

De heterogeniteit van zzp'ers

De klassieke tweedeling tussen ondernemer en werknemer bestaat niet meer. Het gebied tussen de twee categorieën is steeds groter geworden en blijkt nu zelfs een categorie op zich. De tussencategorie is zeer divers en heeft verschillende aanspraken op sociale zekerheid en fiscale bevoordeling.

De zelfstandige zonder personeel (zzp'er) staat in de belangstelling van beleidsmakers. Een van de belangrijkste vragen is of het huidige stelsel van sociale zekerheid en fiscaliteit nog wel goed aansluit bij de praktijk. Meer dan een derde van de zzp'ers blijkt behoefte te hebben aan een arbeidsongeschiktheidsverzekering en in mindere mate zijn er ook zzp'ers die hechten aan een collectieve pensioenregeling (SER, 2010). Andere zzp'ers hebben hier juist helemaal geen behoefte aan. Zzp'ers kennen in principe geen collectief pensioen, maar sommige categorieën hebben wel recht op sociale zekerheid. Naast de werknemersverzekeringen en het pensioen sluit ook de fiscale facilitering van ondernemers niet naadloos aan op de praktijk. Sommige ondernemers verrichten werkzaamheden die ook in loondienst kunnen worden verricht. Zij maken niettemin gebruik van dezelfde fiscale bevoordeling als reguliere ondernemers. Voor de succesvolle ontwikkeling van nieuw sociaalzekerheids- en fiscaal beleid is meer inzicht in de samenstelling van de categorie zzp'ers is noodzakelijk.

Definities

De afkorting zzp staat voor zelfstandige zonder personeel. Een zelfstandige kan daarbij worden gedefinieerd als iemand die betaalde werkzaamheden verricht en geen werknemer is. Aan deze definitie voldoet een zeer heterogene groep van ongeveer 600.000 personen: van innovatieve startende ondernemers tot zelfstandige veehouders; van ondernemers die geen personeel willen aannemen tot verkapte werknemers die worden gedwongen om zich als zzp'er te laten inhuren; van directeuren-groootaandeelhouders (DGA's) tot de huisvrouw die wat bijverdient als huiskapper. Voor beleidsdoel-einden is een meer specifieke definiëring daarom gewenst. Een tweede probleem, dat overigens ook een rol speelt in andere definities, is dat de grens tussen werknemer en ondernemer in de praktijk lastig is te bepalen (Meijer, 2002). De criteria om te bepalen of sprake is van werknemerschap dan wel van ondernemerschap zijn niet eenduidig vastgesteld en sluiten elkaar niet uit.

In een debat in de Tweede Kamer (2010) onderscheidt voormalig staatssecretaris Heemskerk vier groepen zzp'ers: ten eerste, de bewuste eenpitter; ten tweede, de jonge ouder, meestal vrouw, die op zoek is naar flexibiliteit; ten derde, de zzp'er die eigenlijk wel personeel zou willen aannemen, maar het risico te groot acht; en ten vierde, vormen van zelfstandigheid in met name de thuiszorg en de post. Met de laatste categorie wordt voornamelijk gedoeld op verkapte werknemers. Voorheen verrichtten de personen van de vierde categorie hetzelfde werk, maar dan in loondienst. Deze archetypische benadering geeft een aardige indruk van het zzp-landschap, maar miskent net als de voorgaande definitie de verscheidenheid binnen de genoemde categorieën. De eerste categorie kan immers zowel freelancers, DGA's, als ondernemers zonder personeel bevatten, zoals kappers en schilders.

Een meer gestructureerde benadering van het begrip zzp'er leidt tot meer eenduidige definities. De eerste is een economische definiëring, zoals die van EIM/Bureau Bartels (2008): "Een zzp'er werkt voor eigen rekening en risico als zelfstandige of directeur-groootaandeelhouder, heeft geen personeel in loondienst of zakelijke partners en verkoopt vooral zijn eigen arbeid." Deze definitie sluit aan bij de notie dat de zzp'er nauwelijks investeert in kapitaalgoederen, en daardoor veel weg heeft van een reguliere werknemer. Zelfstandigen in de detailhandel en in de landbouw vallen dan ook buiten deze definitie. Het SEO (2010) hanteert een definitie waarin het criterium "verrichten van werk dat normaliter overwegend onder een arbeidsovereenkomst wordt verricht" bepalend is. Met deze definitie wordt vaak de nieuwe zelfstandige bedoeld die zijn werkzaamheden verricht onder vergelijkbare omstandigheden als werknemers en die de werkzaamheden ook in loondienst of als zelfstandige met personeel zou kunnen uitvoeren. In de SEO-definitie worden zowel de klassieke als de institutionele zelfstandigen uitgesloten. Onder klassieke zelfstandigen worden bijvoorbeeld uitbaters van kleine horecaondernemingen en kleine winkeliers verstaan. Onder institutionele zelfstandigen worden bijvoorbeeld kunstenaars en mensen met een vrij beroep verstaan, zoals huisartsen en advocaten. Voor deze laatste groep is er in de regel geen reëel alternatief in loondienst.

Een probleem met de definities van EIM en SEO is dat deze geen juridische afbakening kennen. Daarom wordt de grootte van de groep zzp'ers volgens deze definities in principe bepaald op basis van enquête-
ring en niet op basis van fiscale gegevens. Van

NICOLE M. BOSCH
Wetenschappelijk mede-
werker bij het Centraal
Planbureau

DANIEL J. VAN VUUREN
Hoofd Sociale Zekerheid bij
het Centraal Planbureau

dergelijke enquêtes zijn er nog niet veel beschikbaar, althans niet op basis van een vaste definitie, zodat het niet mogelijk is om langetermijntrends te bepalen. Een tweede nadeel is dat het moeilijk is om beleid te voeren op basis van deze definitie. In de uitgangssituatie is immers sprake van een breed spectrum aan zzp'ers die binnen verschillende fiscale en juridische categorieën vallen. Een tweede manier om tot een definitie te komen is daarom een fiscaal-juridische definiëring.

Categorieën

In tabel 1 staat een indeling van de beroepsbevolking op basis van fiscaal-juridische beoordelingscriteria van de inkomsten. De ondernemer met personeel, categorie 1, en de werknemer met sociale zekerheid, categorie 6, zijn de twee uitersten. De ondernemer met personeel drijft een eigen onderneming, neemt niet deel aan de collectieve werknemersverzekeringen voor sociale zekerheid en pensioen en heeft recht op fiscale voordelen. Afgaande op bepaalde criteria ziet de belastingdienst zijn inkomsten als winst uit onderneming. Het andere uiterste, de werknemer met sociale zekerheid, is de klassieke werknemer met een arbeidsovereenkomst. Volgens het arbeidsrecht voldoet de arbeidsovereenkomst aan drie voorwaarden: er is sprake van loon, van verplichte persoonlijke arbeid en er is een gezagsverhouding. Voor elk van de tussenliggende categorieën is in de kolommen aangegeven op welke faciliteiten zij recht hebben. De rangschikking is ingegeven door de mate van sociale zekerheid en fiscale faciliteiten. Een directeur-groootaandeelhouder van een nv of bv, categorie 5, is volgens de belastingdienst een werknemer voor de inkomstenbelasting. De inkomsten zijn dan inkomsten uit werkzaamheden voor rekening en risico van de vennootschap. Als de belastingdienst zijn bv als onderneming erkent, dan wordt op aanvraag een VAR-dga, een verklaring arbeidsrelatie voor DGA's, per opdracht toegekend. De DGA is daarmee tijdens deze opdracht niet verzekerd voor de werknemersverzekeringen. Bij een fictieve dienstbetrekking, categorie 4, komt de zelfstandige of freelancer formeel in dienst bij een bedrijf dat hem vervolgens uitleent aan de opdrachtgever. Deze constructie wordt verlonen genoemd. In de beoefening van zijn vak opereert hij als een zelfstandige. Het bedrijf betaalt de sociale premies voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Op deze manier is hij anders dan een zelfstandige wel verzekerd voor werknemersrisico's.

Als er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst, dan is men zelfstandige, categorieën 1, 2 en 3. De zelfstandige is niet collectief verzekerd via de werknemersverzekeringen, maar hij kan zich wel privaat laten verzekeren tegen arbeidsongeschik-

De zelfstandige is niet collectief verzekerd via de werknemersverzekeringen, maar hij kan zich wel privaat laten verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid

heid. Ook is er geen sprake van een collectieve pensioenregeling. Niet alle zelfstandigen zijn ondernemers; dit onderscheid is van belang, omdat alleen ondernemers recht hebben op fiscale voordelen zoals de zelfstandigenaftrek, startersaftrek en meewerkaftrek. De Belastingdienst en het UWV hanteren een aantal criteria waaraan men kan voldoen om als ondernemer te worden gekwalificeerd, zoals winst, aansprakelijkheid, kapitaal en mate van ondernemersrisico. Als inderdaad sprake is van ondernemerschap, dan is het voor een eventuele opdrachtgever bovendien duidelijk dat hij geen loonheffing en premies werknemersverzekeringen hoeft af te dragen. De inkomsten worden dan gezien als winst uit onderneming. Als er geen sprake is van ondernemerschap en er bovendien geen arbeidsovereenkomst is, dan ziet de belastingdienst de inkomsten als resultaat uit overige werkzaamheden. De ontvangers van deze inkomsten zijn resultaatgenieters, categorie 3.

Cijfers

Tabel 2 vat de beschikbare gegevens samen voor de periode 2006–2007. Personen die in meerdere categorieën vallen, zijn in de tabel meestal ingedeeld in de voor hen belangrijkste categorie. Naast gegevens uit de Enquête Beroepsbevolking nemen we ook informatie op uit twee administratieve bestanden, het Sociaal Statistisch Bestand Zelfstandigen (SSB-zelfstandigen) en het Inkomenspanelonderzoek (IPO). De indeling in categorieën wijkt af van tabel 1 omdat de informatie in deze bestanden geen uitsluitel geeft over de verdeling van de 200.000 DGA's over de verschillende categorieën. Bovendien wordt onderscheid gemaakt tussen twee typen ondernemers zonder personeel, namelijk diegenen die werkzaamheden verrichten die ook in loondienst zouden kunnen worden verricht, categorie 2b, en degenen voor wie dat niet geldt, categorie 2a. Deze subcategorieën stemmen overeen met de economische definities die zijn toegepast in EIM/Bureau Bartels (2008) en SEO (2010). In totaal telt het CBS ruim zeven miljoen personen tussen vijftien en 65 jaar die meer dan twaalf uur per week werken of actief op zoek zijn naar werk van minimaal twaalf uur per week. Daaronder bevinden zich ruim 900.000 niet-werknemers, circa dertien procent. Uitgaande van de brede definitie van het CBS hebben 586.000 daarvan geen personeel in dienst tegenover 323.000 personen die dat wel hebben. Administratieve gegevens uit het SSB en IPO laten zien dat circa 825.000 personen winst uit onderneming hebben. Dit is inclusief de personen die naast hun baan een eigen bedrijf hebben. Het CBS duidt dit aan met eerste en tweede werkkring. De eerste werkkring is die waarin de meeste uren worden gespendeerd. Binnen de groep zelfstandigen zonder personeel zijn

Tabel 1

De categorieën tussen ondernemer en werknemer.

		Zelfstandigenaftrek	Sociale zekerheid	Fiscale kostenaftrek	Loonheffing ZVW	Pensioenwet	Ontslagrecht
1	Ondernemer met personeel	+		+			
2	Ondernemer zonder personeel	+		+			²
3	Resultaatgenieter			¹	¹		
4	Fictieve werknemer met sociale zekerheid		+		+		³
5	DGA NV/BV		⁴		+		⁴
6	Werknemer met sociale zekerheid		+		+	+	+

¹ Afhankelijk van de keuze voor opting in voor de loonheffing en ZVW.

² Mocht achteraf blijken dat het toch om een arbeidsovereenkomst ging, dan gelden wel de regels voor het ontslagrecht.

³ Hoewel formeel in dienst, is dit vaak via tijdelijke contracten of werkbriefjes.

⁴ Zowel ontslagbescherming als de aanspraak op sociale verzekeringen is niet eenduidig vast te stellen en hangt onder meer af van de gezagsverhouding tussen de DGA en de aandeelhouders.

De zzp'er laat zich niet eenvoudig onderbrengen in een definitie en kent vele verschijningsvormen

er relatief weinig resultaatgenieters en fictieve werknemers. Vaak hebben resultaatgenieters een vaste aanstelling naast hun freelance-inkomen die in dat geval telt als eerste werkkring. Er zijn circa 273.000 ondernemers zonder personeel die wezenlijk andere werkzaamheden verrichten dan werknemers. Er zijn ongeveer 254.000 ondernemers zonder personeel die vergelijkbare werkzaamheden verrichten als werknemers in loondienst. Vooral voor deze personen en hun opdrachtgevers is de afweging tussen ondernemerschap en werknemerschap van belang. Deze cijfers suggereren overigens dat een deel van deze categorie geen gebruik maakt van de zelfstandigenaftrek. Volgens de decompositie in tabel 2 is het totaal aantal ondernemers gelijk aan 850.000, terwijl circa 600.000 daarvan gebruikmaken van de zelfstandigenaftrek, zoals blijkt uit de gegevens van het IPO. Een deel van de niet-benutters van de zelfstandigenaftrek bevindt zich vermoedelijk in categorie 2b.

Tot slot

De klassieke tweedeling tussen ondernemer en werknemer bestaat niet meer. Het complexe gebied tussen de twee categorieën is steeds groter geworden, en uiteindelijk is dit gebied een categorie op zich. De zzp'er laat zich echter niet eenvoudig onderbrengen in een definitie en kent vele verschijningsvormen. Sommigen zijn op zoek naar flexibiliteit, anderen naar onafhankelijkheid, en weer anderen blijven zzp'er omdat zij het te riskant vinden om personeel aan te nemen. Deze groepen hebben verschillende voorkeuren en rechten ten aanzien van de sociale zekerheid, pensioenen en fiscale voorzieningen. De inmiddels grote groep zzp'ers valt binnen verschillende fiscale en juridische categorieën. Zowel ondernemers zonder personeel, resultaatgenieters, fictieve werknemers en DGA's kunnen zich zzp'er noemen. Op de fictieve werknemer en sommige DGA's na zijn deze groepen niet verzekerd voor de werknemersverzekeringen. Zzp'ers maken in beginsel geen gebruik van collectieve pensioenregelingen. Het ontslagrecht is in principe alleen van toepassing op de fictieve werknemer, tenzij achteraf blijkt dat een zzp'er toch een arbeidsovereenkomst had. De fiscale arrangementen zijn verschillend voor de verschillende soorten zzp'ers. Recht op het grootste belastingvoordeel, de zelfstandigenaftrek, geldt alleen voor de onder-

nemers onder hen. Het blijkt dat circa 250.000 ondernemers zonder personeel werkzaamheden verrichten die ook in loondienst zouden kunnen worden verricht. Een deel daarvan maakt gebruik van de zelfstandigenaftrek en wordt daarmee fiscaal bevoordeeld boven reguliere werknemers.

Tabel 2

Onderverdeling werkzame beroepsbevolking per definitie, 2006-2007 (in duizenden).

		SEO	EIM	CBS/ EBB	SSB	IPO	CPB/ EBB	Synthese
1 ¹	Ondernemer met personeel			323				323
2a ¹	Ondernemer zonder personeel, geen loondienstwerkzaamheden				829	823	881	273
2b ¹	Ondernemer zonder personeel, loondienstwerkzaamheden			586				254
3 en 4	Resultaatgenieter en fictieve werknemer met sociale zekerheid	350	245				28	44
6 ¹	Werknemer met sociale zekerheid			6.131				6.131
	Totaal werkzame beroepsbevolking			7.040				

¹ De 200 000 dga's uit categorie 5 zijn verdeeld over deze categorieën.

LITERATUUR

- EIM/Bureau Bartels (2008) *Zelfstandigen zonder personeel*. Zoetermeer: EIM.
- Meijer, P. (2002) Begripsverwarring schaadt economie. *ESB*, 87(4370), 556.
- SEO (2010) *Markt én hiërarchie. Kosten en baten van het zzp-schap. SEO-rapport*, 72.
- SER (2010) *Zzp'ers in beeld. Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel. SER Advies*, 15 oktober 2010.
- Tweede Kamer (2010) *Zelfstandig ondernemerschap. Kamerstuk*, 31.311(37). **DS 1916**