

Vergaderjaar 2018–2019

31 311

Zelfstandig ondernemerschap

Nr. 211

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2018

Tijdens de procedurevergadering van de vaste commissie voor Financiën van 29 maart 2018 is de Staatssecretaris van Financiën verzocht om een kabinetsreactie op de evaluatie fiscale ondernemersregelingen. Deze evaluatie is op 18 mei 2017 door de toenmalige Minister van Economische Zaken als eindverantwoordelijke Minister voor de evaluatie naar de Tweede Kamer gestuurd zonder inhoudelijke reactie, vanwege de toentertijd demissionaire status van dat kabinet.¹ Daarnaast is tijdens de procedurevergadering van 3 juli jl. door het lid Smeulders (GL) gevraagd om een reactie op een aantal passages uit het OESO-landenrapport over Nederland die gaan over zelfstandigen. Met deze brief voldoe ik mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën aan beide verzoeken.

Deze brief gaat eerst kort in op het onderwerp van de twee rapporten. Daarna reageren we op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen daarin. Vervolgens wordt kort ingegaan op de conclusies van SEO over de verschillende losse regelingen en onze reactie. Tot slot schetsen wij welke vervolgstappen het kabinet wil nemen ten aanzien van de ondernemersregelingen.

De evaluatie fiscale ondernemersregelingen en het OESO-landenrapport

In april 2017 heeft het onderzoeksbureau SEO zijn eindrapport opgeleverd waarin het acht fiscale ondernemersregelingen in de inkomstenbelasting heeft onderzocht op effectiviteit en doelmatigheid. Het betreft de zelfstandigenaftrek (ZA), de MKB-winstvrijstelling (MWV), de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA), de willekeurige afschrijving voor starters

¹ Kamerstuk 31 311, nr. 186.

(WAS)², de startersaftrek (SA), de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid (SAO), de fiscale oudedagsreserve (FOR) en de meewerkaftrek (MA).³ De evaluatie is zeer omvangrijk, op veel punten kritisch en levert veel inzichten op, zowel over de groep gebruikers (ondernemers in de inkomstenbelasting, hierna IB-ondernemers) als over de effecten van de regelingen. In het OESO-landenrapport Nederland 2018 constateert de OESO dat de fiscale stimulering door middel van de ZA, de MWV en de SA leidt tot een verschil in belastingdruk tussen zelfstandigen en werknemers. De OESO doet de aanbeveling om de zelfstandigenaftrek geleidelijk af te bouwen om het verschil in belastingdruk tussen zelfstandigen en werknemers te verkleinen. Ook doet de OESO de aanbeveling een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werkenden te introduceren. Gezien de samenhang tussen de evaluatie en de genoemde aanbeveling van de OESO reageert het kabinet op beide stukken tezamen.

Doel en aanpak evaluatie

Het hoofddoel van het evaluatieonderzoek was om inzicht te krijgen in de mate van het gebruik en het soort gebruikers van de diverse fiscale ondernemersregelingen, de prikkels die daarvan uitgaan en hoe de gebruikers van de regelingen zich hebben ontwikkeld. Tevens is gevraagd om te evalueren op welke manier deze regelingen bijdragen aan de welvaart van Nederland.

Ten behoeve van de evaluatie zijn de CBS-microdata over de periode 2007–2014 ter beschikking gesteld aan de onderzoekers. In de evaluatie wordt aangegeven dat de ideale empirische strategie voor een optimale evaluatie van de doeltreffendheid van beleidsmaatregelen niet toepasbaar is omdat daarvoor nodig is dat wijzigingen in de regelingen op een willekeurig gedeelte van de populatie betrekking hebben en de verandering voor dat gedeelte van de populatie op één moment wordt doorgevoerd. Dit doet zich bij de betreffende fiscale regelingen niet voor en zo ook niet bij de geëvalueerde regelingen in de periode waarop de evaluatie betrekking had. Bij de evaluatie is daarom gekozen voor een alternatieve aanpak waarbij is gekeken naar verschillende doorsnedes van de data om te zien waar de creatie van werkgelegenheid plaatsvindt, welke ondernemingen groeien, wat de overlevingskans van ondernemers is, welke ondernemers starten of juist stoppen en in welke sectoren en door welke ondernemers wordt geïnnoveerd. Deze aanpak biedt volgens SEO geen hard wetenschappelijk bewijs voor effectiviteit van de regelingen, maar levert wel indicaties op van de effectiviteit voor verschillende types ondernemers.

Conclusies en aanbevelingen

Invloed van de ondernemersfaciliteiten op de arbeidsmarkt

Zowel de evaluatie als de OESO concluderen dat de ZA, SA en MWV keuzes op de arbeidsmarkt verstoren omdat ze opdrachtgevers/werkgevers beïnvloeden bij hun keuze voor het inhuren van een ondernemer of om een werknemer aan te nemen. De ZA, SA en MWV zorgen er voor dat het voor een werkgever/opdrachtgever goedkoper is om een ondernemer met een relatief slechte arbeidsmarktpositie in te huren dan om een werknemer aan te nemen. De OESO geeft aan dat onder andere omdat het minimumloon niet van toepassing is op zelfstandigen, de groei van het aandeel zelfstandigen kan leiden tot concurrentie op arbeidsvoor-

² De KIA en WAS zijn overigens geen ondernemersregelingen maar ondernemingsregelingen.

³ Deze regelingen worden hierna aangeduid met de afkorting zoals deze ook in de evaluatie zelf gebruikt wordt.

waarden en lagere loongroei. Dit heeft volgens de OESO consequenties voor zelfstandigen, maar ook voor werknemers en de arbeidsmarkt als geheel. Ook voor de werkende is het vaak vanuit financieel perspectief aantrekkelijker om IB-ondernemer dan werknemer te zijn, omdat zij bij een gelijk bruto inkomen meer besteedbaar inkomen overhouden dan werknemers.⁴ De OESO stelt in haar rapport dat het aandeel zelfstandigen op de Nederlandse arbeidsmarkt de afgelopen jaren harder is gestegen dan in veel andere OESO-landen. De fiscale behandeling van zelfstandigen speelt volgens de OESO een belangrijke rol bij de groei van het aandeel zelfstandigen, terwijl die volgens de OESO weinig bijdraagt aan het stimuleren van echt ondernemerschap. Op basis hiervan doet de OESO de aanbeveling om de ZA geleidelijk af te bouwen. In de evaluatie wordt het afschaffen van de ZA als beleidsoptie geschetst evenals het (beter) richten van de regeling op specifieke beleidsdoelen of het betrekken bij een algemene hervorming van arbeidsmarkt en fiscaliteit.

Het kabinet neemt de aanbeveling om de ZA af te bouwen of zelfs af te schaffen niet over. Het is juist dat het aandeel zelfstandigen van de beroepsbevolking deze eeuw in Nederland inderdaad sneller gegroeid is dan in veel andere landen, hoewel het aandeel de afgelopen vier jaar ruwweg gelijk is gebleven.⁵ Het kabinet wil de vele verschillende vormen van ondernemerschap in Nederland echter blijven ondersteunen. Ondernemers dragen bij aan de dynamiek op de arbeidsmarkt, innovatie en werkgelegenheid. Ook voor het mkb is het van belang dat er een aantrekkelijk ondernemersklimaat is. De kleine ondernemers van vandaag kunnen immers de banenmotors van morgen zijn. Het kabinet ziet op dit moment daarom geen aanleiding de ZA af te schaffen.

Het kabinet verkleint het verschil in belastingdruk – zij het in bescheiden mate – tussen werknemers en zelfstandigen wel. Zo wordt het toptarief waartegen de ZA, de SA en de MWV in aftrek kunnen worden gebracht vanaf 2020⁶ met 3 procentpunt per jaar afgebouwd tot het tarief van de eerste belastingschijf.

Het kabinet erkent dat de fiscale ondernemersfaciliteiten keuzes op de arbeidsmarkt beïnvloeden zoals ook uit eerdere onderzoeken naar voren komt.⁷

Dit kan leiden tot schijnzelfstandigheid en concurrentie op arbeidsvoorwaarden.

Met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt concurreren zelfstandigen soms – onbedoeld – met werknemers, en bedrijven kunnen constructies gebruiken om de lonen laag te houden en de risico's af te wentelen op zelfstandigen. Daarom wil het kabinet de groep werkenden beschermen die in een kwetsbare positie belanden en tegelijkertijd de groep werkenden die een welbewuste keuze maakt voor zelfstandigheid de ruimte geven om te ondernemen. In de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën, mede namens mijzelf van 26 november jl. is aangegeven dat het kabinet voornemens is een arbeidsovereenkomst bij laag tarief (ALT) in te voeren, die als doel heeft om werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt te beschermen. Het kabinet heeft in die brief ook opgemerkt dat er een substantieel risico is dat deze maatregel strijdig is met het EU-recht. Daarom worden er, naast de ALT, parallel alternatieven (sectoraal en generiek) uitgewerkt, waarvan de inschatting is dat deze in overeenstemming zijn met het Europees recht. Bij de nadere uitwerking van deze

⁴ Zie figuur 5.2 in de evaluatie.

⁵ CBS Statline.

⁶ In 2020 geldt daarbij een aftrektarief van 46%.

⁷ IBO zzp, bijlage bij Kamerstuk 31 311, nr. 254.

maatregel zal het kabinet ook ingaan op eventuele gevolgen hiervan voor de ondernemersfaciliteiten in de inkomstenbelasting.

Het kabinet vindt dat er redenen zijn om op langere termijn te kijken naar de in de evaluatie geschetste beleidsoptie om bij een algemene hervorming van de arbeidsmarkt de fiscale ondernemersfaciliteiten ook te betrekken. De bij brief van het kabinet van 7 november jl. ingestelde Commissie regulering van werk zal daarom ook kijken naar de rol van fiscaliteit daarin.⁸ Aan het slot van deze brief onder «Vervolgstappen» gaan wij hier nader op in.

Daarnaast acht het kabinet het van belang dat ondernemers ook op andere manieren dan fiscaal worden ondersteund. In het mkb-actieplan zijn verschillende acties op een rij gezet om met name mkb-ondernemers vooruit te helpen.

Gebruik van ondernemersfaciliteiten en winstgevendheid IB-ondernemers

Uit de evaluatie blijkt dat ruim driekwart van de IB-ondernemers voldoet aan het urencriterium⁹ en 71 procent van de IB-ondernemers in 2014 gebruik maakte van zowel de MWV als de ZA, eventueel verhoogd met de SA. 17 procent maakt daar bovenop gebruik van de KIA. Het gebruik van de overige regelingen is beperkt. Het totale profijt van de regelingen in euro's loopt op naarmate de winst hoger ligt, met name als gevolg van de vormgeving van de MWV en het gebruikmaken van de KIA en de FOR. De gemiddelde fiscale winst van een IB-ondernemer bedraagt ruim € 36.000 in 2014. Onder de ondernemers die aan het urencriterium voldoen, is de gemiddelde winst ruim € 41.000. De 40 procent IB-ondernemers met de laagste winst hebben, indien ze gebruik kunnen maken van de MWV en de ZA, een winstniveau dat zodanig is dat ze geen belasting betalen; voor zzp'ers gaat het onder die omstandigheid om bijna de helft van de populatie. Ongeveer 40 procent van de startende ondernemers draagt belasting af over de winst.

Het beeld dat de evaluatie schetst over de samenhang tussen het gebruik van de fiscale ondernemersfaciliteiten en de hoogte van de winst is diffuus. Enerzijds leidt het ertoe dat een groot deel van de gebruikers geen inkomstenbelasting verschuldigd is, anderzijds stijgt het gebruik naarmate de winst hoger is.

Uit het evaluatierapport blijkt dat 40 procent van de IB-ondernemers een dusdanig laag belastbaar inkomen heeft dat geen belasting verschuldigd is over de winst. Dit hangt deels samen met de fiscale ondernemersfaciliteiten. Als gevolg van onder andere de ondernemersfaciliteiten moeten IB-ondernemers een hoger inkomen dan werknemers hebben voor daarover inkomstenbelasting verschuldigd is. Hoewel het aangrijpingspunt voor de verschuldigdheid van inkomstenbelasting voor werknemers een stuk lager ligt, betaalt ook de werknemer geen belasting over de eerste euro's die hij verdient. Een deel van de genoemde 40 procent zou met eenzelfde inkomen als werknemer dus ook geen belasting betalen. Een andere nuancering bij dit percentage is dat een deel van deze groep ondernemers waarschijnlijk niet aan het urencriterium voldoet – dit geldt ongeveer voor een kwart van alle IB-ondernemers – en als gevolg daarvan over het algemeen ook lagere winsten genereert. Ondernemers die niet aan het urencriterium voldoen

⁸ Brief van 7 november 2018, Kamerstuk 29 544, nr. 847.

⁹ Voor het recht op de meeste ondernemersfaciliteiten moet worden voldaan aan het urencriterium, wat inhoudt dat een minimaal aantal uren aan de onderneming moet worden besteed. Voor de meeste ondernemersfaciliteiten is dit 1.225 uur per jaar, maar voor SAO en MA geldt een lager aantal uren. De MWV en KIA kennen geen urencriterium.

profiteren ook niet van bijvoorbeeld de ZA. Tot slot geldt voor een deel van de IB-ondernemers dat ze door een fluctuerend inkomen het ene jaar wel en het andere jaar geen belasting betalen.

Dat starters een lager dan gemiddeld inkomen hebben en voor een nog groter aandeel geen inkomstenbelasting betalen, wijst erop dat ze bijvoorbeeld gemiddeld lagere (uur)tarieven hanteren of gemiddeld minder uren betaald werken. Dit kan in de ogen van het kabinet worden verklaard uit het feit dat startende ondernemers vaak nog investeren om een bepaalde marktpositie te verwerven. Ook gaan de (opstart)kosten van een onderneming nu eenmaal vaak voor de baat uit.

Samenhang met de dynamiek van het ondernemersbestand

Uit de evaluatie blijkt dat het aantal IB-ondernemers en de dynamiek in het ondernemersbestand sterk verschilt per sector. In sectoren met de meeste IB-ondernemers is de grootste dynamiek, waarmee wordt bedoeld op het aandeel startende en stoppende IB-ondernemers in het totaal aantal IB-ondernemers in een sector. Deze dynamiek wordt voor een groot deel verklaard door het aantal startende en stoppende zzp'ers dat in 2013 goed was voor 92 procent van de starters en 82 procent van de stoppers. Veranderingen in concurrentie en bedrijvigheid ontstaan dus vooral door de toe- en uittreding van zzp'ers. Tevens blijkt dat van de groep startende ondernemers met winst boven de maximale ZA (€ 7.280) en gebruik van de ZA gemiddeld 93 procent één jaar, 88 procent twee jaar en 83 procent drie jaar overleeft. Dit is in absolute zin en in internationaal perspectief een hoog percentage. Uit de evaluatie blijkt overigens in de onderzochte periode 2007–2014 geen positieve correlatie tussen investeringen in innovatie en het aantal IB-ondernemers in een sector. Ook is geen positieve correlatie gevonden tussen innovatie en het aantal succesvolle IB-ondernemers, gemeten naar winsthoogte.

Het kabinet vindt het positief dat de fiscale ondernemersregelingen bijdragen aan een dynamische arbeidsmarkt waarbij het eenvoudig is om als ondernemer toe te treden. Ook acht het kabinet het positief dat ondernemers vaak in staat blijken om hun onderneming in stand te houden. Als kanttekening daarbij erkent het kabinet dat met name de ZA (eventueel in combinatie met de SA(O)) het risico in zich heeft dat daardoor ondernemingen in stand worden gehouden die in een vrije markt zonder fiscale regelingen reeds zouden zijn verdwenen en daardoor dus de markt wordt verstoord. Op basis van dit onderzoek kan het kabinet echter geen duidelijke conclusie trekken of deze verstoring zodanig is dat dit nadeel opweegt tegen de voordelen daarvan, waaronder de positieve gevolgen voor de arbeidsparticipatie. Wat betreft het ontbreken van een verband tussen het aantal (succesvolle) IB-ondernemers en de mate van innovatie merkt het kabinet op dat geen van de geëvalueerde regelingen als doelstelling heeft om innovatie onder IB-ondernemers te vergroten. Het ontbreken van deze correlatie is in de ogen van het kabinet daarom ook geen reden om de geëvalueerde fiscale ondernemersregelingen aan te passen.

Samenhang met de groei van IB-ondernemingen

Uit de evaluatie blijkt dat Nederland relatief veel ondernemers heeft, maar dat zij nauwelijks doorgroeien. In totaal is ongeveer driekwart van de IB-ondernemers werkzaam als zzp'er. Jaarlijks groeit 2 tot 3 procent van de zzp'ers door naar een bedrijf met personeel. Dit is volgens de evaluatie internationaal gezien een laag percentage. Meer dan 90 procent van de starters zijn zzp'ers die gedurende de onderzoeksperiode niet doorgroeien naar een onderneming met personeel. Hier staat wat het kabinet betreft echter tegenover dat uit CBS-cijfers blijkt dat over de periode 2013–2016

ongeveer 12 procent van de werkgelegenheidsgroei bij bestaande ondernemingen in Nederland is ontstaan uit ondernemingen die in 2013 slechts een werkende persoon kenden. Het betrof bijna 90.000 nieuw gecreëerde banen.¹⁰ Het kabinet wil zzp'ers die bewust kiezen om geen personeel in dienst te nemen ook niet ontmoedigen. Dat slechts een procentueel klein deel van de zzp'ers doorgroeit naar een onderneming met personeel zal ook niet alleen met de fiscale ondernemersregelingen samenhangen, maar ook met andere zaken die de arbeidsmarkt en het ondernemersklimaat beïnvloeden. Dit alles neemt niet weg dat het kabinet graag zou zien dat meer (startende) ondernemers doorgroeien naar een bedrijf met personeel.

Aantal faciliteiten

In het evaluatierapport wordt tevens geconstateerd dat andere landen over het algemeen minder generieke fiscale ondernemersregelingen hebben, wat volgens de evaluatie de kans op het ontstaan van «deadweight loss» in die landen kleiner maakt.¹¹ Het klopt dat Nederland relatief veel verschillende fiscale ondernemersregelingen heeft. Sommige van deze regelingen zijn tamelijk generiek, andere juist heel specifiek. Aan het gebruik van de verschillende regelingen worden verschillende eisen gesteld afhankelijk van het doel van die regeling. Daardoor is in de ogen van het kabinet het risico op deadweight loss juist kleiner dan als hetzelfde budget ter beschikking zou worden gesteld voor één generieke regeling.

Doelmatigheid van de regelingen

Omdat er geen heldere effectiviteitsmeting mogelijk bleek,¹² is in plaats daarvan bij de evaluatie gekeken naar het budgettaire belang, de administratieve lasten voor ondernemers en de uitvoeringskosten van de verschillende regelingen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de uitvoeringskosten en administratieve lasten niet zijn geobserveerd, maar slechts de bedragen uit de vorige evaluatie uit 2005 zijn geïndexeerd met de inflatie sindsdien. De hoogte van de weergegeven lasten is dus indicatief.

De evaluatie stelt dat de regelingen efficiënt zijn qua administratieve lasten, met uitzondering van de FOR, WAS en de SAO. Ook kennen kleine regelingen als de MA en SAO relatief hoge uitvoeringskosten.

Het kabinet vindt dat de conclusie ten aanzien van de FOR, WAS en de SAO nuancering verdient. Uit hoofdstuk 5 van de evaluatie blijkt dat deze conclusie voortvloeit uit een vergelijking tussen de hoogte van de administratieve lasten en de uitvoeringskosten en het budgettaire beslag van deze regelingen. De genoemde kosten zijn echter slechts hoog in vergelijking met andere fiscale regelingen, maar wel dusdanig laag dat het zeer de vraag is of met een niet fiscale regeling de doelstelling tegen lagere kosten bereikt zou kunnen worden. Dat aspect alleen bezien pleit wat het kabinet betreft niet voor afschaffing van die regelingen, te meer omdat de doelstellingen van de regelingen nog steeds van belang zijn en er vooralsnog geen betere manier in beeld is waarop die doelen kunnen worden bereikt. Dat de MA en SAO ten opzichte van de andere fiscale

¹⁰ Zie <https://staatvanhetmkb.nl/publicatie/cbs-analyses-voor-het-jaarbericht-2018>. Het betreft overigens niet alleen IB-ondernemers.

¹¹ Onder «deadweight loss» wordt verstaan het fiscaal stimuleren van (potentiële) ondernemers terwijl het gedrag van die (potentiële) ondernemers waar de fiscale stimulering toe aanzet ook zonder die fiscale stimulering op zou treden.

¹² Zie hiervoor onder Doel en aanpak evaluatie.

regelingen relatief dure regelingen qua uitvoeringskosten zijn, hangt er volgens het kabinet vooral mee samen dat het aantal gebruikers van deze regelingen beperkt is. Overigens kan dat wel aanleiding zijn om te bezien of de doelstellingen daarvan het beste via de fiscaliteit kunnen worden bereikt.

Toekomstige evaluaties

In de evaluatie wordt een aantal suggesties voor toekomstige evaluaties van de regelingen gedaan. Zo wordt geadviseerd op zoek te gaan naar databronnen ten behoeve van effectmeting van de SA en naar databronnen over investeringen. Het kabinet acht de evaluaties van beleid van groot belang en stelt daar alle beschikbare gegevens voor ter beschikking die nuttig kunnen zijn. Het kabinet onderkent de waarde van data over investeringen, maar zal omwille van de administratieve lasten voor ondernemers zelf geen extra data over investeringen uit gaan vragen.

Verder stelt de evaluatie dat de effectiviteit van de MWV waarschijnlijk niet via een kwantitatieve effectmeting is te beoordelen en dat relatief kleinere regelingen waarschijnlijk effectiever te evalueren zijn door middel van een meer kwalitatieve aanpak. Deze aanbevelingen ten aanzien van de vormgeving van toekomstige evaluaties neemt het kabinet over, waarbij uiteraard alle fiscale regelingen wel periodiek geëvalueerd zullen blijven worden.

Conclusies en aanbevelingen per regeling

Zelfstandigenaftrek (ZA)

In het voorgaande zijn wij al uitgebreid ingegaan op de ZA. De evaluatie schetst een aantal effecten van de ZA. Positieve effecten van de ZA zijn het vergroten van flexibiliteit en participatie op de arbeidsmarkt, die moderne vormen van samenwerken en productie faciliteren, maar het evaluatierapport tekent hierbij aan dat het de vraag is of deze flexibiliteit en participatie niet op de markt zelf tot stand zouden zijn gekomen zonder de ZA. Als potentieel negatief effect van de ZA wordt in de evaluatie het risico op «deadweight loss» genoemd, omdat de ZA voor de meest winstgevende ondernemers geen reden is om meer winst te genereren. De mate van deadweight loss wordt overigens enigszins beperkt door het urencriterium waardoor alleen een beroep op de ZA kan worden gedaan door ondernemers van wie het inkomen uit hun onderneming hun voornaamste bron van inkomen is. Hierdoor sluit de ZA ook beter aan bij de hiervoor genoemde doelen van de ZA.

MKB-winstvrijstelling (MWV)

De MWV heeft als hoofddoelen het stimuleren van ondernemerschap en het bewaken van fiscale neutraliteit tussen verschillende rechtsvormen. Hoewel volgens de evaluatie uit internationale literatuur blijkt dat een lagere marginale druk bij ondernemers naar alle waarschijnlijkheid vaker leidt tot het behalen van een hoger inkomen dan bij werknemers, is het onduidelijk of dit ook in Nederland het geval is. De evaluatie schetst voor de MWV geen beleidsalternatieven anders dan deze in samenhang met andere (tariefs)veranderingen te bezien.

Vanwege de functie van de MWV voor het behoud van fiscale neutraliteit, ziet het kabinet geen aanleiding voor aanpassing van de MWV, anders dan door de in het Belastingplan 2019 opgenomen maatregel waarbij de aftrek van de ondernemersfaciliteiten nog slechts plaats kan vinden tegen het

tarief van de eerste schijf van de inkomstenbelasting. Het kabinet acht het van belang om ondernemers aan te zetten om hun onderneming (door) te laten groeien en is van mening dat een lagere marginale druk door middel van de MWV daaraan bijdraagt.

Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA)

De evaluatie stelt dat door het gebrek aan data over investeringen geen conclusie te trekken valt over de effectiviteit van de KIA met betrekking tot de vraag of er additionele investeringen worden gedaan als gevolg van de KIA en of daarmee het doel wordt bereikt om relatief kleinschalige investeringen te ondersteunen. Uit de evaluatie blijkt dat meer dan driekwart van de IB-ondernemers geen gebruik maakt van de KIA, waarschijnlijk omdat zij niet voldoende investeren om de drempel daarvoor van € 2.300 aan investeringen per jaar te halen. Gezien het lage gemiddelde bedrag van toegepaste KIA is ook het gemiddelde bedrag aan investeringen van KIA-gebruikers waarschijnlijk laag. Wel groeien KIA gebruikende zzp'ers substantieel vaker door naar ondernemers met personeel.

In de evaluatie wordt een aantal beleidsalternatieven voor de KIA geschetst, te weten afschaffing, eventueel in combinatie met het meer gericht stimuleren van bepaalde investeringen door het budget toe te voegen aan bijvoorbeeld de WBSO of het omvormen van de KIA tot een vermogensaftrek, of aanpassing van met name het afbouwtraject van de KIA.¹³

In de ogen van het kabinet pleit het beperkte gebruik onder IB-ondernemers niet voor afschaffing van die regeling. Het kabinet wil ondernemers immers juist stimuleren om te investeren, te meer omdat blijkt dat ondernemers die gebruikmaken van de KIA vaker doorgroeien. Bovendien kan de KIA ook gebruikt worden door andere ondernemers dan IB-ondernemers en het succes van de KIA kan dus niet slechts beoordeeld worden op basis van het gebruik door IB-ondernemers. Samenvoeging met de WBSO leidt ertoe dat alleen ondernemers die investeren in R&D worden gestimuleerd om te investeren en andere investeringen niet meer worden gestimuleerd. Een vermogensaftrek is – anders dan de KIA – niet specifiek gericht op het stimuleren van kleinere investeringen. Daarenboven heeft een vermogensaftrek voor de IB-ondernemer potentieel ook een uitstraling naar de vennootschapsbelasting (met bijkomende zorgen over het creëren van internationale mismatches). Aangaande het afbouwtraject van de KIA merkt het kabinet op dat de KIA vooral is gericht op het mkb, omdat het kabinet van mening is dat juist kleinere investeringen fiscale stimulering nodig hebben. Daarbij past dat vanaf grotere investeringsbedragen geen recht op KIA meer bestaat. Het kabinet ziet gelet op het voorgaande geen directe noodzaak om de KIA aan te passen, maar zal de KIA en een eventuele aanpassing daarvan in samenhang met de andere ondernemings- en ondernemersfaciliteiten bezien. Het kabinet verwijst tevens naar de hierna opgenomen vervolgstappen.

Startersaftrek (SA) en startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid (SAO)

Uit de evaluatie blijkt dat het gebruik van de SA leidt tot een 1 procent hogere overlevingskans voor startende ondernemers, wat het evaluatie-rapport als een gering effect kwalificeert. Wat betreft de SAO stelt de evaluatie dat die waarschijnlijk effectiever en efficiënter kan worden uitgevoerd met een tijdelijk lager urencriterium dan in de huidige vorm.

¹³ Conform de aanbevelingen in het IBO zzp, bijlage bij Kamerstuk 31 311, nr. 154, p. 95, beleidsoptie 40.

De evaluatie schetst als beleidsalternatief de regelingen af te schaffen. Voor de SA worden daarnaast als beleidsopties geschetst om deze meer toe te spitsen op financiering voor starters of meer te richten op specifieke starters, bijvoorbeeld als ze gebruikmaken van de WBSO.

De SA en SAO hebben net als de ZA tot doel om het ondernemerschap te stimuleren en specifiek om tegemoet te komen aan het startersrisico dat startende ondernemers lopen. Het nut van de SA vloeit wat het kabinet komt voort uit de constatering dat startende zzp'ers vaak een lager inkomen hebben dan gevestigde zzp'ers. Een tijdelijk steuntje in de rug is in de ogen van het kabinet dan op zijn plaats om hen op weg te helpen. Dat geldt in het bijzonder voor bedrijven die willen groeien en daardoor in de beginfase investeren en kosten maken voor innovatie. Anderzijds is het aandeel ondernemers in de beroepsbevolking in internationaal perspectief al groot en starters groeien over het algemeen maar beperkt door in de zin dat zij extra werkgelegenheid creëren. Uit de evaluatie blijkt tevens dat de SA nauwelijks bijdraagt aan het verhogen van de overlevingskans van startende ondernemers. Een eventuele aanpassing van de SA wil het kabinet gezien zijn gelijksoortige vormgeving en doelen in samenhang met de ZA bezien. Ik verwijs tevens naar de hierna opgenomen vervolgstappen.

Het kabinet hecht grote waarde aan een volwaardige deelname van mensen met een beperking op de arbeidsmarkt. De SAO biedt hen een specifieke voorziening om te starten als zelfstandige. Voor deze mensen is werken als zelfstandige ook een relatief belangrijke route naar werk (vergeleken met werken als werknemer). Bovendien geldt dat het relatieve belang van het zzp-schap toeneemt met de mate van arbeidsongeschiktheid.¹⁴ Het kabinet acht de geobserveerde hogere gemiddelde kosten per gebruiker acceptabel gezien de relatief hoge barrières voor participatie voor deze specifieke groep. De evaluatie wijst op het belang van een efficiënte uitvoering van de regeling, inclusief een goede monitoring. Het kabinet is van mening dat eventuele aanpassingen van deze regeling in samenhang moet worden bezien met het totale pakket aan ondersteuning van (re-integratie van) werkenden met een arbeidsbeperking. Het kabinet zal de vormgeving van de SAO daarom meenemen in de volgende beleidsdoorlichting van artikel 6 (Ziekte en zwangerschap) van de SZW-begroting om te bezien of en hoe het geheel aan ondersteuning beter kan worden vormgegeven. Hierin zullen ook de suggesties uit de evaluatie worden meegenomen.

Willekeurige afschrijving voor starters (WAS)

De WAS wordt blijkens de evaluatie slechts door 3 procent van de starters gebruikt. Door het gebrek aan data is het niet mogelijk om een effectmeting van de WAS uit te voeren om de doeltreffendheid vast te stellen. De evaluatie schetst als beleidsalternatief de regeling af te schaffen.

Het beperkte gebruik van de WAS wijst erop dat ook onder starters het aantal investeringen beperkt is of de winst niet zodanig hoog is, dat willekeurige afschrijving een fiscaal voordeel oplevert. Er zijn dus weliswaar weinig gebruikers, maar alleen dat gegeven zegt in de ogen van het kabinet niets over de noodzaak of effectiviteit van de regeling. De regeling is immers op grond van de gestelde voorwaarden per definitie gericht op een beperkte groep ondernemers. Omdat alleen in geval van investeringen gebruik kan worden gemaakt van de WAS, vindt het kabinet dat de WAS samenhangt met de KIA. Afschaffing is daarom nu niet aan de orde.

¹⁴ IBO Geschikt voor de arbeidsmarkt, bijlage bij Kamerstuk 29 544, nr. 780, p. 38.

De doeltreffendheid van de MA en de FOR blijkt niet vast te stellen door gebrek aan variatie. Het gebruik van de MA en FOR is beperkt en neemt toe met de hoogte van de winst. Het gebruik is hoog in bepaalde sectoren, zoals de landbouw en groot- en detailhandel, wat volgens de evaluatie vraagt om een meer sectorspecifieke benadering om de effectiviteit en doelmatigheid van de regelingen in beeld te brengen. De evaluatie schetst voor beide regelingen als beleidsalternatief om de regelingen af te schaffen.

Het kabinet erkent het belang van de MA en in mindere mate de FOR voor specifieke sectoren. De MA heeft een beperkt budgettair beslag maar het belang ervan is voor die sectoren als de landbouw groot. Wel is het in de ogen van het kabinet de vraag of gezien de relatief hoge kosten die met de regeling zijn gemoeid en de specifieke doelgroep of een fiscale regeling de meest effectieve vormgeving is om de met de MA gewenste beleidsdoelen te bereiken. Het kabinet is zich er echter van bewust dat de Tweede Kamer een eerder voorstel voor afschaffing van de fiscale regeling per amendement heeft afgewezen.¹⁵

Het kabinet onderschrijft dat de FOR relatief hoge administratieve lasten en uitvoeringskosten met zich brengt. Juist vanwege het belang van een goede oudedagsvoorziening en het feit dat veel IB-ondernemers geen of weinig reële oudedagsvoorzieningen opbouwen, is het van belang dat dergelijke reële oudedagsvoorzieningen worden gestimuleerd. Het kabinet constateert echter ook dat er voor ondernemers meerdere oudedagsvoorzieningen open staan en dat het gebruik van de FOR blijkens de evaluatie langzaam afneemt.¹⁶ Bovendien wordt de FOR in de ogen van het kabinet te vaak niet gebruikt voor een oudedagsvoorziening, maar slechts als uitstelpost. Hetgeen hierna onder Vervolgstappen is opgenomen, heeft dus zeker ook betrekking op de FOR.

Verzekeringsgraad zelfstandigen

Los van de fiscale ondernemersregelingen signaleert de OESO dat veel zelfstandigen niet verzekerd zijn tegen ziekte en arbeidsongeschiktheid. De lagere verzekeringsgraad kan volgens de OESO een negatieve impact hebben op de kwaliteit van werk en zelfstandigen blootstellen aan grote financiële risico's door inkomensverlies. De OESO doet de aanbeveling om een verplichte minimumdekking in te voeren tegen ziekte en arbeidsongeschiktheid voor alle werkenden.

Het kabinet constateert ook dat de verzekeringsgraad onder zzp'ers laag is en vindt dat zorgelijk. Het kabinet hecht echter ook aan de mogelijkheid van zelfstandigen om een bewuste keuze te kunnen maken om zich wel of niet te verzekeren tegen ziekte en arbeidsongeschiktheid, waarbij het aan zelfstandigen zelf is om adequate voorzieningen te treffen, passend bij de persoonlijke situatie en behoeften. De private markt biedt een breed scala aan mogelijkheden. Het kabinet vindt het belangrijk dat zelfstandigen die zich willen verzekeren toegang hebben tot betaalbare verzekeringen. Daarom is het kabinet in gesprek met verzekeraars om het verzekeringsaanbod te verbeteren.¹⁷ Ook heeft het kabinet de arbeidsovereenkomst bij laag tarief (ALT) aangekondigd waarmee bescherming wordt geboden aan kwetsbare zelfstandigen.¹⁸ De verzekeringsgraad onder zelfstandigen

¹⁵ Kamerstuk 31 206, nr. 25.

¹⁶ Dit blijkt uit tabel 3.6 van de evaluatie.

¹⁷ Kamerstuk 29 544, nr. 854.

¹⁸ Kamerstuk 31 311, nr. 212.

maakt tevens deel uit van de commissie regulering van werk, waar hieronder verder op wordt ingegaan.

Vervolgstappen

Hervorming van het stelsel van fiscale ondernemersfaciliteiten of afschaffing van faciliteiten is nu niet aan de orde. Dat wil niet zeggen dat het kabinet in het geheel geen maatregelen neemt ten aanzien van de fiscale ondernemersfaciliteiten; de aftrek van een groot aantal van de geëvalueerde regelingen wordt in het Belastingplan 2019 beperkt tot het tarief van de eerste schijf van de inkomstenbelasting en het kabinet heeft voorstellen aangekondigd dat indien sprake is van een arbeidsovereenkomst bij laag tarief, waarvan de criteria voor afbakening nader worden uitgewerkt, er altijd sprake is van een arbeidsovereenkomst. Bij de uitwerking van laatstgenoemde maatregel zal het kabinet ook aandacht besteden aan de doorwerking daarvan naar de ondernemersfaciliteiten in de inkomstenbelasting.

Dit neemt niet weg dat er redenen zijn om op langere termijn te kijken of het stelsel van regulering van werk goed aansluit bij de huidige en toekomstige arbeidsmarkt, en hoe dit beter kan. Ontwikkelingen als digitalisering, robotisering en globalisering kunnen ervoor zorgen dat banen en taken veranderen, verdwijnen en erbij komen, en kunnen ook impact hebben op de organisatie van arbeid in bedrijven. Door technologische veranderingen kan werk makkelijker op een niet-traditionele manier worden georganiseerd (bijvoorbeeld platformwerk). Tegelijkertijd lijkt ook de maatschappelijke positie van een deel van de werkenden veranderd. De beroepsbevolking is gemiddeld hoger opgeleid en welvarender dan vroeger. Dit roept de vraag op of sommige werkenden een grotere behoefte hebben om zelf meer keuzes te kunnen maken voor wat betreft de mate van bescherming en de manier van werken.

Het kabinet heeft een Commissie regulering van werk ingesteld.¹⁹ Daarnaast heeft de Staatssecretaris van Financiën aangekondigd bouwstenen voor fiscale stelselverbeteringen voor het volgende kabinet klaar te leggen, met als belangrijkste insteek vereenvoudiging voor burgers, bedrijven en de Belastingdienst. De inzichten van de commissie zullen daar te zijner tijd bij worden betrokken.

Een meer integrale visie op de toekomst van de fiscale ondernemersfaciliteiten kan in de ogen van het kabinet slechts worden ontwikkeld door de kosten- en risicoverschillen die behalve door de fiscaliteit, door het arbeidsrecht en de sociale zekerheid worden veroorzaakt, in samenhang te bezien. De commissie zal ook aandacht hebben voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van haar voorstellen. De discussie over verdere aanpassingen van de regelingen is er een die moet worden gevoerd naar aanleiding van het rapport dat de commissie oplevert.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer

¹⁹ Brief van 7 november 2018, Kamerstuk 29 544, nr. 847.