Grafiek 2: verloop algemene heffingskorting in 2015-2017.<sup>166</sup>



### *Arbeidskorting*

De arbeidskorting geldt voor personen die inkomsten uit tegenwoordige arbeid genieten.<sup>167</sup> Inkomsten uit tegenwoordige arbeid is een verzamelnaam voor looninkomen, winst uit onderneming of resultaat uit overige werkzaamheden. De arbeidskorting geldt derhalve zowel voor werknemers als zzp'ers (en resultaatgenieters).<sup>168</sup> De arbeidskorting wordt berekend over het gezamenlijke bedrag van voorgaande inkomsten.<sup>169</sup> Indien een persoon bijvoorbeeld

<sup>162</sup> Van Kempen, Cursus Belastingrecht IB.8.2.0, Deventer: Kluwer (Digitale editie).

<sup>163</sup> Van Kempen, Cursus Belastingrecht IB.8.2.0, Deventer: Kluwer (Digitale editie).

<sup>164</sup> Van Kempen, Cursus Belastingrecht IB.8.2.0, Deventer: Kluwer (Digitale editie).

<sup>165</sup> Van Kempen, Cursus Belastingrecht IB.8.2.0, Deventer: Kluwer (Digitale editie).

<sup>166</sup> Stevens en Lejour 2016, p. 304.

<sup>167</sup> Stevens en Lejour 2016, p. 305.

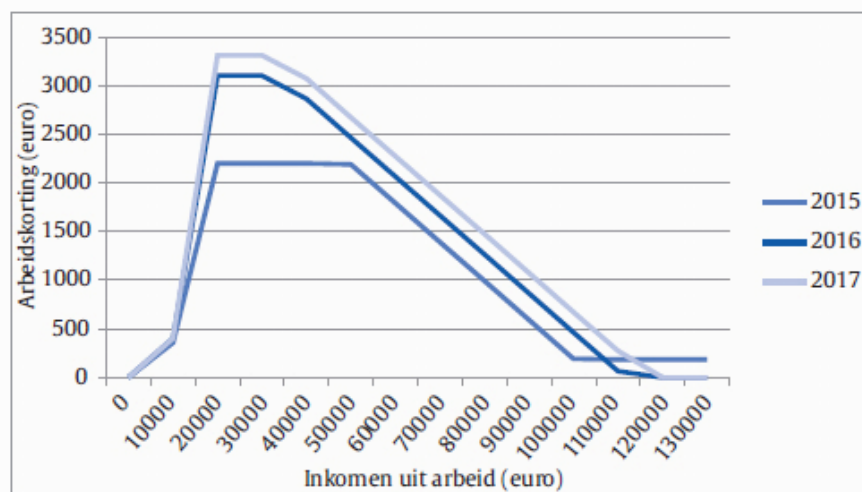
<sup>168</sup> Stevens en Lejour 2016, p. 305.

<sup>169</sup> Stevens en Lejour 2016, p. 305.

zowel werknemer als zzp'er is dan moeten beide inkomsten bij elkaar worden opgeteld voor de berekening van de omvang van de arbeidskorting.

De arbeidskorting is eveneens als de algemene heffingskorting inkomensafhankelijk. In 2017 bedraagt de arbeidskorting 1,772% van het inkomen tot €9.309, wat neerkomt op een maximale arbeidskorting van €165.<sup>170</sup> Is het inkomen hoger dan €9.309, dan bedraagt de arbeidskorting €165, vermeerderd met 28,327% van het arbeidsinkomen voor zover dat meer bedraagt dan €9.309, met een maximum van €3.223.<sup>171</sup> Met de knik van de arbeidskorting van 1,772% naar 28,317% vanaf een inkomensniveau van €9.309 beoogt de wetgever mensen met een uitkering te prikkelen om te gaan werken.<sup>172</sup> Wanneer het inkomen hoger is dan €32.444 wordt de maximale arbeidskorting van €3.223 verminderd met 3,6% van het arbeidsinkomen van €32.444<sup>173</sup>, waardoor de arbeidskorting vanaf een inkomen van €111.972, nihil is.<sup>174</sup> Het verloop van de arbeidskorting is in onderstaande grafiek weergegeven.

Grafiek 3: verloop arbeidskorting in 2015-2017<sup>175</sup>



<sup>170</sup> Art. 8.11 lid 2 sub a Wet IB 2001.

<sup>171</sup> Art. 8.11 lid 2 sub b Wet IB 2001.

<sup>172</sup> Van Kempen, Cursus Belastingrecht IB.8.2.0, Deventer: Kluwer (Digitale editie).

<sup>173</sup> Art. 8.11 lid 2 sub c Wet IB 2001.

<sup>174</sup> Van Kempen, Cursus Belastingrecht IB.8.2.0, Deventer: Kluwer (Digitale editie).

<sup>175</sup> Stevens en Lejour 2016, p. 306.

### 3.3 Belastingheffing zzp'er

#### 3.3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op de belastingheffing van zzp'ers. Zzp'ers genieten voor hun geleverde arbeid en/ of kapitaal een winstinkomen. Dit winstinkomen, verminderd met de ondernemersaftrek en de MKB-winstvrijstelling, resulteert in de belastbare winst uit onderneming, dat net als het belastbare loon van werknemers wordt belast tegen het gecombineerde tarief van de inkomstenbelasting en de premies volksverzekeringen.<sup>176</sup> In paragraaf 3.3.2 wordt allereerst ingegaan op de vaststelling van het winstinkomen. Hierop volgend wordt in paragraaf 3.3.3 ingegaan op de vaststelling van de belastbare winst uit onderneming.

#### 3.3.2 Totaal- en jaarwinst

Voor de fiscale winstbepaling/ de vaststelling van het winstinkomen zijn twee verschillende winstbegrippen van belang: de totaalwinst (art. 3.8 Wet IB 2001) en de jaarwinst (3.25 Wet IB 2001). “De totaalwinst is het in euro's uitgedrukte bedrag dat over de gehele duur van de onderneming of het vrije beroep wordt behaald. Het omvat de gezamenlijke voordelen die – onder welke naam en in welke vorm dan ook – worden verkregen uit de onderneming”.<sup>177</sup> Om vast te kunnen stellen of voordelen (het saldo van opbrengsten en kosten) worden verkregen uit de onderneming is het van groot belang of de activa en passiva waarmee de voordelen samenhangen, al dan niet behoren tot het ondernemingsvermogen.<sup>178</sup> Sommige vermogensbestanddelen behoren van nature tot het privévermogen of het ondernemingsvermogen terwijl andere vermogensbestanddelen keuzevermogen vormen.<sup>179</sup> <sup>180</sup> De voordelen die voortkomen uit vermogensbestanddelen die behoren tot het ondernemingsvermogen vallen onder de totaalwinst van een onderneming.

Hoewel de totaalwinst van een onderneming gelijk is aan de opbrengsten van de onderneming minus de ondernemingskosten gedurende het bestaan van de onderneming wordt de totaalwinst fiscaaltechnisch bepaald aan de hand van een vermogensvergelijking.<sup>181</sup> Volgens

---

<sup>176</sup> Art. 3.2 Wet IB 2001.

<sup>177</sup> Stevens en Lejour 2016, p. 202.

<sup>178</sup> Stevens en Lejour 2016, p. 204.

<sup>179</sup> Stevens en Lejour 2016, p. 205.

<sup>180</sup> In het laatste geval kan de zzp'er binnen de redelijkheid der grenzen zelf kiezen om het vermogensbestanddeel tot privévermogen of ondernemingsvermogen te kwalificeren.

<sup>181</sup> Stevens en Lejour 2016, p. 206 en Heithuis, Kavelaars en Schuver 2014, p. 106.

deze vermogensvergelijking is de totaalwinst gelijk aan het verschil tussen het eind- en beginvermogen van de onderneming, verhoogd met de privéonttrekkingen tijdens het zpp-schap en verminderd met de kapitaalstortingen gedurende het zpp-schap.<sup>182 183</sup> De totaalwinst die uit deze vermogensvergelijking voortkomt, moet echter nog wel gecorrigeerd worden voor inbreuken die de wet op de totaalwinst maakt: objectieve vrijstellingen, aftrekbeperkingen etc.<sup>184 185</sup>

Omdat de belastingheffing op grond van art. 2.3 Wet IB 2001 plaatsvindt per kalenderjaar – de overheid moet immers ook jaar voor jaar haar uitgaven dekken - moet de totaalwinst worden toegewezen aan verschillende kalenderjaren.<sup>186</sup> Doordat het totaalwinstbegrip echter geen criteria biedt voor de wijze waarop de totaalwinst kan worden toegewezen aan verschillende jaren bestaat naast het totaalwinstbegrip ook nog het jaarwinstbegrip uit art. 3.25 Wet IB 2001. Op basis van art. 3.25 Wet IB 2001 gebeurt de vaststelling van de jaarwinst op grond van “goed koopmansgebruik, met inachtneming van een bestendige gedragslijn welke onafhankelijk is van de vermoedelijke uitkomst en welke slechts gewijzigd kan worden indien goed koopmansgebruik dit rechtvaardigt”.<sup>187</sup> Het begrip goed koopmansgebruik is niet vastgelegd in de wet maar heeft invulling gekregen in de jurisprudentie.<sup>188</sup>

### **3.3.3 Winst uit onderneming**

Wanneer de (jaar)winst is vastgesteld, wordt op grond van art. 3.2 Wet IB 2001 de ondernemersaftrek in mindering gebracht op de winst. De ondernemersaftrek bestaat uit de zelfstandigenaftrek, aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk, meewerkaftrek, startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid en een stakingsaftrek. Deze vijf tal faciliteiten zijn naar hun aard

---

<sup>182</sup> Heithuis, Kavelaars en Schuver 2014, p. 106.

<sup>183</sup> “De bepalende waarde bij inbreng en onttrekking van vermogensbestanddelen en bij staking van de onderneming is de waarde in het economische verkeer. Die waarde wordt bepaald door de prijs die een onafhankelijke derde voor de ingebrachte of onttrokken vermogensbestanddelen zou hebben betaald.” (Stevens en Lejour 2016, p. 207).

<sup>184</sup> Heithuis, Kavelaars en Schuver 2014, p. 106.

<sup>185</sup> De belangrijkste inbreuken zijn de objectieve vrijstellingen (art. 3.11 – 3.13 Wet IB 2001), de aftrekbeperkingen inzake gemengde kosten (art. 3.14 – 3.20 Wet IB 2001), de bepaling inzake bonusaandelen van beleggingsinstellingen (art. 3.21 Wet IB 2001), de forfaitaire winstbepalingen voor zeescheepvaartondernemingen (art. 3.22 – 3.24 Wet IB 2001), de investeringsaftrek (art. 3.40 – 3.52 Wet IB 2001), de doorschuifregelingen (bijv. art. 3.63 en 3.65 Wet IB 2001) en de verliesverrekening (art. 3.148- 3.153 Wet IB 2001). Voorgaande inbreuken worden niet verder besproken in deze scriptie.

<sup>186</sup> Heithuis, Kavelaars en Schuver 2014, p. 104-105.

<sup>187</sup> Art. 3.25 Wet IB 2001.

<sup>188</sup> Goed koopmansgebruik wordt niet verder uitgewerkt in deze scriptie. Zie voor een toelichting bijvoorbeeld Heithuis, Kavelaars en Schuver 2014, p. 159-162.

zeer verschillend van elkaar en verminderen allemaal de winst en dus de te betalen belasting. In dit onderzoek wordt alleen de zelfstandigenaftrek geanalyseerd (zie paragraaf 1.3). De zelfstandigenaftrek is een nominaal bedrag van €7.280 dat zzp'ers (en andere IB-ondernemers) onder voorwaarden mogen aftrekken van de winst. De zelfstandigenaftrek wordt verhoogd met een bedrag van €2.123 indien sprake is van een startende ondernemer. Een startende ondernemer is een ondernemer die een of meer van de vijf voorgaande jaren geen ondernemer was en daarbij in die periode niet meer dan tweemaal de zelfstandigenaftrek heeft genoten.<sup>189 190</sup>

Nadat de winst is verminderd met de ondernemersaftrek wordt op basis van de MKB-winstvrijstelling tevens een bepaald percentage van de winst vrijgesteld. De winst die na aftrek van de MKB-winstvrijstelling resteert, ook wel de winst uit onderneming, wordt eveneens als het belastbare loon van werknemers belast in box 1.<sup>191</sup> Het bedrag dat hieruit volgt, wordt net als bij werknemers nog verminderd met de standaardheffingskorting (zie paragraaf 3.3). In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling.

### **3.4 Belastingfaciliteiten op het winstinkomen**

#### **3.4.1 Inleiding**

Zoals uit voorgaande paragraaf blijkt, wordt zowel het winstinkomen van een zzp'er als het arbeidsinkomen van een werknemer belast tegen het progressieve tarief van box 1 van de inkomstenbelasting. Desondanks brengt de kwalificatie tot zzp'er een groot verschil in belastingheffing met zich mee ten opzichte van de werknemer. De belangrijkste oorzaak voor dit verschil in fiscale behandeling zijn de fiscale faciliteiten waar zzp'ers, in tegenstelling tot werknemers, afhankelijk van hun situatie recht op hebben. De zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling zijn hierbij in termen van aantallen gebruikers en het totaal van middelen dat hiermee is gemoeid, de grootste fiscale ondernemersfaciliteiten. Om tot een antwoord te komen op de vierde deelvraag: "welke fiscale faciliteiten heeft de overheid voor

---

<sup>189</sup> Art. 3.76 lid 3 Wet IB 2001.

<sup>190</sup> Voor het onderscheid in belastingdruk tussen werknemers en zzp'ers wordt echter uitgegaan van de zelfstandigenaftrek zonder de extra startersaftrek. Dit gezien het specifieke karakter van de verhoogde zelfstandigenaftrek.

<sup>191</sup> Art. 3.1 Wet IB 2001.



het winstinkomen van zzp'ers in het leven geroepen", wordt in paragraaf 3.4.2 respectievelijk paragraaf 3.4.3 ingegaan op de werking en doelstellingen van de zelfstandigenaftrek (paragraaf 3.4.2) en de werking en doelstellingen van de MKB-winstvrijstelling (paragraaf 3.4.3).

### 3.4.2 Zelfstandigenaftrek

De zelfstandigenaftrek is sinds 2012 een vast aftrekbedrag van €7.280 dat zzp'ers (en andere IB-ondernemers) ongeacht hun winstniveau mogen aftrekken van de winst. De zelfstandigenaftrek is niet altijd een vast aftrekbedrag ongeacht de winst geweest. Tussen 2005 en 2012 was er namelijk sprake van een vast aftrekbedrag dat lager werd naarmate de zzp'er meer winst behaalde; bij een lage winst (tot ongeveer €15.000) had een zzp'er recht op het maximale bedrag aan zelfstandigenaftrek, terwijl een zzp'er bij een hoge winst (vanaf ongeveer €60.000) recht had op het minimale bedrag aan zelfstandigenaftrek (zie tabel 3).<sup>192</sup> Een van de belangrijkste redenen voor de wijziging van de zelfstandigenaftrek naar een vaste aftrek ongeacht het winstniveau was het stimuleren van de doorgroei en het wegnemen van de onevenredige stimulans van ondernemingsactiviteiten die weinig winstgevend zijn.<sup>193</sup> Bovendien werd met de wijziging beoogd de fiscale behandeling van zzp'ers en andere ondernemers meer gelijk te trekken met die van werknemers en moesten zzp'ers vooraf meer duidelijkheid krijgen over de aftrek.<sup>194</sup>

Tabel 3: aftrekpercentages voor de MKB-winstvrijstelling voor verschillende jaren.<sup>195</sup>

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 en verder
<b>Zelfstandigenaftrek:</b>								
Minimale aftrekpost (€)	4.068	4.310	4.379	4.412	4.488	4.574	4.602	
Maximale aftrekpost (€)	8.386	8.885	9.028	9.096	9.251	9.427	9.484	
Aftrekpost (€)								7.280
<b>Startersaftrek:</b>								
Aftrekpost (€)	1.969	1.987	2.019	2.035	2.070	2.110	2.123	2.123

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017).

<sup>192</sup> SEO 2017, p. 43.

<sup>193</sup> Kamerstukken II 2011/2012, 33 003, nr. 3, p. 19-20.

<sup>194</sup> Kamerstukken II 2011/2012, 33 003, nr. 3, p. 19, 20, 23.

<sup>195</sup> SEO 2017, p. 46.

Het hoofddoel van de zelfstandigenaftrek is het stimuleren van ondernemerschap.<sup>196</sup> Naast het stimuleren van ondernemerschap zijn er nog drie (historische) instrument-specifieke doelen naar voren gekomen die hierna kort worden toegelicht:

- Inkomenssteun voor kleine zelfstandigen;
- Fiscale winstbepaling afstemmen op de specifieke kenmerken van het ondernemersinkomen;
- Lastenverlichting voor het MKB die uiteindelijk resulteert in extra werkgelegenheid.<sup>197</sup>

### Inkomenssteun voor kleine zelfstandigen

De zelfstandigenaftrek is in 1971 oorspronkelijk ingevoerd als tijdelijke investeringsaftrek voor kleine zelfstandigen.<sup>198</sup> Als motivering voor de regeling werd aangevoerd dat kleinere zelfstandigen gecompenseerd zouden moeten worden voor de voor hen ongunstige inkomensontwikkeling en de hoge inflatie.<sup>199</sup> In feite betrof de zelfstandigenaftrek hier dus een subsidie-instrument in de vorm van een fiscale aftrekpost en speelden fiscale overwegingen nauwelijks een rol.<sup>200</sup> De motivering ‘inkomenssteun bieden aan kleine zelfstandigen’ werd na de beginjaren van de zelfstandigenaftrek en na de invoering van de permanente regeling nog nauwelijks als primair doel genoemd.<sup>201</sup>

### Fiscale winstbepaling afstemmen op specifieke kenmerken ondernemersinkomen

De permanente zelfstandigenaftrek die rond de jaren 80 is ingevoerd, steunde vrijwel uitsluitend op de specifieke kenmerken van het ondernemersinkomen (en niet meer op het bieden van inkomenssteun aan kleine zelfstandigen).<sup>202 203</sup> Onderkend werd inmiddels dat het ondernemersinkomen, naast de gebruikelijke consumptie en spaarfunctie, ook andere functies kent.<sup>204</sup> Het ondernemersinkomen heeft namelijk ook een investerings- en

---

<sup>196</sup> Internetbijlagen bij de miljoenennota 2017, p. 175, te benaderen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/begrotingen/2016/09/20/internetbijlagen-miljoenennota-2017>, Bron geraadpleegd op 10 augustus 2017.

<sup>197</sup> EIM 2005, p. 48 en SEO 2017, p. 57-58.

<sup>198</sup> EIM 2005, p. 49.

<sup>199</sup> MvT Kamerstukken II 1974/1975, 13 194, nr. 3.

<sup>200</sup> EIM 2005, p. 49 en SEO 2017, p. 42.

<sup>201</sup> EIM 2005, p. 49.

<sup>202</sup> “Een voorbereidende ambtelijke rapportage had wel nadrukkelijk de inflatie en de sociaaleconomische betekenis van het midden- en kleinbedrijf in de motivering betrokken echter schoof de MvT dit terzijde” (Vording 2004, p. 63-67).

<sup>203</sup> MvT Kamerstukken II 1982/1983, 17 943, nr. 3.

<sup>204</sup> EIM 2005, p. 49 en SEO 2017, p. 42.

reserveringsfunctie.<sup>205</sup> Zo moet de zelfstandige een deel van het winstinkomen opzij leggen en opnieuw in de onderneming investeren om zo de continuïteit en de groei van de onderneming te waarborgen.<sup>206</sup> Daarnaast is een zelfstandige niet verzekerd voor de werknemersverzekeringen en draagt hij zelf het risico van arbeidsongeschiktheid, ziekte en werkloosheid, waardoor hij hiervoor tevens geld dient te reserveren. Hoewel zelfstandigen hun inkomen derhalve niet volledig vrij kunnen besteden, wordt de winst zonder toepassing van fiscale faciliteiten op het winstinkomen in principe wel volledig belast tegen het progressieve tarief. De permanente zelfstandigenaftrek is ingevoerd om hiervoor te compenseren en moet er aldus toe leiden dat niet het gehele winstinkomen in de inkomstenbelasting wordt betrokken zodat er geld overblijft om te investeren.

### Lastenverlichting voor het midden- en kleinbedrijf

Door gunstige economische ontwikkelingen werd in 1996 een lastenverlichtingspakket geïntroduceerd op grond waarvan een specifieke verhoging van de aftrekbedragen plaatsvond.<sup>207</sup> Deze eenmalige aanpassing van onder andere de zelfstandigenaftrek moest een verlichting van het midden- en kleinbedrijf beogen, wat op zijn beurt tot extra werkgelegenheid moest leiden.<sup>208</sup> Voorgaand argument voor lastenverlichting en creatie van extra werkgelegenheid is in 2004 opnieuw gehanteerd bij de toelichting op de verhoging van de zelfstandigenaftrek in 2005.<sup>209</sup>

Zzp'ers komen alleen in aanmerking voor de zelfstandigenaftrek indien ze bij aanvang van het kalenderjaar de AOW-gerechtigde leeftijd nog niet hebben bereikt, ze op jaarbasis minimaal 1.225 uur aan ondernemersactiviteiten besteden (het urencriterium) en indien ze geen starter<sup>210</sup> zijn, minimaal 50% van hun voor werkzaamheden beschikbare tijd aan ondernemingsactiviteiten hebben besteed (grotendeelscriterium).<sup>211</sup> Elk jaar dient opnieuw aan de criteria te worden voldaan, wilt een zzp'er aanspraak kunnen maken op de zelfstandigenaftrek. Wanneer de zzp'er al de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt maar wel aan de overige voorwaarden voldoet, krijgt hij/ zij 50% van de zelfstandigenaftrek (aldus

---

<sup>205</sup> MvT Kamerstukken II 1982/1983, 17 943, nr. 3.

<sup>206</sup> EIM 2005, p. 49 en SEO 2017, p. 42.

<sup>207</sup> EIM 2005, p. 49.

<sup>208</sup> Kamerstukken II 1993/1994, 23 665.

<sup>209</sup> EIM 2005, p. 50.

<sup>210</sup> Een zzp'er is geen starter indien hij in een van de vijf voorafgaande jaren geen zzp'er (of zelfstandige met personeel) was.

<sup>211</sup> SEO 2017, p. 42.

50% van €7.280 in 2017). Wanneer een zzp'er niet voldoende winst heeft om de volledige zelfstandigenaftrek te genieten, mag het bedrag aan niet-gerealiseerde zelfstandigenaftrek worden verrekend in de opeenvolgende negen jaren (mits de zzp'er dan wel voldoende winst heeft gemaakt).

### 3.4.3 MKB-winstvrijstelling

Nadat de winst is verminderd met de ondernemersaftrek leidt toepassing van de MKB-winstvrijstelling ertoe dat een bepaald percentage van de winst wordt vrijgesteld. De MKB-winstvrijstelling heeft eveneens als de zelfstandigenaftrek als doel het stimuleren van ondernemerschap<sup>212</sup> en is mede ingevoerd vanwege de tariefsverlaging van de vennootschapsbelasting.<sup>213</sup> Sinds de tariefsverlagingen lag het toptarief van box 1 namelijk substantieel hoger dan de gecombineerde vpb/ ab-druk waaraan een dga (ab-houder) is onderworpen: een dga ervaart een gecombineerde marginale heffingsdruk van 40% al dan niet 43,75%<sup>214</sup> terwijl een IB-ondernemer een marginale heffingsdruk van 52% ervaart. Om de vlucht in de BV door ondernemers af te remmen en de marginale tarieven meer in balans te brengen, heeft de wetgever de MKB-winstvrijstelling ingevoerd. De MKB-winstvrijstelling zorgt ervoor dat het marginale belastingtarief van IB-ondernemers en dga's vanaf de vierde schijf in balans is.<sup>215</sup>

Tabel 4: aftrekpercentages voor de MKB-winstvrijstelling voor verschillende jaren.<sup>216</sup>

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 en verder
Aftrek %	n.v.t.	n.v.t.	10%	10%	10,5%	12%	12%	12%	14%

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017).

De MKB-winstvrijstelling bedroeg bij invoering 10% maar is in tussentijdse stappen opgevoerd tot het huidige percentage van 14% (zie tabel 3). De winst waarover de MKB-winstvrijstelling wordt berekend, is verminderd met de ondernemersaftrek (zie paragraaf 3.5).

<sup>212</sup> Kamerstukken II 2005/2006, 30 572, nr. 3, p. 3, 9-10 en Kamerstukken II 2009/2010, 32 128, nr. 3 p. 88.

<sup>213</sup> SEO 2017, p. 46 en 59, SER 2010, p. 65.

<sup>214</sup> Een dga betaalt over zijn ondernemingswinst tot €200.000 effectief 40% belasting, namelijk 20% vpb over de bv-winst, welke vervolgens wordt verhoogd met 25% over 80% ab-inkomen in box 2 als het restant als dividend wordt uitgekeerd. Bij winsten boven de €200.000 bedraagt het gecombineerde effectieve tarief 43,75%, namelijk 25% vpb over de bv-winst, welke vervolgens wordt verhoogd met 25% over 75% ab-inkomen in box 2 als het restant als dividend wordt uitgekeerd (Stevens en Lejour 2016, p. 179).

<sup>215</sup> SEO 2017, p. 46.

<sup>216</sup> SEO 2017, p. 46.

De vrijstelling is ook van toepassing in verliessituaties, waardoor de regeling zowel een winst als een verlies verkleint. Hoewel de MKB-winstvrijstelling de heffingsgrondslag vermindert, verlaagt de vrijstelling effectief het marginale belastingtarief op de winst waardoor de regeling een vergelijkbaar effect heeft als een tariefsverlaging.<sup>217</sup> Zo is het hoogste tarief voor zzp'ers in de inkomstenbelasting effectief:  $0,86 (1-0,14) \times 52\% = 44,72\%$ . Hoewel voor de zelfstandigenaftrek een urencriterium geldt, is dit sinds 2010 voor toepassing van de MKB-winstvrijstelling geen vereiste meer.<sup>218</sup>

### 3.5 Verschillen in lastendruk

#### 3.5.1 Inleiding

Nu de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling zijn beschreven, is het duidelijk geworden dat de belasting- en premiedruk tussen zzp'ers en werknemers mogelijk van elkaar verschillen. De zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling verlagen immers de belastbare winst van zzp'ers waardoor de belastinggrondslag van zzp'ers kleiner is dan die van werknemers. Tevens verlagen de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling het toetsingsinkomen van zzp'ers, wat langs die weg tot een aanspraak op hogere toeslagen leidt.<sup>219</sup> Om het door de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling veroorzaakte verschil in belasting- en premiedruk in cijfers uit te drukken en een antwoord te vinden op de vijfde deelvraag: “wat is het effect van de fiscale faciliteiten op de lastendruk van zzp'ers?”, worden in deze paragraaf de bruto kosten van werknemers vergeleken met de bruto kosten van zzp'ers en wordt berekend tot welk netto inkomen dit voor beide groepen leidt. Voor de vergelijking wordt aangesloten bij het IBO-onderzoek.<sup>220 221</sup> Zoals het IBO-onderzoek ook constateert, is “een vergelijking van de belasting- en premiedruk lastig omdat zzp'ers en werknemers niet zonder meer vergelijkbaar zijn, gelet op onder meer de verschillende functies van hun inkomen, het verschil in risicoprofiel en in de (collectieve) verzekeringspositie”.<sup>222</sup> Om toch tot een zo zuiver mogelijke vergelijking te komen tussen werknemers en zzp'ers wordt in paragraaf 3.5.2 een aantal aannames gemaakt.<sup>223</sup> Vervolgens worden aan de hand van deze aannames een zestal vergelijkingen cijfermatig uitgewerkt in

---

<sup>217</sup> SEO 2017, p. 46.

<sup>218</sup> SEO 2017, p. 46.

<sup>219</sup> IBO 2015, p. 116.

<sup>220</sup> IBO 2015, p. 114.

<sup>221</sup> Het IBO-onderzoek gaat voor de vergelijking uit van de geldende wet- en regelgeving van 2015.

<sup>222</sup> IBO 2015, p. 114.

<sup>223</sup> Toelichting op de gemaakte aannames bij de vergelijkingen, zijn te vinden in bijlage A.

bijlage B en wordt in paragraaf 3.5.3 aan de hand van een tweetal grafieken een toelichting gegeven op de cijfermatige uitwerking.

### **3.5.2 Aannames vergelijking belasting- en premiedruk**

#### **3.5.2.1 Inleiding**

In totaal worden er zes vergelijkingen gemaakt tussen zzp'ers en werknemers, bestaande uit twee sets vergelijkingen voor drie inkomensniveaus: Wettelijk minimum bestaan, modaal en 2 x modaal. Het vertrekpunt van beide sets vergelijkingen is gelijke bruto kosten. Het verschil tussen de twee sets vergelijkingen ziet erop of zzp'ers wel of geen reserveringen maken en zich verzekeren voor arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, ziekte en pensioen. Hierna wordt eerst het begrip 'bruto kosten' geanalyseerd, waarna vervolgens op het wel of niet maken van reserveringen wordt ingegaan. In bijlage A is een toelichting te vinden op de gemaakte aannames bij de vergelijkingen.

#### **3.5.2.2 Bruto kosten**

Het vertrekpunt voor de twee sets vergelijkingen is dat de bruto kosten van de zzp'er en de werknemer gelijk worden gesteld. Voor zzp'ers zijn de bruto kosten gelijk aan het totale winstinkomen en voor de werknemer zijn de bruto kosten gelijk aan de totale bruto arbeidskosten. De totale bruto arbeidskosten van een werknemer omvatten meer dan het brutoloon dat een werknemer ontvangt. Werknemers genieten namelijk ook voordelen van sociale premies die ten laste komen van de werkgever.<sup>224</sup> De sociale werkgeverslasten omvatten premies voor pensioen, ziekte (ook wel de inkomensafhankelijke bijdrage zorg verzekeringswet), arbeidsongeschiktheid, werkloosheid. Daarnaast betaalt de werkgever het loon bij ziekte twee jaar door. Voorgaande werkgeverslasten zijn onderdeel van de loonruimte en werken op lange termijn door in het nettoloon van de werknemer.<sup>225</sup> Om tot een vergelijkbaar niveau van arbeidskosten en winstinkomen te komen, worden de werkgeverslasten bij het brutoloon van een werknemer opgeteld.<sup>226</sup> Het totale bruto inkomen van een werknemers is derhalve gelijk aan het brutoloon (bruto inkomen in box 1) + de

---

<sup>224</sup> SEO 2017, p. 50.

<sup>225</sup> IBO 2015, p. 114.

<sup>226</sup> IBO 2015, p. 114.

werkgeverslasten. Doordat zzp'ers aanspraak kunnen maken op de zelfstandigenaftrek<sup>227</sup> en de MKB-winstvrijstelling resulteren bij gelijke bruto kosten verschillende netto-inkomens voor zzp'ers en werknemers.<sup>228</sup>

### 3.5.2.3 Wel of geen reserveringen maken

Werknemers zijn via de werknemersverzekeringen verplicht verzekerd voor arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, krijgen bij ziekte de eerste twee jaar hun loon doorbetaald en bouwen in de meeste gevallen een verplicht pensioen op in de tweede pijler.<sup>229</sup> Voor zzp'ers geldt voorgaande niet. “De zzp'er kan voor dergelijke periodes zonder inkomen een deel van zijn inkomen reserveren of hij kan zich voor arbeidsongeschiktheid vrijwillig verzekeren”.<sup>230</sup> Doordat een zzp'er daartoe echter niet verplicht is, ontstaan er twee mogelijkheden. Op basis van de eerste mogelijkheid maakt een zzp'er reserveringen of verzekert hij/ zij zich in dusdanige mate dat het verschil in reserveringsfunctie tussen het looninkomen van een werknemer en het winstinkomen van een zzp'er, zo ver mogelijk is geminimaliseerd.

In de eerste set vergelijkingen (zie 1.a, 1.b en 1.c bijlage B) is deze mogelijkheid uitgewerkt door aan te nemen dat een zzp'er vrijwillig pensioen opbouwt en zich tevens vrijwillig verzekert tegen arbeidsongeschiktheid. Hierbij is verondersteld dat de betaalde premie door een zzp'er in verband met pensioen en arbeidsongeschiktheid even hoog is als die van een werknemer en werkgever.<sup>231</sup> Voor periodes van ziekte (loondoorbetaling gedurende de eerste 2 jaar) en werkloosheid is aangenomen dat de zzp'er zich niet verzekert maar een reservering treft, zodat de bruto-nettotrajecten van werknemers en zzp'ers beter vergelijkbaar zijn.<sup>232</sup> Ten aanzien van de reservering voor werkloosheid is in de eerste set van vergelijkingen rekening gehouden met een reservering (fictieve premie) ter grootte van de netto-premie in verband met werkloosheid die voor de werknemer wordt betaald.<sup>233</sup> Voor de loondoorbetaling door de

---

<sup>227</sup> Er wordt in de berekeningen vanuit gegaan dat de zzp'er zowel aanspraak kan maken op de MKB-winstvrijstelling en de zelfstandigenaftrek. Laatstebetekent dat wordt aangenomen dat de zzp'er voldoet aan het urencriterium.

<sup>228</sup> IBO 2015, p. 114.

<sup>229</sup> IBO 2015, p. 115.

<sup>230</sup> IBO 2015, p. 115.

<sup>231</sup> Het is afhankelijk van de keuze van de verzekering, het type beroep dat een zzp'er uitoefent en de mate van ziekteverzuim of de premie voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering duurder is voor een zzp'er dan werknemer. Wegens voorgaande zijn de premies gelijk veronderstelt (IBO 2015, p. 115).

<sup>232</sup> IBO 2015, p. 115.

<sup>233</sup> IBO 2015, p. 115.

werkgever gedurende de eerste twee jaar van ziekte is aangenomen dat de werkgever hiertegen een verzekering afsluit of een reservering treft. Voor de zzp'er is in de eerste set vergelijkingen rekening gehouden met een reservering (fictieve premie) voor ziekte.<sup>234</sup> Voor de premie in verband met ziektekosten (IAB Zwv) hoeft geen veronderstelling gemaakt te worden aangezien deze premie zowel voor werknemers als zzp'ers verplicht is.<sup>235</sup> Er zijn echter wel afwijkingen in de tarieven en de heffingssystematiek van de IAB Zwv voor zzp'ers en werknemers. Hiermee is in de bruto en netto-trajecten rekening gehouden.<sup>236</sup>

De tweede mogelijkheid is dat de zzp'er geen verzekeringen afsluit of reserveringen maakt voor periodes van werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en geen pensioen opbouwt. Deze mogelijkheid is louter opgenomen om inzichtelijk te maken hoeveel goedkoper een zzp'er kan zijn dan een werknemer. De tweede set van vergelijkingen geven niet per definitie het effect van de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling weer<sup>237</sup> maar sluiten wel aan bij de observatie dat veel zzp'ers zich niet verzekeren voor periodes van ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en opbouw van pensioen en de kosten daarvan wellicht niet altijd betrekken in hun afwegingen.

### **3.5.3 Cijfermatige uitwerkingen verschil in belasting- en premiedruk**

#### **3.5.3.1 Inleiding**

In de vorige paragraaf zijn verschillende aannames gemaakt om tot een zo zuiver mogelijke vergelijking te komen tussen werknemers en zzp'ers. Aan de hand van deze aannames zijn in bijlage B een zestal vergelijkingen gemaakt tussen zzp'ers en werknemers, bestaande uit twee sets vergelijkingen voor drie inkomensniveaus: wettelijk minimum bestaan, modaal en 2 x modaal. De eerste set vergelijkingen: 1.a, 1.b en 1.c ziet op de vergelijking van het bruto-nettotraject werknemer/ zzp'er bij gelijke totale bruto kosten inclusief reserveringen voor ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en pensioen. De tweede set vergelijkingen: 2.a, 2.b en 2.c ziet op de vergelijking van het bruto-nettotraject werknemer/ zzp'er bij gelijke totale bruto kosten exclusief reserveringen. Aan de hand van de cijfermatige uitwerkingen

---

<sup>234</sup> IBO 2015, p. 115.

<sup>235</sup> IBO 2015, p. 116.

<sup>236</sup> IBO 2015, p. 116.

<sup>237</sup> Het verschil in belasting- en premiedruk wordt immers niet meer alleen bepaald door de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling maar ook door een verschil in verzekeringen en reserveringen voor periodes van ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en opbouw van pensioen.

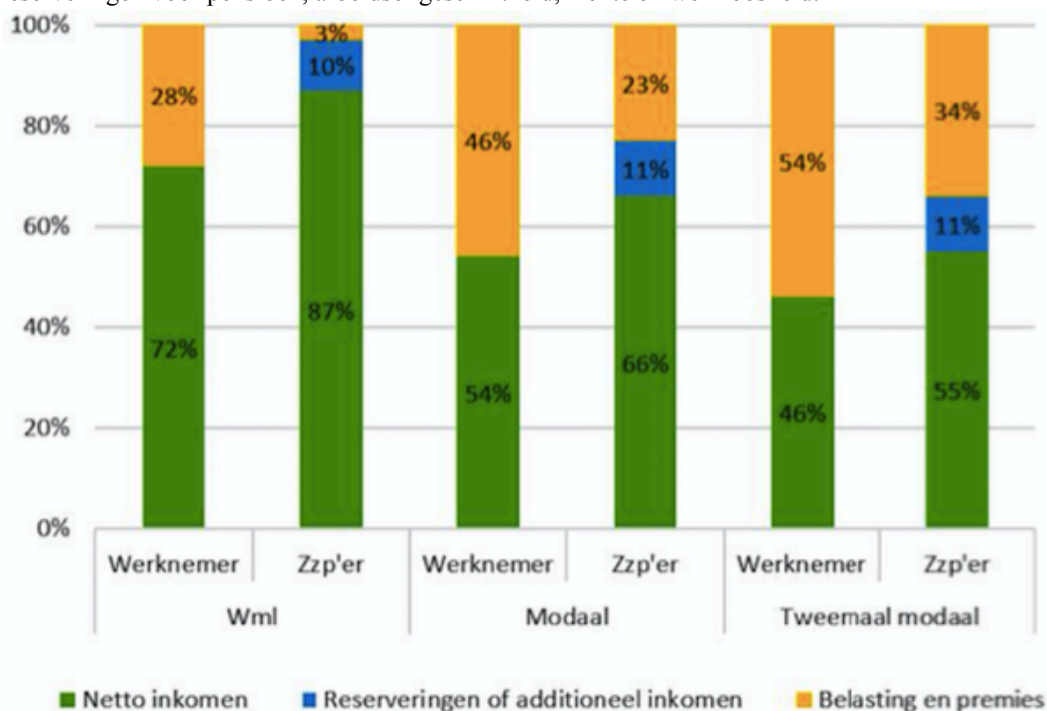


zijn in paragraaf 3.5.3.2 twee figuren opgesteld, welke aantonen wat een werknemer en zzp'er overhouden bij gelijke loonkosten/winst op drie niveaus (figuur 4) en wat het verschil in gemiddelde belasting- en premiedruk van zzp'ers en werknemers is (figuur 5).

### 3.5.3.2 Toelichting op cijfermatige uitwerkingen

Figuur 4 geeft op basis van de cijfermatige berekeningen uit bijlage B weer wat een werknemer en zzp'er overhouden bij gelijke loonkosten/ winst op drie niveaus. Zoals uit grafiek 4 blijkt, houdt een zzp'er, ongeacht of hij/ zij verzekeringen afsluit of reserveringen treft, op alle drie de gepresenteerde niveaus het meeste over. Indien de zzp'er zich verzekert of reserveringen treft, houdt hij/ zij op minimumniveau 87% van zijn winst over als netto-bestedbaar inkomen terwijl een werknemer maar 72% van de totale bruto arbeidskosten overhoudt als netto-bestedbaar inkomen. Bij een modaal inkomen en 2 x een modaal inkomen is het netto-bestedbaar inkomen van een zzp'er teruggelopen naar 66% respectievelijk 55% van de winst terwijl werknemers maar 54% respectievelijk 46% van de totale bruto arbeidskosten overhouden als netto-bestedbaar inkomen.

Figuur 4: vergelijking netto besteedbaar inkomen van zzp'er en werknemer bij gelijke bruto loonkosten en reserveringen voor pensioen, arbeidsongeschiktheid, ziekte en werkloosheid.<sup>238</sup>

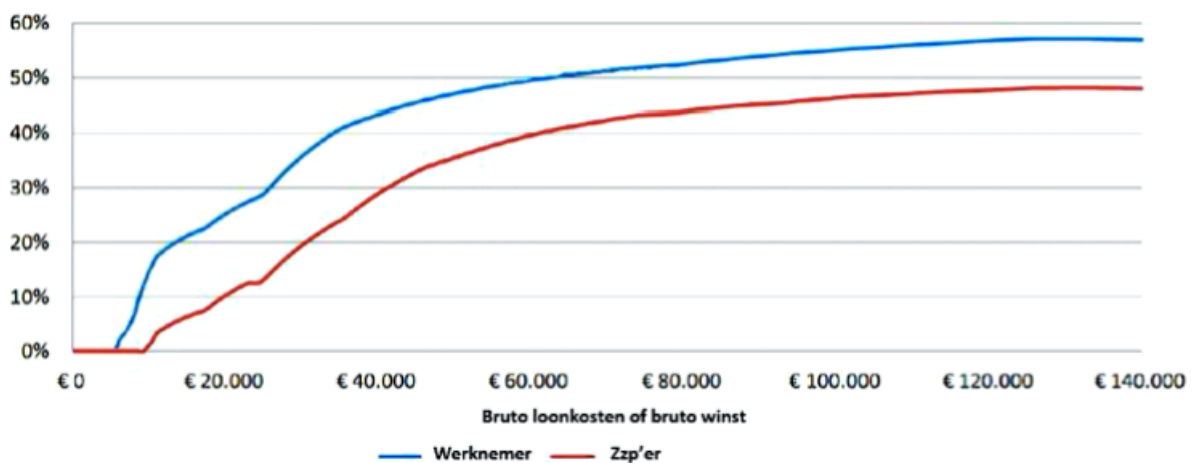


<sup>238</sup> Gebaseerd op IBO 2015, p. 38.

Indien een zzp'er geen verzekeringen afsluit of geen reserveringen treft voor pensioen en periodes van arbeidsongeschiktheid, ziekte, werkloosheid wordt netto-bestedbaar inkomen van een zzp'ers ten opzichte van een werknemer vanzelfsprekend groter. Tegenover dit hogere netto-bestedbaar inkomen van zzp'er staat wel een lager inkomen na pensionering en gedurende periodes van arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en ziekte.

Het lastendrukkende effect van de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling wordt nogmaals verduidelijkt in figuur 5. Figuur 5 is een grafische weergave en extrapolatie van de cijfermatige berekeningen 1a, 1b en 1c uit bijlage B en toont de gemiddelde belasting- en premiedruk van werknemers en zzp'ers die verzekeringen afsluiten of reserveringen maken voor pensioen of periodes van werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid. In figuur 5 is een groot verschil in belasting- en premiedruk te zien als gevolg van de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling. Laatste in voordeel van de zzp'er.

Figuur 5: gemiddelde belasting- en premiedruk werknemer en zzp'er.<sup>239</sup>



### 3.6 Conclusie/ samenvatting

In dit hoofdstuk is de fiscale behandeling van een werknemer en zzp'er toegelicht. In het kader hiervan is allereerst onderzocht hoe het inkomen van een werknemer en zzp'er wordt belast. Gebleken is dat zowel het arbeidsinkomen van een werknemer als het winstinkomen van een zzp'er wordt belast tegen het progressieve tarief van box 1. Ondanks dat beide soorten inkomens in de inkomstenbelasting worden belast, brengt de kwalificatie tot zzp'er een groot verschil in belastingheffing met zich mee ten opzichte van de werknemer. Dit verschil vindt zijn oorzaak (voornamelijk) in de fiscale faciliteiten, waarop een zzp'er, in tegenstelling tot een werknemer, afhankelijk van zijn situatie recht op heeft. De fiscale

<sup>239</sup> Gebaseerd op IBO 2015, p. 39.

faciliteiten, waarvan de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling veruit het belangrijkste zijn, verlagen immers de belastbare winst van zzp'ers waardoor de belastinggrondslag van zzp'ers kleiner is dan die van werknemers. Nu in dit hoofdstuk is toegelicht middels welke fiscale faciliteiten de overheid heeft ingegrepen in het marktproces, worden de fiscale faciliteiten in het volgende hoofdstuk onderworpen aan een toetsing.

## **4. Toetsing fiscale faciliteiten**

### **4.1 Inleiding**

Zoals in hoofdstuk 3 is toegelicht, geniet een zzp'er een gunstigere fiscale behandeling dan een werknemer. Dit verschil vindt zijn oorzaak (voornamelijk) in de fiscale faciliteiten – lees: de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling – waarop een zzp'er in tegenstelling tot een werknemer aanspraak kan maken. Om tot een antwoord te komen op het eerste deel van de onderzoeksvraag: *“in hoeverre is het verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zzp'ers wenselijk?”* worden de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling in dit hoofdstuk onderworpen aan een toetsing (deelvraag 7). De toetsing vindt plaats op basis van de in paragraaf 1.2 gegeven toetsingscriteria. Hierbij wordt in paragraaf 4.2 allereerst onderzocht of de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling in overeenstemming zijn met het legitimiteitsbeginsel. Hierop volgend worden de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling onderworpen aan de overige toetsingscriteria: het gelijkheidsbeginsel (paragraaf 4.3), het neutraliteitsbeginsel (paragraaf 4.4), het doeltreffendheidsbeginsel (paragraaf 4.5) en het doelmatigheidsbeginsel (paragraaf 4.6). Het hoofdstuk wordt in paragraaf 4.7 afgesloten met een conclusie.

### **4.2 Legitimiteit**

#### **4.2.1 Inleiding**

In deze paragraaf wordt getoetst of het verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zzp'ers gelegitimeerd kan worden. Zoals in hoofdstuk 1 is toegelicht, wordt de toetsing aan legitimiteit in dit onderzoek benaderd vanuit een welvaarts- economische analyse. Hieruit volgt dat overheidsingrijpen alleen gelegitimeerd kan worden door marktfalen dan wel door marktverstoringen als gevolg van overheidshandelen. In hoofdstuk 2 zijn voor zzp-schap verschillende vormen van marktfalen en verstoringen als gevolg van overheidshandelen aangetoond. In deze paragraaf wordt geanalyseerd of de MKB-winstvrijstelling en zelfstandigenaftrek gelegitimeerd kunnen worden door een van deze vormen van marktfalen of verstoringen als gevolg van overheidshandelen. Hierbij wordt in paragraaf 4.2.2 allereerst ingegaan op marktfalen, waarna in paragraaf 4.2.3 de verstoringen als gevolg van overheidshandelen aan bod komen.

#### **4.2.2 Marktfalen**

Ten aanzien van de mogelijke vormen van marktfalen is geconcludeerd dat overheidsingrijpen, waar het betreft de fiscale regelgeving rond zzp-schap, alleen kan worden gelegitimeerd op basis van een gebrekkig werkende kapitaalmarkt dan wel externe effecten. Dit betekent dat de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling moeten worden beoordeeld op basis van de vraag of de faciliteiten gericht zijn (1) op het wegnemen of het verminderen van kapitaalmarktimperfecties en (2) het internaliseren van externe effecten.

##### *Gebrekkig werkende kapitaalmarkt*

Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht, kunnen zzp'ers wanneer ze behoefte hebben aan financiering voor hun onderneming geconfronteerd worden met kapitaalmarktimperfecties. Hierdoor wordt mogelijk minder geïnvesteerd dan maatschappelijk wenselijk is. Toepassing van de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling hebben in theorie tot gevolg dat de winst uit onderneming wordt verlaagd en de effectieve belastingdruk daalt. Middels een lagere belastingdruk blijven meer financiële middelen over om investeringen te doen waardoor zzp'ers voor een lager bedrag een beroep hoeven te doen op de kapitaalmarkt. In die zin kan mijns inziens worden gesteld dat overheidsingrijpen middels de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling legitiem is waar het gaat om zzp'ers die worden geconfronteerd met kapitaalmarktimperfecties. Opgemerkt dient echter te worden dat de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling generieke faciliteiten zijn die niet specifiek gericht zijn op de liquiditeitsproblemen voortvloeiend uit een gebrekkig werkende kapitaalmarkt. Dit leidt ertoe dat ook zzp'ers die niet geconfronteerd worden met kapitaalmarktimperfecties door de fiscale faciliteiten worden bevoordeeld. Dit acht ik niet in overeenstemming met het legitimititeitsbeginsel.

##### *Externe effecten*

Met betrekking tot de externe effecten kan eenzelfde analyse worden gemaakt. Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht, genereert een selecte groep zzp'ers maatschappelijke meerwaarde door middel van innovatie of het creëren van werkgelegenheid. Deze maatschappelijke baten komen door marktfalen echter niet (geheel) tot uitdrukking in de winst waardoor vanuit maatschappelijk oogpunt mogelijk (1) te weinig zzp'ers een bijdrage leveren aan innovatie, (2) te weinig laagproductieve ervoor kiezen om zzp'er te worden en (3) te weinig zzp'ers ervoor kiezen om personeel in dienst te nemen. Toepassing van de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling hebben in theorie een verlaging van de effectieve belastingdruk tot

gevolg waardoor de positieve externe effecten van zzp-schap alsnog in de winst kunnen worden geïnternaliseerd. In die zin kan mijns inziens worden gesteld dat overheidsingrijpen middels de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling legitiem is waar het gaat om personen die middels zzp-schap externe effecten (innovatie en werkgelegenheid) creëren. Opgemerkt dient echter te worden dat de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling generieke faciliteiten zijn die niet specifiek gericht zijn op het stimuleren van zzp'ers die innovatief zijn of die werkgelegenheid creëren. De zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling hebben immers stimulering van ondernemerschap in zijn algemeenheid tot doel. Laatst leidt ertoe dat zzp'ers die niet innovatief zijn of geen werkgelegenheid creëren, ook worden bevoordeeld door de fiscale faciliteiten. Dit acht ik niet in overeenstemming met het legitimizeitsbeginsel.

Uit bovenstaande twee analyses kan worden afgeleid dat het afhankelijk is van of een zzp'er al dan niet wordt geconfronteerd met marktfalen, of overheidsingrijpen middels de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling legitiem is. Toepassing van de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling acht ik legitiem waar het gaat om zzp'ers die worden geconfronteerd met kapitaalmarktimperfecties en personen die middels zzp-schap positieve externe effecten (innovatie en werkgelegenheid) creëren. Ten aanzien van de overige groep zzp'ers kan toepassing van de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling mijns inziens niet worden gelegitimeerd door de in hoofdstuk 2 aangetoonde vormen van marktfalen.

#### **4.2.3 Verstoringen als gevolg van overheidshandelen**

Naast marktfalen kan overheidsingrijpen ook gelegitimeerd worden als sprake is van verstoringen door overheidshandelen. Ten aanzien van de mogelijke verstoringen als gevolg van overheidshandelen is geconcludeerd dat overheidsingrijpen, waar het betreft de fiscale regelgeving rond zzp-schap, alleen gelegitimeerd kan worden op basis van de verstoringen die de overheid oproept met belastingen van het volledige winstinkomen in box 1. Dit betekent dat de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling moeten worden beoordeeld op basis van de vraag of de faciliteiten deze verstoringen wegnemen.

Zoals in hoofdstuk 3 is toegelicht, wordt bij een IB-ondernemer (waaronder de zzp'er) zowel het arbeids- als het kapitaalinkomen in box 1 belast. Uit het winstinkomen moeten echter nog verschillende uitgaven worden gedaan zoals investeringen ter financiering van de continuïteit van de onderneming en premiebetalingen voor arbeidsongeschiktheid- en ziekteverzekeringen.<sup>240</sup> Door het belasten van het volledige winstinkomen in box 1 wordt hiermee echter geen rekening gehouden, waardoor de overheid in beginsel de keuzes van IB-ondernemers (waaronder zzp'ers) verstoort.

Toepassing van de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling hebben in theorie tot gevolg dat de winst uit onderneming wordt verlaagd en de effectieve belastingdruk daalt. Als gevolg van de lagere belastingdruk blijft meer winst over om investeringen te doen en verzekeringen tegen de risico's van arbeidsongeschiktheid en ziekte af te sluiten. Hiermee neemt de overheid mijns inziens de verstoringen weg die ze in beginsel oproept door het belasten van het volledige winstinkomen in box 1. In die zin kan derhalve worden gesteld dat overheidsingrijpen middels de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling legitiem is waar het gaat om zzp'ers waarvan het gedrag daadwerkelijk verstoord wordt als gevolg van overheidshandelen.

Een groot manco is echter dat de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling niet (voldoende) afgestemd zijn op de daadwerkelijke investeringen/reserveringen en uitgaven ten aanzien van arbeidsongeschiktheid- en ziekteverzekeringen.<sup>241</sup> Indien een ondernemer bijvoorbeeld geen investeringen doet ten behoeve van de financiering van de continuïteit van de onderneming en zijn gehele winst volledig consumeert, kan hij nog steeds volledig aanspraak maken op de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling.<sup>242</sup> Zeker onder de IB-ondernemers die kwalificeren als zzp'er is er een groot percentage dat voor hun werkzaamheden slechts in beperkte mate gebruik maakt van eigen bedrijfsmiddelen. Bij die groep zzp'ers is de factor kapitaal van ondergeschikt belang en wordt het winstinkomen weinig tot niet aangesproken voor het treffen van investeringen/reserveringen ter financiering van de continuïteit van de onderneming. De overheid verstoort door het belasten van het volledige winstinkomen in box 1 dan ook in mindere mate de keuzes van deze groep

---

<sup>240</sup> Daarnaast moet een ondernemer ook reserveringen treffen om investeringen te kunnen doen. Een reservering is echter geen uitgave.

<sup>241</sup> Essers 2011, p. 3.

<sup>242</sup> Essers 2011, p. 3.

ondernemers. Ik acht het op basis van voorgaande derhalve niet legitiem als deze groep zzp'ers volledig aanspraak kan maken op de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling.

Al met al kom ik op basis van bovenstaande analyses tot de conclusie dat toepassing van (de gehele) zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling in veel gevallen niet valt te legitimeren. Ik acht de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling dan ook niet (volledig) in overeenstemming met het legitimizeitsbeginsel (het uitgangspunt van de toetsing). Desondanks worden de faciliteiten in de volgende paragrafen onderworpen aan de overige toetsingscriteria. Hierbij wordt in paragraaf 4.3 allereerst ingegaan op het gelijkheidsbeginsel.

### **4.3 Gelijkheidsbeginsel**

#### **4.3.1 Inleiding**

In deze paragraaf wordt onderzocht of de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling in overeenstemming zijn met het gelijkheidsbeginsel. Op basis van het gelijkheidsbeginsel moeten gelijke gevallen gelijk behandeld worden en ongelijke gevallen ongelijk, naar gelang de mate waarin zij verschillen. Om te beoordelen of de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling voldoen aan het gelijkheidsbeginsel wordt in paragraaf 4.3.2 eerst toegelicht waarop het gelijkheidsbeginsel is gebaseerd en wat het precies inhoudt. Hierop volgend wordt in paragraaf 4.3.3 getoetst of de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling in overeenstemming zijn het gelijkheidsbeginsel.

#### **4.3.2 Betekenis gelijkheidsbeginsel**

Het gelijkheidsbeginsel wordt gezien als één van de belangrijkste algemene rechtsbeginselen en is verankerd in art. 1 van de Grondwet (hierna: GW). Art. 1 GW luidt: “allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan”. Het feit dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden, impliceert eveneens dat ongelijke gevallen ongelijk behandeld dienen te worden, en wel in de mate waarin zij verschillen.<sup>243</sup>

---

<sup>243</sup> Hamer, Cursus Belastingrecht Archief 2013/FBR.5.3.1.B, Deventer: Kluwer (Digitale editie), en HR 21 oktober 1992, nr. 28. 548, BNB 1993/29.



Hoewel het gelijkheidsbeginsel is vastgelegd in art. 1 GW is het niet mogelijk om wettelijke voorschriften, in casu de wetsbepalingen van de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling, te toetsen aan art. 1 GW. Art. 120 GW verbiedt rechters namelijk om wetten en verdragen in formele zin te toetsen aan de Grondwet. Doordat het gelijkheidsbeginsel echter ook is vastgelegd in internationale verdragen, en art. 94 GW verbiedt dat wettelijke voorschriften toepassing vinden indien ze niet verenigbaar zijn met wettelijke voorschriften, is het voor de rechter alsnog mogelijk om de wettelijke voorschriften te toetsen aan het gelijkheidsbeginsel.<sup>244</sup>

De internationale verdragen waarin het gelijkheidsbeginsel is vastgelegd, zijn ten eerste het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) en ten tweede het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (hierna: IVBPR).<sup>245</sup> Zowel het EVRM als het IVBPR omvatten de fundamentele mensenrechten. Doordat Nederland partij is bij EVRM en IVBPR dient het de mensenrechten die in de verdragen zijn neergelegd te waarborgen, zo ook het gelijkheidsbeginsel. In de volgende paragraaf wordt onderzocht of Nederland met de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling recht doet aan het gelijkheidsbeginsel, dat is vastgelegd in art. 14 EVRM en art. 26 IVBPR.

### 4.3.3 Toetsingschema

In de vorige paragraaf is geconcludeerd dat de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling getoetst kunnen worden aan het gelijkheidsbeginsel dat is neergelegd in art. 14 EVRM en art. 26 IVBPR. Bij de toetsing voor een mogelijke schending van het gelijkheidsbeginsel, volgt het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) een vast toetsingsschema.<sup>246 247</sup> Op basis van dit toetsingsschema moet allereerst worden vastgesteld of sprake is van gelijke gevallen.<sup>248</sup> Indien dit het geval is, rijst de vervolgvraag of sprake is van een ongelijke behandeling. Wordt ook die vraag bevestigend beantwoord, dient onderzocht te worden of er een objectieve en redelijke rechtvaardiging is voor deze ongelijkheid.<sup>249</sup> Dit is volgens het EHRM het geval indien de overheid een legitiem doel heeft voor de ongelijke behandeling en er een redelijke verhouding bestaat tussen de maatregel die

---

<sup>244</sup> Senden 2014, p. 73-74.

<sup>245</sup> Senden 2014, p. 74.

<sup>246</sup> Senden 2014, p. 75.

<sup>247</sup> De Hoge Raad en het Hof hanteren bij de beoordeling of sprake is van een schending van het gelijkheidsbeginsel een soortgelijk toetsingskader.

<sup>248</sup> Tigelaar-Klootwijk 2013, p. 295.

<sup>249</sup> Tigelaar-Klootwijk 2013, p. 295.

het onderscheid maakt en het daarmee beoogde legitieme doel.<sup>250</sup> Wanneer er geen objectieve en redelijke rechtvaardiging is voor de ongelijke behandeling, is er sprake van een ongeoorloofde strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel.

Indien de eerste vraag in het toetsingsschema negatief wordt beantwoord en derhalve sprake is van ongelijke gevallen, komt de laatste vraag in het toetsingsschema niet meer aan bod maar dient onderzocht te worden of ongelijke gevallen niet onevenredig ongelijk worden behandeld. Dit is alleen het geval bij een overduidelijke onevenredigheid.<sup>251</sup>

#### *Gelijke gevallen of ongelijke gevallen?*

De zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling zijn alleen van toepassing op IB-ondernemers. In het kader van de toepassing aan het gelijkheidsbeginsel komt allereerst de vraag aan de orde of IB-ondernemers en werknemers als gelijke gevallen zijn aan te merken. Op basis van HR 2 maart 2007, nr. 43.336, BNB 2007/177 en hofzaak nummer 14/00971 kom ik tot de conclusie dat dit niet het geval is. In HR 2 maart 2007 was in geschil of de zelfstandigenaftrek in strijd is met art. 26 IVBPR en art. 14 EVRM, doordat deze enkel van toepassing is op IB-ondernemers (en niet op dga's).<sup>252</sup> De Hoge Raad besliste in HR 2 maart 2007, nr. 43.336, BNB 2007/177 dat dit niet het geval is en sloot hierbij aan bij de uitspraak die het hof in deze zaak heeft gegeven.<sup>253</sup> Het hof oordeelde als volgt:

*“De fiscale- en civielrechtelijke positie van de DGA tevens enig werknemer van een B.V. enerzijds en de ondernemer (in de zin van de Wet) anderzijds zijn wezenlijk verschillend. Zo geniet de eerstgenoemde winst uit aanmerkelijk belang uit hoofde van zijn aandeelhouderschap en loon uit hoofde van zijn dienstbetrekking, en geniet de laatstgenoemde winst uit onderneming uit hoofde van zijn ondernemerschap, elk met een eigen toepasselijk regime voor de inkomstenbelasting. Alsdan kan niet gezegd worden dat hier voor de toepassing van de Wet sprake is van gelijke gevallen.”<sup>254</sup>*

---

<sup>250</sup> EHRM 23 oktober 1990, nr. 17/1989/233, BNB 1995/244, r.o. 3, EHRM 22 juni 1999, nr. 46757/99, BNB 2002/398, HR 22 november 2013, nr. 13/01622, BNB 2014/30.

<sup>251</sup> Zie o.a. HR 21 oktober 1992, nr. 28 548, BNB 1993/29, r.o. 3.2.

<sup>252</sup> Zie HR 2 maart 2007, nr. 43.336, BNB 2007/177 en in het specifiek Gerechtshof Arnhem 19 juni 2006, nr. 43336, r.o. 3.1.

<sup>253</sup> HR 2 maart 2007, nr. 43.336, BNB 2007/177, r.o. 3.1.

<sup>254</sup> Gerechtshof Arnhem 19 juni 2006, nr. 43336, r.o. 4.3.

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden heeft voorgaande motivering recent overgenomen in hofzaak nummer 14/00971, waarbij in geschil was of de MKB-winstvrijstelling in strijd is met art. 26 IVBPR en art. 14 EVRM, doordat deze enkel van toepassing is op IB-ondernemers (en niet op dga's).<sup>255</sup> Ook hier werd geoordeeld dat geen sprake is van strijdigheid met art. 26 IVBPR en art. 14 EVRM.

Alhoewel bovenstaande twee zaken specifiek op de dga zien en niet op de werknemer, kan op basis van voorgaande jurisprudentie mijns inziens geconcludeerd worden dat bij werknemers en IB-ondernemers eveneens geen sprake is van gelijke gevallen. Een werknemer geniet immers, net als een dga, loon uit hoofde van zijn dienstbetrekking terwijl de IB-ondernemer winst uit onderneming uit hoofde van zijn ondernemerschap geniet. Beide kennen elk een eigen toepasselijk regime voor de inkomstenbelasting. Alsdan kan mijns inziens hier eveneens niet worden gezegd dat voor de toepassing van de Wet sprake is van gelijke gevallen.

#### *Ongelijke gevallen*

Zojuist heb ik geconcludeerd dat de werknemer en IB-ondernemer ongelijke gevallen zijn. Daarvoor werd al geconcludeerd dat sprake is van een ongelijke behandeling van werknemers en IB-ondernemers: de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling zijn immers alleen van toepassing op IB-ondernemers. Om strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel te voorkomen, mag de ongelijke behandeling niet onevenredig zijn. Zoals eerder aangegeven, doet dit zich alleen voor bij een overduidelijke onevenredigheid.<sup>256 257</sup> Een overduidelijke onevenredige ongelijke behandeling wordt echter niet snel verondersteld door de rechter.<sup>258</sup>

Mijns inziens gaan de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling verder dan strikt noodzakelijk is gezien de doelen van de regelingen. Om ondernemerschap te stimuleren kan de zelfstandigenaftrek (en de MKB-winstvrijstelling) bijvoorbeeld ook gericht worden ingezet. Hetzelfde geldt met betrekking tot het creëren van werkgelegenheid en het afstemmen van de fiscale winstbepaling op de specifieke kenmerken van

---

<sup>255</sup> Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 25 augustus 2015, nr. 14/00971, V-N 2015/57.2.1., r.o. 3.1 en 4.4.

<sup>256</sup> Zie o.a. HR 21 oktober 1992, nr. 28 548, BNB 1993/29, r.o. 3.2.

<sup>257</sup> “De eis dat sprake moet zijn van een overduidelijke onevenredige ongelijke behandeling van gelijke gevallen is een zwaardere eis dan het aandragen van argumenten om aan te geven dat geen sprake is van een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor de ongelijke behandeling van gelijke gevallen.” (Tigelaar-Klootwijk 2013, p. 314. Zie ook conclusie AG Niessen bij HR 9 oktober 2009, nr. 43 992, BNB 2010/77).

<sup>258</sup> Tigelaar-Klootwijk 2013, p. 326 en zie tevens verderop in deze paragraaf.

ondernemersinkomen. Wat mijns inziens ook een rol speelt, is dat niet getoetst wordt in welke mate daadwerkelijk verstoringen ontstaan bij zzp'ers als gevolg van de belastingheffing van het winstinkomen. Hierdoor wordt de fiscale winstbepaling afgestemd op de specifieke functies van winstinkomen die er mogelijk niet zijn. Wanneer zzp'ers immers nauwelijks investeren, heeft hun winstinkomen geen investeringsfunctie. Hetzelfde geldt met betrekking tot de overige doelen.

Alhoewel ongelijke gevallen mijns inziens ongelijker worden behandeld dan strikt noodzakelijk is, is het de vraag of deze ongelijkheid als overduidelijk onevenredig is te kwalificeren. In de jurisprudentie heb ik geen arrest kunnen traceren waarin de rechter heeft geoordeeld dat sprake is van een overduidelijke onevenredige ongelijkheid. Zwemmer schrijft in zijn noot bij HR 21 oktober 1992, nr. 28 548, BNB 1993/29 *'dat in dat geval welhaast opzettelijke discriminatie door de wetgever nodig is om tot strijd met art. 26 IVBPR te komen'*. "Van Leijenhorst geeft in zijn noot bij HR 22 juli 1997, nr. 31 017, BNB 1997/328 aan dat dit een *'hoge, haast onoverkomelijke drempel'* is."<sup>259</sup> Hoewel de huidige zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling mijns inziens een grens overschrijden, acht ik deze overschrijding niet zo groot dat sprake is van een overduidelijke onevenredige ongelijkheid. Ik ben namelijk niet van mening dat de wetgever opzettelijk discrimineert, zoals Van Leijenhorst welhaast noodzakelijk stelt. Toekomstige jurisprudentie dient echter uit te wijzen hoe de rechter hiertegen aankijkt. Voor nu kom ik tot de conclusie dat de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling niet in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel.

#### **4.4 Neutraliteitsbeginsel**

Nadat de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling in de vorige paragraaf onderworpen zijn aan het gelijkheidsbeginsel, wordt in deze paragraaf onderzocht in hoeverre de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling in overeenstemming zijn met het neutraliteitsbeginsel. Op basis van het neutraliteitsbeginsel moet een belastingfaciliteit zo min mogelijk verstorend werken.<sup>260</sup> De zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling zouden derhalve niet de arbeidsmarktkeuzes van personen om als zzp'er of werknemer aan de slag te gaan, mogen beïnvloeden. Als de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling de arbeidsmarktkeuzes wel verstoren, treedt een substitutie-effect op, op basis waarvan personen

---

<sup>259</sup> Tigelaar-Klootwijk 2013, p. 315.

<sup>260</sup> Stiglitz 2000, p. 478 en 528.

met name op grond van fiscale voordelen eerder ervoor kiezen om arbeid in de vorm van zzp-schap te verrichten in plaats van in de vorm van werknemerschap. Dit kan leiden tot een welvaartsverlies.

Voor de vraag of de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling de arbeidsmarktkeuzes van personen om als zzp'er of werknemer aan de slag te gaan, beïnvloeden, dient naar de (uit)werking van de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling te worden gekeken. Zoals in hoofdstuk 3 is toegelicht, heeft toepassing van de zelfstandigenaftrek in theorie tot gevolg dat de winst uit onderneming wordt verlaagd waardoor zzp'ers minder belasting betalen. Zzp'ers worden derhalve aan een milder fiscaal regime onderworpen dan werknemers. Dit mildere fiscale regime is tot stand gebracht om (onder andere) de fiscale winstbepaling af te stemmen op de specifieke kenmerken van het winstinkomen. Het probleem is echter dat de zelfstandigenaftrek een generieke faciliteit is die niet specifiek gericht is op het afstemmen van de fiscale winstbepaling op de verschillende kenmerken van het winstinkomen. Het vaste aftrekbedrag van €7.280 wordt immers toegekend ongeacht de daadwerkelijke financieringen ten behoeve van de continuïteit van de onderneming en de daadwerkelijk getroffen voorzieningen voor periodes van arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en ziekte. In de huidige vorm van de zelfstandigenaftrek is er derhalve geen directe relatie tussen de daadwerkelijke investeringen of het afsluiten van verzekeringen. Dit leidt ertoe dat zzp'ers, die met name hun eigen arbeid leveren en in geringe mate gebruik maken van kapitaal en derhalve weinig kapitaalinvesteringen treffen (de 'nieuwe zzp'ers), een voordeel ervaren ten opzichte van werknemers.<sup>261</sup> Werknemers die de mogelijkheid hebben om hun arbeid te verrichten in de vorm van zzp-schap, zullen als gevolg van dit voordeel van de zelfstandigenaftrek derhalve sneller voor zzp-schap kiezen waardoor een substitutie-effect optreedt.

Met betrekking tot de MKB-winstvrijstelling kan eenzelfde conclusie worden getrokken. Zoals in hoofdstuk 3 is toegelicht, verlaagt de MKB-winstvrijstelling effectief het marginale belastingtarief op de winst en heeft de faciliteit een vergelijkbaar effect als een tariefsverlaging. Doordat de MKB-winstvrijstelling van toepassing is over de gehele winst en

---

<sup>261</sup> Hetzelfde geldt voor werknemers die weinig waarde hechten aan sociale zekerheid en als zzp'er zijnde geen verzekeringen afsluiten. Afgevraagd kan worden in hoeverre dit echt tot een 'voordeel' leidt. Het niet afsluiten van verzekeringen brengt een financieel voordeel met zich mee maar daartegenover staat dat de zzp'er in periodes van ziekte en arbeidsongeschiktheid niet verzekerd is.

geen onderscheid maakt tussen de verschillende functies van het winstinkomen, wordt de onttrokken winst van een zzp'er (consumeerbaar inkomen) per saldo lager belast dan het arbeidsinkomen van een werknemer (consumeerbaar inkomen).<sup>262</sup> Werknemers die de mogelijkheid hebben om hun arbeid te verrichten in de vorm van zzp-schap, zullen hierdoor eerder kiezen voor zzp-schap. Ik kom dan ook tot de conclusie dat de keuze om als zzp'er of werknemer aan de slag te gaan, zowel wordt beïnvloed door de zelfstandigenaftrek als de MKB-winstvrijstelling.<sup>263</sup> Beiden faciliteiten acht ik derhalve niet in overeenstemming met het neutraliteitsbeginsel.

## **4.5 Doeltreffendheid**

### **4.5.1 Inleiding**

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de doeltreffendheid van de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling. Op basis van het doeltreffendheidsbeginsel moeten de fiscale faciliteiten bijdragen aan de realisatie van de doelen die de overheid zich hierbij heeft gesteld. Hier onderscheidt de toetsing aan doeltreffendheid zich van de toetsing aan legitimiteit. Bij de toetsing aan legitimiteit (zie paragraaf 4.2) is onderzocht of de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling gelegitimeerd kunnen worden vanuit welvaartseconomisch oogpunt. Dit hoeft echter niet aan te sluiten - en sluit ook niet volledig aan - bij de doelen die de overheid zich heeft gesteld. Om te beoordelen of de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling doeltreffend zijn, wordt per faciliteit onderzocht in hoeverre de gestelde doelen daadwerkelijk behaald worden. Hierbij komt in paragraaf 4.5.2 allereerst de zelfstandigenaftrek aan bod, waarna in paragraaf 4.5.3 wordt ingegaan op de MKB-winstvrijstelling.

### **4.5.2 Zelfstandigenaftrek**

#### Stimuleren van ondernemerschap

Zoals in paragraaf 3.4.2 is toegelicht, is het hoofddoel van de zelfstandigenaftrek het stimuleren van ondernemerschap.<sup>264</sup> In 2005 heeft het EIM de zelfstandigenaftrek uitgebreid geëvalueerd waarbij ze tot de conclusie kwam dat de zelfstandigenaftrek een positieve

---

<sup>262</sup> M.L.M. van Kempen, *Cursus Belastingrecht: IB.3.2.39.A.c Commentaar*, Deventer: Kluwer (digitale editie).

<sup>263</sup> Zie ook Heithuis 2013, p. 3.

<sup>264</sup> Internetbijlagen bij de miljoenennota 2017, p. 175, te benaderen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/begrotingen/2016/09/20/internetbijlagen-miljoenennota-2017>, Bron geraadpleegd op 10 augustus 2017.

stimulans is voor het ondernemerschap.<sup>265</sup> Een afschaffing van de zelfstandigenaftrek zou volgens het onderzoek een daling van de ondernemersquote van -20,7% tot gevolg hebben.<sup>266</sup> Omdat het onderzoek van het EIM inmiddels alweer 12 jaar geleden is uitgevoerd, heeft het SEO recent opnieuw onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van de zelfstandigenaftrek. Hierbij achtte het SEO een harde evaluatie van de doeltreffendheid echter niet mogelijk.<sup>267</sup> Het SEO heeft hierdoor “op basis van de relatie tussen winst en verschillende kenmerken van de IB-ondernemers gekeken naar de relatie tussen het gebruik van de fiscale ondernemersregelingen en indicatoren zoals groei, overlevingskans en werkgelegenheid”.<sup>268</sup>

Bij een analyse van de winst van IB-ondernemers kwam naar voren dat er verschillende types IB-ondernemers te onderscheiden zijn.<sup>269</sup> Ten eerste is er de groep IB-ondernemers die relatief weinig winst maakt en ten tweede is er de groep IB-ondernemers die relatief veel winst maakt.<sup>270 271</sup> De groep IB-ondernemers met een relatief lage winst bestaat voor een groot deel uit zzp'ers en geniet een relatief groot voordeel van de zelfstandigenaftrek ten opzichte van hun totale nettowinst uit de onderneming.<sup>272</sup> De groep IB-ondernemers met relatief veel winst daarentegen, bestaat voornamelijk uit zmp'ers en is minder afhankelijk van fiscale ondernemersregelingen zoals de zelfstandigenaftrek.<sup>273</sup> De zelfstandigenaftrek is voor deze groep IB-ondernemers dan ook waarschijnlijk een minder zwaarwegende factor om te kiezen voor zelfstandig ondernemerschap (zzp-schap/ zmp-schap).<sup>274</sup> Dit in tegenstelling tot de groep IB-ondernemers met een relatief lage winst. Deze groep ondernemers zou zonder de zelfstandigenaftrek mogelijkwel geen zelfstandig ondernemer zijn geweest.<sup>275</sup> Op basis van voorgaande kom ik dan ook tot de conclusie dat de zelfstandigenaftrek over het algemeen een positieve stimulans heeft op ondernemerschap maar dat deze positieve stimulans afneemt naarmate zelfstandige ondernemers (zowel zzp'ers als zmp'ers) meer winst maken. De

---

<sup>265</sup> EIM 2005, p. 54-55.

<sup>266</sup> EIM 2005, p. 54-55.

<sup>267</sup> SEO 2017, p. 123.

<sup>268</sup> SEO 2017, p. 123.

<sup>269</sup> Naast de IB-ondernemers die winst maken zijn er ook nog de IB-ondernemers die geen winst maken. Echter kan deze groep de zelfstandigenaftrek niet verzilveren (in het desbetreffende jaar) waardoor deze groep hier niet wordt meegenomen.

<sup>270</sup> Met deze groep wordt de onderste 40% van de IB-ondernemers bedoeld die winst maken. Deze groep verdient €18.000 of minder (SEO 2017, p. 123).

<sup>271</sup> Met deze groep wordt de overige 60% van IB-ondernemers bedoeld die winst maken. Deze groep hebben een jaarlijks inkomen uit winst van €18.000 of meer (SEO 2017, p. 109).

<sup>272</sup> SEO 2017, p. 123.

<sup>273</sup> SEO 2017, p. 123.

<sup>274</sup> SEO 2017, p. 124.

<sup>275</sup> SEO 2017, p. 117 en 123.

zelfstandigenaftrek is mijns inziens derhalve niet volledig doeltreffend in het stimuleren van ondernemerschap.

#### Creëren van extra werkgelegenheid

Naast het stimuleren van ondernemerschap heeft de zelfstandigenaftrek ook nog verschillende (historische) instrument specifieke doelen, zoals het creëren van een lastenvermindering voor het MKB die uiteindelijk resulteert in extra werkgelegenheid. Het EIM heeft gedurende de evaluatie in 2005 deze doelstelling wegens een niet te onderscheiden verband met de hoofddoelstelling ‘het bevorderen van ondernemerschap’ niet specifiek geëvalueerd.<sup>276</sup> Hoewel dit niet nader toegelicht is, ga ik ervan uit dat het EIM het aannemelijk achtte dat een stimulering van het ondernemerschap gepaard gaat met het creëren van extra werkgelegenheid. Dit is op zichzelf genomen geen vreemde gedachte want zoals het SEO-onderzoek ook erkent, kan het stimuleren van ondernemerschap inderdaad leiden tot extra werkgelegenheid (zie ook hoofdstuk 2).<sup>277</sup> Dit is ten eerste het geval wanneer laagproductieve en (andere) outsiders door fiscale faciliteiten zoals de zelfstandigenaftrek in staat worden gesteld om via het zelfstandig ondernemerschap een baan voor zichzelf te creëren die ze buiten het ondernemerschap om nooit hadden gevonden.<sup>278 279</sup> Daarnaast leidt de zelfstandigenaftrek tot meer werkgelegenheid wanneer IB-ondernemers door de zelfstandigenaftrek in staat worden gesteld om via hun eigen onderneming banen te creëren. Voor een evaluatie van de doeltreffendheid dient derhalve onderzocht te worden in hoeverre de zelfstandigenaftrek bijdraagt aan voorgaande twee manieren van creëren van werkgelegenheid.

Met betrekking tot laagproductieve en (andere) outsiders op de arbeidsmarkt is gebleken dat zzp-schap voor twee op de vijf uitkeringsgerechtigden een succesvolle manier is om een actieve positie op de arbeidsmarkt te verwerven. Doordat deze groep mensen vaak een relatief lage winst als zelfstandig ondernemer behalen<sup>280</sup>, ervaren zij een relatief groot voordeel van de zelfstandigenaftrek ten opzichte van hun totale nettowinst uit de onderneming. Zonder de zelfstandigenaftrek zouden zij mogelijk anderszins dan ook geen zelfstandig ondernemer zijn

---

<sup>276</sup> EIM 2005, p. 50.

<sup>277</sup> SEO 2017, p. 116.

<sup>278</sup> SEO 2017, p. 116-117.

<sup>279</sup> De werkgelegenheid zou ook kunnen toenemen doordat mensen meer uren gaan werken maar hier is geen nader onderzoek naar gedaan.

<sup>280</sup> SEO 2017, p. 109 en 112.



geworden (en via deze weg geen werkgelegenheid hebben gecreëerd).<sup>281</sup> In die zin kan derhalve worden gesteld dat de zelfstandigenaftrek de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt hoogstwaarschijnlijk in positieve zin beïnvloedt, zij het tegen een relatief laag inkomen.<sup>282</sup>

Of de zelfstandigenaftrek ook bijdraagt aan het creëren van werkgelegenheid via de eigen onderneming, is minder waarschijnlijk. Om vast te stellen in hoeverre ondernemers via hun eigen onderneming banen/ werkgelegenheid creëren, dient te worden gekeken naar de doorgroei van zzp'ers naar zmp'ers.<sup>283</sup> Zoals uit hoofdstuk 2 is gebleken, groeit maar 2% a 3% van de zzp'ers door naar zmp'ers. Vaak zijn dit winstgevende zzp'ers, die vanwege hun hoge winsten minder afhankelijk zijn van fiscale ondernemersregelingen zoals de zelfstandigenaftrek.<sup>284</sup> Indien zzp'ers derhalve al doorgroeien en zodoende werkgelegenheid creëren via hun eigen onderneming, acht ik de zelfstandigenaftrek hierbij geen doorslaggevende factor in. Op basis van bovenstaande kom ik dan ook tot de conclusie dat de zelfstandigenaftrek een gering tot geen positief effect heeft op de creatie van werkgelegenheid via de eigen onderneming maar dat de zelfstandigenaftrek wel een positieve stimulans heeft op de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De zelfstandigenaftrek is mijns inziens derhalve niet volledig doeltreffend in het creëren van extra werkgelegenheid (middels een lastenverlaging voor het MKB).

#### Fiscale winstbepaling afstemmen op specifieke kenmerken ondernemersinkomen

Het laatste specifieke doel dat in het kader van de toetsing van de doeltreffendheid van de zelfstandigenaftrek wordt geëvalueerd, is het afstemmen van de fiscale winstbepaling op de specifieke kenmerken van het ondernemersinkomen.<sup>285</sup> Zoals in hoofdstuk 3 is toegelicht, moet de zelfstandigenaftrek ertoe leiden dat niet het gehele winstinkomen in de inkomstenbelasting wordt betrokken zodat geld overblijft om investeringen te doen en reserveringen te treffen. Het EIM heeft in 2005 voor het laatst het effect van een verandering in de zelfstandigenaftrek op het niveau van de investeringen onderzocht. Hieruit volgde dat

---

<sup>281</sup> SEO 2017, p. 116-117 en p. 123.

<sup>282</sup> SEO 2017, p. 117.

<sup>283</sup> SEO 2017, p. 117.

<sup>284</sup> SEO 2017, p. 123.

<sup>285</sup> Zoals in paragraaf 3.4.2 is toegelicht werd de motivering van 'inkomenssteun bieden voor kleine zelfstandigen' na de beginjaren van de zelfstandigenaftrek en de invoering van de permanente regeling nog nauwelijks als primair doel genoemd. Deze doelstelling wordt daarom ook nog specifiek geëvalueerd in dit onderzoek.

een daling van de zelfstandigenaftrek met bijvoorbeeld €3.000 tot een daling van 15% van de bedrijfsinvesteringen zou leiden.<sup>286</sup> Andersom zou een verhoging van de zelfstandigenaftrek een stijging van de bedrijfsinvesteringen tot gevolg hebben. Op basis van het EIM-onderzoek kan aldus gesteld worden dat de zelfstandigenaftrek een duidelijke positieve bijdrage levert aan het investeringsniveau en zodoende tegemoetkomt aan de specifieke kenmerken van het winstinkomen. Of dat 12 jaar later nog steeds geconcludeerd kan worden, is onzeker. Voor een goede beoordeling van de doeltreffendheid van de zelfstandigenaftrek dient informatie beschikbaar te zijn over hoe zelfstandigen hun winstinkomen verdelen over consumptiedoelinden en investeringen/reserveringen in de onderneming.<sup>287</sup> Helaas is hierover (relatief) weinig bekend. Harde uitspraken kunnen aldus niet worden gedaan. Wel ligt het voor de hand dat een hoger inkomen als gevolg van de zelfstandigenaftrek, tot meer investeringen en reserveringen leidt.<sup>288</sup> Ik ga er derhalve vanuit dat de zelfstandigenaftrek doeltreffend is in het afstemmen van de fiscale winstbepaling op de specifieke kenmerken van het ondernemersinkomen.

Al met al kom ik op basis van bovenstaande uitgevoerde analyses tot de conclusie dat de zelfstandigenaftrek eerder ondoeltreffend is dan doeltreffend. De zelfstandigenaftrek draagt immers maar gedeeltelijk bij aan de realisatie van de doelen die overheid zich bij de invoering van de faciliteit heeft gesteld. In de volgende (sub)paragraaf wordt de doeltreffendheid van de MKB-winstvrijstelling geanalyseerd.

### **4.5.3 MKB-winstvrijstelling**

#### Stimuleren van ondernemerschap

De MKB-winstvrijstelling heeft als hoofddoel het stimuleren van ondernemerschap. Om te onderzoeken in hoeverre de MKB-winstvrijstelling hierin slaagt, heeft het SEO recent onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van de MKB-winstvrijstelling. Eveneens als bij de zelfstandigenaftrek, achtte het SEO een harde evaluatie van de doeltreffendheid niet mogelijk.<sup>289</sup> Hierdoor is wederom “op basis van de relatie tussen winst en verschillende kenmerken van de IB-ondernemers gekeken naar de relatie tussen het gebruik van de fiscale

---

<sup>286</sup> EIM 2005, p. 57.

<sup>287</sup> EIM 2005, p. 57.

<sup>288</sup> EIM 2005, p. 57.

<sup>289</sup> SEO 2017, p. 123.

ondernemersregelingen en indicatoren zoals groei, overlevingskans en werkgelegenheid”.<sup>290</sup> Opnieuw zijn twee types IB-ondernemers te onderscheiden: de IB-ondernemers met relatief weinig winst en de IB-ondernemers met relatief veel winst. De IB-ondernemers met een relatief lage winst genieten in vergelijking met de zelfstandigenaftrek een relatief klein voordeel van de MKB-vrijstelling ten opzichte van hun totale nettowinst uit de onderneming.<sup>291</sup> Desondanks is het aannemelijk dat de MKB-winstvrijstelling een belangrijke factor is in het stimuleren van ondernemerschap binnen deze groep. De MKB-winstvrijstelling verlaagt immers het effectieve gemiddelde belastingtarief wat van positieve invloed is op de keuze om als zelfstandig ondernemer aan de slag te gaan.<sup>292</sup>

Voor de tweede groep IB-ondernemers, de IB-ondernemers met relatief veel winst, is de MKB-winstvrijstelling in vergelijking tot andere fiscale ondernemersregelingen van groter financieel belang.<sup>293</sup> Het SEO-onderzoek stelt echter dat het aannemelijk is dat de IB-ondernemer met relatief veel winst zonder de MKB-winstvrijstelling ook IB-ondernemer zou zijn.<sup>294</sup> Een afschaffing van de MKB-winstvrijstelling zal immers gepaard gaan met een aanpassing van het AB-tarief – dit om de neutraliteit met betrekking tot vennootschappen te bewaken (zie hieronder) – waardoor IB-ondernemers niet per definitie een beter alternatief hebben om hun onderneming in uit te voeren wanneer de zelfstandigenaftrek wordt afgeschaft. Alhoewel de MKB-winstvrijstelling voor IB-ondernemers met relatief veel winst waarschijnlijk geen doorslaggevende factor is om te kiezen voor zelfstandig ondernemerschap (zzp-schap/ zmp-schap) stimuleert het IB-ondernemers wel om meer winst te maken. Al met al kan mijns inziens geconcludeerd worden dat de MKB-winstvrijstelling doeltreffend is in het stimuleren van ondernemerschap.

#### Bewaken fiscale neutraliteit verschillende rechtsvormen

Naast het stimuleren van ondernemerschap is de MKB-winstvrijstelling eveneens ingevoerd om de fiscale neutraliteit met betrekking tot vennootschappen te bewaken. Het winstinkomen moest onder de Wet IB en de Wet VPB globaal gelijk belast worden. Mijns inziens is de MKB-winstvrijstelling hierin geslaagd aangezien de MKB-winstvrijstelling ervoor zorgt dat

---

<sup>290</sup> SEO 2017, p. 123.

<sup>291</sup> SEO 2017, p. 123.

<sup>292</sup> Van Vuuren 2012, p. 11.

<sup>293</sup> SEO 2017, p. 59.

<sup>294</sup> SEO 2017, p. 124.

het effectieve marginale belastingtarief over winstinkomen voor IB-ondernemers (44,72%)<sup>295</sup> globaal gelijk is aan het gecombineerde marginale tarief voor de dga (40% of 43,75%)<sup>296</sup>.

Al met al kom ik op basis van bovenstaande twee uitgevoerde analyses tot de conclusie dat de MKB-winstvrijstelling doeltreffend is. De MKB-winstvrijstelling draagt immers bij aan de realisatie van de doelen die de overheid zich bij de invoering van de faciliteit heeft gesteld. In de volgende paragraaf wordt onderzocht of de MKB-winstvrijstelling eveneens doelmatig is. Tevens wordt de doelmatigheid van de zelfstandigenaftrek geanalyseerd.

## 4.6 Doelmatigheid

### 4.6.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op het laatste toetsingscriterium van dit onderzoek: het doelmatigheidsbeginsel. Volgens het doelmatigheidsbeginsel moeten gegeven de doelstellingen, de gerealiseerde effecten van de regelingen (opbrengsten) in een goede verhouding staan tot de gemaakte kosten.<sup>297</sup> Wanneer hetzelfde doel tegen lagere kosten kan worden bereikt, is de regeling niet doelmatig. Voor een beoordeling van de doelmatigheid van de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling zouden de kosten en opbrengsten van beide regelingen idealiter in beeld moeten worden gebracht (een kwantitatieve toetsing). Omdat er (voor mij) echter te weinig gegevens beschikbaar zijn om de (exacte) kosten en opbrengsten in kaart te brengen - in de miljoenennota 2017<sup>298</sup> is bijvoorbeeld uitsluitend het budgettaire belang van de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling opgenomen – vindt de toetsing op kwalitatieve wijze plaats. Hierbij wordt in paragraaf 4.6.2 ten eerste ingegaan op de zelfstandigenaftrek, waarna in paragraaf 4.6.3 de doelmatigheid van de MKB-winstvrijstelling aan de orde komt.

---

<sup>295</sup>  $0,86 \times 0,52\% = 44,72\%$ .

<sup>296</sup> Een dga betaalt over zijn ondernemingswinst tot €200.000 effectief 40% belasting, namelijk 20% vpb over de bv-winst, welke vervolgens wordt verhoogd met 25% over 80% ab-inkomen in box 2 als het restant als dividend wordt uitgekeerd. Bij winsten boven de €200.000 bedraagt het gecombineerde effectieve tarief 43,75%, namelijk 25% vpb over de bv-winst, welke vervolgens wordt verhoogd met 25% over 75% ab-inkomen in box 2 als het restant als dividend wordt uitgekeerd (Stevens en Lejour 2016, p. 179).

<sup>297</sup> SEO 2017, p. 125.

<sup>298</sup> Miljoenennota 2017, hoofdstuk 6 (belastinguitgaven, inkomsten beperkende regelingen en overige fiscale regelingen), te benaderen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/begrotingen/2016/09/20/miljoenennota-2017>, Bron geraadpleegd op 10 augustus 2017.

## 4.6.2 Zelfstandigenaftrek

### Stimuleren van ondernemerschap

Zoals in paragraaf 4.5 is toegelicht, heeft de zelfstandigenaftrek over het geheel gezien een stimulerende werking op het ondernemerschap. Het is echter de vraag of de gerealiseerde effecten van de zelfstandigenaftrek (de opbrengsten) in goede verhouding staan tot de kosten van de zelfstandigenaftrek. Het antwoord hierop lijkt nee te zijn. Uit onderzoek is namelijk gebleken dat de toename van het aantal zzp'ers niet gepaard is gegaan met positieve externe effecten (en andere vormen van marktfalen) die de hoogte van de zelfstandigenaftrek rechtvaardigen.<sup>299</sup> Het IBO-onderzoek stelt dan ook dat de hoogte van de zelfstandigenaftrek niet aansluit bij de hoogte van de te verwachten positieve externe effecten.<sup>300</sup> Om de zelfstandigenaftrek doelmatiger te maken, zou de regeling meer toegespitst moeten worden op de externe effecten (en andere vormen van marktfalen), die een stimulering van ondernemerschap rechtvaardigen. Indien dit niet mogelijk is, lijkt de zelfstandigenaftrek mij niet het juiste instrument om ondernemerschap te stimuleren. De kosten staan dan immers niet in verhouding tot de opbrengsten. Tevens valt af te vragen in hoeverre de zelfstandigenaftrek überhaupt nodig is voor het stimuleren van ondernemerschap. Sinds 2007 bestaat voor het stimuleren van ondernemerschap immers ook de MKB-winstvrijstelling en mijns inziens hoeven niet beide faciliteiten naast elkaar te bestaan om ondernemerschap te stimuleren.

### Fiscale winstbepaling afstemmen op specifieke kenmerken ondernemersinkomen

De tweede doelstelling 'de fiscale winstbepaling afstemmen op de specifieke kenmerken van het ondernemerschap', slaat op het feit dat het winstinkomen naast de gebruikelijke consumptie- en spaarfunctie ook een investerings- en reserveringsfunctie heeft. Fiscale ondersteuning met als oogmerk zzp'ers in staat te stellen geld te reserveren ter financiering van de continuïteit van de onderneming en het risico van arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en ziekte, is echter niet doelmatig.<sup>301</sup> Dit komt doordat in de huidige vorm van de zelfstandigenaftrek geen directe relatie is tussen de daadwerkelijke aanleg van buffers of het afsluiten van verzekeringen: het vaste aftrekbedrag van €7.280 wordt toegekend ongeacht de daadwerkelijke financieringen ten behoeve van de continuïteit van de onderneming en de daadwerkelijke getroffen voorzieningen voor periodes van arbeidsongeschiktheid,

---

<sup>299</sup> Van Vuuren 2012, p. 13-14 en IBO 2015, p. 70.

<sup>300</sup> IBO 2015, p. 91.

<sup>301</sup> IBO 2015, p. 70.

werkloosheid en ziekte. Het zou doelmatiger zijn als de wetgever de zelfstandigenaftrek alleen maar van toepassing laat zijn op het deel van de winst dat ook daadwerkelijk wordt benut ten behoeve van reserveringen en investeringen ten behoeve van de onderneming/zzp'ers.<sup>302</sup>

#### Creëren van extra werkgelegenheid

Tot slot de laatste doelstelling van de zelfstandigenaftrek: het creëren van extra werkgelegenheid. Zoals uit paragraaf 3.6.5 is gebleken, heeft de zelfstandigenaftrek hoogstwaarschijnlijk een positief effect op de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Wanneer echter naar de bovenkant van de arbeidsmarkt wordt gekeken, wordt een positief effect als gevolg van de zelfstandigenaftrek op de werkgelegenheid klein geschat. Het zijn derhalve voornamelijk de langdurig werklozen, arbeidsgehandicapten, werkzoekende ouderen en laagproductieve mensen die door de zelfstandigenaftrek in staat worden gesteld om via het zelfstandig ondernemerschap een baan voor zichzelf te creëren die ze buiten het ondernemerschap om nooit hadden gevonden. Doordat de zelfstandigenaftrek echter een generieke regeling is en ook de bovenkant van de arbeidsmarkt aanspraak maakt op de regeling zonder dat het daar vaak een positief effect heeft op de werkgelegenheid is de zelfstandigenaftrek (deels) ondoelmatig. Het zou doelmatiger zijn om de zelfstandigenaftrek om te vormen naar een specifieke aftrek voor langdurig werklozen, arbeidsgehandicapten, werkzoekende ouderen en laagproductieve mensen. Eventueel in combinatie met een gerichte aftrekfaciliteit voor zzp'ers die doorgroeien en personeel in dienst nemen.

Al met al kom ik op basis van bovenstaande uitgevoerde analyses tot de conclusie dat de zelfstandigenaftrek ondoelmatig is. Mijns inziens kunnen de doelstellingen van de zelfstandigenaftrek namelijk tegen lagere kosten worden bereikt. In hoofdstuk 5 worden aanbevelingen gedaan met betrekking tot de zelfstandigenaftrek.

#### **4.6.3 MKB-winstvrijstelling**

De MKB-winstvrijstelling heeft als hoofddoel het stimuleren van ondernemerschap en moet tevens de fiscale neutraliteit tussen verschillende rechtsvormen bewaken. Zoals in paragraaf 4.5.3 is gebleken, draagt de MKB-winstvrijstelling bij aan het stimuleren van ondernemerschap. Wederom dient echter de vraag te worden gesteld of de gerealiseerde

---

<sup>302</sup> M.L.M. van Kempen, Cursus Belastingrecht: IB.3.2.39.A.c Commentaar, Deventer: Kluwer (digitale editie).

effecten van de MKB-winstvrijstelling (de opbrengsten) in een goede verhouding staan tot de kosten van de MKB-winstvrijstelling. Het antwoord op deze vraag lijkt net als bij de zelfstandigenaftrek nee te zijn. Uit onderzoek is immers gebleken dat “de groei van het aantal zzp’er niet gepaard is gegaan met positieve externe effecten die de hoogte van de fiscale faciliteiten in box 1 rechtvaardigen”.<sup>303</sup> Voorgaande is mijns inziens terug te voeren op de ongerichte en generieke uitwerking van de MKB-winstvrijstelling. De MKB-winstvrijstelling is van toepassing op zzp’ers ongeacht of ze al dan niet worden geconfronteerd met marktfalen (dan wel verstoringen als gevolg van overheids-handelen). Alhoewel de MKB-winstvrijstelling in zijn huidige vorm niet doelmatig is, acht ik het gezien de heffingsneutraliteit tussen IB-ondernemers en dga’s, niet wenselijk om de MKB-winstvrijstelling in isolatie aan te passen.<sup>304</sup> Zoals het IBO ook stelt, moet “een eventuele aanpassing van de MKB-winstvrijstelling in samenhang worden gezien met andere fiscale maatregelen van de IB-ondernemer en met de fiscale behandeling van de dga, om daar het evenwicht tussen verschillende rechtsvormen te behouden”.<sup>305</sup>

#### **4.7 Conclusie/ samenvatting**

Zzp’ers ervaren als gevolg van de fiscale faciliteiten – waarvan de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling het meest belangrijk zijn – een lagere belasting- en premiedruk dan werknemers. Om te onderzoeken in hoeverre dit verschil in belastingheffing wenselijk is, zijn de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling in dit hoofdstuk onderworpen aan een toetsing. De toetsing aan legitimiteit heeft hierbij het uitgangspunt gevormd: wanneer de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling niet legitiem zijn, is het door de faciliteiten veroorzaakte verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zzp’ers ook niet wenselijk.

De toetsing aan legitimiteit is benaderd vanuit een welvaarts- economische analyse, waarbij onderzocht is of de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling gelegitimeerd kunnen worden door de in hoofdstuk 2 aangetoonde vormen van marktfalen of verstoringen als gevolg van overheidsingrijpen. Gebleken is dat dit slechts het geval is indien zzp’ers (1) externe effecten (innovatie en werkgelegenheid) creëren, (2) geconfronteerd worden met kapitaalmarktimperfecties, (3) investeringen/ reserveringen moeten treffen ten behoeve van de onderneming (4) en/of verzekeringen moeten af sluiten voor de risico’s van

---

<sup>303</sup> Van Vuuren 2012, p. 13-14 en IBO 2015, p. 70.

<sup>304</sup> Van Vuuren 2012.

<sup>305</sup> IBO 2015, p. 92.

arbeidsongeschiktheid, ziekte en werkloosheid. Doordat zzp'ers echter ook aanspraak kunnen maken op de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling zonder dat een van voorgaande situaties zich voordoet, ben ik tot de conclusie gekomen dat de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling in veel gevallen niet in overeenstemming zijn met het legitimizeitsbeginsel (uitgangspunt van de toetsing).

Desondanks zijn de fiscale faciliteiten in opvolgende paragrafen onderworpen aan de overige toetsingscriteria, waarbij in paragraaf 4.3 allereerst onderzocht is of de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling in overeenstemming zijn met het gelijkheidsbeginsel. Om hierop een antwoord te vinden, is het vaste toetsingsschema van het EHRM doorlopen. Hierbij is allereerst geconstateerd dat de werknemer en IB-ondernemer niet aan te merken zijn als gelijke gevallen. Vervolgens ben ik tot de conclusie gekomen dat werknemers en IB-ondernemers ongelijk worden behandeld – de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling zijn immers alleen van toepassing op IB-ondernemers – maar dat deze ongelijke behandeling niet overduidelijk onevenredig is. De zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling heb ik derhalve in overeenstemming geacht met het gelijkheidsbeginsel.

Laatste kan niet gezegd worden met betrekking tot het neutraliteitsbeginsel. Zoals in paragraaf 4.4 is toegelicht, zijn de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling beide generieke faciliteiten die worden verkregen ongeacht de daadwerkelijke financieringen ten behoeve van de continuïteit van de onderneming en de daadwerkelijk getroffen voorzieningen voor periodes van arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en ziekte. Er is derhalve geen directe relatie tussen de daadwerkelijke aanleg van buffers of het afsluiten van verzekeringen. Dit leidt ertoe dat zzp'ers, die met name hun eigen arbeid leveren en in geringe mate gebruik maken van kapitaal en derhalve weinig kapitaalinvesteringen treffen (de 'nieuwe zzp'ers), een voordeel ervaren ten opzichte van werknemers. Werknemers die de mogelijkheid hebben om hun arbeid te verrichten in de vorm van zzp-schap, zullen als gevolg van dit voordeel van de fiscale faciliteiten derhalve sneller voor zzp-schap kiezen waardoor een substitutie-effect optreedt. Op basis van voorgaande acht ik zowel de zelfstandigenaftrek als de MKB-winstvrijstelling niet in overeenstemming met het neutraliteitsbeginsel.

Vervolgens is in paragraaf 4.5 onderzocht of de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling in overeenstemming zijn met het doeltreffendheidsbeginsel. Hiertoe zijn per faciliteit de doelstellingen geanalyseerd op doeltreffendheid. Met betrekking tot doeltreffendheid van de



zelfstandigenaftrek is allereerst gebleken dat de zelfstandigenaftrek niet volledig bijdraagt aan de realisatie van de doelen die de overheid zich heeft gesteld bij de invoering van de faciliteit (twee van de drie doelstellingen worden niet volledig gerealiseerd). De zelfstandigenaftrek kwalificeer ik derhalve eerder als ondoeltreffend dan doeltreffend. Dit in tegenstelling tot de MKB-winstvrijstelling. Naar mijn mening draagt de MKB-winstvrijstelling wel volledig bij aan de realisatie van de doelen die de overheid zich heeft gesteld bij invoering van de faciliteit. De MKB-winstvrijstelling kwalificeer ik derhalve als doeltreffend.

Tot slot is in paragraaf 4.6 de doelmatigheid van de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling geanalyseerd. Onderzocht is of gegeven de doelstellingen, de gerealiseerde effecten van de regelingen (opbrengsten) in een goede verhouding staan tot de gemaakte kosten. Met betrekking tot zowel de zelfstandigenaftrek als de MKB-winstvrijstelling ben ik tot de conclusie gekomen dat de doelen tegen lagere kosten behaald kunnen worden waardoor ik beide faciliteiten niet doelmatig acht.

Het gebruik van verschillende criteria betekent dat uiteindelijk een weging van de criteria moet plaatsvinden om zodoende tot een juist antwoord te komen op het eerste deel van de onderzoeksvraag: *“in hoeverre is het verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zzp’ers wenselijk?”*. Zoals aangegeven vormt de toetsing aan legitimiteit het uitgangspunt. Wanneer de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling niet gelegitimeerd kunnen worden is het verschil in fiscale behandeling ook niet wenselijk. Wanneer de faciliteiten wel gelegitimeerd kunnen worden, wil dat nog niet zeggen dat het verschil in fiscale behandeling wel wenselijk is. Hiervoor zijn ook de overige toetsingscriteria namelijk van belang. Met name het gelijkheidsbeginsel speelt hier een essentiële rol in. Indien een faciliteit in strijd is met het gelijkheidsbeginsel kan een faciliteit en het door de faciliteit gecreëerde verschil in fiscale behandeling ook niet wenselijk zijn. Tussen de overige criteria: neutraliteit, doeltreffendheid en doelmatigheid wil ik geen verschil in weging aanbrengen. Alle drie de faciliteiten acht ik van even groot belang.

Gezien het feit dat de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling niet in alle situaties gelegitimeerd kunnen worden acht ik het – door de faciliteiten gecreëerde - verschil in fiscale behandeling ook niet wenselijk. Dit ‘onwenselijke’ verschil in fiscale behandeling wordt bovendien nog extra versterkt door de strijdigheid met de overige toetsingscriteria. De MKB-winstvrijstelling is immers zowel in strijd met het neutraliteitsbeginsel als het

doelmatigheidsbeginsel. Bij de zelfstandigenaftrek kan hier ook nog het doeltreffendheidsbeginsel aan worden toegevoegd. Al met al kom ik aldus tot de conclusie dat het verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zzp'ers onwenselijk is. Nu in dit hoofdstuk onderzocht is in hoeverre het verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zzp'ers wenselijk is, wordt in het volgende hoofdstuk onderzocht welke aanbevelingen gedaan kunnen worden ten aanzien van het fiscale stelsel om zodoende tot een wenselijker heffingssysteem te komen.

## 5. Aanbevelingen

### 5.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 zijn de door de overheid tot stand gebrachte fiscale faciliteiten – lees: de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling – getoetst. Dit heeft geleid tot een antwoord op het eerste deel van de onderzoeksvraag: *“in hoeverre is het verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zzp’ers wenselijk?”*. Geconcludeerd is dat op basis van de toetsingsresultaten niet gesproken kan worden van een wenselijk verschil in fiscale behandeling. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het tweede deel van de onderzoeksvraag en wordt onderzocht welke aanbevelingen kunnen worden gedaan ten aanzien van het huidige fiscale stelsel om zodoende tot een wenselijker heffingssysteem te komen (deelvraag 8). De bevindingen uit mijn onderzoek met betrekking tot zzp’ers vormen hiervoor de basis. Doordat de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling echter niet alleen van toepassing zijn op zzp’ers maar ook op zmp’ers, dient voor een definitieve/ complete aanbeveling ten aanzien van de fiscale faciliteiten eveneens specifiek onderzoek te worden gedaan naar zmp’ers. Ik verwacht echter geen grote afwijkingen tussen de uitkomsten van beide onderzoeken waardoor de aanbevelingen hoogstwaarschijnlijk ook opgaan voor zmp’ers. Uitgangspunt is de fiscale faciliteiten te behouden tenzij de toetsing uit hoofdstuk 4 het noodzakelijk maakt een faciliteit te laten vervallen. De aanbevelingen die in dit hoofdstuk worden gedaan, worden slechts globaal uitgewerkt. Om te kunnen vaststellen of de aanbevelingen in zijn geheel overgenomen kunnen worden in de Nederlandse wetgeving, is nader onderzoek nodig.

### 5.2 Voorstel tot verbetering

Zoals in hoofdstuk 4 is geconcludeerd, is het huidige verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zzp’ers niet wenselijk. Mijns inziens is dit voornamelijk toe te dichten aan de bevinding uit hoofdstuk 4 dat toepassing van de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling in veel gevallen niet valt te legitimeren. Dat de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling in veel gevallen niet in overeenstemming zijn met het legitimeitsbeginsel komt mijns inziens doordat de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling in hun huidige vorm ongeschikt zijn voor het tegengaan van marktfalen en het compenseren voor verstoringen als gevolg van overheidshandelen.<sup>306</sup> Zowel de zelfstandigenaftrek als de MKB-winstvrijstelling zijn ongerichte faciliteiten met een generieke uitwerking. Zoals Mirrlees evenwel bepleit, is het

---

<sup>306</sup> Zie ook Hoekstra en Van Vuuren 2013, p. 47.

specifiek inrichten van fiscale faciliteiten economisch het meest efficiënt om marktfalen weg te nemen.<sup>307</sup> Als dit niet het geval is, profiteren ondernemers die zonder de faciliteit hetzelfde gedrag hadden vertoond, ook van de fiscale faciliteiten. Dit geeft de faciliteit een te ruime werking waardoor de eventuele bate van een faciliteit kleiner is dan de verspilling van belastinggeld. Met betrekking tot de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling stelt het CPB zodoende dat de eventuele bate van een belastingkorting om innovatie en werkgelegenheid te stimuleren of leenrestricties te verlichten, hoogstwaarschijnlijk kleiner is dan de verspilling van belastinggeld aan niet-innoverende zzp'ers, zzp'ers die geen extra werkgelegenheid genereren en zzp'ers die niet geconfronteerd worden met leenrestricties.<sup>308</sup> Voorgaande beredenering geldt mijns inziens ook voor het compenseren voor verstoringen als gevolg van overheidshandelen.

Om tot een verbetering van de toetsingsresultaten te komen, dienen de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling (meer) in overeenstemming te worden gebracht met het legitimiteitsbeginsel. Wanneer dit het geval is, wordt de strijdigheid met de overige toetsingscriteria naar mijn mening eveneens teruggedrongen. De strijdigheid met de overige toetsingscriteria is namelijk, zoals uit hoofdstuk 4 blijkt, ook veelal terug te voeren op de generieke/ ongerichte uitwerking van de fiscale faciliteiten. Wanneer de zelfstandigenaftrek bijvoorbeeld wordt omgevormd tot een gerichte aftrekfaciliteit voor zzp'ers<sup>309</sup> die daadwerkelijk geconfronteerd worden met marktfalen – denk aan zzp'ers die externe effecten creëren – zal zowel de strijdigheid met het legitimiteitsbeginsel als de strijdigheid met het doelmatigheidsbeginsel (en de overige beginselen) worden teruggedrongen.

Het in overeenstemming brengen van de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling met het legitimiteitsbeginsel, impliceert dat de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling gelegitimeerd moeten kunnen worden door marktfalen dan wel door verstoringen als gevolg van overheidshandelen (zie hoofdstuk 2). Dit vergt in beginsel zowel een aanpassing van de zelfstandigenaftrek als de MKB-winstvrijstelling. Zoals hierboven immers is toegelicht, zijn ongerichte faciliteiten met een generieke uitwerking niet geschikt voor het tegengaan van marktfalen en het compenseren voor verstoringen als gevolg van overheidshandelen. De

---

<sup>307</sup> Mirrlees 2010, p. 452-469.

<sup>308</sup> CPB 2015, p. 19. Zie ook Hoekstra en Van Vuuren 2013, p. 47.

<sup>309</sup> De gerichte aftrekfaciliteit zou ook gelden voor zmp'ers die geconfronteerd worden met marktfalen. Doordat mijn onderzoek echter betrekking heeft op zzp'ers en niet specifiek op zmp'ers worden de zmp'ers niet elke keer genoemd.

zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling dienen derhalve gericht te worden ingezet, wat pleit voor een omvorming van generieke aftrekposten naar specifieke aftrekposten.

Voor de omvorming van de zelfstandigenaftrek van een generieke naar een specifieke aftrekpost acht ik in beginsel geen grote bezwaren aanwezig (zie uitgebreider paragraaf 5.3). Met betrekking tot de MKB-winstvrijstelling daarentegen, kan het omvormen naar een specifieke aftrekpost, gezien de doelstellingen van de faciliteit, daarentegen wel tot problemen leiden. Hoewel de MKB-winstvrijstelling zorgt voor een verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en IB-ondernemers bewaakt het ook de fiscale neutraliteit met betrekking tot vennootschapsvorming.<sup>310</sup> Wanneer de MKB-winstvrijstelling in isolatie wordt omgevormd naar een specifieke aftrekpost, brengt dit mijns inziens de heffingsneutraliteit tussen IB-ondernemers en dga's in gevaar. Zoals het IBO derhalve ook stelt, moet "een eventuele aanpassing van de MKB-winstvrijstelling in samenhang worden gezien met andere fiscale maatregelen van de IB-ondernemer en met de fiscale behandeling van de dga, om daar het evenwicht tussen verschillende rechtsvormen te behouden".<sup>311</sup> In mijn aanbevelingen wordt de MKB-winstvrijstelling daarom behouden in zijn huidige vorm. Nader onderzoek met betrekking tot de MKB-winstvrijstelling en andere fiscale faciliteiten moet uitwijzen of en hoe de MKB-winstvrijstelling kan worden aangepast om zodoende tot een wenselijker heffingssysteem te komen. De zelfstandigenaftrek daarentegen, dient niet dergelijke doelen en kan mijns inziens wel worden aangepast. In de volgende paragraaf geef ik met betrekking tot de zelfstandigenaftrek concrete aanbevelingen.

### **5.3 Omvorming zelfstandigenaftrek**

In de vorige paragraaf is geconcludeerd dat de zelfstandigenaftrek in zijn huidige vorm ongeschikt is voor het tegengaan van marktfalen en het compenseren voor verstoringen als gevolg van overheidshandelen. Laatst leidt ertoe dat toepassing van de zelfstandigenaftrek vaak in strijd komt met het legitimiteitsbeginsel en de overige toetsingscriteria. Om de zelfstandigenaftrek in overeenstemming te brengen met het legitimiteitsbeginsel (en de overige toetsingscriteria) moet de faciliteit specifiek gericht zijn op (1) het tegengaan van marktfalen en (2) het compenseren voor verstoringen als gevolg van overheidshandelen.

---

<sup>310</sup> SEO 2017, p. 138.

<sup>311</sup> IBO 2015, p. 92.

## Marktfalen

In dit onderzoek zijn twee relevante vormen van marktfalen onderzocht: externe effecten en de onvolledige kapitaalmarkt. Met betrekking tot externe effecten is ten eerste geconcludeerd dat maar een beperkt aandeel van de zzp'ers maatschappelijke meerwaarde genereert door het creëren van werkgelegenheid.<sup>312</sup> Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht, gaat het hierbij ten eerste om laagproductieve en andere outsiders op de arbeidsmarkt die door zzp-schap een baan voor zichzelf creëren die ze in loondienst nooit hadden verkregen en ten tweede om succesvolle zzp'ers die doorgroeien en personeel in dienst nemen. Doordat het maar een selectieve groep zzp'ers betreft die op voorgaande wijze werkgelegenheid creëren, is specifieke stimulering van werkgelegenheid derhalve efficiënter dan een generieke stimulering van zzp'ers, zoals via de zelfstandigenaftrek.<sup>313</sup> Bij een specifieke stimulering van werkgelegenheid kan gedacht worden aan een specifieke winstafrek voor laagproductieve en andere outsiders op de arbeidsmarkt die vanuit deze groep zzp'er worden in combinatie met een tegemoetkoming voor zzp'ers die personeel in dienst nemen.<sup>314</sup> De tegemoetkoming zou bijvoorbeeld de vorm kunnen hebben van een percentage van de loonsom die een werkgever aan haar werknemers betaalt.<sup>315</sup>

Alhoewel bovenstaand voorstel ter stimulering van werkgelegenheid mijns inziens tot een verbetering van de toetsingsresultaten leidt - allereerst neemt het de strijdigheid met het legitimiteitsbeginsel weg (alleen de personen die door zzp-schap daadwerkelijk werkgelegenheid creëren, kunnen aanspraak maken op de faciliteit) en daarnaast vergroot het ook de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling – kleven er ook nadelen aan het voorstel. Zo vergt het een forse aanpassing van de zelfstandigenaftrek en is het, aldus het SEO, onzeker of de zzp'ers daadwerkelijk reageren op de prikkel die in theorie uitgaat van de lastenverlichting voor het aannemen van personeel.<sup>316</sup> Nader onderzoek dient dit uit te wijzen.

Met betrekking tot het verhogen van de arbeidsparticipatie kan bovendien de vraag worden gesteld hoe cruciaal zzp-schap is voor het verhogen van de arbeidsmarktparticipatie van laagproductieve en anders outsiders op de arbeidsmarkt.<sup>317</sup> Laagproductieve en andere

---

<sup>312</sup> CPB 2015, p. 3.

<sup>313</sup> CPB 2015, p. 3.

<sup>314</sup> Gebaseerd op SEO 2017, p. 137.

<sup>315</sup> SEO 2017, p. 137.

<sup>316</sup> SEO 2017, p. 137.

<sup>317</sup> CPB 2015, p. 15 en SEO 2017, p. 137-138.

outsiders op de arbeidsmarkt kunnen vaak met hun productiviteit het minimumloon niet langer waar maken waardoor ze niet langer toegang hebben tot een betrekking als werknemer.<sup>318</sup> Het invoeren van een gerichte loonkostensubsidie voor laagproductieve en andere outsiders op de arbeidsmarkt kan naar mijn mening echter eveneens de arbeidsparticipatie bevorderen.<sup>319</sup> Hiervoor hoeft niet per definitie gebruik te worden gemaakt van de zzp-route.

Met betrekking tot innovatie kan eenzelfde conclusie worden getrokken als hierboven. In hoofdstuk 2 is geconstateerd dat slechts een selecte groep zzp'ers meerwaarde creëert door middel van innovatie. Hierdoor is het mijns inziens efficiënter om specifiek op innovatieve gerichte instrumenten in te zetten in plaats van een generiek beleid.<sup>320</sup> Zoals Hoekstra en Van Vuuren stellen, kan hierbij gedacht worden aan innovatiesubsidies.<sup>321</sup> Momenteel kennen we echter al meerdere op innovatie gerichte instrumenten, zoals bijvoorbeeld de Wet Boverdering Spoor- en Ontwikkelingswerk (hierna: WBSO). “De WBSO geeft bedrijven een reductie in de loonkosten van personeel dat spoor- en ontwikkelingswerk verricht en dus ook voor zelfstandigen (al dan niet met personeel) die S&O werk verrichten.”<sup>322</sup> De WBSO zorgt voor een lagere drempel voor kleine bedrijven om aan S&O te doen en scoort goed in een internationale vergelijking.<sup>323</sup> Bij een gerichte stimulering van innovatie kan derhalve gedacht worden aan een intensivering van de WBSO. Het IBO voorziet bij een eventuele intensivering van de WBSO geen uitvoeringsbezwaren of juridische problemen.<sup>324</sup> Een andere mogelijkheid is om andere innovatie-instrumenten uit te breiden of in te voeren.<sup>325</sup>

Met betrekking tot de tweede relevante vorm van marktfalen: de onvolledige kapitaalmarkt, is in hoofdstuk 2 geconcludeerd dat een selecte groep zzp'ers wordt geconfronteerd met een gebrekkig werkende kapitaalmarkt, waardoor minder geïnvesteerd kan worden dan eventueel maatschappelijk wenselijk is. Doordat het maar een selectieve groep zzp'ers betreft die met kapitaalmarktimperfecties wordt geconfronteerd, is specifieke stimulering van investeringen mijns inziens efficiënter dan een generieke stimulering van zzp'ers, zoals via de

---

<sup>318</sup> SEO 2017, p. 138.

<sup>319</sup> CPB 2015, p. 15 en SEO 2017, p. 137-138.

<sup>320</sup> CPB 2015, p. 15.

<sup>321</sup> Hoekstra en Van Vuuren 2013, p. 48.

<sup>322</sup> IBO 2015, p. 94.

<sup>323</sup> IBO 2015, p. 94-95.

<sup>324</sup> IBO 2015, p. 95.

<sup>325</sup> IBO 2015, p. 95.

zelfstandigenaftrek.<sup>326</sup> Bij specifieke stimulering van investeringen kan gedacht worden aan een leenfaciliteit met gunstige leenvoorwaarden en een terugbetalingsregeling.<sup>327</sup> Via een dergelijke leenfaciliteit worden zzp'ers die normaal gesproken als gevolg van kapitaalmarktimperfecties niet over voldoende financiële middelen beschikken om te investeren, alsnog in staat gesteld om investeringen te doen.

Om recht te doen aan het legitimizeitsbeginsel (en de overige beginselen) acht ik het wel van essentieel belang dat enkel de zzp'ers die daadwerkelijk worden geconfronteerd met kapitaalmarktimperfecties een beroep kunnen doen op de leenfaciliteit. Doordat de Belastingdienst in beginsel gebrekkig informatie heeft over welk bedrijf wel of niet geconfronteerd wordt met kapitaalmarktimperfecties, dient hiervoor een oplossing te worden bedacht. Mijns inziens kan hierbij bijvoorbeeld gedacht worden aan het invoeren van een bewijsvermoeden: de zzp'er die aanspraak wilt maken op de leenfaciliteit, dient aan te tonen dat hij via de gebruikelijke kapitaalmarkt niet aan voldoende financiële middelen kan komen om investeringen te treffen.

#### Verstoringsen als gevolg van overheidshandelen

Met betrekking tot de verstoringen als gevolg van overheidshandelen is gebleken dat de overheid door het belasten van het volledige winstinkomen in box 1, de keuzes van zzp'ers verstoort. De keuzes van zzp'ers worden echter niet in dezelfde mate verstoort. Dit komt doordat de factor kapitaal voor een grote groep zzp'ers van ondergeschikt belang is en het winstinkomen bij die zzp'ers weinig tot niet wordt aangesproken voor het treffen van investeringen/ reserveringen ter financiering van de continuïteit van de onderneming. Doordat niet alle zzp'ers derhalve investeringen/ reserveringen treffen voor de continuïteit van de onderneming, is specifieke stimulering van investeringen mijns inziens efficiënter dan een generieke stimulering van zzp'ers, zoals via de zelfstandigenaftrek. Bij een dergelijke specifieke faciliteit acht ik het van belang dat er een directe relatie is tussen de faciliteit en de reserveringen/ investeringen ter financiering van de continuïteit van de onderneming. Dit laatste om overeenstemming te bereiken met het neutraliteit- en doelmatigheidsbeginsel.

---

<sup>326</sup> Zie ook CPB 2015, p. 3.

<sup>327</sup> IBO 2015, p. 92.



Momenteel kent de Nederlandse wetgeving al een specifieke faciliteit die het MKB moet stimuleren om meer te investeren, namelijk de kleinschaligheidsaftrek (hierna: KIA) uit art. 3.41 Wet IB 2001.<sup>328</sup> Op grond van art. 3.41 Wet IB 2001 mag een bepaald percentage van de investeringen in een jaar van de winst worden afgetrokken. Hierdoor ontstaat een lager belastbaar inkomen waardoor zzp'ers indirect een deel van hun investeringen vergoed krijgen. Doordat er momenteel al een specifieke faciliteit is die zzp'ers stimuleert om te investeren, hoeft er naar mijn mening hiervoor geen nieuwe faciliteit te worden geïntroduceerd. Het negatieve effect van het afschaffen van de zelfstandigenaftrek op de investeringsmogelijkheden van zzp'ers, kan mijns inziens opgevangen worden door de aftrekpercentages van de KIA te verhogen.

Het specifiek stimuleren van investeringen via de KIA, waarbij de hoogte van de aftrek afhankelijk is van het investeringsbedrag, leidt ertoe dat zzp'ers die niet investeren niet langer bevoordeeld worden.<sup>329</sup> Hiermee wordt mijns inziens overeenstemming bereikt met het legitimiteitsbeginsel. Daarnaast wordt het verschil tussen werknemers en zzp'ers die met name hun eigen arbeid leveren en in geringe mate gebruik maken van kapitaal verkleind, waardoor personen minder snel op grond van fiscale voordelen ervoor kiezen om arbeid in de vorm van zzp-schap te verrichten in plaats van in de vorm van werknemerschap. Dit leidt derhalve tot meer overeenstemming met het neutraliteitsbeginsel.<sup>330</sup>

Ondanks de voordelen zit er ook een mogelijk nadeel aan bovenstaand voorstel. De hoogte van de KIA neemt momenteel namelijk af naarmate het totale investeringsbedrag groter wordt.<sup>331</sup> <sup>332</sup> In het geval van grote investeringen vormt de KIA derhalve een (beperkte) rem op door groei. Om dit te mitigeren zou de vormgeving van de KIA kunnen worden aangepast, bijvoorbeeld door de aftrek niet langer te laten aflopen boven een bepaald bedrag.<sup>333</sup> De vraag kan echter worden gesteld in hoeverre dit noodzakelijk is voor zzp'ers. Zzp'ers doen over het algemeen namelijk geen hele grote investeringen waardoor ze hoogstwaarschijnlijk weinig

---

<sup>328</sup> Kamerstukken II 1998/1999, 26 727, nr. 3, p. 109 en IBO 2015, p. 95.

<sup>329</sup> Opgemerkt dient te worden dat zzp'ers op basis van de MKB-winstvrijstelling nog steeds bevoordeeld worden ten opzichte van werknemers. Het bevoordelende effect van de zelfstandigenaftrek wordt echter weggelaten.

<sup>330</sup> Specifieke faciliteiten zoals de KIA vergroten eveneens de doeltreffendheid en doematigheid.

<sup>331</sup> "De KIA is 28 procent over investeringen tot 56.192 euro. De maximale aftrek beloopt 15.734 euro. Vanaf investeringen met een omvang van 104.059 euro wordt de aftrek afgebouwd met 7,56% van het deel van het investeringsbedrag boven de 1104.059 euro. Bij investeringen vanaf 312.176 euro bestaat geen recht meer op KIA" (IBO 2015, p. 95). Aangepast naar percentages en getallen 2017.

<sup>332</sup> Zie IBO 2015, p. 95.

<sup>333</sup> SEO 2017, p. 139.

belemmeringen ervaren door het afbouwtraject van de KIA. Doordat echter niet alleen zzp'ers maar ook zmp'ers aanspraak kunnen maken op de KIA dient nader onderzoek uit te wijzen of buiten het verhogen van de percentages, verdere aanpassingen aan de vormgeving van de KIA noodzakelijk zijn.

Naast de (eventuele) reserveringen/ investeringen ter financiering van de continuïteit van de onderneming moeten zzp'ers ook een deel van hun winst aanspreken voor verzekeringen tegen arbeidsongeschiktheid, ziekte en werkloosheid<sup>334</sup>. Momenteel krijgen zzp'ers hiervoor al een tegemoetkoming aangezien ze op basis van art. 3.124 lid 1 onderdeel c Wet IB 2001 de premies voor arbeidsongeschiktheid- en ziekteverzekeringen in aftrek mogen brengen op hun winst. Indien de wetgever zzp'ers nog verder wil compenseren voor de overige kosten van de verzekeringen – momenteel wordt maximaal 52% van de premie vergoed op basis van art. 3.124 lid 1 onderdeel c Wet IB 2001 - acht ik een generieke stimulering van zzp'ers, zoals via de zelfstandigenaftrek, hiervoor niet het juiste instrument. Momenteel is er namelijk geen directe relatie tussen de faciliteit en de afsluiten/ betalen van verzekeringen. Specifieke stimulering van sociale zekerheid acht ik ook niet per definitie een wenselijk alternatief. Indien een specifieke faciliteit wordt ingevoerd die niet de gehele 'overige kosten' van de verzekeringen dekken, blijven er namelijk altijd zzp'ers die (al dan niet noodgedwongen) ervoor kiezen om zich niet verzekeren voor de risico's van arbeidsongeschiktheid etc. Dit acht ik onwenselijk. Hoewel ik niet specifiek onderzoek heb gedaan naar de sociale zekerheid lijkt het meer betrekken van zzp'ers in de werknemersverzekeringen of het creëren van een ander stelsel van sociale zekerheid voor zzp'ers mij een goed alternatief. Nader onderzoek dient uit te wijzen of dit mogelijk is.

Hoewel de omvorming van de zelfstandigenaftrek in specifieke aftrekposten een positief effect heeft op de toetsingsresultaten, heeft het in beginsel een negatief effect op de inkomenspositie van zzp'ers. De omvorming van de zelfstandigenaftrek in specifieke aftrekposten leidt er mijns inziens namelijk onvermijdelijk toe dat een groot aantal zzp'ers in de toekomst meer belasting gaat betalen. Onder het huidige stelsel kan immers iedere zzp'er (die voldoet aan het urencriterium) aanspraak maken op de zelfstandigenaftrek terwijl in mijn aanbevelingen alleen aanspraak kan worden gemaakt op de specifieke faciliteiten indien een zzp'er (1) innovatief is, (2) werkgelegenheid creëert, (3) geconfronteerd wordt met

---

<sup>334</sup> Zzp'ers kunnen zich niet verzekeren tegen werkloosheid en dienen hiervoor zelf een potje op te bouwen.

kapitaalmarktimperfecties of (4) investeringen doet. Zoals echter uit hoofdstuk 2 is gebleken, is voorgaande bij veel zzp'ers niet het geval. Dit leidt er derhalve toe dat de omvorming van de zelfstandigenaftrek met grote inkomenseffecten gepaard gaat.<sup>335</sup> 40% van de IB-ondernemers (waaronder veel zzp'ers) maakt immers zo weinig winst dat zij zonder verschillende ondernemersregelingen (o.a. de zelfstandigenaftrek) geen winst hadden gemaakt.<sup>336</sup> Het IBO erkent dit en stelt dat de zelfstandigenaftrek derhalve stapsgewijs moet worden omgevormd/ afgeschaft.<sup>337</sup> Nader onderzoek dient uit te wijzen hoe veel jaar hiervoor nodig is.

#### **5.4 Conclusie/ samenvatting**

Zoals in hoofdstuk 4 is geconcludeerd, is het huidige verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zzp'ers niet wenselijk. Om tot een wenselijker heffingssysteem te komen, is in dit hoofdstuk onderzocht welke aanbevelingen kunnen worden gedaan ten aanzien van het huidige fiscale stelsel. Hoewel beide faciliteiten mijns inziens aangepast dienen te worden om tot een verbetering van de toetsingsresultaten te komen, moet “een eventuele aanpassing van de MKB-winstvrijstelling in samenhang worden gezien met andere fiscale maatregelen van de IB-ondernemer en met de fiscale behandeling van de dga, om daar het evenwicht tussen verschillende rechtsvormen te behouden”.<sup>338</sup> De MKB-winstvrijstelling is in mijn aanbevelingen daarom behouden in zijn huidige vorm.

De vormgeving van de zelfstandigenaftrek is daarentegen wel aangepast. Zoals in hoofdstuk 4 is geconcludeerd, is toepassing van de zelfstandigenaftrek vaak niet in overeenstemming met het legitimizeitsbeginsel. Laatst komt doordat ongerichte faciliteiten met een generieke uitwerking ongeschikt zijn voor het tegengaan van marktfalen en het compenseren voor verstoringen als gevolg van overheidshandelen. Om overeenstemming met legitimizeitsbeginsel (en de overige beginselen) te bereiken, is de zelfstandigenaftrek in mijn aanbeveling daarom omgevormd naar specifieke aftrekposten (faciliteiten).

---

<sup>335</sup> SEO 2017, p. 137.

<sup>336</sup> SEO 2017, p. 137.

<sup>337</sup> IBO 2015, p. 91-92.

<sup>338</sup> IBO 2015, p. 92.

Ten eerste er zijn twee specifieke aftrekposten ingevoerd die gericht zijn op het stimuleren van werkgelegenheid, namelijk een specifieke winstaf trek voor laagproductieve en andere outsiders op de arbeidsmarkt die vanuit deze groep zzp'er worden in combinatie met een tegemoetkoming (in de vorm van een percentage van de loonkosten) voor zzp'ers die personeel in dienst nemen. De winstaf trek voor laagproductieve en andere outsiders kan eventueel vervangen worden voor een gerichte loonkostensubsidie voor laagproductieve en andere outsiders op de arbeidsmarkt. Daarnaast is een verdere intensivering van de WBSO (of een ander soortgelijke faciliteit) doorgevoerd om zodoende innovatie specifiek te stimuleren.

Ten vierde is er een leenfaciliteit geïntroduceerd op basis waarvan zzp'ers tegen gunstige leenvoorwaarden (en een terugbetalingsregeling) geld kunnen lenen indien ze als gevolg van kapitaalmarktimperfecties niet over voldoende financiële middelen kunnen beschikken om te investeren. De zzp'er die aanspraak wilt maken op de leenfaciliteit dient aan te tonen dat hij/zij via de gebruikelijke kapitaalmarkt niet aan voldoende financiële middelen kan komen om investeringen te treffen.

Tot slot zijn de percentages van de KIA verhoogt om zzp'ers te compenseren voor de verstoringen in hun investeringskeuzes, die optreden als gevolg van de box 1 heffing over het volledige winstinkomen. Doordat zzp'ers op basis van de KIA indirect een deel van hun investering vergoed krijgen, worden investeringen specifiek gestimuleerd. Met betrekking tot de kosten voor de verzekeringen voor arbeidsongeschiktheid en ziekte is geen specifieke faciliteit ingevoerd. Dit laatste omdat het betrekken van zzp'ers in de werknemersverzekeringen of het creëren van een ander stelsel van sociale zekerheid voor zzp'ers mij een beter alternatief lijkt. Nader onderzoek dient uit te wijzen of dit mogelijk is.

## 6. Conclusie/ samenvatting

Het aandeel zzp'ers in de Nederlandse beroepsbevolking is de afgelopen jaren aanzienlijk sneller toegenomen dan gemiddeld in de EU. In een recente poging van de IBO-werkgroep om de opkomst van zzp'ers te verklaren, kwamen ze tot de conclusie dat veranderende persoonlijke voorkeuren en trends op macroniveau een deel van deze opkomst kunnen verklaren maar dat de toename van het aantal zzp'ers niet los kan worden gezien van het huidige fiscale- en socialezekerheidsstelsel van Nederland. Er bestaat in Nederland namelijk een relatief groot verschil tussen de fiscale- en sociaalzekerheidsrechtelijke behandeling die zzp'ers en werknemers genieten. Zo genieten werknemers via de werknemersverzekeringen een grote mate van sociale bescherming terwijl zzp'ers daarentegen juist met name aanspraak kunnen maken op diverse fiscale faciliteiten, waarvan de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling veruit het belangrijkste zijn.

Om te onderzoeken in hoeverre het verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zzp'ers wenselijk is (eerste deel van de onderzoeksvraag), zijn de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling in dit onderzoek onderworpen aan een toetsing. Uitgangspunt van de toetsing is het legitimiteitsbeginsel: wanneer de faciliteiten niet legitiem zijn, is het verschil in fiscale behandeling ook niet wenselijk. Het onderzoek heeft zich daarentegen niet uitsluitend beperkt tot het legitimiteitsbeginsel. Indien de faciliteiten legitiem zijn, heb ik de volgende criteria eveneens van belang geacht om te toetsen of een verschil in fiscale behandeling wenselijk is: het gelijkheidsbeginsel, het neutraliteitsbeginsel, het doeltreffendheidsbeginsel en het doelmatigheidsbeginsel. Hierin heeft het tweede criterium 'gelijkheid' een essentiële rol gespeeld: indien de faciliteiten in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel, is het verschil in fiscale behandeling alsnog onwenselijk. Tussen de overige drie criteria (neutraliteit, doeltreffendheid en doelmatigheid) heb ik geen generieke rangorde en verschil in weging aangebracht.

Zoals hierboven is aangegeven, heeft de toetsing aan legitimiteit het uitgangspunt gevormd. Op basis van het legitimiteitsbeginsel moet de overheid een legitieme reden hebben om in te grijpen in het marktproces. Dit is op basis van de theorie van de welvaartseconomie allereerst het geval indien sprake is van marktfalen. Waar het betreft de fiscaliteit rond zzp-schap zijn als vormen van marktfalen relevant (positieve) externe effecten en een gebrekkig werkende

kapitaalmarkt. “Van externe effecten is sprake indien zich effecten voordoen die door productie en consumptie worden opgeroepen, maar niet in de prijs worden verwerkt”.<sup>339</sup> In het kader van zzp-schap gaat het er dan om of zzp-schap voordelen oplevert voor partijen die niet direct bij het ondernemerschap betrokken zijn. Op grond van literatuuronderzoek zijn drie mogelijke positieve externe effecten geanalyseerd: innovatie, flexibiliteit en werkgelegenheid. Op basis hiervan ben ik tot de conclusie gekomen dat overheidsingrijpen legitiem kan zijn voor zzp’ers die innovatief zijn en zzp’ers die werkgelegenheid creëren. Overheidsingrijpen is tevens legitiem indien dit wordt gebaseerd op een gebrekkig werkende kapitaalmarkt. In een gebrekkig werkende kapitaalmarkt is vaak sprake van asymmetrische informatie waardoor de vraag naar leningen groter kan zijn dan het aanbod van leningen. Dit leidt ertoe dat sommige zzp’ers geen financiering voor hun onderneming kunnen krijgen. Waar het zzp’ers betreft die als gevolg van een gebrekkig werkende kapitaalmarkt geen/ weinig financiering kunnen krijgen, kan overheidsingrijpen legitiem zijn (mits de juiste voorwaarden worden gesteld).

Daarnaast heeft de overheid een legitieme reden tot overheidsingrijpen als ze via de belastingwetgeving verstoringen oproept en voor haar eigen handelen wilt corrigeren. Zo is in dit onderzoek gebleken dat de wijze waarop het winstinkomen door de overheid in de heffing wordt betrokken verstorend werkt. Op grond van de Wet IB 2001 wordt namelijk het gehele winstinkomen van zzp’ers tegen het progressieve tarief van box 1 belast terwijl uit het winstinkomen nog verschillende uitgaven moeten worden gedaan. Dit kan zzp’ers ertoe aanzetten om niet/ minder te investeren of geen verzekeringen tegen de risico’s van arbeidsongeschiktheid en ziekte af te sluiten.

Om te onderzoeken hoe de overheid heeft ingegrepen in het marktproces is de belastingheffing van zzp’ers en werknemers onderzocht. Hieruit is gebleken dat zowel het winstinkomen van zzp’ers als het looninkomen van werknemers in box 1 van de inkomstenbelasting wordt belast maar dat binnen box 1 eveneens verschillen in fiscale behandeling bestaan. Zzp’ers genieten, in tegenstelling tot werknemers, namelijk verschillende fiscale faciliteiten waarvan de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling veruit het belangrijkste zijn.

---

<sup>339</sup> Tigelaar-Klootwijk 2013, p. 427.

De zelfstandigenaftrek is een vast aftrekbedrag van €7.280 dat zzp'ers (mits ze aan bepaalde voorwaarden voldoen<sup>340</sup>) mogen aftrekken van de winst terwijl de MKB-winstvrijstelling een 'korting' van 14% is op het belastingtarief (na aftrek van de zelfstandigenaftrek). Beide faciliteiten leiden, zoals uit de cijfermatige berekeningen van dit onderzoek blijkt, tot een lagere belasting- en premiedruk voor zzp'ers (ten opzichte van werknemers). Zo houdt een zzp'er die zich verzekert voor de risico's van arbeidsongeschiktheid etc., op minimumniveau 87% van zijn winst over als netto-bestedbaar inkomen terwijl een werknemer maar 72% van de totale bruto arbeidskosten overhoudt.

Om te onderzoeken in hoeverre het - door de faciliteiten gecreëerde - verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zzp'ers wenselijk is (eerste deel van de probleemstelling), zijn de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling onderworpen aan de voor dit onderzoek relevante toetsingscriteria. Hierbij is allereerst onderzocht of toepassing van de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling kan worden gelegitimeerd door een van de eerder aangetoonde vormen van marktfalen dan wel verstoringen als gevolg van overheidshandelen. Dit *lijkt* in beginsel het geval te zijn. Toepassing van de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling hebben namelijk in theorie tot gevolg dat de winst uit onderneming wordt verlaagd waardoor de effectieve belastingdruk daalt. Hierdoor worden in beginsel (1) de kapitaalmarktperfectionen verminderd<sup>341</sup>, (2) de positieve externe effecten van zzp-schap geïnternaliseerd<sup>342</sup> en (3) de verstoringen die de overheid oproept met haar belastingheffing weggenomen/ verminderd<sup>343</sup>. Een groot manco is echter dat de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling wegens hun ongerichte/ generieke uitwerking ook zzp'ers bevoordelen die niet geconfronteerd worden met marktfalen of verstoringen als gevolg van overheidshandelen. Hiervoor heb ik geen legitieme reden aanwezig geacht. De zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling heb ik derhalve niet (volledig) in overeenstemming geacht met het legitimizeeringsbeginsel.

---

<sup>340</sup> Zzp'ers komen alleen in aanmerking voor de zelfstandigenaftrek indien ze bij aanvang van het kalenderjaar de AOW-gerechtigde leeftijd nog niet hebben bereikt, ze op jaarbasis minimaal 1.225 uur aan ondernemersactiviteiten besteden (het uren criterium) en indien ze geen starter zijn, minimaal 50% van hun voor werkzaamheden beschikbare tijd aan ondernemingsactiviteiten hebben besteed (grotendeels criterium).

<sup>341</sup> Middels een lagere belastingdruk blijven meer financiële middelen over om investeringen te doen waardoor zzp'ers voor een lager bedrag een beroep hoeven te doen op de kapitaalmarkt.

<sup>342</sup> Middels een lagere belastingdruk kunnen de positieve externe effecten van zzp-schap alsnog in de winst worden geïnternaliseerd waardoor zzp'ers gestimuleerd worden om maatschappelijke meerwaarde te creëren.

<sup>343</sup> Middels een lagere belastingdruk blijft meer winst over om investeringen te doen en verzekeringen tegen de risico's van arbeidsongeschiktheid en ziekte af te sluiten. Hiermee neemt de overheid de verstoringen weg die ze in beginsel oproept door het belasten van het volledige winstinkomen in box 1.

Ondanks dat de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling niet (volledig) in overeenstemming zijn met legitimizeitsbeginsel (het uitgangspunt van de toetsing) en derhalve geen sprake kan zijn van een wenselijk verschil in fiscale behandeling, heb ik de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling alsnog onderworpen aan de overige toetsingscriteria. Hierbij is ten eerste ingegaan op het gelijkheidsbeginsel. In het kader van de toepassing aan het gelijkheidsbeginsel heb ik allereerst vastgesteld dat werknemers en IB-ondernemers (waaronder zzp'ers) niet aan te merken zijn als gelijke gevallen. Vervolgens heb ik geconcludeerd dat evenwel geen sprake is van een onevenredige ongelijke behandeling van ongelijke gevallen. Zowel de zelfstandigenaftrek als de MKB-winstvrijstelling heb ik derhalve in overeenstemming geacht met het gelijkheidsbeginsel.

Hoewel de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling niet in strijd komen met het gelijkheidsbeginsel, leidt de door de faciliteiten gecreëerde ongelijke behandeling van werknemers en IB-ondernemers (waaronder zzp'ers) mijns inziens er wel toe dat belastingplichtigen arbeid liever in de vorm van zzp-schap verrichten dan in de vorm van werknemerschap. Ik heb dit in strijd geacht met het neutraliteitsbeginsel aangezien een belastingfaciliteit op basis van dit criterium zo min mogelijk verstorend zou moeten werken.

Om de doeltreffendheid van de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling te beoordelen, zijn de doelstellingen van beide faciliteiten geanalyseerd. Hieruit is allereerst gebleken dat de zelfstandigenaftrek niet volledig bijdraagt aan de realisatie van de doelen die de overheid zich heeft gesteld bij de invoering van de faciliteit. Twee van de drie doelen – het stimuleren van ondernemerschap en het creëren van werkgelegenheid – worden namelijk niet volledig gerealiseerd. De zelfstandigenaftrek is mijns inziens dan ook niet doeltreffend. De MKB-winstvrijstelling heb ik daarentegen wel als doeltreffend gekwalificeerd. De faciliteit stimuleert ondernemerschap en bewaakt daarnaast de fiscale neutraliteit tussen verschillende rechtsvormen. Laatste kan niet worden gezegd met betrekking tot het laatste toetsingscriterium van dit onderzoek: doelmatigheid. In het kader van de toepassing aan het doelmatigheidsbeginsel is onderzocht of gegeven de doelstellingen, de gerealiseerde effecten van de regelingen (opbrengsten) in een goede verhouding staan tot de gemaakte kosten. Met betrekking tot zowel de zelfstandigenaftrek als de MKB-winstvrijstelling ben ik echter tot de conclusie gekomen dat de doelen tegen lagere kosten behaald kunnen worden waardoor ik beide faciliteiten niet doelmatig acht.



Al met al ben ik op basis van bovenstaande toetsingsresultaten tot de conclusie gekomen dat het verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zzp'ers niet wenselijk is (eerste deel van de onderzoeksvraag). Dit is mijns inziens voornamelijk toe te dichten aan de strijdigheid met het legitimizeitsbeginsel. De toetsing aan legitimizeit heeft immers het uitgangspunt gevormd. Het onwenselijke verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zzp'ers wordt daarentegen wel extra versterkt door de strijdigheid met de overige toetsingscriteria.

Om tot een verbetering van de toetsingsresultaten te komen en zodoende een wenselijker heffingssysteem te creëren, heb ik verschillende aanbevelingen gedaan (tweede deel van de onderzoeksvraag). Hoewel ik idealiter beide faciliteiten in mijn aanbevelingen had aangepast, moet “een eventuele aanpassing van de MKB-winstvrijstelling in samenhang worden gezien met andere fiscale maatregelen van de IB-ondernemer en met de fiscale behandeling van de dga, om daar het evenwicht tussen verschillende rechtsvormen te behouden”.<sup>344</sup> De MKB-winstvrijstelling is in mijn aanbevelingen daarom behouden in zijn huidige vorm.

De vormgeving van de zelfstandigenaftrek is daarentegen wel aangepast in mijn aanbevelingen. Zoals hierboven is toegelicht, kan het onwenselijke verschil in fiscale behandeling voornamelijk worden toegedicht aan de strijdigheid met het legitimizeitsbeginsel. Dat toepassing van de zelfstandigenaftrek in veel gevallen niet in overeenstemming is met het legitimizeitsbeginsel komt mijns inziens doordat de zelfstandigenaftrek in zijn huidige vorm ongeschikt is voor het tegengaan van marktfalen en het compenseren voor verstoringen als gevolg van overheidshandelen. De zelfstandigenaftrek is namelijk een ongerichte faciliteit met een generieke uitwerking terwijl het specifiek inrichten van fiscale faciliteiten economisch het meest efficiënt is om te compenseren voor marktfalen en verstoringen als gevolg van overheidshandelen. Om overeenstemming met te bereiken, is de zelfstandigenaftrek in mijn aanbeveling daarom omgevormd naar specifieke aftrekposten (faciliteiten). Het specifiek inrichten van de zelfstandigenaftrek leidt mijns inziens eveneens tot een verbetering van de overige toetsingsresultaten. De strijdigheid met de overige met de overige toetsingscriteria is immers ook veelal terug te voeren op de generieke/ ongerichte uitwerking van de zelfstandigenaftrek.

---

<sup>344</sup> IBO 2015, p. 92.

De eerste twee specifieke aftrekposten die ik in het kader van de omvorming van de zelfstandigenaftrek heb voorgesteld, zijn gericht op het stimuleren van werkgelegenheid, namelijk een specifieke winstaftrek voor laagproductieve en andere outsiders op de arbeidsmarkt die vanuit deze groep zzp'er worden in combinatie met een tegemoetkoming (in de vorm van een percentage van de loonkosten) voor zzp'ers die personeel in dienst nemen. De winstaftrek voor laagproductieve en andere outsiders op de arbeidsmarkt kan eventueel vervangen worden voor een gerichte loonkostensubsidie voor laagproductieve en andere outsiders op de arbeidsmarkt. Voorgaand voorstel ter stimulering van werkgelegenheid neemt mijns inziens de strijdigheid met het legitimizeitsbeginsel weg (alleen de personen die via zzp-schap daadwerkelijk werkgelegenheid creëren, kunnen aanspraak maken op de faciliteit) en vergroot daarnaast eveneens de doelmatigheid.<sup>345</sup>

Naast bovenstaande twee faciliteiten is tevens een verdere intensivering van de WBSO voorgesteld om zodoende innovatie specifiek te stimuleren. In plaats van een verdere intensivering van de WBSO kunnen eventueel ook andere innovatie-instrumenten worden uitgebreid of ingevoerd. Het specifiek stimuleren van innovatie leidt mijns inziens tot (meer) overeenstemming met het legitimizeitsbeginsel (slechts de zzp'ers die innovatief zijn, kunnen aanspraak maken op de innovatie-instrumenten) en tot een doelmatigere uitkomst.

Daarnaast is er een leenfaciliteit voorgesteld op basis waarvan zzp'ers tegen gunstige leenvoorwaarden (en een terugbetalingsregeling) geld kunnen lenen indien ze als gevolg van kapitaalmarktimperfecties niet over voldoende financiële middelen kunnen beschikken om te investeren. De zzp'er die aanspraak wilt maken op de leenfaciliteit dient aan te tonen dat hij/zij via de gebruikelijke kapitaalmarkt niet aan voldoende financiële middelen kan komen om investeringen te doen. Doordat slechts de zzp'ers die daadwerkelijk geconfronteerd worden met een gebrekkig werkende kapitaalmarkt aanspraak kunnen maken op de leenfaciliteit wordt de strijdigheid met het legitimizeitsbeginsel weggenomen. Bovendien is het een doelmatigere manier om investeringen te stimuleren dan de zelfstandigenaftrek momenteel doet.

---

<sup>345</sup> Ik kan niet voorzien welke doelen de overheid zal stellen bij de invoering van een dergelijke faciliteit. De doeltreffendheid kan ik derhalve niet beoordelen. Dit geldt ook met betrekking tot de andere voorgestelde faciliteiten.

Tot slot is een verhoging van de percentages van de KIA voorgesteld om zzp'ers te compenseren voor de verstoringen in hun investeringskeuzes, die optreden als gevolg van de box 1 heffing over het volledige winstinkomen. Doordat zzp'ers op basis van de KIA indirect een deel van hun investering vergoed krijgen, worden investeringen specifiek gestimuleerd. Met betrekking tot de kosten voor de verzekeringen voor arbeidsongeschiktheid en ziekte is geen specifieke faciliteit voorgesteld. Dit laatste omdat het betrekken van zzp'ers in de werknemersverzekeringen of het creëren van een ander stelsel van sociale zekerheid voor zzp'ers mij een beter alternatief lijkt. Nader onderzoek dient uit te wijzen of dit mogelijk is.

Concluderend kan worden gesteld dat de wetgever met de huidige zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling te ver is gegaan. De overheid zou alleen in het marktproces moeten ingrijpen indien sprake is van marktfalen dan wel verstoringen als gevolg van overheidshandelen (de belastingwetgeving). Uit onderzoek blijkt dat de toepassing van de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling niet in alle gevallen legitiem is. Het door de faciliteiten gecreëerde verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zzp'ers is derhalve ook niet wenselijk. Eveneens kunnen de faciliteiten de toetsing aan de overige toetsingscriteria niet geheel doorstaan. Derhalve zijn in dit onderzoek aanbevelingen gedaan die tot een verbetering van de toetsingsresultaten moeten leiden en zodoende tot een wenselijker heffingssysteem.

## Literatuurlijst

### Boeken

Albregtse Digitale editie: D.A. Albregtse, *Cursus Belastingrecht IB.2.3.2.B.b1 Algemeen*, Deventer: Kluwer (digitale editie).

De Kroon Digitale editie: M.C.M. de Kroon, *Cursus Belastingrecht Archief 2012: FBR.5.1.1.D Objectieve en redelijke rechtvaardigingsgronden*, Deventer: Kluwer (digitale editie).

Hamer Digitale editie: Hamer, *Cursus Belastingrecht Archief 2013/FBR.5.3.1.B*, Deventer: Kluwer (Digitale editie).

Heertje 2006: A. Heertje, *Echte economie: Een verhandeling over schaarste en welvaart en over het geloof in leermeesters en leren*, Nijmegen: Valkhof Pers, 2006.

Heithuis, Kavelaars, Schuver 2014: E.J.W. Heithuis, P. Kavelaars en B.F. Schuver, *Inkomstenbelasting*, Deventer: Kluwer, 2014.

Jacobs 2015: B. Jacobs, *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Prometheus, 2015.

Kamerling en Pheijffer 1999: R.N. Kamerling en M. Pheijffer, *15 over fraude*, Amsterdam: Koninklijke NIVRA

Rosen en Gayer 2010: H.S. Rosen en T. Gayer, *Public finance*, Mc-Graw-Hill/Irwin, New York, 9<sup>e</sup> druk, 2010.

Stevens 2001: L.G.M. Stevens, *Inkomstenbelasting 2001*, Kluwer: Deventer (digitale editie)

Stevens 2014: L.G.M. Stevens, *Elementair Belastingrecht voor economen en bedrijfsjuristen*, Deventer: Kluwer 2014.

Stevens en Lejour 2016: L.G.M. Stevens en A. Lejour, *Geloofwaardig belasting heffen*, Kluwer: Deventer, 2016.

Stiglitz 2000: J.E. Stiglitz, *Economis of the public sector*, W.W. Norton & Company, New York/ Londen, 2000.

Tigelaar-Klootwijk 2013: Y.M. Tigelaar-Klootwijk, *Bedrijfsopvolging bij natuurlijke personen*, Deventer: Kluwer, 2013.

Vermeulen Digitale editie: E.J.H. Vermeulen, *Cursus Belastingrecht: Formeel belastingrecht*, Deventer: Kluwer (digitale editie).

Van Kempen Digitale editie: M.L.M van Kempen, *Cursus Belastingrecht IB.8.2.0*, Deventer: Kluwer (Digitale editie).

Van Kempen Digitale editie: M.L.M. van Kempen, *Cursus Belastingrecht: IB.3.2.39.A.c Commentaar*, Deventer: Kluwer (digitale editie).

Van Kempen Digitale editie: M.L.M. van Kempen, *Cursus Belastingrecht: IB.0.0.1*, Deventer: Kluwer (digitale editie).

Van Westen Digitale editie: G.W.B. van Westen, *Cursus Belastingrecht: Loonbelasting*, Deventer: Kluwer (digitale editie).

### **Tijdschriftartikelen**

Brown 2011: S. Brown, M. Dietrich, A. Nunez en K. Taylor (2011), *Self-employment and attitudes toward risk: timing toward risk: timing and observed heterogeneity*, Journal of Economic Psychology, vol 32(2), 2011.

Essers 2011: P.H.J. Essers, *Rechtsvormneutraliteit*, TFO 2011/3

Heithuis 2013: E.J.W. Heithuis, *Overbelasting 2.0*, WFR 2013/1062, 2013.

Hoekstra en Van Vuuren 2013: K. Hoekstra en D. van Vuuren, *De fiscale behandeling en sociale zekerheid van zelfstandigen*, TPE digitaal vol. 7(4): 41-59, 2013

Kam 2009: C.A. de Kam, *Belastingdruk van zelfstandigen en werknemers: globaal evenwicht?*, WFR 2009/640.

Senden 2014, C. Senden, *Hoge Raad vs. A-G IJzerman: Is de Bedrijfsopvolgingsregeling in de Successiewet 1956 in Strijd met het Gelijkheidsbeginsel?*, Maastricht University, open journals, Vol. 1, p. 69-86, 2014.

Stam 2013: E. Stam, *De Nederlandse ondernemerschap paradox*, TPE digitaal vol. 7(4): 21-40, 2013.

Stiglitz en Weiss 1981: J.E. Stiglitz en A. Weiss, *Credit Rationing in markets with imperfect information*, American Economic Review 1981, Vol. 73, p. 393-409.

Van der Meer 2017: J. van der Meer, *De eenzame zzp'er staat niet alleen: over de nieuwe organisatie van de arbeid*, Den Haag: WRR: 177-187, 2017.

### **Websites**

CBS 2016: CBS, *Toename aantal zzp'ers stukt*, geraadpleegd op 19 januari 2017 van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/46/toename-aantal-zzp-ers-stukt>.

Witteman 2017: J. Witteman, *CBS: 4 op de 10 zzp'ers betalen geen inkomstenbelasting*, geraadpleegd op 22 juli van <https://www.volkskrant.nl/economie/cbs-4-op-de-10-zzp-ers-betalen-geen-inkomstenbelasting~a4500244/>

### **Jurisprudentie**

#### Europese Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 23 oktober 1990, nr. 17 1989/233, zaak Darby, BNB 1995/244.

EHRM 22 juni 1999, nr. 46757/99, zaak Della Ciaja/Italië, BNB 2002/397.

#### Hoge Raad

HR 21 oktober 1992, nr. 28. 548, BNB 1993/29.

HR 22 juli 1997, nr. 31 017, BNB 1997/328.

HR 2 maart 2007, nr. 43 336, BNB 2007/177.

HR 9 oktober 2009, nr. 43 992, BNB 2010/77, conclusie AG Niessen.

HR 22 november 2013, nr. 13/01622, BNB 2014/30.

#### Hof

Gerechtshof Arnhem 19 juni 2006, nr. 43 336.

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 25 augustus 2015, nr. 14/00971, V-N 2015/57.2.1.

## **Parlementaire stukken**

*MvT Kamerstukken II 1974/1975, 13 194, nr. 3.*

*MvT Kamerstukken II 1982/1983, 17 943, nr. 3.*

*Kamerstukken II 1993/1994, 23 665.*

*Kamerstukken II 1998/1999, 26 727, nr. 3.*

*Kamerstukken II 2005/2006, 30 572, nr. 3*

*Kamerstukken II 2009/2010, 32 128, nr. 3.*

*Kamerstukken II 2011/2012, 33 003, nr. 3.*

*Kamerstukken II 2013/2014, 33447, nr. 6.*

*Kamerstukken II 2014/2015, 34036.*

## **Overige stukken**

Braaksma, Verhoeven e.a. 2013: R. Braaksma, W. Verhoeven e.a., Financieringsmonitor 2013-1. *Onderzoek naar de financiering van het Nederlandse bedrijfsleven*, EIM, Zoetermeer, 2013.

Braaksma, Verhoeven en Smit 2012b: R. Braaksma, W. Verhoeven en L. Smit, Financieringsmonitor 2012-2. *Onderzoek naar de financiering van het Nederlandse bedrijfsleven*, EIM, Zoetermeer, 2012.

Brewer, Saez en Shephard, 2010: M. Brewer, E. Saez en A. Shephard, *Means-testing and tax rates on earnings, dimensions of tax design*, The Mirrlees review, Oxford: Oxford University Press, 2010

Brummelkamp 2011: G. Brummelkamp, *startende ondernemers: ontwikkelingen, betekenis en beleid*, Zoetermeer: EIM, 2011.

Bureau Europees en Rijksbreed Doelmatigheidsonderzoek 2005: Bureau Europees en Rijksbreed Doelmatigheidsonderzoek, *handleiding: onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid*, Den Haag: 2005

CBS 2014: CBS, *Achtergrondkenmerken en ontwikkelingen van zzp'ers in Nederland*, Heerlen: Centraal Bureau voor de statistiek, 2014.

CBS 2015: CBS, *Achtergrondkenmerken en ontwikkelingen van zzp'ers in Nederland. Aanvulling IBO tabellenset*. Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2015.

CPB 2015: CPB, *Position paper t.b.v. 'IBO zelfstandigen zonder personeel'*, Centraal Planbureau, 2015.

EIM 2005: P. Vroohof, W. Verhoeven en M. Folkering, *Ondernemen makkelijker en leuker? Evaluatie zelfstandigenaftrek en enkele andere fiscale instrumenten gericht op ondernemerschap*, Zoetermeer: EIM, 2005.

EIM 2008: EIM, *Meer en beter ondernemerschap*, Zoetermeer: EIM, 2008.

IBO 2015: IBO, *Zelfstandigen zonder personeel, Eindrapport Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar zelfstandigen zonder personeel*, 2015

Mevissen, Heuts en Van Leenden 2013: J. Mevissen, L. Leenden, H van Leenden, *Grote dynamiek in kleinschalig ondernemerschap. De kansen van zzp-schap, in het bijzonder voor doelgroepen met afstand tot de arbeidsmarkt*. Amsterdam: Regioplan, 2013.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2015: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Kamerbrief: kabinetsreactie IBO ZZP*, Den Haag: 2 oktober 2015.

Mirrlees 2010: *Small Business Taxation*, Mirrlees Review: tax by design.

Sakkers 2010: J. Sakkers, *Samenwerken met collega-ondernemers*, Noordbeemster: ZZP Barometer, 2010.

SEO 2017: SEO economisch onderzoek, *Evaluatie fiscale ondernemersregelingen Eindrapport*, Amsterdam, 2017.

SER 2010: SER, *Zzp'ers in beeld: een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel*, Den Haag: 4 oktober 2010.

Staatssecretaris van Financiën 2011: Staatssecretaris van Financiën, *Kamerbrief: reactie op BOR-notitie Beleidsdoorlichting evaluatie belastinguitgaven*, Den Haag: 10 februari 2011.



Stevens 2016: L. Stevens, *Position paper “Rondetafelgesprek Wet invoering Beschikking geen loonheffingen” ten behoeve van rondetafelgesprek van de vaste commissie voor financiën uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal betreffende de Wet DBA*, 30 november 2016.

Van Vuuren 2012: D. van Vuuren, *De fiscale behandeling van zelfstandige: een kritische blik*, policy brief 2012/02, Den Haag: Centraal Planbureau, 2012.

Van der Veen e.a. 2015: M. van der Veen, L van Teeffelen, I. Ibrahimovic, M. Lentz, *MKB-financiering: behoefteonderzoek en analyse*, Kamer van Koophandel en Hogeschool Utrecht, 2015.

## Bijlagen

### Bijlage A: Toelichting op de gemaakte aannames bij de vergelijkingen

#### Voorwenteling zelfstandigenaftrek

Zoals reeds in paragraaf 3.4.2 is toegelicht, mag een zzp'er wanneer hij niet voldoende winst heeft om de volledige zelfstandigenaftrek te genieten (in beginsel zzp'ers met een bruto-inkomen lager dan circa. €24.000<sup>346</sup>), het bedrag aan niet-gerealiseerde zelfstandigenaftrek in de opeenvolgende negen jaren verrekenen/ voort wentelen (mits de zzp'er dan wel voldoende winst heeft gemaakt). De mogelijkheid van voort wentelen is niet de vergelijkingen verwerkt.<sup>347</sup>

#### Toeslagen

Ondernemersfaciliteiten verlagen het toelaginkomen, wat langs die weg tot hogere toeslagen voor zzp'ers kan leiden.<sup>348</sup> In de vergelijkingen voor de belasting- en premiedruk is aangenomen dat de zzp'er alleen aanspraak maakt op de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling. De andere ondernemersfaciliteiten zijn derhalve buiten beschouwing gelaten in de vergelijking.<sup>349</sup> Tevens is in de vergelijking alleen de zorgtoeslag meegenomen, waarbij is aangenomen dat het eenpersoonshuishoudens betreft. Dit laatste is gedaan omdat de hoogte van de overige toeslagen (huurtoeslag, kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag) van te veel factoren afhankelijk is waardoor ze niet eenduidig in de vergelijkingen meegenomen kunnen worden.<sup>350</sup>

#### Hoogte sectorpremies

In de cijfermatige berekeningen is uitgegaan van de gemiddelde sectorpremie (premie voor WW en een deel van de premies voor arbeidsongeschiktheid en de ziektewet). De hoogte van deze premies verschilt normaliter per sector en loopt uiteen van 0,06% tot 6,13% van het bruto-inkomen. Door het verschil in deze premies kan het sectorale verschil in bruto totale

---

<sup>346</sup> IBO 2015, p. 116.

<sup>347</sup> De vergelijkingen komen overeen met de vergelijkingen van het IBO-onderzoek. Er wordt geen specifieke rede gegeven voor het niet meenemen van de voortwentelingen van de zelfstandigenaftrek. Naar alle waarschijnlijkheid is het uitvoeringstechnisch niet haalbaar om de voortwentelingen mee te nemen in de vergelijkingen.

<sup>348</sup> Stevens 2016, p. 4.

<sup>349</sup> Voorgaande uitsluiting van andere ondernemersregelingen is geen probleem aangezien in dit onderzoek alleen aandacht wordt besteed aan de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling (zie paragraaf 1.4).

<sup>350</sup> IBO 2015, p. 116-117.

kosten tussen werknemer en zzp'er afwijken van onderstaande berekeningen. Tevens kunnen per sector bovenwettelijke aanvullingen op bijvoorbeeld loondoorbetaling bij ziekte worden afgesproken. Deze bovenwettelijke aanvullingen zouden in de vergelijking hogere reserveringen voor de zzp'er vereisen. De werknemer ontleent immers voordelen als gevolg van deze bovenwettelijke aanvullingen. Doordat deze bovenwettelijke aanvullingen echter per sector verschillen, is dit eveneens niet meegenomen in de berekeningen.

### **Bijlage B: Cijfermatige uitwerking**

Aan de hand van de in paragraaf 3.5.2 gemaakte aannames zijn een zestal vergelijkingen gemaakt tussen zzp'ers en werknemers, bestaande uit twee sets vergelijkingen voor drie inkomensniveaus: Wettelijk minimum bestaan, modaal en 2 x modaal. De eerste set vergelijkingen (1.a, 1.b en 1.c) ziet op de vergelijking van het bruto-nettotraject werknemer/ zzp'er bij gelijke totale bruto kosten inclusief reserveringen voor ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en pensioen. De tweede set vergelijkingen (2.a, 2.b en 2.c) ziet op de vergelijking van het bruto-nettotraject werknemer/ zzp'er bij gelijke totale bruto kosten exclusief reserveringen voor ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en pensioen.

#### 1.a Vergelijking bruto-nettotraject werknemer/ zzp'er bij gelijke totale bruto kosten met reserveringen voor ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en pensioen (variant: Wml)<sup>351</sup>

	Werknemer (loon)	Zzp'er (winst)
arbeidskosten	€24.394	
winst		€24.394
<b>Totale bruto arbeidskosten/winst</b>	<b>€24.394</b>	<b>€24.394</b>
<i>Totaal werkgeverslasten (premies)</i>	<i>€4.872</i>	
wv pensioen/ VUT	€840	
wv zorgverzekering (IAB Zwv)	€1.332	
wv werkloosheid (WW)	€907	
wv arbeidsongeschiktheid (WIA)	€1.227	
wv reservering/ verzekering Loondoorbetaling bij ziekte	€566	
<b>Bruto inkomen box 1</b>	<b>€19.522</b>	<b>€24.394</b>

<sup>351</sup> Deze berekening is gebaseerd op de uitgevoerde berekeningen van het IBO-onderzoek, zie IBO 2015, p. 118.

<i>Premielasten werknemer/zzp'er</i>	€351	€2.418
wv pensioen/ VUT	€351	€1.191
wv arbeidsongeschiktheidsverzekering		€1.227
<i>Aftrekposten zzp'er (die aan urencriterium voldoet)</i>		€9.676
wv zelfstandigenaftrek		€7.280
Wv MKB-winstvrijstelling		€2.396
<b>Belastbaar inkomen box 1</b>	<b>€19.171</b>	<b>€12.300</b>
<i>Inkomstenbelasting en vv-premies</i>	€2.632	€66
wv brutoheffing belasting en vv-premies	€6.997	€4.489
wv algemene heffingskorting	€ - 2.203	€ - 2.203
wv arbeidskorting	€ - 2.163	€ - 2.220
<i>Overige belastingen en toeslagen</i>	€ - 942	€ - 345
wv zorgverzekering (IAB Zvw)		€597
wv zorgtoeslag	€ - 942	€ - 942
<b>Netto beschikbaar inkomen</b>	<b>€17.481</b>	<b>€22.255</b>
Netto reservering ivm werkloosheid en eerste twee ziektejaren		€ -935
<b>Netto inkomen (na reserveringen)</b>	<b>€17.481</b>	<b>€21.319</b>

1.b Vergelijking bruto-nettotraject werknemer/ zzp'er bij gelijke totale bruto kosten met reserveringen voor ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en pensioen (variant: modaal)<sup>352</sup>

	Werknemer (loon)	Zzp'er (winst)
arbeidskosten	€46.017	
winst		€46.017
<b>Totale bruto arbeidskosten/winst</b>	<b>€46.017</b>	<b>€46.017</b>
<i>Totaal werkgeverslasten (premies)</i>	€10.517	
wv pensioen/ VUT	€3.320	
wv zorgverzekering (IAB Zvw)	€2.371	
wv werkloosheid (WW)	€1.614	
wv arbeidsongeschiktheid (WIA)	€2.183	

<sup>352</sup> Deze berekening is gebaseerd op de uitgevoerde berekeningen van het IBO-onderzoek, zie IBO 2015, p. 119.

wv reservering/ verzekering Loondoorbetaling bij ziekte	€1.030	
<b>Bruto inkomen box 1</b>	<b>€35.500</b>	<b>€46.017</b>
<i>Premielasten werknemer/zzp'er</i>	€1.385	€6.888
wv pensioen/ VUT	€1.385	€4.705
wv arbeidsongeschiktheidsverzekering		€2.183
<i>Aftrekposten zzp'er (die aan uren criterium voldoet)</i>		€12.703
wv zelfstandigenaftrek		€7.280
Wv MKB-winstvrijstelling		€5.423
<b>Belastbaar inkomen box 1</b>	<b>€34.115</b>	<b>€26.426</b>
<i>Inkomstenbelasting en vv-premies</i>	€9.147	€5.739
wv brutoheffing belasting en vv-premies	€13.238	€10.009
wv algemene heffingskorting	€ -1.871	€ -2.050
wv arbeidskorting	€ -2.220	€ -2.220
<i>Overige belastingen en toeslagen</i>	€0	€1.273
wv zorgverzekering (IAB Zvw)		€1.282
wv zorgtoeslag	€0	€ -9
<b>Netto beschikbaar inkomen</b>	<b>€24.968</b>	<b>€32.117</b>
Netto reservering ivm werkloosheid en eerste twee ziektejaren		€ -1.611
<b>Netto inkomen (na reserveringen)</b>	<b>€24.968</b>	<b>€30.507</b>

1.c Vergelijking bruto-nettotraject werknemer/ zzp'er bij gelijke totale bruto kosten met reserveringen voor ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en pensioen (variant: 2 x modaal)<sup>353</sup>

	Werknemer (loon)	Zzp'er (winst)
arbeidskosten	€91.286	
winst		€91.286
<b>Totale bruto arbeidskosten/winst</b>	<b>€91.286</b>	<b>€91.286</b>
<i>Totaal werkgeverslasten (premies)</i>	€20.286	

<sup>353</sup> Deze berekening is gebaseerd op de uitgevoerde berekeningen van het IBO-onderzoek, zie IBO 2015, p. 120.

wv pensioen/ VUT	€8.829	
wv zorgverzekering (IAB Zwv)	€3.612	
wv werkloosheid (WW)	€2.458	
wv arbeidsongeschiktheid (WIA)	€3.326	
wv reservering/ verzekering Loondoorbetaling bij ziekte	€2.059	
<b>Bruto inkomen box 1</b>	<b>€71.000</b>	<b>€91.286</b>
<i>Premielasten werknemer/zzp'er</i>	€3.682	€15.838
wv pensioen/ VUT	€3.682	€12.511
wv arbeidsongeschiktheidsverzekering		€3.326
<i>Aftrekposten zzp'er (die aan urencriterium voldoet)</i>		€19.041
wv zelfstandigenaftrek		€7.280
Wv MKB-winstvrijstelling		€11.761
<b>Belastbaar inkomen box 1</b>	<b>€67.318</b>	<b>€56.407</b>
<i>Inkomstenbelasting en vv-premies</i>	€25.297	€20.687
wv brutoheffing belasting en vv-premies	€28.157	€22.601
wv algemene heffingskorting	€ -1.342	€ -1.354
wv arbeidskorting	€ -1.518	€ -559
<i>Overige belastingen en toeslagen</i>	€0	€2.251
wv zorgverzekering (IAB Zvw)		€2.521
wv zorgtoeslag	€0	€ -0
<b>Netto beschikbaar inkomen</b>	<b>€42.021</b>	<b>€52.240</b>
Netto reservering ivm werkloosheid en eerste twee ziektejaren		€ -2.282
<b>Netto inkomen (na reserveringen)</b>	<b>€42.021</b>	<b>€49.958</b>

2.a Vergelijking bruto-nettotraject werknemer/ zzp'er bij gelijke totale bruto kosten exclusief reserveringen voor ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en pensioen (variant: Wml)<sup>354</sup>

	Werknemer (loon)	Zzp'er (winst)
arbeidskosten	€24.394	
winst		€24.394
<b>Totale bruto arbeidskosten/winst</b>	<b>€24.394</b>	<b>€24.394</b>
<i>Totaal werkgeverslasten (premies)</i>	€4.872	
wv pensioen/ VUT	€840	
wv zorgverzekering (IAB Zwv)	€1.332	
wv werkloosheid (WW)	€907	
wv arbeidsongeschiktheid (WIA)	€1.227	
wv reservering/ verzekering Loondoorbetaling bij ziekte	€566	
<b>Bruto inkomen box 1</b>	<b>€19.522</b>	<b>€24.394</b>
<i>Premielasten werknemer/zzp'er</i>	€351	€0
wv pensioen/ VUT	€351	€0
wv arbeidsongeschiktheidsverzekering		€0
<i>Aftrekposten zzp'er (die aan urencriterium voldoet)</i>		€9.676
wv zelfstandigenaftrek		€7.280
wv MKB-winstvrijstelling		€2.396
<b>Belastbaar inkomen box 1</b>	<b>€19.171</b>	<b>€14.718</b>
<i>Inkomstenbelasting en vv-premies</i>	€2.632	€949
wv brutoheffing belasting en vv-premies	€6.997	€5.372
wv algemene heffingskorting	€ - 2.203	€ - 2.203
wv arbeidskorting	€ - 2.163	€ - 2.220
<i>Overige belastingen en toeslagen</i>	€ - 942	€ - 228
wv zorgverzekering (IAB Zvw)		€714
wv zorgtoeslag	€ - 942	€ - 942
<b>Netto beschikbaar inkomen</b>	<b>€17.481</b>	<b>€23.673</b>

<sup>354</sup> Deze berekening is gebaseerd op de uitgevoerde berekeningen van het IBO-onderzoek, zie IBO 2015, p. 124.

Netto reservering ivm werkloosheid en eerste twee ziektejaren		€ 0
<b>Netto inkomen (na reserveringen)</b>	<b>€17.481</b>	<b>€23.673</b>

2.b Vergelijking bruto-nettotraject werknemer/ zzp'er bij gelijke totale bruto kosten exclusief reserveringen voor ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en pensioen (variant: modaal)<sup>355</sup>

	Werknemer (loon)	Zzp'er (winst)
arbeidskosten	€46.017	
winst		€46.017
<b>Totale bruto arbeidskosten/winst</b>	<b>€46.017</b>	<b>€46.017</b>
<i>Totaal werkgeverslasten (premies)</i>	<i>€10.517</i>	
wv pensioen/ VUT	€3.320	
wv zorgverzekering (IAB Zwv)	€2.371	
wv werkloosheid (WW)	€1.614	
wv arbeidsongeschiktheid (WIA)	€2.183	
wv reservering/ verzekering Loondoorbetaling bij ziekte	€1.030	
<b>Bruto inkomen box 1</b>	<b>€35.500</b>	<b>€46.017</b>
<i>Premielasten werknemer/zzp'er</i>	<i>€1.385</i>	<i>€0</i>
wv pensioen/ VUT	€1.385	€0
wv arbeidsongeschiktheidsverzekering		€0
<i>Aftrekposten zzp'er (die aan urencriterium voldoet)</i>		<i>€12.703</i>
wv zelfstandigenaftrek		€7.280
wv MKB-winstvrijstelling		€5.423
<b>Belastbaar inkomen box 1</b>	<b>€34.115</b>	<b>€33.314</b>
<i>Inkomstenbelasting en vv-premies</i>	<i>€9.147</i>	<i>€8.792</i>
wv brutoheffing belasting en vv-premies	€13.238	€12.902
wv algemene heffingskorting	€ -1.871	€ -1.890
wv arbeidskorting	€ -2.220	€ -2.220
<i>Overige belastingen en toeslagen</i>	<i>€ -0</i>	<i>€ -1.616</i>

<sup>355</sup> Deze berekening is gebaseerd op de uitgevoerde berekeningen van het IBO-onderzoek, zie IBO 2015, p. 125.



wv zorgverzekering (IAB Zvw)		€1.616
wv zorgtoeslag	€ -0	€0
<b>Netto beschikbaar inkomen</b>	<b>€24.968</b>	<b>€35.610</b>
Netto reservering ivm werkloosheid en eerste twee ziektejaren		€0
<b>Netto inkomen (na reserveringen)</b>	<b>€24.968</b>	<b>€35.610</b>

2.c Vergelijking bruto-nettotraject werknemer/ zzp'er bij gelijke totale bruto kosten exclusief reserveringen voor ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en pensioen (variant: 2x modaal)<sup>356</sup>

	Werknemer (loon)	Zzp'er (winst)
arbeidskosten	€91.286	
winst		€91.286
<b>Totale bruto arbeidskosten/winst</b>	<b>€91.286</b>	<b>€91.286</b>
<i>Totaal werkgeverslasten (premies)</i>	€20.286	
wv pensioen/ VUT	€8.829	
wv zorgverzekering (IAB Zvw)	€3.612	
wv werkloosheid (WW)	€2.458	
wv arbeidsongeschiktheid (WIA)	€3.326	
wv reservering/ verzekering Loondoorbetaling bij ziekte	€2.059	
<b>Bruto inkomen box 1</b>	<b>€71.000</b>	<b>€91.286</b>
<i>Premielasten werknemer/zzp'er</i>	€3.682	€0
wv pensioen/ VUT	€3.682	€0
wv arbeidsongeschiktheidsverzekering		€0
<i>Aftrekposten zzp'er (die aan urencriterium voldoet)</i>		€19.041
wv zelfstandigenaftrek		€7.280
wv MKB-winstvrijstelling		€11.761
<b>Belastbaar inkomen box 1</b>	<b>€67.318</b>	<b>€72.235</b>
<i>Inkomstenbelasting en vv-premies</i>	€25.297	€8.792
wv brutoheffing belasting en vv-premies	€28.157	€30.719

<sup>356</sup> Deze berekening is gebaseerd op de uitgevoerde berekeningen van het IBO-onderzoek, zie IBO 2015, p. 125.

wv algemene heffingskorting	€ -1.342	€ -1.342
wv arbeidskorting	€ -1.518	€ -559
<i>Overige belastingen en toeslagen</i>	€ -0	€ 2.521
wv zorgverzekering (IAB Zvw)		€2.521
wv zorgtoeslag	€ -0	€0
<b>Netto beschikbaar inkomen</b>	<b>€42.021</b>	<b>€59.948</b>
Netto reservering ivm werkloosheid en eerste twee ziektejaren		€0
<b>Netto inkomen (na reserveringen)</b>	<b>€42.021</b>	<b>€59.948</b>