

# De ZZP'er in 2025

Commissie SEZ – SGP-jongeren

Er is tegenwoordig veel te doen over ZZP'ers en hun fiscale voordelen in de Wet inkomstenbelasting. Wanneer wordt iemand gekwalificeerd als ondernemer? De wetgever heeft er niet direct een antwoord op. Het afgelopen jaar, 2016, introduceerde de heer Wiebes, staatsecretaris van Financiën, de Wet deregulering en beoordeling arbeidsrelatie, kortgezegd de Wet DBA. De uitvoering van deze wet liep uit op een fiasco en hij heeft voorsnog besloten om de handhaving van deze wet op te schorten tot 1 januari 2018.

Naast de beoordeling of iemand Zelfstandige Zonder Personeel (hierna: ZZP'er) is, heeft de samenleving ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid richting deze groep. Het aantal ZZP'ers in Nederland groeit harder dan in alle andere Europese landen, waardoor de teller inmiddels op circa 1 miljoen ondernemers uitkomt. Samen zijn zij goed voor 10% van de Nederlandse economie. Hoe ziet hun financiële toekomst eruit? Wat gebeurt er als ze arbeidsongeschikt raken en onverzekerd zijn? Zijn alle fiscale voordelen wel terecht die een ondernemer krijgt in de Wet inkomstenbelasting?

In ons voorstel willen we allereerst stilstaan bij de problemen en vragen die er rond ZZP'ers zijn. Vervolgens proberen we te komen tot een definitie van het begrip 'ZZP'er', om uiteindelijk oplossingen aan te dragen voor zowel de Nederlandse samenleving als de groep inkomstenbelasting-ondernemers (hierna: IB-ondernemers).

Bij deze oplossingen spelen onder meer de waarden rationaliteit en emotionaliteit een belangrijke rol. 'Rationeel' bepaalt ons bij de vraag hoe belastingfaciliteiten uitgevoerd moeten worden en welke effecten deze faciliteiten hebben op de samenleving. 'Emotioneel' betekent onder meer: hoe ziet de toekomst eruit voor de groeiende groep ondernemers, waarvan sommige ondernemer zijn in hart en nieren?

Wij, als SGP-jongeren, hopen met dit voorstel bij te kunnen dragen aan een financieel gezonde toekomst voor de malafide lefgozer - zoals een vooraanstaand econoom de ZZP'er noemde – en voor het sociale stelsel waar de Nederlandse samenleving op drijft.

*Commissie Sociaal Economische Zaken - SGP-jongeren*

*Rotterdam, februari 2017*

## Problemen rondom ZZP'ers

Zoals genoemd zijn er verschillende problemen aangaande de toekomst van de groeiende groep ZZP'ers. Voordat er oplossingen kunnen worden aangedragen is het relevant om eerst stil te staan bij de oorzaak van deze problemen.

Allereerst geldt dat een goede definitie de basis is om de term 'ZZP'er' of 'IB-ondernemer' af te bakenen. Wie valt onder deze groep en wie niet? Dit is later relevant voor de belastingvoordelen in de wet en de arbeidsongeschiktheids- en pensioenpremies die - naar onze mening - verplicht zouden moeten worden.

Het tweede grote probleem is dat de ondernemer, ongeacht de sector, vaak niet verzekerd is voor nu of later. Dit geeft problemen, zeker voor in de toekomst.

Tenslotte is het huidige belastingstelsel een gevaar voor onze toekomst. De verkapte bijstandsuitkeringen, zoals zelfstandigenaftrek en startersaftrek, die ondernemers genieten kunnen niet in deze vorm blijven bestaan en moeten grondig worden herzien.

Hieronder worden deze problemen puntsgewijs genoemd en verder uitgewerkt.

### *De vijf grootste problemen:*

1. Er is geen duidelijke definitie om te bepalen wat en wie ZZP'er is.
2. Arbeidsongeschiktheidsverzekering; veel ZZP'ers zijn niet verzekerd voor arbeidsongeschiktheid. Ze verkiezen andere zaken boven zo'n verzekering of hebben er de middelen niet voor. Ook is de gemiddelde leeftijd van deze groep hoger, waarmee de risico's en het belang van verzekeren toenemen. Onverzekerde ZZP'ers lopen een risico op een terugval in inkomen. Dit kan leiden tot armoede en op lange termijn tot afwenteling op andere publieke voorzieningen, zoals de bijstand en toeslagen.
3. Pensioenopbouw; ZZP'ers zijn niet verplicht om pensioen op te bouwen. Gezien de groei en het aantal ondernemers, moet een verplichte opbouw worden geïntroduceerd. Mensen hebben de neiging inkomen nu te verkiezen boven de zekerheid van inkomen in de toekomst. Ze blijken de kans dat ze arbeidsongeschikt raken of op hun oude dag niet rond kunnen komen, te onderschatten.
4. Het aantal ZZP'ers in Nederland groeit het snelste van alle andere Europese landen. Op de arbeidsmarkt is een verschuiving waarneembaar van vaste banen naar meer flexbanen. Dit betekent automatisch meer ZZP'ers, dus moet het pensioen- en belastingstelsel toekomstbestendig worden gemaakt.
5. Belastingstelsel; de achterliggende gedachte van de fiscale voordelen voor IB-ondernemers is dat ze door effectief minder belasting te laten betalen, geld over houden voor pensioen en arbeidsongeschiktheidsverzekeringspremie (hierna: AOV-premie). In de praktijk wordt dat belastingvoordeel niet in zulke voorzieningen gestopt door ZZP'ers. Dus een afbouw van die fiscale voordelen ligt voor de hand. Het geld dat hierdoor vrijkomt moet vervolgens in verplichte verzekeringen en premies worden gestopt.

## Definitie ZZP'er

Het is nodig om de eerdergenoemde problemen in een kader te plaatsen, zodat er een eenduidige oplossing kan komen. Er is gebruik gemaakt van de definities genoemd in het IBO-rapport van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Daarnaast is de gevormde definitie gebaseerd op de fiscale wetgeving en jurisprudentie.

### *Definitie van ZZP'er<sup>1</sup>:*

Een zelfstandige is een persoon met als (hoofd)baan het verrichten van arbeid, die voor eigen rekening en risico een onderneming drijft, in een eigen bedrijf of praktijk die niet in een aparte rechtspersoon zoals een bv is ondergebracht. Een zelfstandige doet aangifte van winst uit onderneming (in box 1) en maakt onder bepaalde voorwaarden aanspraak op ondernemersfaciliteiten.

### *Aanvullende voorwaarden vanuit de fiscale jurisprudentie:*

Voordat sprake kan zijn van een ondernemer in de zin van art. 3.4 Wet Inkomstenbelasting 2001 dient in ieder geval sprake te zijn van het 'drijven van een onderneming'.

- Uit HR 21 april 1993, nr. 28.189, BNB 1993/185 blijkt dat de volgende factoren van belang zijn bij de beoordeling of sprake is van een onderneming:
  - a. De duurzaamheid en de omvang van de werkzaamheden;
  - b. De grootte van de brutobaten;
  - c. De winstverwachting;
  - d. Het lopen van (ondernemers)risico;
  - e. De beschikbare tijd;
  - f. De bekendheid die naar buiten aan de werkzaamheid wordt gegeven;
  - g. Het aantal opdrachtgevers; en
  - h. Het spraakgebruik.
  
- Ten aanzien van de punten d, f, g en h kan uit de jurisprudentie worden afgeleid dat de volgende risico's onder het lopen van (ondernemers)risico worden begrepen:
  - a. Het risico dat de opbrengst van de werkzaamheden hoger of lager zal zijn;
  - b. Het risico dat de kosten de baten overtreffen;
  - c. Het debiteurenrisico;
  - d. Het risico geen of minder opdrachten te krijgen (continuïteitsrisico);
  - e. Het wettelijk aansprakelijkheids- en beroepsaansprakelijkheidsrisico; en
  - f. Het ziekte- en invaliditeitsrisico ([Hof Leeuwarden 17 april 2012, nr. 11/00198, NTFR 2012/1421](#) met commentaar van De Jonge).

---

<sup>1</sup> Opmerking: deze definitie is een combinatie van de CBS definitie en de fiscale definitie.

Ten slotte is een definitie gevormd die kan worden gebruikt bij het beoordelen of er sprake is van een arbeidsrelatie. Dit als aanvulling en toetsingscriteria voor de Wet DBA.

*Definitie arbeidsovereenkomst:*

Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek kent drie verschillende vormen van overeenkomsten tot het verrichten van arbeid tegen beloning:

- a. De arbeidsovereenkomst. In art. 7:610 Burgerlijk Wetboek (BW) is bepaald wie een werknemer is (iemand die in dienst van een ander tegen loon persoonlijk arbeid verricht). De arbeidsrechtelijke bescherming en de werkingssfeer van de werknemersverzekeringen zijn gebaseerd op deze definitie.
- b. De overeenkomst tot aanneming van werk (art. 7:750 BW; om een werk van stoffelijke aard tot stand te brengen en op te leveren).
- c. De overeenkomst van opdracht (art. 7:400 BW; voor alle overige vormen van arbeid).

## Oplossingen rondom ZZP'ers

In navolging op het voorafgaande zullen voorstellen worden aangedragen naar aanleiding van de eerdergenoemde vijf problemen.

De belangrijkste elementen van het voorstel zijn:

1. Verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor bepaalde ZZP'ers (zie extra bijlage 1 onderdeel 1).
2. Verplichte pensioenopbouw voor bepaalde ZZP'ers (zie extra bijlage 1 onderdeel 2).
3. Het toekomstbestendig maken van het pensioenstelsel en in het bijzonder het belastingstelsel.
4. Grondige herziening van de ondernemersfaciliteiten (zie extra bijlage 1 onderdeel 3).

Hieronder worden deze elementen in één systeem vevat. Dit is nodig omdat de verschillende elementen effecten op elkaar zullen hebben. In onderstaand systeem wordt gepoogd om positieve stimulansen te gebruiken om het ZZP-schap mogelijk te maken. Tegelijkertijd is er oog voor de zwakke positie van beginnende en/of schijn-ZZP'ers. Als gevolg van onderstaande oplossingen zal een natuurlijke financiële scheiding ontstaan tussen de ondernemers die echt ondernemer zijn en die geen ondernemer zijn (schijn-ZZP'ers).

In het voorstel worden drie situaties onderscheiden, op basis van het inkomen dat een ZZP'er aan het einde van het eerste jaar (van ZZP-schap) heeft verdiend.

### *1. Inkomen onder het wettelijk minimumloon (hierna: WML)*

- a. Max. 1 jaar startersaftrek
- b. Geen recht op zelfstandigenaftrek/fiscale voordelen.
- c. Verplichte afdracht aan pensioenopbouw en AOV.

De startersaftrek is bedoeld om iemand in het eerste jaar de kans te geven zich te bewijzen en het inkomen boven het WML te laten uitstijgen.

- Lukt dat, dan heeft de ZZP'er recht op max. 2 jaar extra startersaftrek (bovenop het eerste jaar) + recht op een zelfstandigenaftrek waarmee de verplichte afdrachten aan pensioenen, AOV, etc. kunnen worden betaald. Dit past bij het idee dat deze persoon heeft aangetoond daadwerkelijk als ZZP'er een goed inkomen te kunnen verdienen. Deze persoon wordt dus (tijdelijk) gestimuleerd om als ZZP'er door te gaan.
- Lukt het echter niet om het ZZP-inkomen in het eerste jaar boven het WML uit te laten stijgen, dan krijgt de ZZP'er geen extra startersaftrek en ook geen zelfstandigenaftrek, maar moeten er wel premies betaald worden. Het loont in dit geval dus niet om ZZP'er te blijven, en de ZZP'er zal een 'gewone' baan moeten zoeken. Dit past bij de observatie dat deze persoon geen ZZP'er behoort te zijn.

Mocht de ZZP'er meer dan een jaar nodig hebben om goede opdrachten binnen te halen, is dit het risico van de ZZP'er. Deze kan uiteraard wel doorgaan met het ZZP-schap, maar zal niet gesteund worden door de startersaftrek en moet wel pensioen opbouwen en deelnemen aan een AOV.

## 2. $WML \leq \text{Inkomen} < 150\% WML$

- a. Max. 3 jaar startersaftrek
- b. Recht op zelfstandigenaftrek/fiscale voordelen.
- c. Verplichte afdracht aan pensioenopbouw en AOV.

Deze persoon kan als ZZP'er genoeg geld verdienen. Wel is de ruimte om pensioen op te bouwen en te betalen voor een AOV beperkt. Daarom wordt deze ZZP'er hierbij geholpen. De zelfstandigenaftrek moet dus in elk geval voldoende hoog zijn om de kosten onder c) te kunnen dekken. Dit is ingewikkeld, omdat die kosten per professie behoorlijk kunnen verschillen: risicovolle beroepen betalen doorgaans meer AOV-premie. Eventueel moet de ZZP'er hier zelfs geld aan overhouden [dus 'zelfstandigenaftrek' > 'kosten onder c'], om een extra stimulans te geven om door te gaan als ZZP'er.

## 3. $\text{Inkomen} \geq 150\% WML$

- a. Max. 3 jaar startersaftrek
- b. Recht op zelfstandigenaftrek/fiscale voordelen wordt geleidelijk afgebouwd tot 0.
- c. Geen verplichte afdracht aan pensioenopbouw en AOV.

Deze groep heeft de zelfstandigenaftrek niet meer nodig. Mensen in deze groep zijn volwaardig ZZP'er en kunnen 'op eigen benen staan'. Het afbouwen van deze fiscale voordelen gebeurt geleidelijk naar gelang de hoogte van het inkomen, om te voorkomen dat er een abrupt verschil ontstaat tussen deze categorie en categorie 2. Aangezien deze mensen volwaardig ZZP'er zijn is het paternalistische motief van verplichte pensioenopbouw en AOV niet meer nodig. Wel blijven de mogelijkheden om te participeren in een AOV en pensioenopbouw beschikbaar.

Op deze manier wordt geprobeerd om op een natuurlijke manier onderscheid te maken tussen ZZP'ers die op eigen benen kunnen staan en zij die dat niet kunnen. De groep die volwaardig ZZP'er is, ontvangt minder fiscale voordelen en krijgt hiervoor veel vrijheid terug. Groepen die vlak boven het minimumloon zitten worden gestimuleerd om door te gaan en hun inkomen te vergroten. ZZP'ers die niet op eigen benen kunnen staan, worden slechts tijdelijk gestimuleerd. Doel is om hiermee kaf en koren te scheiden: deze ZZP'ers moeten ofwel doorgroeien naar volwaardige ZZP'ers, of moeten op zoek gaan naar een baan in loondienst.

De daadwerkelijke effecten die voortvloeien uit dit voorstel zijn niet berekend. Dit voorstel kan dienen als aanleiding om na te denken over de structuur van pensioenen, AOV en fiscale voordelen bij ZZP'ers en biedt input voor discussies hierover.

## Bijlage 1: onderbouwing oplossingen

In deze bijlage worden de aangedragen oplossingen onderbouwd op basis van de bevindingen uit het IBO-rapport.

### *1. Verplichte AOV voor ZZP'ers op WML-niveau*

Voor de 2 groepen met de laagste ZZP-inkomens - hierboven beschreven - wordt een verplichte Arbeidsongeschiktheidsverzekering (AOV) met een uitkeringsniveau van maximaal 70 procent van het Wettelijk minimumloon (WML) ingevoerd voor zelfstandigen (IB-ondernemers, dga's en werkenden met resultaat uit overige werkzaamheden). Deze verzekering gaat in na een ziekteperiode van twee jaar. Verschillen met de voormalige Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) zijn dat deze AOV geen franchise kent in de premieheffing en de premie- en uitkeringsgrondslag wel aan elkaar gelijk zijn. Hiermee worden de voornaamste draagvlakproblemen ondervangen. Premiebetaling geschiedt door een verplichte bijdrage van het premiepercentage maal het minimumloon, dan wel de winst als die lager is dan het minimumloon (waarbij in het laatste geval de dekking ook beperkt is tot 70 procent van de winst). De verplichte verzekering gaat gelden voor zowel startende als bestaande zelfstandigen waarvan het inkomen lager is dan 150% van het WML. De uitvoering wordt belegd bij het UWV (uitkeringsverstrekking) en de Belastingdienst (premie-inning). De maatregel stuit op voorhand niet op juridische of uitvoeringstechnische onoverkomelijkheden.

Aandachtspunt is dat een deel van de huidige zelfstandigen al een private verzekering heeft afgesloten of recht heeft op een uitkering van een private verzekeraar. Deze polissen zullen aangepast of beëindigd moeten worden, zodat zelfstandigen zich niet (gedeeltelijk) dubbel verzekeren voor het AO-risico. Ook kan er eventueel een mogelijk gegeven worden om vrijstelling te krijgen van de verplichte verzekering via het UWV, door aan te tonen dat men reeds elders verzekerd is.

De arbeidskosten van de onderste twee groepen zelfstandigen nemen toe doordat zij verplicht verzekerd zijn. De verplichte premie heeft een negatief inkomenseffect voor zelfstandigen en/of een verhogend effect op de tarieven van deze zelfstandigen, maar daar staat tegenover dat de inkomensbescherming toeneemt > door de omzetting van de aftrek wordt dit voorkomen. Doordat deze zelfstandigen verplicht verzekerd zijn vindt er minder concurrentie plaats op de arbeidsvoorwaarden van de arbeidsongeschiktheidsverzekering. Deze beleids optie kent negatieve effecten op werkgelegenheid en economische ontwikkeling, voornamelijk vanwege een hoger verzuim en gemiddeld hogere lasten op arbeid van zelfstandigen.

De Ziektewet-verzekering (ZW-verzekering) blijft beschikbaar als vrijwillige verzekering voor alle zelfstandigen en desgewenst kunnen zelfstandigen zich privaot bijverzekeren ten aanzien van de AO-dekking. Indien aanvullend wordt gekozen voor een verplichte ZW-verzekering voor zelfstandigen op maximaal 70 procent Wml-niveau met een eigenrisicoperiode van 8 weken, zoals in de private markt het meest gebruikt wordt, dan kost dit aanvullend 500 miljoen euro, gefinancierd uit premie-inkomsten. Net

als in de ZW vindt na één jaar een keuring plaats, waarbij beoordeeld wordt of de zelfstandige in staat is tot het verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid.

## *2. Instellen verplichte pensioenopbouw ZZP'ers*

Een aanzienlijk aantal ZZP'ers, vooral aan de onderkant van de markt, blijkt bij pensionering onvoldoende vermogen te hebben opgebouwd om een adequaat pensioeninkomen uit te kunnen betalen. Tegelijk kunnen ZZP'ers tarieven rekenen waarin geen rekening is gehouden met pensioenopbouw. Zolang werknemers wel verplicht pensioen opbouwen kan daardoor ongelijke concurrentie ontstaan tussen ZZP'ers en werknemers. Om deze redenen is het verstandig om de ZZP'ers in groepen 1 en 2 verplicht pensioen op te laten bouwen. Een vastgesteld percentage van de winst op een opdracht wordt afgedragen als pensioenpremie aan een zelf te kiezen pensioenaanbieder dan wel het sectorpensioenfonds. Het is, in het licht van de toekomstige veranderingen in het pensioenstelsel, gewenst deze keuze bij de ZZP' er zelf te leggen. Daarnaast is dit ook verstandig omdat niet elke ZZP' er gemakkelijk in een vaste categorie te plaatsen zal zijn. In verliesjaren wordt niet ingelegd en niet opgebouwd. Het pensioenstelsel wordt met de maatregel fundamenteel aangepast. Uitvoeringsaspecten zijn daarmee veelzijdig. Zo vergt de maatregel bijvoorbeeld substantiële aanpassingen bij de Belastingdienst.

Op voorhand is er daarbij geen aanleiding om werknemers met een inkomen lager dan 150% van het WML uit te zonderen van een dergelijke pensioenplicht. Om ook hen te bereiken ligt het voor de hand een pensioenplicht voor alle werkenden in te voeren met een inkomen lager dan 150% van het WML, waarmee overigens ook ZMP'ers worden bereikt. De budgettaire effecten zijn afhankelijk van de nadere uitwerking. Deze maatregel neemt de verschillen tussen werknemers die verplicht pensioen moeten opbouwen en ZZP'ers in de eerste twee groepen weg en voorkomt ongelijke concurrentie op dit punt. Omdat ZZP'ers in de onderste inkomensgroepen met de pensioenpremies worden geconfronteerd, zullen deze ZZP'ers deze pensioenpremies vaker in de tarieven verdisconteren. De maatregel maakt daarmee deze ZZP'ers duurder, waarmee negatieve effecten voor de werkgelegenheid waarschijnlijk zijn. Werknemers zullen daarbij minder vaak vanwege een verschil in pensioenbehandeling de overstap maken naar het ZZP-schap. De sociale bescherming van ZZP'ers neemt toe, maar zij hebben minder keuzevrijheid wat ten koste gaat van hun welvaart als de verplichte pensioenopbouw niet overeenkomt met hun voorkeur. Uiteraard krijgen zij deze keuzevrijheid weer terug zodra hun inkomen hoger dan 150% van het WML is. De maatregel betekent op korte termijn een tempering van de economische groei aangezien het direct besteedbaar inkomen van een aanzienlijke groep werkenden zal afnemen, danwel de kosten van door zelfstandigen verrichte werkzaamheden hoger zullen worden.



### *3. Afbouwen zelfstandigenaftrek*

Het afbouwen van de zelfstandigenaftrek gaat gepaard met inkomenseffecten en zou daarom stapsgewijs kunnen worden doorgevoerd over een periode die afhankelijk is van de maatvoering. De volledige afbouw voor de derde groep ZZP'ers zou gerelateerd moeten worden aan de inkomensgroei, en niet aan een vooraf vastgestelde duur. Na het volledig afbouwen van de zelfstandigenaftrek hoeft de Belastingdienst voor het grootste deel van de IB-ondernemers niet meer op het urencriterium te toetsen. Wel moet rekening gehouden worden met een (tijdelijk) hoger beroep op de bijstandsregelingen.

Bron: IBO Rapport ZZP'ers, te raadplegen via

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/10/02/eindrapport-ibo-zelfstandigen-zonder-personeel>