



## Ondernemer of niet?

**Auteur(s):**

Vroonhof, P.J.M.

Meijer, P.C.A.

Waard, C.A.C., de

*De auteurs zijn werkzaam bij, respectievelijk, het Economisch Instituut voor het Midden en Klein Bedrijf (EIM), de Raad voor het Zelfstandig Ondernemerschap (RZO) en bij ING.*

**Verschenen in:**

ESB, 86e jaargang, nr. 4292, pagina 86, 26 januari 2001

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

ondernemerschap

*Een definitie van ondernemerschap, gebaseerd op risicodragende deelname aan het economisch verkeer, kan startende ondernemers meer zekerheid verschaffen dan nu het geval is.*

**Wie het ondernemerspad inslaat, ziet zich geconfronteerd met de vraag of hij of zij door de overheid als ondernemer beschouwd zal worden. Deze vraag blijkt niet in alle gevallen eenvoudig te beantwoorden. Door verschillen in de gehanteerde ondernemersbegrippen kan een (aspirant)zelfstandige voor de Belastingdienst als ondernemer gelden, terwijl het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) de betreffende persoon als werknemer aanmerkt. Daar komt bij dat de criteria die in de praktijk worden gehanteerd bij het beoordelen van de juridische status van een (aspirant)zelfstandige een praktische, heldere invulling ontberen, en daarmee de zelfbeschikking van de ondernemer ondermijnen.**

### Gevolgen onzekerheid

Wanneer niet op voorhand duidelijk is of een persoon door het Lisv als ondernemer of als werknemer wordt beschouwd, betekent dat tevens dat het voor potentiële opdrachtgevers onduidelijk wordt of zij voor deze persoon premies werknemersverzekeringen en loonbelasting af moeten dragen. Een onjuiste inschatting kan leiden tot naheffingen en boetes. Het verlenen van de opdracht brengt daarmee financiële risico's met zich mee, die opdrachtgevers kopschuw kunnen maken bij het al dan niet verstrekken van opdrachten.

Vanzelfsprekend is dit voor de (aspirant)zelfstandigen zelf ook een onwenselijke situatie omdat het kan leiden tot het missen van opdrachten. Daarnaast ontstaan voor hen financiële risico's omdat niet met zekerheid is vast te stellen of zij recht hebben op fiscale ondernemersfaciliteiten. Hoewel het lopen van risico's inherent is aan het ondernemerschap, zou het niet zo mogen zijn dat de overheid daar een belangrijke rol in speelt.

Deze aspecten zijn van groot belang bij de beslissing al dan niet van start te gaan met een onderneming. In veel gevallen zal het namelijk moeilijk zijn op voorhand een nauwkeurig beeld te schetsen van de werkrelaties in het komende jaar. De oordelen van Belastingdienst en Lisv zijn daardoor moeilijk te voorspellen.

De wijze waarop op dit moment de beoordelingscriteria in de praktijk zijn ingevuld, vergroot de onzekerheid. Het komt zelden voor dat aan alle criteria voldaan is, waarmee een (subjectieve) afweging door Belastingdienst en Lisv noodzakelijk wordt. Deze praktische criteria staan ver af van de vraag die in feite beantwoord zou moeten worden: worden er op structurele wijze bedrijfsactiviteiten verricht die zijn gericht op een risicodragende deelname aan het economisch verkeer?

### Macro-economische relevantie

Het hoeft geen verbazing te wekken dat de roep om een eenduidig ondernemersbegrip de laatste jaren steeds luider is geworden. Juist de huidige periode van krachtige economische groei voedt de ondernemersgeest in Nederland. Het groeiende aantal startende ondernemingen draagt sterk bij aan de groei van de werkgelegenheid. Zo zijn de 42.000 starters van 1998 verantwoordelijk voor de creatie van 59.000 banen, ruwweg een derde van de groei van de werkgelegenheid<sup>1</sup>. Veel starters bevinden zich in innovatieve sectoren zoals ICT en leveren daardoor een grote bijdrage aan de economische ontwikkeling.

Door de toenemende individualisering, de flexibiliseringdrang - in de zin van een meer persoonlijke invulling van tijd en type werkzaamheden - en de overgang naar een virtuele economie zal het ondernemerschap de komende jaren alleen maar verder opbloeien en, belangrijker, tot een grotere verscheidenheid in vormen van ondernemerschap leiden. Want de grens tussen ondernemerschap en werknemerschap vervaagt. Illustratief is de opkomst van deeltijdondernemers en zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers), een groep die zich in de schemerzone tussen zelfstandigheid en (tijdelijk) werknemerschap beweegt<sup>2</sup>.

Uit onderzoek is gebleken dat bijna vijftig procent van de starters uit 1994 tot de zzp'ers gerekend kan worden<sup>3</sup>. Alle tekenen wijzen er op dat dit percentage in de tijd zeker niet gedaald is, hetgeen zou inhouden dat er in 2000 ten minste 25.000 zzp'ers gestart zijn. Uit het

onderzoek blijkt verder dat van de in 1994 gestarte zzp'ers de gemiddelde jaaromzetverwachting in 1998 met ruim 86.000 gulden twee keer zo hoog is als die bij de start. Het gemiddeld geïnvesteerd bedrag in 1998 ligt op ruim 43.000 gulden.

Het verder bevorderen van ondernemerschap en flexibiliteit alleen is daarmee niet meer genoeg. Met het groeiende aantal zzp'ers, die in het begin vaak weinig opdrachtgevers en geen eigen bedrijfsruimte hebben, is namelijk ook de groep probleemgevallen groter geworden. Het wegnemen van de geschetste onzekerheid en onduidelijkheid is daarom zeer belangrijk.

### **Eerste stap kabinet**

De problematiek is de overheid niet ontgaan en het kabinet heeft een aantal maatregelen aangekondigd waarmee deze belemmeringen voor het ondernemerschap verminderd zullen worden<sup>4</sup>. De voornaamste maatregel is een beschikking *vooraf* over de ondernemersstatus in de vorm van een zelfstandigheidsverklaring. De Belastingdienst doet dat in eerste instantie voor de fiscale status en voert een voorlopige toets uit op de verzekeringsplicht voor de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen (WAZ). Vervolgens voert het Lisv de finale toets uit op de WAZ-verzekeringsplicht. Bij een verschillend oordeel vindt onderlinge afstemming plaats die moet leiden tot een eenduidige beschikking. Op termijn zullen de begrippen verregaand geharmoniseerd worden, en zal de uitvoering van de toetsing op het ondernemerschap geüniformeerd worden.

### **Resterende problemen**

Met deze maatregelen wordt het probleem van de onduidelijkheid op voorhand in theorie opgelost. Het succes van de maatregelen staat of valt echter met de invulling in de praktijk door de Belastingdienst en het Lisv. In dit verband springen de volgende punten het meest in het oog:

» Wat gebeurt er als het oordeel van de Belastingdienst en van het Lisv verschilt? In het kabinetsstandpunt wordt slechts aangegeven dat in deze gevallen overleg zal plaatsvinden tussen de beide instanties. Dat betekent dat een uitkristallisering van het ondernemersbegrip op basis van finale uitspraken over de juridische status nog enkele jaren kan vergen. In ieder geval zal deze afstemming op zijn minst leiden tot tijdverlies, onduidelijkheid veroorzaken, en daarmee (aspirant)ondernemerschap belemmeren, terwijl het kabinet uiteraard het omgekeerde beoogt na te streven.

» Wat is de betekenis van de maatregelen voor de deeltijdondernemer? Veel starters kiezen voor een combinatie van werknemerschap en ondernemerschap om enige inkomenszekerheid te hebben in de vorm van looninkomen of uitkering werknemersverzekering. Het kabinet geeft echter niet duidelijk aan of in dergelijke gevallen de werknemersverzekeringen en de WAZ gelijktijdig van kracht kunnen zijn. Als dat het geval is, zou dit betekenen dat in feite per arbeidsrelatie wordt getoetst voor de WAZ-verzekeringsplicht. Betekent dat dan ook een beschikking per arbeidsrelatie? Hoe kan anders op voorhand duidelijkheid bestaan over de typering van de relatie met een (nieuwe) opdrachtgever? Met name vanwege de grote toename van administratieve lasten en uitvoeringskosten zou dat zeer onwenselijk zijn;

» Hoe wordt omgegaan met de bijzondere positie van starters? Hun aanvraag bij de betreffende instanties kan niet gestaafd worden door ervaringsgegevens, waardoor opdrachtgevers terughoudend kunnen blijven als het gaat om het verlenen van opdrachten aan starters;

» Kunnen afgegeven beschikkingen worden ingetrokken en wat zijn de gevolgen daarvan? Omdat misbruik, met als doel het (onterecht) verkrijgen van fiscale aftrekposten, denkbaar is, moet de vooraf afgegeven beschikking teruggedraaid kunnen worden. Zolang het onduidelijk blijft onder welke andere omstandigheden een beschikking niet langer van kracht is, blijft er ten onrechte ook voor opdrachtgevers grote onzekerheid bestaan. Ook wanneer zelfstandigen hun onderneming staken, zijn er ongewenste consequenties denkbaar.

Uit deze punten blijkt dat juist voor een groot deel van de huidige probleemgevallen nog geen oplossing bereikt is waar het gaat om duidelijkheid op voorhand.

Verder blijft het probleem van de praktische invulling van de beoordelingscriteria onopgelost. De vervaardiging van één eigentijdse, heldere criteriaset voor het bepalen van het ondernemerschap blijft voorlopig achterwege. Het lijkt erop dat het kabinet dit uit diplomatieke overwegingen over wil laten aan de uitvoerende instanties. Aangezien deze instanties echter grotendeels verantwoordelijk zijn voor de huidige criteria, valt niet te verwachten dat uit deze hoek een goede oplossing komt. Een snelle en goede oplossing is alleen haalbaar als beide instanties bereid zijn tot het zetten van een grote stap in de richting van elkaar en in de richting van het moderne ondernemerschap.

### **Een alternatief**

Om met dit laatste punt te beginnen: in onze discussienota hebben wij een aanzet gegeven voor een eenduidig gedefinieerd ondernemersbegrip, gebaseerd op een beperkte set van criteria<sup>5</sup>. Centraal staan twee uitgangspunten:

» een economische benadering van het ondernemersbegrip. Het meest kenmerkende van een ondernemer is tenslotte dat hij of zij op structurele wijze bedrijfsactiviteiten verricht die zijn gericht op een risicodragende deelname aan het economisch verkeer: er moet sprake zijn van inkomensvariabiliteit omdat zowel aan de opbrengstenkant als aan de kostenkant onzekerheid bestaat.

» een ondernemersbegrip gekoppeld aan personen, dus aan hun specifiek ingebrachte eigenschappen (kennis en kunde). Het ondernemersbegrip wordt aldus niet langer gerelateerd aan het bestaan van een fysieke onderneming (bedrijfsvestiging).

Om als ondernemer te worden aangemerkt moet een persoon een procedure doorlopen waarin de duidelijke gevallen van werknemer danwel ondernemerschap als eerste worden uitgefilterd. Voor de onduidelijke gevallen wordt daarna per economische relatie (opdrachtgever-opdrachtnemer of werkgever-werknemer) vastgesteld of er sprake is van ondernemersinkomen. Hierbij is de aard van de relatie de bepalende factor: een risicodragende deelname aan het economisch verkeer waarbij sprake is van winstoogmerk en van investeringen in tijd en/of geld (ook gedeelde inkomsten) ten behoeve van de ondernemersactiviteiten.

In vergelijking met de huidige situatie wordt zo bijvoorbeeld vermeden dat:

- » in eerste instantie naar de onderneming gekeken wordt waar vervolgens een ondernemer bij gezocht wordt;
- » het aantal opdrachtgevers als hard criterium gehanteerd wordt, hetgeen zeer nadelig is voor sommige zzp'ers, en niet ter zake doet als er sprake is van substantiële ondernemersrisico's;
- » een uiterst complex en onmeetbaar begrip als de gezagsrelatie (voor het bepalen van werknemers-, danwel ondernemerschap) gehanteerd wordt;
- » het gebruik van eigen briefpapier noodzakelijk is om als ondernemer beschouwd te worden.

Mede om niet te vervallen tot schijnondernemerschap in deeltijd, vanwege de bijbehorende belastingvoordelen, wordt voorgesteld dat er slechts sprake is van ondernemerschap naast werknemerschap als men in principe van het ondernemersinkomen zou kunnen bestaan (structureel minimaal bijstandsniveau) en ook aan de gestelde criteria ter zake voldoet. De eis met betrekking tot het minimuminkomen vergroot de doorzichtigheid, is weinig fraudegevoelig en scheidt de groep die pretendeert ondernemer te zijn van de personen die de elementaire kenmerken van het ondernemerschap bezitten. Een alternatief hiervoor is om gegeven de geschetste criteria een derde (hybride) groep te creëren die deels ondernemer en deels werknemer is. Vanwege de deels in stand blijvende sociale zekerheid zou dit een stimulans betekenen voor- en een vergemakkelijking zijn van de overstap naar het ondernemerschap. Overigens moet worden vermeld dat dit een aanpassing van het stelsel van sociale zekerheid noodzakelijk zou maken.

### Starters

Starters kunnen hun ondernemerschap niet op voorhand vanuit de praktijk aantonen. Er kan wel worden gekeken of hun opzet voor het ondernemerschap (voor het komend jaar) aan de criteria voor ondernemerschap voldoet. Dat kan gebeuren in combinatie met een verklaring waarin staat dat zij één jaar als zelfstandige worden beschouwd. Uiteraard kan een aspirant-zelfstandige alleen dan een zelfstandigheidsverklaring krijgen, als deze persoon de intentie heeft aan de gestelde criteria te voldoen. Na één jaar wordt de starter dus wel in staat geacht één en ander aan te kunnen tonen. Eventueel volgt een verlenging van de periode. Hiermee wordt ook bij starters aan het uitgangspunt tegemoet gekomen dat de definitie van tevoren duidelijkheid moet kunnen geven wie wel en wie niet als ondernemer wordt aangemerkt.

### Misbruik

Aangezien het voorkomen van onzekerheid vanzelfsprekend voorop staat, zouden instanties de genoten financiële voordelen alleen dan mogen terugvorderen als het misbruik aantoonbaar is, waarbij de opbouw van rechten van sociale zekerheid met terugwerkende kracht, uitgesloten is. De opdrachtgevers dienen in dergelijke gevallen overigens buiten schot te blijven als de zzp'er een zelfstandigheidsverklaring bezit. Anders blijven de opdrachtgevers terughoudend als het gaat om het verstrekken van opdrachten aan zzp'ers. Wanneer geen sprake is van aantoonbaar misbruik vindt geen wijziging met terugwerkende kracht plaats.

### Uitdaging

Waar het in de geschetste problematiek uiteindelijk om gaat, is het wegnemen van onzekerheden, zowel voor de (aspirant)zelfstandige als voor de opdrachtgevers. Een eenduidige en heldere definitie van het ondernemerschap zou de angel uit het gros van de problemen halen, omdat een persoon dan zelf besluit of het ondernemerschap een haalbare kaart is. De voorwaarden die daaraan verbonden zijn op het terrein van belastingen en sociale zekerheid zijn immers van tevoren bekend. De verantwoordelijkheid voor het verkrijgen en behouden van de ondernemersstatus ligt zo bij de ondernemer, hetgeen aansluit bij de essentie van ondernemen; de behoefte aan vrijheid en individualiteit, alsook de durf om risico's aan te gaan.

Voor de overheid blijft de uitdaging bestaan om deze problemen ter hand te nemen. Dat de uitwerking wordt overgelaten aan de uitvoerende instanties is een reden tot zorg. De bestaande uitvoeringspraktijk geeft weinig hoop op een goede, snelle afhandeling

---

1 K.L. Bangma en W.H.J. Verhoeven, *Het belang van bedrijfstypen voor de werkgelegenheidsontwikkeling*, editie 1999, EIM, 2000.

2 In *ESB* van [5 januari 2001](#), merkt J.W. Oosterwijk op dat een 1/4 tot 1/3 van de productiviteitsgroei een gevolg was van toe- en uittreding. Hij pleit ervoor de overgang van werk- naar ondernemerschap te bevorderen.

3 P.C.A. Meijer, *De zzp'er: De ondernemer van de toekomst?*, RZO, 2000.

4 Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 24 036, nr. 161, MDW.

5 Voor een uitgebreidere uiteenzetting over de hier geformuleerde aanbevelingen wordt verwezen naar P.C.A. Meijer, C.A.C. de Waard en P.J.M. Vroonhof: *Zzp'er: ondernemer of werknemer, discussienota over het ondernemerschap*.