



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 29 oktober 2014

# Discussiebijdrage t.b.v. 'IBO Zelfstandigen zonder personeel'





# CPB Notitie

**Aan:** IBO Zelfstandigen zonder personeel

**Centraal Planbureau**

Van Stolkweg 14  
Postbus 80510  
2508 GM Den Haag

T (070)3383 380  
I [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)

**Contactpersonen**

Nicole Bosch  
Marloes de Graaf-Zijl  
Daniël van Vuuren

**Datum:** 29 oktober 2014

**Betreft:** Discussiebijdrage t.b.v. 'IBO Zelfstandigen zonder personeel'

Het kabinet laat een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar zzp'ers uitvoeren, waarin zowel de groei van het aantal zzp'ers als de gevolgen daarvan voor de economie worden beschreven en ontleed. Het IBO "... streeft ernaar om de analyse, inventarisatie en beleidsopties beschikbaar te maken voor een publieke discussie over de betekenis van zzp'ers voor de werking van de arbeidsmarkt, hun inkomens- en vermogensposities, de voor- en nadelen van hun fiscale behandeling, de verhouding tot andere groepen werkenden en de aansluiting van het stelsel van sociale voorzieningen en verzekeringen." (Miljoenennota 2015<sup>1</sup>)

De voorzitter van de werkgroep heeft het CPB verzocht om actief deel te nemen aan de IBO en daarnaast een bijdrage te leveren in de vorm van een 'position paper'. De onderstaande discussiebijdrage kan gezien worden als een eerste stap in de richting van de definitieve position paper, dat tezamen met het IBO-rapport zal worden gepubliceerd. Deze discussiebijdrage is een publicatie van alleen het CPB en weerspiegelt op geen enkele wijze de visie van de IBO-werkgroep.

<sup>1</sup> Zie Bijlage 1 voor de precieze taakopdracht.

## Conclusies van deze discussiebijdrage

- 1. Een belangrijk deel van de zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) is qua werkzaamheden nauwelijks te onderscheiden van werknemers in loondienst. (par. 1)*
- 2. De groep zzp'ers is zeer heterogeen. Opleiding, leeftijd, geslacht en de sector waarbinnen de werkzaamheden worden verricht zijn alle van invloed. De verklaringskracht van deze factoren is echter beperkt. De groei van het aantal zzp'ers is grotendeels een generieke trend op de arbeidsmarkt. (par. 2)*
- 3. De groei van het aandeel zzp'ers in de beroepsbevolking kan niet los worden gezien van de arbeidsmarktinstuties. Aan de aanbodzijde stimuleren fiscale regelingen het zzp-schap en aan de vraagzijde is het verschil in (verwachte) kosten tussen zzp'ers en werknemers van belang. (par. 2, 5 en 8)*
- 4. Voor de meeste zzp'ers is geen duidelijke reden aanwijsbaar waarom zij maatschappelijke meerwaarde hebben ten opzichte van werknemers. Een beperkt aandeel zzp'ers genereert maatschappelijke meerwaarde, doordat zij innovatief zijn of doordat hun zzp-status langdurige werkloosheid voorkomt. Specifieke stimulering van deze zzp'ers is efficiënter dan een generieke aftrekpost zoals de Zelfstandigenaftrek. (par. 4 en 5)*
- 5. Voor de arbeidsmarkt als geheel kan het zzp-schap een aanvulling zijn. Het biedt flexibiliteit en kan – afhankelijk van het productieproces – efficiënt zijn. (par. 2, 4 en 8)*
- 6. Er bestaan voor zzp'ers al veel mogelijkheden om zich te verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid en de oude dag. Deze mogelijkheden worden in de praktijk echter beperkt benut. (par. 6 en 7)*
- 7. Verplichte deelname van zzp'ers in collectieve arbeidsongeschiktheids- en pensioenarrangementen zou een beperking van de keuzevrijheid betekenen van mensen die er voor gekozen hebben om meer risico te lopen dan een werknemer. Pensioensparen en het verzekeren van inkomensrisico's zijn voor veel zzp'ers echter wel een punt van aandacht, omdat zij zich vaak onvoldoende bewust zijn van de risico's. Dit kan maatschappelijke kosten met zich meebrengen. Verdere openstelling van de collectieve regelingen en betere informatieverstrekking aan zzp'ers lijken daarom wenselijk. (par. 3, 6 en 7)*

## 1 Inleiding

In deze notitie gaat het CPB in op de achtergrondkenmerken van zzp'ers, de oorzaken van hun opkomst, sociaaleconomische gevolgen van de opkomst van de zzp'er en optimaal beleid. Het meeste materiaal in deze notitie is gebaseerd op eerder CPB-onderzoek.

Er is geen eenduidige definitie van de zelfstandige zonder personeel (zzp'er). De zzp'er verricht zijn werkzaamheden niet in loondienst, laat zich per opdracht betalen door zijn opdrachtgever(s) en valt niet automatisch onder collectieve sociale zekerheids- en pensioenarrangementen.<sup>2</sup> Ongeveer driekwart van alle zzp'ers biedt voornamelijk zijn eigen arbeid of diensten aan en het resterende kwart vooral producten en grondstoffen.<sup>3</sup> De werkzaamheden van deze zzp'ers lijken vaak sterk op die van werknemers. Naast deze categorie zzp'ers zijn er ook meer ondernemende zzp'ers, die soms ook de ambitie hebben om hun onderneming te laten doorgroeien.

Het aandeel zelfstandigen in de beroepsbevolking is fors gegroeid. Volgens het CBS werkten in 2013 ongeveer 1,1 miljoen mensen voor eigen rekening of risico, waarvan circa 780 duizend als zzp'er. Het aandeel zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking bedraagt daarmee 11%, wat een verdubbeling is ten opzichte van het einde van de jaren '90.

In paragraaf 2 gaan we in op de determinanten van de groei van het aantal zzp'ers. Waardoor is het aandeel zzp'ers in de beroepsbevolking zo gestegen en is te verwachten dat deze groei in de toekomst verder doorzet? In paragraaf 3 gaan we in op de individuele keuzes met betrekking tot het zzp-schap. Mensen beschikken niet altijd over goede informatie – bijvoorbeeld over het inkomensrisico bij arbeidsongeschiktheid – en nemen niet altijd rationele beslissingen. In paragraaf 4 gaan we in op zogenaamde externe effecten. Als zzp'ers een maatschappelijke meerwaarde creëren die niet tot uitdrukking komt in een beloning, dan kan dit aanleiding zijn om zzp-schap beleidsmatig te stimuleren. In de paragrafen 5, 6 en 7 wordt achtereenvolgens ingegaan op de fiscale arrangementen voor zzp'ers, verzekering tegen arbeidsongeschiktheid en pensioenopbouw. Paragraaf 8 gaat in op de vraagkant: ook werkgevers / opdrachtgevers ervaren institutionele prikkels om een werknemer dan wel een zzp'er in te huren.

## **2 Wat verklaart de groei van het aantal zzp'ers?**

### **2.1 Individuele factoren**

#### **Leeftijd**

De kans om zzp'er te zijn stijgt met leeftijd. De grootste stijging geldt vanaf 55 jaar. Bij mannen zien we rond die leeftijd een verdubbeling van 15 naar 30% en bij vrouwen eveneens een verdubbeling van 10 naar 20%. Deze stijging blijft grosso modo staan

---

<sup>2</sup> Zie Bosch en Van Vuuren (2010)

<sup>3</sup> EBB, Statline.

als we de kans om zzp'er te zijn corrigeren voor sector en individuele karakteristieken (figuur 1, links).<sup>4</sup>

Een mogelijke verklaring voor het leeftijdseffect is dat de kennis, ervaring en het netwerk ouderen relatief geschikt maken voor het zelfstandig ondernemerschap. Een tweede mogelijke verklaring is dat zelfstandig ondernemerschap voor ouderen relatief vaak een alternatief kan zijn voor een reguliere baan. Na ontslag vinden zij immers minder gemakkelijk een nieuwe baan.

Vanwege het leeftijdseffect stijgt het aandeel zzp'ers wanneer de beroepsbevolking verouderd. Ruim een derde van de groei van het aandeel zzp'ers in de periode 1996-2010 kan worden verklaard uit de vergrijzende beroepsbevolking.<sup>5</sup>

### Geslacht

De stijging van het aandeel zzp'ers in de beroepsbevolking is bij mannen sterker dan bij vrouwen. Jonge cohorten mannen hebben 10% tot 20% meer kans om zzp'er te zijn dan de oudste cohorten.<sup>6</sup> Na schoning voor individuele kenmerken resteert bij vrouwen nauwelijks een cohorteffect (figuur 1, rechts). Zo heeft een 24-jarige die in 1980 is geboren slechts 2% meer kans om zzp'er te zijn dan een 24-jarige die in 1950 is geboren. Deze ontwikkeling suggereert dat een toekomstige stijging van het aantal zzp'ers vooral geconcentreerd zal zijn bij mannen.<sup>7</sup> Vrouwen kunnen echter alsnog een inhaalslag maken als hun arbeidsmarktgedrag meer op dat van mannen gaat lijken.

Vrouwen met kinderen zijn relatief vaker zzp'er dan vrouwen zonder kinderen.<sup>8</sup> In het Verenigd Koninkrijk is aangetoond dat de keuze om zzp'er te worden bij vrouwen relatief vaak gedreven wordt door de combinatie van werk en gezin, terwijl bij mannen financiële overwegingen relatief belangrijk zijn.<sup>9</sup> De uitkomst voor Nederland lijkt aan te sluiten bij de behoefte aan flexibiliteit hoewel slechts een klein deel dit als startmotief noemt<sup>10</sup>.

---

<sup>4</sup> De correctie voor overige kenmerken vindt plaats door middel van multivariate regressieanalyse. Op die manier wordt de relatie tussen de kans om zzp'er te zijn niet vertekend door andere kenmerken. Stel bijvoorbeeld dat ouderen relatief vaak in de zakelijke dienstverlening werken, terwijl er juist in die sector veel zzp'ers zijn. Dat zou het leeftijdseffect vertekenen als we puur naar de beschrijvende statistieken zouden kijken. Pas als we het leeftijdseffect corrigeren voor de sector waarin de verschillende leeftijdscategorieën werken krijgen we een zuiver beeld. In dit geval blijkt de correctie de conclusie niet te veranderen.

<sup>5</sup> Zie Bosch et al. (2012).

<sup>6</sup> Dat jonge cohorten vaker zzp'er zijn dan oudere cohorten is niet in tegenspraak met het positieve leeftijdseffect. Zowel oude als jonge cohorten hebben naarmate ze ouder worden een steeds grotere kans om zzp'er te zijn. En op iedere gegeven leeftijd zijn jonge cohorten vaker zzp'er dan oudere cohorten.

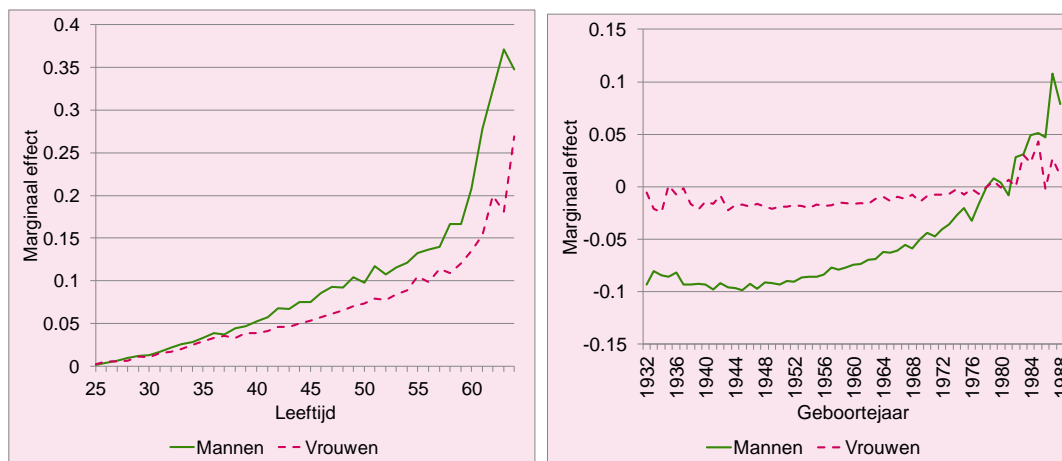
<sup>7</sup> Zie Bosch et al. (2012).

<sup>8</sup> Zie Bosch et al. (2012).

<sup>9</sup> Zie Dawson et al. (2009).

<sup>10</sup> Zie Tabel 3.4 in Vroonhof et al. (2008).

**Figuur 1. Effect van leeftijd (links) en geboortjaar (rechts) op kans zzp-schap, 1996-2010. Referentiecategorieën: leeftijd 15-24-jaar; geboortjaar 1978**



Noot: Schattingen op basis van individuele gegevens uit de Enquête Beroepsbevolking 1996-2010, zie Bosch et al. (2012) voor details. Een coëfficiënt van 0,3 voor een 60-jarige betekent dat iemand van die leeftijd 30% meer kans heeft om zzp'er te zijn dan iemand in de referentiecategorie van 15 tot 24 jaar.

### Opleiding

Hoger opgeleiden zijn het vaakst zzp'er. Middelbaar opgeleiden zijn vaker zzp'er dan laagopgeleiden.<sup>11</sup> Voor deze empirische bevinding voor Nederland bestaat geen eenduidige verklaring. Het suggereert wel dat 'entrepreneurship out of necessity' in het algemeen een kleinere rol speelt dan 'entrepreneurship out of opportunity'. Voor specifieke groepen kan dit anders liggen. Onder hoger opgeleiden zijn ouderen vaker zzp'er dan jongeren, terwijl hun arbeidsmarktpositie juist slechter is. Dit suggereert dat de keuze voor zzp-schap onder oudere hoogopgeleiden uit noodzaak geboren kan zijn.

### Risicoaversie

Naarmate meer mensen in de beroepsbevolking bereid zijn om risico te nemen stijgt het aandeel zelfstandigen. De keuze voor zelfstandig ondernemerschap is voor een deel immers afhankelijk van de tolerantie voor inkomensonzekerheid.<sup>12</sup> Dit kan het gevolg zijn van veranderende maatschappelijke normen ten aanzien van risico en ondernemerschap.<sup>13</sup> Daarnaast speelt waarschijnlijk de stijgende populariteit van het tweeverdienermodel een rol. Als één van de partners een vast contract heeft dan stelt dit de ander in staat om meer risico te nemen.

### Sociale en individuele voorkeuren

Meer dan de helft (55%) van de zzp'ers geeft aan dat ze zzp'er zijn geworden omdat het 'zeer aantrekkelijk om zelfstandig te zijn', afgezien van financiële overwegingen.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Zie Bosch et al. (2012).

<sup>12</sup> Zie Brown et al. (2011).

<sup>13</sup> Zie Dekker en Stavenuiter (2012).

<sup>14</sup> Zie Vroonhof et al. (2008)

Individualisering en postmaterialisme zijn mogelijke verklaringen voor de opmars van de zzp'er.<sup>15</sup> Individualisering is de toename in de (behoefte naar) vrijheid om individuele keuzes te kunnen maken. Zzp'ers hebben meer keuzevrijheid bij de inrichting van hun werk dan werknemers. Postmaterialisme verwijst naar de behoefte aan zelfontplooiing, inspraak en individuele vrijheden in plaats van materiële zekerheden.

Ook het imago van ondernemen is verbeterd en daarmee ook de sociale norm ten aanzien van ondernemerschap. Mensen kiezer er sneller voor zzp'er te worden als er in hun omgeving meer zzp'ers zijn. Zowel het CPB als het Verwey-Jonker instituut veronderstellen in hun zzp-scenariostudies dat de helft van de cohorteffecten wordt gedreven door beleid en de andere helft door sociaal-culturele normen.<sup>16</sup> De kanttekening bij de scenariostudies is daarom dat het aandeel zzp'ers in de toekomst hoger kan uitvallen als de sociaal-culturele norm met betrekking tot ondernemerschap zich verder ontwikkelt.

## 2.2 De economie

### Sectorstructuur

Het aandeel zzp'ers verschilt sterk per sector. Gecorrigeerd voor individuele kenmerken blijken de bouw, de zakelijke dienstverlening en de culturele en overige dienstverlening relatief veel zzp'ers te herbergen.<sup>17</sup>

De sectorsamenstelling verandert in de loop van de tijd. In Nederland is dit – in tegenstelling tot de VS – echter geen belangrijke verklaring voor de groei van het aandeel zelfstandigen in de beroepsbevolking.<sup>18</sup>

### Conjunctuur

Het effect van conjunctuur op het aantal zzp'ers is in de regel beperkt. Dat komt doordat zowel hoog- als laagconjunctuur een positief effect kan hebben. Hoogconjunctuur veroorzaakt een *'pull-effect'*, omdat de kansen voor zzp'ers dan gunstiger zijn. Laagconjunctuur veroorzaakt een *'push-effect'*, omdat slechte arbeidsmarktomstandigheden het moeilijker maken om een baan in loondienst te vinden. De empirische literatuur geeft geen eenduidig antwoord op de vraag welk van de effecten overheerst.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Zie Dekker en Stavenuiter (2012).

<sup>16</sup> Zie Bosch et al. (2012) en Dekker en Stavenuiter (2012)

<sup>17</sup> Zie Bosch et al. (2012).

<sup>18</sup> Zie Van Es en Van Vuuren (2011).

<sup>19</sup> Zie Van Es en van Vuuren (2011).



### **Transactiekosten**

Bij het inhuren van arbeid zijn naast de directe kosten ook transactiekosten relevant. Een voorbeeld hiervan zijn coördinatiekosten. Als de kosten van coördinatie tussen verschillende specialisaties van arbeid laag zijn, dan kan het kostenefficiënt zijn om een deel van de specialistische arbeid in te huren.<sup>20</sup> De opkomst en verspreiding van informatie- en communicatie technologie (ICT) verlaagt de transactiekosten. Zo verbetert de koppeling van vraag en aanbod door lagere zoekkosten en dragen een hogere productiviteit en lagere communicatiekosten bij aan een efficiëntere verdeling van arbeid.<sup>21</sup>

Als door de komst van technologie de externe transactiekosten afnemen is er minder noodzaak om productie binnen bedrijven te organiseren. Het werk kan dan gemakkelijker worden 'opgeknipt' in onderdelen. Het is dan logisch dat er meer transacties via de markt (lees: het inhuren van zzp'ers) worden georganiseerd. Deze mogelijke oorzaak van de groei van het aantal zzp'ers is niet institutioneel bepaald. Zie verder paragraaf 8.

## **2.3 Beleid**

Verklaringen voor de groei zoals beschreven in de twee voorgaande paragrafen zijn weliswaar significant, maar kunnen maximaal de helft verklaren van de groei in het aandeel zelfstandigen sinds het einde van de jaren 90. Het 'onverklaarde deel van de groei' bestaat enerzijds uit sociaal-culturele effecten (zoals genoemd in paragraaf 2.1) en anderzijds uit de gevolgen van beleid. Deze effecten zijn moeilijk apart te identificeren, maar mede op basis van de internationale literatuur is de conclusie onontkoombaar dat het beleid een belangrijk aandeel heeft in het onverklaarde deel van de decompositie.<sup>22</sup>

Beleid raakt zowel de aanbod- als de vraagkant van de economie. Aan de aanbodkant zijn met name fiscale prikkels van belang en aan de vraagkant zijn de arbeidskosten en transactiekosten bepalend voor het aandeel zzp'ers en werknemers in de werkzame beroepsbevolking.

### **Fiscaal beleid**

Decompositieanalyses laten zien dat fiscale prikkels waarschijnlijk een belangrijke rol spelen bij de groei van het aandeel zzp'ers in de beroepsbevolking.<sup>23</sup> Door de Zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling betalen zzp'ers aanzienlijk minder

---

<sup>20</sup> Zie Becker en Murphy (1992)

<sup>21</sup> Zie Ter Weel (2006)

<sup>22</sup> Schuetze (2000), Gurley-Calvez en Bruce (2008), Heim en Lurie (2010) en Gurley-Calvez en Bruce (2013) laten zien dat fiscale prikkels in de VS en Canada het aandeel zelfstandigen in de beroepsbevolking effectief stimuleren. Zie verder paragraaf 5.

<sup>23</sup> Zie Van Es en van Vuuren (2011) en Bosch et al. (2012).

belasting dan werknemers, wat een aanzuigende werking heeft op de zzp-status (zie verder paragraaf 5).

### **Arbeidskosten**

Werkgevers kiezen de contractvorm waarbij de verwachte kosten het laagst zijn. De kosten voor het inhuren van een zzp'er of een werknemer lopen uiteen.<sup>24</sup> Ook de risico's lopen uiteen. Het werkgeversrisico op loondoorbetaling bij ziekte is te vermijden door een zzp'er in te huren.<sup>25</sup> Ook andere kosten zoals ontslagkosten en premieafdrachten pakken verschillend uit voor zzp'ers en werknemers (voor een uitgebreide vergelijking, zie verder paragraaf 8). De stijging van het aandeel zelfstandigen in de beroepsbevolking kan deels het gevolg zijn van meer werkgeversverplichtingen.<sup>26</sup>

## **3 Individuele keuzes**

### **Rationele keuzes**

Het standaard economische model gaat ervan uit dat mensen rationele keuzes maken op basis van volledige informatie. In het kader van de afweging tussen werken in loondienst en werken als zzp'er betekent dit dat mensen de pro's en contra's van (zoeken naar) werk in loondienst afwegen tegen die van het starten als zzp'er. Ze zetten de verwachte inkomsten in beide situaties tegen elkaar af en nemen ook niet-financiële aspecten zoals meer vrijheid, meer onzekerheid en minder collectieve verzekering mee in de overweging. Een individu kiest voor de optie met het hoogste nut. Deze keuze verschilt tussen mensen, omdat mensen verschillen in hun mogelijkheden (kans op werk, verwacht loonniveau en arbeidsomstandigheden), maar ook omdat ze verschillen in voorkeuren. Een risicomijdende persoon kiest minder snel voor een bestaan als zzp'er.<sup>27</sup> Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat zelfstandigen meer open staan voor nieuwe ervaringen en meer op zichzelf gericht zijn dan werknemers.<sup>28</sup>

Volgens het standaard economische model kan de overheid de keuze van een individu beïnvloeden via informatieverzorging en via financiële prikkels. Een reden voor prikkels is om externe effecten van individueel gedrag te internaliseren. Door middel van belasting- en premieheffing en het bieden van verzekeringen stuurt de overheid de keuze en daarmee het gedrag van mensen in een bepaalde richting. Door mensen te informeren over de financiële regelingen en bijbehorende onzekerheden faciliteert de overheid dat mensen tot een weloverwogen (rationele) keuze kunnen komen, waarbij ook het maatschappelijk belang wordt gewogen.

---

<sup>24</sup> Paragraaf 8 gaat hier verder op in.

<sup>25</sup> Zie Euwals et al. (2014).

<sup>26</sup> Zie Baarsma en Heyma (2014).

<sup>27</sup> Zie Skriabikova et al. (2014).

<sup>28</sup> Zie Bosch et al. (2013).

**Tabel 1: Vormen van irrationeel gedrag in relatie tot zzp'ers**

Gedragseconomisch principe	Rol in keuze voor zzp-schap	Rol in keuze voor verzekeren en pensioensparen
<u>Tijdsvoorkeur</u> : Bij een keuze tussen huidige consumptie of toekomstige consumptie laten mensen zich verleiden door het korte termijn gewin. Later kunnen zij daar spijt van krijgen.	Mensen weten misschien dat de keuze voor zzp-schap het risico inhoudt dat zij minder pensioen opbouwen en dat hun inkomen bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid ver terugvalt, maar geven die negatieve uitkomsten in de toekomst weinig gewicht. Daardoor kiezen te veel mensen voor het zzp-schap.	Zzp'ers hebben de vrije keuze of zij zich willen verzekeren en/of sparen voor later. Wanneer zij bovenmatig veel waarde hechten aan hun huidige inkomen, dan kan dat leiden tot ongewenste risico's in hun toekomstige inkomen.
<u>Complexiteit</u> : Mensen kunnen vaak niet alle aspecten van hun keuzes bevatten, zelfs als zij volledig geïnformeerd zijn. Zij kunnen dan geneigd zijn om er maar helemaal niet over na te denken en te kiezen voor de 'standaardoptie'.	De keus die mensen maken tussen werknemerschap en zzp-schap is complex. Niet iedereen overziet die keuze volledig. Sommigen zullen daarom geneigd zijn om een deel van de informatie buiten beschouwing te laten. Dit kan zowel positieve als negatieve invloed hebben op het aantal mensen dat zzp'er wordt.	Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en pensioenproducten zijn complex. Bovendien zijn er meerdere aanbieders met elk hun eigen voorwaarden. Dat maakt de keuze lastig en vergroot de kans dat mensen helemaal niet willen kiezen en bijgevolg voor de stille optie van 'geen verzekering en pensioen' kiezen.
<u>Sociale normen</u> : Mensen zijn geneigd sociale normen uit hun omgeving te volgen. Dat kan de samenleving zijn, maar ook de directe leefomgeving van het individu. Hoe gebruikelijk een bepaalde keuze is in de sociale omgeving, hoe groter de kans dat het individu diezelfde keuze zal maken.	Naarmate het gebruikelijker is dat in de sociale omgeving mensen zzp'ers zijn, hoe eerder men dezelfde stap neemt. Dit speelde mogelijk vóór de crisis in de bouwsector, waar veel bouwvakkers, gestimuleerd door de positieve ervaringen van hun collega's, startten als zzp'er. Het sociale normeffect kan in theorie beide kanten op werken, maar heeft de laatste twee decennia een positieve invloed gehad op het aantal zzp'ers.	Naarmate het gebruikelijker is dat zzp'ers zich niet verzekeren en niet sparen voor later, zal een individuele zzp'er zich ook minder snel verzekeren. Sociale normen kunnen de andere genoemde effecten in deze tabel versterken, doordat het irrationele gedrag van de één van invloed is op het gedrag van de ander.
<u>Zelfoverschatting/ optimisme over eigen situatie / onderschatten van risico's</u> .	Zelfs als mensen weten wat de kans is om te falen als zzp'er of in de problemen te komen als de markt inzakt, dan zullen ze vaak denken dat het hen niet zal overkomen. Hierdoor kiezen te veel mensen voor het zzp-schap.	Mensen onderschatten de kans dat ze arbeidsongeschikt raken of op hun oude dag niet rond kunnen komen van het basispensioen. Dit leidt tot ongewenste toekomstige inkomensrisico's voor zzp'ers.
Er is een <u>stille keuze</u> mogelijk (default option):	-	De stille keuze is nu om geen verzekeringen af te sluiten en niet te sparen voor pensioen. Dat zou anders uitpakken als de stille keuze zou zijn om automatisch pensioen te blijven sparen in het pensioenfonds van de voormalige werkgever of in het nieuwe pensioenfonds voor zzp'ers.

### Irrationeel gedrag

In de praktijk blijken mensen niet altijd rationeel te denken en te handelen. Dit kan te maken hebben met gebrekkige informatie, bijvoorbeeld over de inkomensdaling bij arbeidsongeschiktheid of de gemiddelde kans om arbeidsongeschikt te raken. Soms kiezen mensen er bewust voor om niet alle informatie te verzamelen. Maar zelfs als

mensen volledige toegang tot alle informatie hebben, nemen zij soms nog irrationele beslissingen.

Soms kiezen mensen er bewust voor om niet alle informatie te verzamelen, voordat ze keuzes maken. De psychologie onderscheidt maximisers van satisficers.<sup>29</sup> Maximisers verzamelen eerst alle informatie voordat ze een keuze maken. Satisficers nemen een beslissing op het moment dat ze een alternatief tegenkomen dat voor hen goed genoeg is. Satisficers blijken gelukkig met hun keuzes, terwijl maximisers objectief gezien een betere keuze hebben gemaakt. Maximisers verdienen bijvoorbeeld een hoger salaris, terwijl satisficers gelukkiger zijn met hun werk. Het kan dus voor een persoon wel degelijk rationeel zijn om niet alle informatie in de beslissing mee te nemen, omdat het teveel inspanning kost ten opzichte van de baten. Volgens het standaard economische model worden mensen gelukkiger als ze meer opties hebben om uit te kiezen. Dat blijkt in de praktijk niet altijd het geval. Dit heeft alles te maken met de complexiteit van de keuze (zie Tabel 1).

In relatie tot zzp'ers beschouwen wij vormen van irrationeel handelen bij twee keuzes. Ten eerste, de keuze om al dan niet zzp'er te worden, en ten tweede de keuze van een zzp'er om zichzelf al dan niet te verzekeren voor periodes van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of pensioen. Tabel 1 geeft een overzicht.

### **Onvolledige informatie**

Het beschikken over volledige informatie en het rationeel handelen op basis van beschikbare informatie zijn twee verschillende zaken. Het is van belang deze te scheiden, omdat ze verschillende beleidsimplicaties hebben. Als blijkt dat mensen de keuze maken op basis van onvolledige informatie, dan is betere informatieverstrekking een logische oplossing.

Voorbeelden van betere informatie zijn:

- Kans om arbeidsongeschikt of werkloos te raken per beroepsgroep
- Kosten van een verzekering, afgezet tegen de kosten de verplichte verzekering voor werknemers. Hoge kosten zijn meestal doorslaggevend in de afweging om geen verzekering af te sluiten<sup>30</sup>, maar men realiseert zich vaak niet dat werknemers in loondienst ook ruim 6% van hun loon inleveren voor hun arbeidsongeschiktheid en 20% van hun tijd werken voor hun pensioen.<sup>31</sup>
- Zelfstandigen blijken onbekend te zijn met bestaande regelingen. Twee derde van de zelfstandigen geeft aan nog nooit van de mogelijkheid te hebben gehoord om de verzekering bij het UWV vrijwillig voort te zetten (zie paragraaf 6).<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Zie Schwartz (2004) en Schwartz et al. (2002).

<sup>30</sup> Zie Brouwer en Zwinkels (2006), Treur (2007), Vroonhof et al. (2008)

<sup>31</sup> Zie Kraaijeveld (2011)

<sup>32</sup> Zie De Jong et al. (2009).

### Gedragseconomie

De gedragseconomie leert ons dat informatieverstrekking en educatie van mensen (om zo hun rationaliteit te verhogen) niet altijd leiden tot betere beslissingen. Financiële educatie leidt er lang niet altijd toe dat mensen beter omgaan met geld; soms zelfs slechter.<sup>33</sup> Ditzelfde risico geldt waarschijnlijk voor informatieverstrekking en educatie in relatie tot de keuze voor een bestaan als zzp'er.

Als betere informatie niet helpt om mensen beter doordachte keuzes te laten maken, dan ligt het meer voor de hand om mensen op basis van inzichten uit de gedragseconomie te sturen bij het maken van hun keuzes. Dit kan bijvoorbeeld door de stille keuze ('default option') handig te kiezen. Andere voorbeelden zijn automatische voortzetting van de WIA-verzekering uit de vorige baan<sup>34</sup> en automatisch pensioen blijven sparen na afloop van het dienstverband. De crux zit hem veelal in de default option. Mensen moeten dan moeite doen om de 'niet-geprefereerde optie' (niet verzekeren of niet pensioensparen) te kiezen. Dit zijn voorbeelden van zogeheten gedragseconomisch geïnspireerde instrumenten die mensen helpen bij hun financiële planning.<sup>35</sup>

In extremis kan een verplichtstelling voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering en/of pensioensparen worden ingesteld; hierop wordt verder ingegaan in de paragrafen 6 en 7.

## 4 Externe effecten van zzp'ers

De maatschappelijke waarde van zzp-activiteiten is mogelijk groter dan de private winsten van zzp'ers. De zzp-activiteiten genereren in dat geval baten die de zzp'er zelf niet ten goede komen, ofwel positieve externe effecten. Daardoor zouden er in een vrije markt vanuit maatschappelijk oogpunt te weinig zzp'ers zijn. De overheid kan dit 'repareren' door de beloning voor het ondernemen te verhogen, bijvoorbeeld via een fiscale subsidie. Daardoor worden de externe effecten 'beprijsd' en kan een betere maatschappelijke allocatie worden bereikt. Aan de andere kant zijn er ook kosten verbonden aan zzp-activiteiten, ofwel negatieve externe effecten. Zo stelt het vangnet van bijstand en AOW zzp'ers in staat de risico's van ziekte en ao af te wentelen op de maatschappij. Twee positieve externe effecten kunnen hier relevant zijn, namelijk innovatie en de creatie van werkgelegenheid. Voor het laatste

---

<sup>33</sup> Zie Bell, Gorin en Hogarth (2009), Braucher (2001), Cole en Shastry (2009), Mandell en Klein (2009)

<sup>34</sup> Nu hebben zzp'ers die starten vanuit een dienstverband de mogelijkheid om binnen 13 weken na het einde van de verplichte verzekering die bij hun oude baan hoorde de WIA-verzekering vrijwillig voort te zetten. Van deze mogelijkheid wordt weinig gebruik gemaakt. In 2008 maakte circa 2% (16.300 zelfstandigen) gebruik van de vrijwillige verzekering, terwijl 71% startte als zzp'er vanuit een dienstverband (Vroonhof et al. 2008; De Jong et al. 2009; SER 2010). Dit kan liggen aan de onbekendheid van de regeling, tweederde van de zelfstandigen heeft nooit van de regeling gehoord (De Jong et al. 2009), maar ook aan het feit dat mensen zelf actie moeten ondernemen om de verzekering te laten doorlopen.

<sup>35</sup> Zie bijvoorbeeld Kooreman en Prast (2010), Prast (2011), Prast en De Jong (2011)

onderscheiden we twee vormen: werkgelegenheid die wordt gecreëerd door zzp'ers en werkgelegenheid die ontstaat doordat werklozen zzp'er worden.

Sommige empirische studies tonen aan dat kleine innovatieve bedrijven spillovereffecten genereren naar andere delen van de economie – in ieder geval in specifieke bedrijfssectoren en regio's.<sup>36</sup> De gedachte dat de overheid *innovatieve zzp'ers* zou moeten ondersteunen vindt dus wel enige grond in de empirische literatuur. Veel zzp'ers doen echter weinig aan innovatie.<sup>37</sup> Als de overheid innovatieve zzp'ers wil stimuleren, dan ligt het daarom voor de hand om specifiek op innovatie gerichte instrumenten in te zetten in plaats van generiek beleid gericht op zzp'ers (zie paragraaf 5.3).

Het externe effect van werkgelegenheid die wordt gecreëerd door zzp'ers is beperkt. Veel zzp'ers blijven eenpitters en hebben niet de ambitie om door te groeien en personeel te werven.<sup>38</sup> Zij die dit wel doen genereren niet per se 'extra' werkgelegenheid. De arbeidsmarkt is immers een markt en als een werkzoekende geen baan vindt bij een gegeven onderneming, dan zal hij uiteindelijk zijn weg vinden naar een andere werkgever. Uit empirische literatuur voor de VS blijkt dat kleine bedrijven niet of nauwelijks bovengemiddeld bijdragen aan de groei van werkgelegenheid.<sup>39</sup>

De mogelijkheid om zzp'er te worden vanuit een positie als werkzoekende kan wel tot extra werkgelegenheid leiden. Laagproductieve werkzoekenden, oudere werklozen en (andere) *outsiders op de arbeidsmarkt* vinden vaak moeilijk een baan en kunnen als zzp'er toch een plek op de arbeidsmarkt bemachtigen. In Nederland is voor 60% van de uitkeringsgerechtigden zelfstandig ondernemerschap slechts een tijdelijke onderbreking van de uitkeringsperiode<sup>40</sup>, toch is een deel van de uitkeringsgerechtigden mogelijk beter af dan zonder deze ervaring. Onderzoek onder starters met een WW-uitkering geeft een gunstiger beeld: ruim tweederde van de starters is na drie jaar nog actief als ondernemer en verdient een vergelijkbaar besteedbaar inkomen als daarvoor.<sup>41</sup> In Duitsland is succes geboekt met opstartsubsidies voor werklozen. Vooral vrouwen en jonge mannen met een lage opleiding profiteerden. In Spanje worden werkzoekenden in staat gesteld om de rigide arbeidsmarkt te betreden via het zelfstandig ondernemerschap. Hun

---

<sup>36</sup> Zie Acs en Audretsch (2005).

<sup>37</sup> Zie Stam (2013).

<sup>38</sup> In 2012 geeft slechts 4% van de zzp'ers aan ambitie te hebben om over 5 jaar personeel in dienst te hebben (De Vries et al., 2013). Het feitelijke aandeel zzp'ers dat binnen een gegeven jaar werkgever wordt was in de periode 2002-2007 ongeveer 5% (De Vries en Span, 2013).

<sup>39</sup> Kleine bedrijven lijken op het eerste gezicht bovengemiddeld veel werkgelegenheid te creëren, maar dit is grotendeels een statistisch artefact. De meeste bedrijven starten ooit als 'klein bedrijf' en nemen in die fase logischerwijs relatief veel personeel aan. De creatie van werkgelegenheid geldt dus niet zozeer voor kleine bedrijven, maar wel voor jonge bedrijven (Davis et al., 1996, Haltiwanger et al., 2010).

<sup>40</sup> Zie Mevissen et al. 2012, Figuur 4.5.

<sup>41</sup> Panteia, 2014

ondernemingen zijn weliswaar benedengemiddeld succesvol, maar leiden evengoed tot een verhoging van de werkgelegenheid.<sup>42</sup>

Vanuit werkgeversperspectief zijn de kosten van het inhuren van een zzp'er vaak lager dan de kosten van het in dienst nemen van een werknemer (zie verder paragraaf 8). Naast de kosten kan ook flexibiliteit een reden zijn voor werkgevers om zzp'ers in te huren. Voor de arbeidsmarkt als geheel kan de geboden flexibiliteit leiden tot een efficiëntere productie en een hogere werkgelegenheid, maar empirisch bewijs hiervoor is schaars. Recent theoretisch macro-economisch onderzoek laat zien dat een hoger aandeel zelfstandigen onder bepaalde veronderstellingen tot sneller economisch herstel leidt.<sup>43</sup> Andere vermeende positieve externe effecten zoals het ontstaan van netwerken zijn vooralsnog niet geschat.

## 5 Fiscaliteit

### 5.1 De fiscale prikkels

Zelfstandigen betalen minder belasting dan werknemers (Figuur 2). Over elke extra verdiende euro wordt door zelfstandigen tot maximaal 45 cent minder belasting betaald (linkerfiguur). Over het gehele inkomen wordt door zelfstandigen ongeveer 20% minder belasting betaald (rechterfiguur). Een deel van het verschil komt door premies voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Zouden zelfstandigen zich op dezelfde manier verzekeren als werknemers dan zou het verschil tussen de wiggens grosso modo halveren.<sup>44</sup>

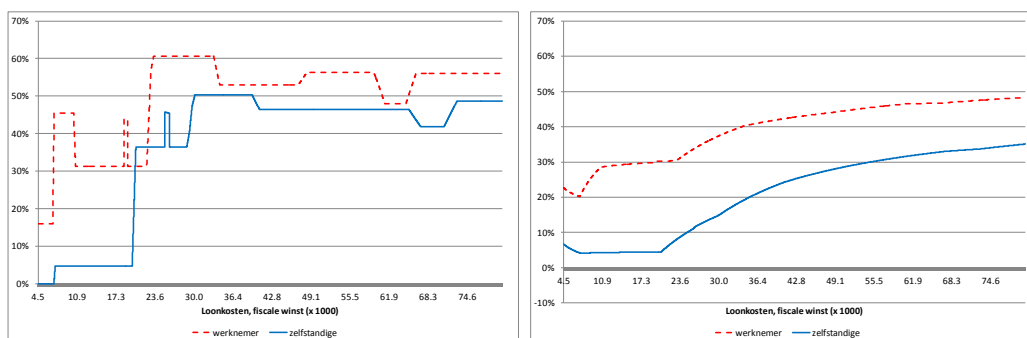
---

<sup>42</sup> Zie voor Duitsland, Caliendo en Kritikos (2010) en voor Spanje, Carrasco (1999) en Roman et al. (2011). Een bondige samenvatting van deze studies staat in Van Vuuren (2012). Of de baten van een hogere werkgelegenheid opwegen tegen de kosten van de regeling kan worden onderzocht via een maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA). Het kader wordt dan verbreed naar de maatschappelijke welvaart (in plaats van alleen werkgelegenheid).

<sup>43</sup> Zie Shapiro (2014).

<sup>44</sup> Zie p. 7 in Van Vuuren (2012).

**Figuur 2. Marginale wig (linkerfiguur) en gemiddelde wig (rechterfiguur) voor alleenstaanden, 2014**



Noot: De wig is gedefinieerd als het verschil tussen de loonkosten en het nominaal beschikbaar inkomen. Voor de vergelijkbaarheid zijn de pensioenpremies niet meegenomen. Premies voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid zijn wel meegenomen in de loonkosten en daarmee de wig voor werknemers.

**Tabel 2. Aantal zzp'ers naar omvang winst en gebruik zelfstandigenaftrek, 2007**

Winst uit onderneming (vóór aftrek) (in euro)	Totaal	%	Zelfstandigenaftrek geclaimd	%
kleiner dan 0	98.800	15%	39.700	40%
0 - 5000	121.400	18%	33.000	27%
5000 - 10.000	68.200	10%	44.700	66%
10.000 - 20.000	107.900	16%	91.800	85%
20.000 - 40.000	141.900	21%	133.600	94%
40.000 - 60.000	71.200	11%	68.600	96%
60.000 - 80.000	28.600	4%	27.400	96%
80.000 - 100.000	13.400	2%	12.700	95%
100.000 of meer	24.300	4%	22.300	92%
<b>Totaal</b>	<b>675.700</b>	<b>100%</b>	<b>473.800</b>	<b>70%</b>

Bron: SER, 2010, op basis van gegevens van de Belastingdienst

Het verschil in de marginale wig varieert van 3%-punt voor een werknemer met loonkosten rond de 40 000 euro tot 40%-punt rond de 10 000 euro. Voor inkomens boven het wettelijk minimum jaarloon ligt de marginale wig voor zelfstandigen meestal 10 tot 20%-punt lager dan voor werknemers. Merk hierbij op dat veel zelfstandigen een laag inkomen hebben. In 2007 had ongeveer de helft van de zelfstandigen een jaarinkomen beneden het wettelijk minimum jaarloon<sup>45</sup> (Tabel 2).

<sup>45</sup> Het bruto wml bedroeg in 2007 op jaarbasis 16 963 euro.



De belangrijkste fiscale prikkels zijn de Zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling.<sup>46</sup> De Zelfstandigenaftrek geldt voor alle zelfstandigen die minimaal 1225 uur per jaar en minimaal de helft van de werktijd besteden aan de onderneming. De MKB-winstvrijstelling werkt in de praktijk als een verlaging van het marginale belastingtarief.

Via de Zelfstandigenaftrek worden mensen aangemoedigd om zelfstandige te worden. Voornamelijk vanwege deze aftrek houden zelfstandigen netto ongeveer 20% meer over van een gegeven bruto inkomen dan werknemers (rechterfiguur in Figuur 2). Aangezien de zelfstandigenaftrek een vast bedrag is, werkt de aanmoediging sterker door op de netto inkomens van lage inkomens dan van hoge inkomens.

De MKB-winstvrijstelling is een stimulans voor zelfstandigen om meer winst te maken. Werknemers en zelfstandigen moeten beide over iedere extra verdiende euro belasting betalen. Dit ontmoedigt hen om meer uren te werken. Deze 'ontmoedigingsprikkel' is voor zelfstandigen echter beduidend minder sterk dan voor werknemers (linkerfiguur in Figuur 2). Doordat de MKB-winstvrijstelling het marginale tarief verlaagt, is het voordeel voor hoge inkomens groter dan voor lage inkomens.<sup>47</sup> Zelfstandigen houden van iedere extra verdiende euro 3 tot 40 cent meer over dan werknemers.

De Zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling verlagen niet alleen het belastbaar inkomen voor de inkomstenbelasting, maar ook toetsingsinkomen voor de zorgtoeslag en overige toeslagen. Hierdoor ontstaat meer recht op zorgtoeslag dan voor een vergelijkbaar arbeidsinkomen. Zo ontvangt een werkende alleenstaande met 29 000 euro bruto inkomen geen zorgtoeslag 2014, terwijl een zelfstandige met hetzelfde (bruto) winstinkomen de maximale zorgtoeslag ontvangt (865 euro).

## 5.2 Economische argumenten

Er zijn verschillende economische argumenten waarom zzp'ers andere belastingen zouden moeten betalen dan werknemers. Deze redenen kunnen liggen in de verstorende effecten van belastingen op de keuze om zzp'er te worden of niet, op de keuze om meer of minder te werken en belastingen op te geven bij de belastingdienst en in het internaliseren van externe effecten. Het is belangrijk onderscheid hierbij te maken tussen gemiddelde en marginale tarieven.

---

<sup>46</sup> Naast deze twee fiscale faciliteiten bestaan onder andere nog de fiscale oudedagsreserve (FOR), de startersaftrek, de stakingsaftrek, de aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk, de meewerkaftrek en de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid.

<sup>47</sup> Voor zzp'ers met maximale inkomen in de hoogste belastingschijf (52%) is het voordeel 7.28%-punt (52%\*14%), voor zzp'ers met maximale inkomen in de laagste belastingschijf (36.25%) is het voordeel 5.075%-punt.

Bij de beslissing om al dan niet zzp'er te worden is het gemiddelde belastingtarief van belang. Verschillen in het gemiddelde belastingtarief tussen werknemers en zzp'ers beïnvloeden de keuze om zzp'er te worden. Het is op voorhand niet verstandig om de gemiddelde belastingtarieven uit de pas te laten lopen, omdat dit het zzp-schap aanmoedigt als een manier om belasting te vermijden. De empirische literatuur laat inderdaad zien dat belastingprikkels van invloed zijn op de keuze om al dan niet zelfstandige te zijn.<sup>48</sup> Een deel van de werknemers baseert zijn keuze om zzp'er te worden op het vermijden van belastingen en niet zozeer op hun inschatting dat zij geschikte ondernemers zijn.

Voor de urenbeslissing en het (opgegeven) winstinkomen is het marginale belastingtarief van belang. De empirische literatuur laat zien dat het inkomen van zelfstandigen gevoeliger is voor het marginale belastingtarief dan het inkomen van werknemers.<sup>49</sup> De versturende werking van belastingen is daardoor hoger bij zzp'ers dan bij werknemers. Een lager marginaal belastingtarief leidt tot meer gewerkte uren, minder belastingvermijding en minder belastingontduiking. Al deze drie gedragsreacties zijn bij zzp'ers sterker dan bij werknemers.<sup>50</sup> Het optimale marginale belastingtarief is daarom voor zzp'ers lager dan voor werknemers. Via de lagere marginale belasting worden zzp'ers minder ontmoedigd om winst te maken en meer aangemoedigd om hun winst op te geven aan de Belastingdienst.

Fiscaal beleid kan helpen om externe effecten te internaliseren. Algemene fiscale maatregelen gericht op zzp'ers zijn echter ongeschikt om innovatie en werkgelegenheid te stimuleren. De eventuele bate van een belastingkorting is in de praktijk hoogstwaarschijnlijk kleiner dan de verspilling van belastinggeld aan niet-innoverende zzp'ers. De reden hiervoor is dat het belastinginstrument zeer ongericht is: de belastingkorting komt niet alleen terecht bij innovatieve bedrijven en bedrijven die werkgelegenheid creëren, maar in de praktijk vooral ook bij bedrijven die dat niet doen.

Het belastinginstrument kan wellicht wel effectief worden ingezet bij de bestrijding van werkloosheid onder laagproductieven en langdurig werklozen. Via opstartsubsidies kunnen zij hun weg naar de arbeidsmarkt vinden. In Duitsland en Nederland zijn hier positieve ervaringen mee (zie paragraaf 4). Het belastinginstrument kan voor dergelijke groepen betrekkelijk efficiënt worden

---

<sup>48</sup> De empirische literatuur heeft vooral betrekking op de VS en Canada, zie Van Vuuren (2012) voor een korte samenvatting.

<sup>49</sup> Zie Van Vuuren (2012) voor een samenvattende tabel.

<sup>50</sup> Uit een natuurlijk experiment in Denemarken blijkt dat belastingontwijking en -ontduiking bij zelfstandigen relevanter is dan bij werknemers (Kleven et al., 2011). Zelfstandigen geven hun inkomen zelf op aan de Belastingdienst, terwijl het inkomen van werknemers in principe bekend is via de werkgever. Aanwijzingen voor meer belastingontduiking door zelfstandigen zijn overvloedig. Zo vinden Joulfaian en Rider (1998) dat een verhoging van het belastingtarief met 10% leidt tot 5% meer 'zwart inkomen' door zelfstandigen. Verder is op voorhand te verwachten dat de gewerkte uren van zelfstandigen gevoeliger zijn voor belastingheffing, omdat zij niet hoeven af te stemmen met hun werkgever (of zelfs een nieuwe baan zoeken in geval een urenaanpassing niet mogelijk is in de huidige baan).

ingezet, omdat de doelgroep vaak sterke correlatie vertoont met karakteristieken als inkomen, bron van inkomen, leeftijd en geslacht. Door de mogelijkheid om gericht te geven kan verspilling van belastinggeld beperkt blijven.

### 5.3 Implicaties voor het huidige stelsel

In het huidige stelsel zijn de Zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling cruciaal voor het verschillende belastingtarief van zzp'ers en werknemers. Beide beïnvloeden zowel het gemiddelde als het marginale tarief en daarmee de keuze voor het zzp-schap en de urenbeslissing. Volgens de argumenten uit paragraaf 5.2 zijn de fiscale arrangementen te weinig gericht en daarmee verspillend als het gaat om het internaliseren van externe effecten.

#### Externe effecten

De Zelfstandigenaftrek dient onder andere het bevorderen van ondernemerschap vanwege de positieve externe effecten. De gangbare argumenten voor het bevorderen van ondernemerschap blijken echter beperkt geldig (zie paragraaf 5.2). Ook is de aftrek te weinig gericht en daarmee verspillend als het gaat om het internaliseren van externe effecten. Op economische gronden is ondersteuning te vinden voor een *gerichte* aftrek voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Te denken valt aan langdurig werklozen, arbeidsgehandicapten, laagproductieve werknemers en oudere werkzoekenden. Omvorming van de Zelfstandigenaftrek van een generieke naar een specifieke aftrekpost ligt in de rede.

Ook gerichte ondersteuning van innovatieve projecten lijkt kansrijker. Het huidige stelsel kent de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO) en de Research en Development Aftrek (RDA). Meerdere studies tonen de positieve invloed van de WBSO op innovatieve activiteiten van voornamelijk startende bedrijven aan.<sup>51</sup>

#### Gemiddeld tarief

Een nadeel van de MKB-winstvrijstelling en de Zelfstandigenaftrek is dat zij beide het *gemiddelde* tarief voor zelfstandigen naar beneden trekken, wat een aanzuigende werking heeft op de zzp-status. Het toespitsen van de Zelfstandigenaftrek op specifieke groepen kan er voor zorgen dat het verschil tussen de gemiddelde belastingdruk voor zzp'ers en werknemers voor de meeste mensen afneemt. Dit vermindert de verstoring van de keuze voor zelfstandige of werknemer puur uit belastingoverwegingen.

#### Marginaal tarief

De MKB-winstvrijstelling is een belastingvrijstelling die feitelijk werkt als een verlaging van het belastingtarief voor zelfstandigen. Deze fiscale faciliteit heeft als

---

<sup>51</sup> Zie Cornet et al. (2006) en Verhoeven et al. (2012).

doel het bewaken van fiscale neutraliteit met betrekking tot vennootschapsvorming. Het resulterende lagere *marginale* tarief voor zelfstandigen is in principe wenselijk, omdat hun inkomen gevoeliger is voor belastingheffing (zie paragraaf 5.2). Maar het optimale verschil tussen de marginale belastingtarieven voor het inkomen van zzp'ers en werknemers verdient nog nader onderzoek. De verhouding tussen de inkomenselasticiteiten voor Nederlandse zzp'ers en werknemers is immers nog niet bekend en daardoor weten we niet wat het optimale verschil in marginaal tarief is voor zelfstandigen en werknemers. Naar aanleiding van dergelijk onderzoek kan worden bezien of de MKB-winstvrijstelling moet worden aangepast.

## 6 Arbeidsongeschiktheid

### 6.1 Mogelijkheden om te verzekeren

Zzp'ers vallen niet onder verplichte werknemersverzekeringen. Zij hebben verschillende mogelijkheden om zich tegen inkomensderving als gevolg van arbeidsongeschiktheid te verzekeren:

1. een individuele verzekering
2. een collectieve verzekering via de branche- of beroepsorganisatie
3. een vangnetverzekering voor moeilijk verzekerbare risico's. Deze geldt voor startende zzp'ers die binnen vijftien maanden niet of alleen onder beperkte voorwaarden in aanmerking komen voor een reguliere (particuliere) arbeidsongeschiktheidsverzekering. Circa 3% van de zelfstandigen is via het vangnet verzekerend.<sup>52</sup>
4. vrijwillige voortzetting van de publieke WIA-verzekering van de voorafgaande dienstbetrekking bij het UWV. Circa 2% maakt hiervan gebruik. Dit is een beperkt percentage aangezien 71% van de zzp'ers start vanuit een betrekking in loondienst.<sup>53</sup>

Ongeveer de helft van de zelfstandigen is niet verzekerd tegen de gevolgen van arbeidsongeschiktheid. Vaak worden de hoge premies als doorslaggevend argument genoemd om geen verzekering af te sluiten.<sup>54</sup> Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen worden fiscaal gefaciliteerd: de premie is aftrekbaar van de belasting.

---

<sup>52</sup> De Jong et al. (2009)

<sup>53</sup> Zie Vroonhof et al. (2008), De Jong et al. (2009) en SER (2010).

<sup>54</sup> Zie Brouwer en Zwinkels (2006), Treur (2007) en Vroonhof et al. (2008).

## 6.2 Economische argumenten

Moeten zzp'ers worden verplicht zich te verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid? En zou dat via een publieke verzekering moeten? In deze paragraaf behandelen we een drietal argumenten vóór: het tegengaan van selectie, het benutten van schaalvoordelen en het tegengaan van onderverzekering.

### Tegengaan van selectie

Het is onzeker of de private markt in staat is om voldoende verzekering te bieden tegen arbeidsongeschiktheid. Verzekeraars kunnen zowel mensen met een hoog arbeidsongeschiktheidsrisico als mensen met een laag risico effectief uitsluiten van een private verzekering. Mensen met een hoog risico op arbeidsongeschiktheid hebben de meeste baat bij een verzekering en sluiten deze als eerste af. Echter, bij een hoge (verwachte) schadelast verhoogt de verzekeraar de premie. Daardoor haken mensen met relatief lage risico's weer af en houdt de verzekeraar uiteindelijk de 'slechtste risico's' over, tegen een hoge verzekeringspremie (*averechtse selectie*). Om dit tegen te gaan kan een verzekeringsmaatschappij risico's identificeren door middel van bijvoorbeeld medische keuring (*risicoselectie*). Zzp'ers met gezondheidsproblemen betalen dan een hogere premie of kunnen zich zelfs helemaal niet meer verzekeren.<sup>55</sup>

### Benutten van schaalvoordelen

De uitvoeringskosten van private verzekeringen zijn mogelijk hoger dan die van collectieve verzekeringen. Zij worden op kleinere schaal uitgevoerd en missen daardoor de *schaalvoordelen* van collectieve regelingen. Commerciële aanbieders zijn daarnaast duurder vanwege extra kosten voor marketing en winstmarges.

### Tegengaan van onderverzekering

Ongeveer de helft van de zelfstandigen is niet verzekerd tegen de gevolgen van arbeidsongeschiktheid. Dit kan een rationele beslissing zijn, maar ook het gevolg van irrationeel handelen of gebrekkige informatie (zie paragraaf 3). Als een van de laatste twee redenen opgeld doet, dan is er sprake van onderverzekering. Verplichtstelling kan onderverzekering tegengaan. Hoewel we niet kunnen zeggen in welke mate de keuze van zzp'ers het gevolg zijn van rationele of minder rationele factoren (zie hoofdstuk 3), is wel duidelijk dat beperkte rationaliteit een niet te verwaarlozen rol speelt bij dit soort keuzes.

### Beperken nadelige gevolgen overheidsfinanciën

Er is niet alleen vanuit het individueel perspectief, maar ook vanuit het perspectief van de samenleving sprake van onderverzekering mogelijk. Doordat veel zzp'ers zich niet of nauwelijks verzekeren lopen zij een groter risico om in de armoede te geraken.

---

<sup>55</sup> Zie Brouwer en Zwinkels (2006).

Uit het 'Armoedesignalement' van het SCP blijkt dat zelfstandigen in 2011 het hoogste aantal werkende armen van Nederland herbergen.<sup>56</sup> Er zijn meer arme zelfstandigen dan arme werknemers. Bovendien is het aandeel armen onder zelfstandigen hoger dan onder mensen met een WW-uitkering of AO-uitkering. De tienduizenden mensen die de afgelopen jaren startten als zzp'er deden het aanvankelijk goed. Juist doordat het zo goed ging zijn waarschijnlijk de risico's (op onder andere een gebrek aan opdrachten en arbeidsongeschiktheid) onderschat. Voor de schatkist is dit een risico op hogere bijstandsuitgaven. Als zzp'ers niet kunnen terugvallen op spaargeld of het inkomen van de partner en weinig vermogen bezitten, komen ze immers in aanmerking voor een bijstanduitkering als ze geen opdrachten kunnen verwerven.

### 6.3 Implicaties voor het huidige stelsel

In het huidige stelsel zijn werknemers verplicht verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid via collectieve regelingen en zzp'ers niet. Beperkte rationaliteit beïnvloedt daardoor het verzekeringsgedrag en leidt (mogelijk) tot onderverzekering. Bovendien kunnen zelfstandigen geen gebruik maken van collectiviteitsvoordelen, waardoor verzekeren voor hen duurder en complexer is, wat maakt dat gedragseconomische aspecten waarschijnlijk een grote rol spelen.

Welke argumenten zijn er om een ander regime voor zelfstandigen dan voor werknemers te handhaven? Zoals gezegd zijn beide partijen waarschijnlijk even gevoelig voor gedragseconomische principes die de keuze om voldoende te verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid in de weg staan. Een verplichtstelling is de meest vergaande vorm om meer verzekering tegen arbeidsongeschiktheid onder zelfstandigen te bewerkstelligen.

Nadeel van verplichtstelling is het vergaande ingrijpen in de vrije keuzebeslissing van een ondernemer waar hij zijn geld in investeert. Zzp'ers zien (het vermogen dat besloten ligt in) hun eigen onderneming wellicht als hun verzekering.

Verplichtstelling is niet de enige manier om het regime van zelfstandigen dichter bij dat van werknemers te brengen. In sectie 7.3 is een tabel opgenomen met verschillende mogelijkheden voor pensioenopbouw onder zelfstandigen. In principe gelden dezelfde mogelijkheden, voors- en tegens voor arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.

---

<sup>56</sup> Zie SCP (2012), Tabel 3.8

Opties ter verbetering van de huidige situatie:

- Handhaven vrijwillig individueel verzekering tegen arbeidsongeschiktheid, waarbij verder vergroten van aanbod en transparantie van verschillende verzekeringen en verder verbeteren van de kwaliteit van advies aan zelfstandigen. Dit helpt om verzekering tegen arbeidsongeschiktheid onder zzp'ers te verhogen als er vooral rationele gronden zijn waarom zzp'ers nu niet verzekerd zijn. Komt niet tegemoet aan beperkte rationaliteit.
- Collectieve regeling voor zelfstandigen zonder solidariteitselementen. Dit type regelingen heeft als voordeel dat zelfstandigen gebruik kunnen maken van schaalvoordelen. Bovendien worden veel keuzes als gemaakt door het collectief, waardoor de beslissing om deel te nemen makkelijker wordt.<sup>57</sup> Dit type regeling is te combineren met opting-out, oftewel het wel deelnemen als stille keuze, wat naar verwachting tot een grote toename van het aantal pensioensparende zzp'ers zal leiden. Mensen hebben een sterke neiging om te kiezen voor de default optie (de stille keuze uit hoofdstuk 3). Daardoor is er een groot verschil tussen opting-out en opting-in. Bij opting-in is de stille keuze om niet te verzekeren ten arbeidsongeschiktheid en moeten mensen zelf actie ondernemen om wel te verzekeren. Bij opting-out is de stille keuze om wel te verzekeren en moeten mensen in actie komen om zich hieraan te onttrekken. Verplichtstelling is hierbij ook een mogelijkheid, waarbij bovengenoemde argumenten voor- en tegen verplichtstelling opgeld doen.
- Collectieve regelingen met solidariteitselementen, wat vorm kan krijgen via aansluiting bij bestaande collectieve verzekeringen tegen arbeidsongeschiktheid via voortzetting of aansluiting bij de regelingen via UWV of door een speciale regeling voor zzp'ers. Deze vorm is eigenlijk alleen mogelijk in combinatie met verplichtstelling, dus zonder opting-out mogelijkheid. Zodra mensen de mogelijkheid krijgen tot opting-out, dan treedt adverse selectie op, wat de beoogde solidariteit ondergraaft.

## 7 Pensioenen

### 7.1 Mogelijkheden voor pensioensparen

Het opbouwen van een oudedagsvoorziening via een spaarvoorziening is voor zzp'ers geen vanzelfsprekendheid. Circa een kwart tot de helft bouwt pensioen op.<sup>58</sup> Een belangrijke oorzaak hiervan is dat veel zzp'ers weinig winst maken (Tabel 2). Ook via

<sup>57</sup> De nieuwe pensioenregeling voor zzp'ers valt onder dit type collectief pensioen zonder solidariteitselementen. Het lijkt erop dat er nog niet veel keuzes worden ingeperkt voor de zzp'ers, waar dit

<sup>58</sup> Zie SER (2010). Daarnaast beschouwt een groot deel de verkoopwaarde van het bedrijf als onderdeel van de pensioenvoorziening (70% van de ondernemers en de dga's).

een pensioenfonds zouden zij vanwege de franchise geen pensioen opbouwen.<sup>59</sup> Toch ligt de oudedagsvoorziening van een zelfstandige lager dan die van een werknemer.<sup>60</sup> Zzp'ers bouwen minder vaak pensioen op via een pensioenfonds en juist relatief vaak via vrijwillige (al dan niet fiscaal gefacilieerde) kapitaalopbouw. Het eigen huis en eigen vermogen maken een groter deel uit van de oudedagsvoorziening van zzp'ers.<sup>61</sup>

Werknemers bouwen meestal verplicht pensioen op via een pensioenfonds. Zzp'ers kunnen in twee gevallen sparen via een pensioenfonds:

1. Zzp'ers die starten vanuit een betrekking in loondienst kunnen hun pensioenopbouw maximaal tien jaar vrijwillig voortzetten. Zij betalen hiervoor zowel het werkgevers- als werknemersdeel van de pensioenpremie. In de praktijk heeft ongeveer 85% van de startende zzp'ers de mogelijkheid van vrijwillige voortzetting.<sup>62</sup>
2. Verschillende zelfstandige beroepsgroepen zijn verplicht aangesloten bij een beroepspensioenfonds (diverse medische beroepen, kunstenaars, notarissen en loodsen) of bedrijfstakpensioenfonds (schilders en stukadoors).

Daarnaast kunnen zzp'ers vrijwillig sparen voor de oude dag. Dit wordt fiscaal gefacilieerd.

1. Bij een verzekeraar, bank of beleggingsinstelling kan een lijfrenteverzekering of koopsompolis worden afgesloten. Op de pensioendatum wordt het opgebouwde kapitaal omgezet in een lijfrente. Lijfrentepremies zijn tot een bepaald maximum aftrekbaar. De vermogensopbouw wordt niet belast in box
2. Ook kan gekozen worden voor banksparen, waarbij op een speciale spaarrekening wordt gespaard voor het pensioen.
3. Zzp'ers die aan het uren criterium<sup>63</sup> voldoen kunnen 12% van de winst opzij zetten via de fiscale oudedagsreserve (FOR). De toevoeging aan de FOR wordt niet belast en hierbij vindt geen toets op een pensioentekort plaats. Dit bedrag komt als voorziening op de balans te staan. Met de FOR wordt dus geen concreet pensioen opgebouwd, aangezien het geld in de onderneming blijft. Op pensioendatum kan het totale bedrag aan voorziening omgezet worden in een lijfrente. Dit vereist dat op dat moment voldoende liquide middelen aanwezig zijn, wat niet altijd het geval is.

De vervangingsratio van zelfstandigen ligt met 74% onder die van alle werkenden (83%).<sup>64</sup> Voor het zelfstandigen huishouden met een mediaan inkomen komt een

---

<sup>59</sup> Ofwel, voor mensen met een dergelijk laag inkomen wordt een kale AOW-uitkering als een voldoende hoog pensioen beschouwd.

<sup>60</sup> Zie Kastelein et al. (2006).

<sup>61</sup> Zie Knoef et al. 2011

<sup>62</sup> Zie Ministerie van SZW (2008).

<sup>63</sup> Het uren criterium houdt in dat zelfstandigen minimaal 1.225 uren per jaar in hun eigen bedrijf werken.

<sup>64</sup> Zie Knoef et al. 2011



groot deel daarvan uit eigen vrijwillige besparingen en het eigen huis. De vervangingsratio op basis van alleen de eerste en tweede pijler bedraagt 50%. In 2008 heeft ongeveer de helft van alle zelfstandigen een vervangingsratio van 70%. Voor werknemers ligt dit percentage lager (31%). Dit is het meest gebruikelijke ambitieniveau (bijv. bij pensioenfondsen). De spreiding van de vervangingsratio is onder zelfstandigen groter dan onder werknemers. Een kwart van alle zelfstandigen heeft een vervangingsratio tussen de 50 en 70% en een kwart minder dan 50%. Bij werknemers heeft slechts iets meer dan een kwart een vervangingsratio lager dan 70%. Daarentegen heeft zowel bij de zelfstandigen als bij de werknemers een kwart een vervangingsratio van meer dan 100%. Uit recenter onderzoek blijkt dat de vervangingsratio in 2010 lager is dan in eerdere jaren, waarschijnlijk vanwege de economische crisis.<sup>65</sup>

## 7.2 Economische argumenten

Voor een deelname van zzp'ers in het collectieve pensioensysteem gelden dezelfde argumenten als bij arbeidsongeschiktheid (paragraaf 6.2). Pensioenen verzekeren het langlevensrisico en op dit risico kan ook (averechtere of risico-) selectie plaatsvinden in een vrije markt. Schaalvoordelen voor pensioenfondsen zijn groot.<sup>66</sup>

Onderverzekering speelt bij vrijwillige pensioenen mogelijk een nog grotere rol dan bij arbeidsongeschiktheid. Uitstelgedrag en financieel analfabetisme zijn hier mede de oorzaak van.<sup>67</sup>

Een verschil is dat het minder aannemelijk is dat lage pensioenopbouw extra maatschappelijke kosten met zich meebrengt dan onderverzekering tegen arbeidsongeschiktheid. Het komt niet veel voor dat gepensioneerde zzp'ers een beroep doen op de bijstand. Iedere Nederlandse ingezetene heeft immers recht op een AOW-uitkering. Alleen bij zzp'ers die niet hun hele leven in Nederland hebben gewoond zal een ontoereikend pensioen reden zijn voor beroep op de bijstand.

## 7.3 Implicaties voor het huidige stelsel

Zelfstandigen bouwen minder pensioen op dan werknemers. Aan dit gegeven zijn niet direct conclusies te verbinden. Het kan een gevolg zijn van bewuste preferenties of liquiditeitsbeperkingen: zelfstandigen geven misschien de voorkeur aan het investeren in de eigen onderneming. Maar het kan ook een gevolg zijn van minder rationele factoren (zie hoofdstuk 3), zoals tijdsvoorkeur, zelfoverschatting,

---

<sup>65</sup> Ministerie van SZW (2013). De genoemde cijfers zijn op basis van het EIM-panel.

<sup>66</sup> Zie Bikker (2013).

<sup>67</sup> Zie verder Hoekstra en Van Vuuren (2013).

uitstelgedrag, de complexiteit van producten en beslissingen, inadequate inschattingen van benodigde besparingen en risico's van producten. Deze factoren zijn niet specifiek voor zelfstandigen; ze zijn universeel en niet alleen geldig in bepaalde landen of groepen (zie ook Ministerie van SZW, 2013 voor een literatuuroverzicht).

Het is moeilijk aan te geven in hoeverre gedragseconomische factoren de verklaring vormen voor de beperkte pensioenopbouw van Nederlandse zelfstandigen, of dat rationele overweging aan de basis liggen van het verschil. Wel zijn er aanwijzingen dat beperkte rationaliteit een niet te verwaarlozen rol speelt bij keuzes omtrent pensioen. Mensen hebben bijvoorbeeld een sterke neiging om te kiezen voor de default optie (de stille keuze uit hoofdstuk 3). Daardoor is er een groot verschil tussen opting-out en opting-in. Bij opting-in is de stille keuze om niet te sparen voor pensioen en moeten mensen zelf actie ondernemen om wel te gaan sparen. Bij opting-out is de stille keuze om wel voor pensioen te sparen en moeten mensen in actie komen om zich hieraan te onttrekken. Thaler en Sunstein (2008) concluderen dat opting-out leidt tot een veel hogere deelname (98%) aan pensioenregelingen dan opting-in (65%) onder werknemers. Er is geen reden om te veronderstellen dat dit bij zelfstandigen anders zou zijn dan bij werknemers.

De consequenties van de beperkte rationaliteit zijn in het huidige stelsel veel groter voor zelfstandigen dan voor werknemers, omdat nagenoeg alle werknemers verplicht collectief verzekerd zijn. Zelfstandigen kennen geen verplichte deelname aan pensioen, waardoor de beperkte rationaliteit de ruimte heeft om het pensioenspaargedrag te beïnvloeden. Bovendien kunnen zelfstandigen veelal geen gebruik maken van collectiviteitsvoordelen, waardoor pensioensparen voor hen duurder en complexer is, wat maakt dat gedragseconomische aspecten waarschijnlijk een grote rol spelen.

Zoals gezegd zijn beide werknemers en zzp'ers waarschijnlijk even gevoelig voor gedragseconomische principes die de keuze om voldoende te sparen voor het pensioen in de weg staan. Een verplichtstelling is de meest vergaande vorm om meer pensioensparen onder zelfstandigen te bewerkstelligen. Argumenten hiervoor kunnen zijn:

- (1) paternalistische motieven zijn (individueel beschermen tegen zijn eigen kortzichtigheid)
- (2) beperken van nadelige gevolgen voor de overheidsfinanciën, die resulteren als zzp'ers in armoede belanden als gevolg van hun eigen keuzes om niet te sparen voor pensioen
- (3) afdwingen solidariteit tussen risicogroepen.

Nadeel van verplichtstelling is het vergaande ingrijpen in de vrije keuzebeslissing van een ondernemer waar hij zijn geldt in investeert. Zzp'ers zien hun eigen onderneming(svermogen) wellicht als hun appeltje voor de dorst na pensioen en zijn wellicht meer dan werknemers bereid langer door te werken na de AOW-leeftijd om op die manier hun pensioeninkomen aan te vullen.<sup>68</sup> Bovendien roept verplichtstelling van pensioensparen onder zzp'ers vragen op over verplichtstelling voor groepen werknemers die niet verplicht pensioensparen en over verplichtstelling van andere inkomensverzekeringen (Ministerie SZW, 2013).

Verplichtstelling is niet de enige manier om het regime van zelfstandigen dichter bij dat van werknemers te brengen. Tabel 3 geeft een overzicht van de mogelijkheden en hun respectievelijke voor- en nadelen.

Opties te verbetering van de huidige situaties:

- Handhaven vrijwillig individueel pensioensparen, maar daarbij verder vergroten van aanbod en transparantie van verschillende pensioenproducten en verder verbeteren van de kwaliteit van financieel advies aan zelfstandigen. Helpt om pensioensparen onder zzp'ers te verhogen als er vooral rationele gronden zijn waarom zzp'ers nu niet voor pensioen sparen. Komt niet tegemoet aan beperkte rationaliteit.
- Collectieve regeling voor zelfstandigen zonder solidariteitselementen. Dit type regelingen heeft als voordeel dat zelfstandigen gebruik kunnen maken van schaalvoordelen. Bovendien worden veel keuzes als gemaakt door het collectief, waardoor de beslissing om deel te nemen makkelijker wordt. Dit type regeling is te combineren met opting-out, oftewel het wel deelnemen als stille keuze, wat naar verwachting tot een grote toename van het aantal pensioensparende zzp'ers zal leiden. Verplichtstelling is hierbij ook een mogelijkheid, waarbij bovengenoemde argumenten voor- en tegen verplichtstelling opgeld doen.
- Collectieve regelingen met solidariteitselementen, wat vorm kan krijgen via aansluiting bij bestaande pensioenfondsen via vrijwillige voortzetting, vrijwillige aansluiting of door opname van zelfstandigen in de werkingsfeer van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen. Deze vorm is eigenlijk alleen mogelijk in combinatie met verplichtstelling, dus zonder opting-out mogelijkheid. Zodra mensen de mogelijkheid krijgen tot opting-out, dan treedt adverse selectie op, wat de beoogde solidariteit ondergraaft.

Oplossingsrichtingen zijn het vergroten van kennis van zzp'ers over de bestaande mogelijkheden en uitbreiding van de fiscale faciëring van individuele pensioenopbouw. Een andere denkbare oplossingrichting is de mogelijkheid tot vrijwillige collectieve pensioenopbouw door zzp'ers, zoals vrijwillige aansluiting bij

---

<sup>68</sup> Zelfstandigen werken gemiddeld langer door dan werknemers.

bedrijfstakpensioenfondsen. Vrijwillige aansluiting bij een pensioenfonds voor zzp'ers is eind dit jaar mogelijk.

Naast het bevorderen van pensioenopbouw via gelijke fiscale mogelijkheden voor werknemers en zzp'ers is een andere mogelijke optie om opgebouwd pensioenvermogen buiten beschouwing te laten in de vermogenstoets voor de bijstand. Hiermee wordt voorkomen dat zzp'ers hun opgebouwde pensioen (gedeeltelijk) moeten opeten voordat zij een beroep op de bijstand kunnen doen. Daarnaast kan verwacht worden dat zzp'ers meer voor het pensioen sparen wanneer hun pensioen veilig is wanneer ze in de bijstand dreigen te belanden. Het nieuwe vrijwillige pensioenfonds voor zzp-ers in combinatie met de aanpassing van de vermogenstoets in de WWB volgt deze lijn en kent onder voorwaarden vrijstelling van derde pijler vermogen.

<b>Tabel 3: Voor- en nadelen van verplichtstelling</b>			
	Individueel	Collectief zonder solidariteitselementen*	Collectief met solidariteitselementen*
Vrijwillig	<ul style="list-style-type: none"> <li>- complexe producten</li> <li>- uitstelgedrag</li> <li>- zelfoverschatting</li> </ul> <p>= huidige situatie voor vrijwel alle zzp'ers</p> <p>Al deze elementen leiden tot beperkte deelname van zzp'ers aan pensioenregelingen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ schaalvoordelen</li> <li>+ veel keuzes omtrent pensioenopbouw worden in collectieve regeling al voor het individu gemaakt, waardoor minder complexe keuze. Daardoor waarschijnlijk hogere deelname.</li> <li>+ is te combineren met opting-out, dus wel deelname als stille keuze, want waarschijnlijk grote toename pensioensparen onder zelfstandige teweegbrengt.</li> <li>- door vrijwillig karakter speelt uitstelgedrag en beperkte zelfbeheersing een rol.</li> </ul> <p>= nieuwe pensioenregeling voor zzp'ers, maar daarin geen opting-out, maar opting-in. En veel vrije keuzeruimte, dus keuze nog steeds complex.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- niet houdbaar, omdat mensen dan mogelijkheid krijgen om zich aan solidariteit te onttrekken of er juist van te profiteren. Leidt tot adverse selectie. Dit geldt zowel bij vrijwillige voortzetting als voor vrijwillige aansluiting bij collectieve regelingen voor werknemers als voor collectieve arrangementen exclusief voor zelfstandigen.</li> </ul>
Verplicht	<ul style="list-style-type: none"> <li>- beperkte onderhandelingsmacht van individuen tov verzekeraars, hoge premies</li> <li>- inperking ondernemersvrijheid</li> </ul> <p>+/- roept vragen op over verplichtstelling groepen werknemers zonder pensioenregeling en over verplichtstelling andere inkomensverzekeringen van zelfstandigen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ zelfde voordelen als hierboven, en ook gebrek aan zelfbeheersing wordt volledig uitgeschakeld.</li> <li>+ iedereen verzekerd van voldoende pensioenopbouw</li> <li>- inperking ondernemersvrijheid</li> </ul> <p>+/- roept vragen op over verplichtstelling groepen werknemers zonder pensioenregeling en over verplichtstelling andere inkomensverzekeringen van zelfstandigen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ zelfstandigen krijgen zelfde rechten en plichten als werknemers: solidariteit, iedereen verzekerd van voldoende pensioenopbouw.</li> <li>+/- roept vragen op over verplichtstelling groepen werknemers zonder pensioenregeling en over verplichtstelling andere inkomensverzekeringen van zelfstandigen.</li> </ul> <p>Wordt momenteel in enkele goed afgebakende beroepsgroepen toegepast (medisch specialisten, huisartsen).</p>

Net als bij arbeidsongeschiktheid zou ook de pensioenvoorziening die iemand via zijn oude werkgever had voortgezet kunnen worden. Hierbij kunnen dezelfde gedragseconomische principes ingezet worden als bij de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.

## 8 De vraagkant

In de voorgaande paragrafen werd ingegaan op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. De fiscaliteit, sociale zekerheid en pensioenen zijn voor werknemers en zzp'ers verschillend, wat invloed heeft op het individuele gedrag op de arbeidsmarkt. Naast de aanbodkant wordt ook het gedrag aan de vraagkant beïnvloed door instituties. Sociale zekerheidsarrangementen leiden tot verschillende kosten voor het inhuren van een werknemer dan wel een zzp'er (Tabel 3).

Wanneer een zzp'er in zijn tariefstelling geen rekening houdt met risico's, maar wel voor deze risico's is verzekerd via publieke arrangementen, kan sprake zijn van een institutionele verstoring. Een zzp'er draagt zijn risico's voor werkloosheid, ouderdom, ziekte en arbeidsongeschiktheid in beginsel zelf. Hij kan het risico – tegen betaling van een premie – onderbrengen bij een verzekeraar of het zelf dragen. Een zzp'er is goedkoper dan een werknemer indien hij de verzekeringskosten niet doorberekent of in het tarief geen rekening houdt met risico's. Mogelijk draagt echter de maatschappij de lasten van onderverzekering via publiek gefinancierde arrangementen zoals de bijstand en de AOW.<sup>69</sup> De maatschappij verstrekt dan een impliciete subsidie aan zzp'ers door hun onverzekerde risico's af te dekken.

**Tabel 3. Opbouw arbeidskosten werknemer en zzp'er**

<i>Kosten</i>	<i>Zzp'er</i>	<i>Werknemer in loondienst</i>
Bruto <sup>a</sup>	Tarief	Bruto loon
+ Werkgeversdeel verzekeringen en pensioenen	-	Werkgeversdeel verzekeringen en pensioenen
+ Eventuele kosten bij ontslag	-	Kosten bij ontslag
+ Eventuele kosten bij ziekte en arbeidsongeschiktheid	-	Loondoorbetaling bij ziekte, Wet poortwachter, WGA-verplichtingen Kosten arbobeleid

<sup>a</sup> In de onderverdeling abstraheren we van bijv. contractkosten, kantoorkosten en inwerkkosten, omdat deze voor zowel zzp'ers als werknemers gelden. Deze zijn onderdeel van de bruto kosten. In de praktijk kan er natuurlijk wel verschil zijn. Schaaffecten kunnen leiden tot lagere contractkosten en kantoorkosten voor een werknemer en bij wisselende opdrachten kent een zzp'er hogere inwerkkosten.

<sup>69</sup> Zowel de bijstand als de AOW worden weliswaar gefinancierd uit de algemene middelen (inclusief de AOW-premie), maar zzp'ers dragen daar in veel mindere mate aan bij dan werknemers; zie par. 5.

Een zzp'er is goedkoper dan een werknemer omdat er nooit kosten voor ontslag hoeven te worden gemaakt. Een hoge mate van ontslagbescherming gaat gepaard met een hoger aandeel zelfstandigen zonder personeel en een lager aandeel ondernemers met personeel.<sup>70</sup>

Het tarief van een zzp'er mag onder het wettelijk minimumloon liggen. Het bruto loon van werknemers mag niet lager liggen dan het wettelijk minimumloon of het laagste loon zoals vastgelegd in de betreffende CAO. Daardoor kunnen zzp'ers goedkoper zijn dan werknemers, wat mogelijk leidt tot extra werkgelegenheid voor laagopgeleiden (zie kader).

### Minimumtarief zzp'ers kan werkgelegenheid laagopgeleiden verlagen

De invoering van een minimumtarief voor zzp'ers lijkt inkomenszekerheid te bieden, maar leidt mogelijk tot minder werkgelegenheid voor laagopgeleide zzp'ers. In een competitieve arbeidsmarkt is dit zeker het geval. Maar ook in een (niet-competitieve) arbeidsmarkt met weinig opdrachtgevers en veel zzp'ers kan de werkgelegenheid dalen.

In een competitieve arbeidsmarkt leidt de invoering van een minimumtarief tot minder werkgelegenheid. De vraag naar de diensten van laagproductieve zzp'ers valt dan weg, omdat zij te duur worden. Daardoor stijgt de werkloosheid voor deze groep. Bovendien kan een minimumtarief het arbeidsaanbod van laagproductieven stimuleren, wat de werkloosheid verder verhoogt.

De markt voor zzp-diensten is wellicht niet volledig competitief. Bij een beperkt aantal opdrachtgevers en vele (ongeorganiseerde) aanbieders van zzp-diensten ontstaat inkoopmacht voor de opdrachtgevers. Daardoor staan de zzp-tarieven in een aantal branches onder druk.

In een niet-competitieve (monopsonistische) arbeidsmarkt kan een minimumtarief leiden tot meer werkgelegenheid.<sup>a</sup> Deze theorie heeft in de jaren negentig de nodige aandacht gekregen in de economische literatuur en vindt enige empirische ondersteuning. Een minimumtarief corrigeert het door de monopsonist laag gehouden tarief. Als dit tarief echter laag is vanwege internationale concurrentie op de afzetmarkt, dan is ook in een niet-competitieve arbeidsmarkt sprake van minder werkgelegenheid. Hierbij is belangrijk op te merken dat het Nederlandse minimumloon in internationaal opzicht hoog is. Een minimum zzp-tarief gebaseerd op het wettelijk minimumloon zou daarom tot negatieve werkgelegenheidseffecten kunnen leiden. In de empirische literatuur worden relatief vaak negatieve werkgelegenheidseffecten gevonden voor laagopgeleiden.

<sup>a</sup> Zie Card en Krueger (1995) en aanverwante literatuur. Deze literatuur heeft betrekking op het minimumloon en de werkgelegenheid bij werkgevers. De economische argumentatie is echter precies hetzelfde voor een minimumtarief en de werkgelegenheid die ontstaat door vraag naar zzp-diensten. Zie CPB (2012) voor meer achtergronden.

Bij de keuze voor inhuren van zzp'er of een werknemer zijn naast verwachte arbeidskosten ook spillovers en transactiekosten relevant (zie ook paragraaf 2.2). Transactiekosten zijn bijvoorbeeld contractkosten, kosten van monitoren en coördinatiekosten. Een belangrijk element in de afweging is de vraag in hoeverre de uitvoering van een taak binnen het bedrijf kennis- of outputspillovers genereert naar andere taken binnen een bedrijf ("asset specificity").<sup>71</sup> Als deze spillovers klein zijn, dan is het relatief aantrekkelijk om een zzp'er in te huren, en vice versa.

<sup>70</sup> Román et al. 2011

<sup>71</sup> Parker (2010a), Parker (2010b).

Een ander element in de afweging betreft de (kosten van monitoren van) inzet van werknemers versus zzp'er. Een werkgever heeft geen volledige controle over de inzet van noch zijn werknemer, noch van de ingehuurde zzp'er (principaal-agent probleem). De prijs van het inhuren van zzp'ers wordt mogelijk hoger bij wijze van prikkel voor een maximale inzet.<sup>72</sup>

Tegenover lagere arbeidskosten voor zzp'ers kunnen hogere contractkosten en coördinatiekosten staan, maar ook lagere monitorkosten. Ook de overheid bepaalt voor een deel de transactiekosten. Zo grijpt het arbeidsrecht aan op de contractkosten.

## Referenties

Acs, Z. en D. Audretsch, 2005, Entrepreneurship, innovation and technological change, *Foundations and Trends in Entrepreneurship*, 1, 1–65.

Baarsma, B. en A. Heyma, 2014, De prijs van doorgeschoten verschuiving risico's naar werkgevers, *Me Judice*, 2-4-2014

Becker, G. S. en Murphy, K. M, 1992, The division of labor, coordination costs, and knowledge, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107(4), pp. 1137–60.

Bell, C., D. Gorin, en J.M. Hogarth, 2009, Does Financial Education Affect Soldiers' Financial Behaviors? In Federal Reserve System Community Affairs Research Conference.

Bikker, J., 2013, De kostenefficiëntie van pensioenfondsen, *Tijdschrift voor Pensioenvraagstukken*, 4, 15-24.

Bosch, N. en D. van Vuuren, 2010, De heterogeniteit van zzp'ers, *Economisch Statistische Berichten*, 95, 682-684.

Bosch, N., G. Roelofs, D. van Vuuren en M. Wilkens, 2012, De huidige en toekomstige groei van het aandeel zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking, CPB Achtergronddocument, 19 december 2012

Bosch, N., R. Breurken en S. Hochguertel, 2013, Persoonlijkheidskenmerken van zelfstandigen, *Economisch Statistische Berichten*, 98, 483-485.

Braucher, J., 2001, Empirical Study of Debtor Education in Bankruptcy: Impact on Chapter 13 Completion Not Shown, *An. Am. Bankr. Inst. L. Rev.*, 9, 557.

---

<sup>72</sup> Parker (2010a), Parker (2010b).



- Brouwer, P. en W. Zwinkels, 2006, Verzekerd van een vangnet na de WAZ? Gevolgen van afschaffing van de WAZ voor het verzekeren van arbeidsongeschiktheidsrisico's door zzp'ers, TNO Arbeid, Hoofddorp.
- Brown, S., Dietrich, M., Nunez, A., en Taylor, K., 2011, Self-employment and attitudes toward risk: timing and observed heterogeneity, *Journal of Economic Psychology*, 32(3): 425-433.
- Caliendo, M. en A. Kritikos, 2010, Start-ups by the unemployed: characteristics, survival and direct employment effects, *Small Business Economics*, 35, 71-92.
- Card, D. en A. Krueger, 1995, *Myth and measurement: The new economics of the minimum wage*, Princeton University Press, Princeton NJ.
- Carrasco, R., 1999, Transitions to and from self-employment in Spain: an empirical analysis, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 61, 315-341.
- Cole, S.A. en G.K. Shastry, 2009, Smart money: The effect of education, cognitive ability, and financial literacy on financial market participation. Harvard Business School, 2009.
- Cornet, M., F. Huizinga, B. Minne en D. Webbink, 2006, Kansrijk kennisbeleid. CPB Document, 124.
- CPB, 2012, Het wettelijk minimumjeugdloon en de arbeidsmarkt voor jongeren, CPB Notitie, 21 december 2012.
- Davis, S., J. Haltiwanger en S. Schuh, 1996, Small Business and Job Creation: Dissecting the Myth and Reassessing the Facts, *Small Business Economics*, 8, 297-315.
- Dawson, C., A. Henley en P. Latreille, 2009, Why do individuals choose self-employment?, IZA Discussion Paper 3974.
- Dekker, F. en M. Stavenuiter, 2012, *Zzp'ers: op weg naar herziening?* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- van Es, F. en D. van Vuuren, 2011, A decomposition of the growth in self-employment, *Applied Economics Letters*, 18, 1665-1669.
- Euwals, R. B. ter Weel en D. van Vuuren, 2014, Werken in goede gezondheid, CPB Policy Brief, 2014/13
- Gurley-Calvez, T. en D. Bruce, 2008, Do tax cuts promote entrepreneurial longevity? *National Tax Journal*, 61, 225-250.

Gurley-Calvez, T. en D. Bruce, 2013, Do tax cuts encourage entrepreneurial entry? *Journal of Entrepreneurship and Public Policy*, 2, 178-202.

Haltiwanger, J., R. Jasmin en J. Miranda, 2010, Who creates jobs? Small vs. Large vs. Young, NBER Working Paper No. 16300.

Heim, B. en I. Lurie, 2010, The effect of self-employed health insurance subsidies on self-employment, *Journal of Public Economics*, 94, 995-1007.

Hoekstra, K. en D. van Vuuren, 2013, De fiscale behandeling en sociale zekerheid van zelfstandigen, *TPEdigitaal*, 7, 41-59

Jong, F. de, 2009, Naar een flexibele pensioenregeling voor zzp'ers, Netspar NEA Paper 19.

Kooreman, P. en H. M. Prast, 2010, What does behavioral economics mean for policy? Challenges to savings and health policies in the Netherlands, *De Economist* 158 (2): 101-122.

Kraaijeveld, K., 2011, Zzp'ers verzekeren zich onvoldoende, *Vrij Nederland*, 29 januari 2011.

Kraaijeveld, K., 2012, De keerzijde van de zzp-hype, *Vrij Nederland*, 19 december 2012.

Mandell, L. en L.S. Klein (2009). The Impact of Financial Literacy Education on Subsequent Financial Behavior. *Journal of Financial Counseling and Planning*, 20(1), 15-24.

Ministerie van SZW, 2013, Pensioen van zelfstandigen; Onderzoek naar de oorzaken van beperkte pensioenopbouw van zelfstandigen en mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in samenwerking met het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Economische Zaken, januari 2013.

Panteia, 2014, Succesvol zelfstandig, Zoetermeer.

Parker, S.C., 2010a, *The Economics of Entrepreneurship*, Cambridge university press, Cambridge.

Parker, S. C. , 2010b, Contracting out, public policy and entrepreneurship, *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 57, No. 2, May 2010.

Prast, H. M., 2011, Rationele pensioenen voor irrationele mensen: Een gedragseconomische visie op de toekomst van het pensioen in Nederland ,in: Maatman, R. H., Bauer, R., Busch, D. & Verburg, L. G. (eds.), *Onderneming en Pensioen*, Deventer: Kluwer, p. 133-154 752 p. (Serie Onderneming en Recht; no. 64)

Prast, H. M. en de Jong, E., 2011, Verantwoordelijkheid beschouwd vanuit de gedragseconomie, in: E. de Jong (ed.), *Wat Zegt de Crisis over Onze Moraal? Economie en Verantwoordelijkheid*, Nijmegen: Valkhof Pers, p. 96 (Annalen van het Thijmgenootschap; no. 99.2)

Roman, C., E. Congregado en J. Millan, 2011, Dependent self-employment as a way to evade employment protection legislation, *Small Business Economics*, 37, 363-392.

Schuetze, H., 2000, Taxes, economic conditions and recent trends in male self-employment: a Canada-US comparison, *Labour Economics*, 7, 507-544.

Schwartz, B., 2004, *The paradox of choice – Why more is less*. New York: Ecco.

Schwartz, B., A. Ward, J. Moterosso, S. Lyubomirsky, K. White and D.R. Lehman (2002), Maximizing versus satisficing: Happiness is a matter of choice. *Journal of Personality & Social Psychology* 83(5): 1178-1197.

SCP, 2012, Armoedesignalement, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Shapiro, A.F., 2014, Self-employment and business cycle persistence: Does the composition of employment matter for economic recoveries?. *Journal of Economic Dynamics and Control*, vol. 46, pp. 200-218

Skriabikova, O.J., Dohmen, T. en B. Kriechel, 2014, New Evidence on the Relationship between Risk Attitudes and Self-Employment, IZA DP No. 8354

Stam, E., 2013, De Nederlandse Ondernemerschap paradox, *TPEdigitaal*, 7, 21-40.

SER, 2010, Zzp'ers in beeld: een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel, SER Advies 10/04.

Thaler, R.H. en C.R. Sunstein, 2008, *Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness*, Yale University Press, New Haven

Treur, H., 2007, De rationele ondernemer. Motieven van zelfstandig ondernemers en dga's om zich te verzekeren tegen het risico van arbeidsongeschiktheid. Verbond van Verzekeraars, Centrum voor Verzekeringsstatistiek, Den Haag.

Verhoeven, W., A. Stel en N. Timmermans, 2012, Evaluatie WBSO 2006–2010 – Effecten, doelgroepbereik en uitvoering. Zoetermeer: EIM.

de Vries, N., A. Bruins en P. Vroonhof, 2013, Ambities en vermogensopbouw van zzp'ers, Panteia/EIM.

de Vries, N. en T. Span, 2013, Wie wordt werkgever? De omvang en kenmerken van werkgelegenheidscreatie door zelfstandigen zonder personeel, Panteia/EIM.

Vroonhof, P., Tissing, H., Swaters, M., Bruins, A., en Davelaar, E., 2008, Zelfstandigen zonder personeel. Zoetermeer: EIM/Bureau Bartels.

van Vuuren, D., 2012, De fiscale behandeling van zelfstandigen: een kritische blik, CPB Policy Brief, 2012/02

ter Weel, B., 2006, IT diffusion and industry and labour-market dynamics, *Economic Journal*, Vol. 116, F1-F9

## **Bijlage 1: Taakopdracht IBO Zelfstandigen zonder personeel**

### *Inleiding*

Momenteel zijn er ongeveer 800.000 zzp'ers in Nederland, wat betekent dat 1 op de 10 werkenden zzp'er is. Eind jaren '90 was dit nog 1 op de 17. In 2013 kwamen er 42.000 zzp'ers bij en naar verwachting zet deze trend zich in 2014 door. Bij ongewijzigd beleid zullen er binnen afzienbare tijd meer dan 1 miljoen zzp'ers zijn. Deze groei van het aantal zzp'ers roept een aantal vragen op. Moeten we deze ontwikkeling positief of negatief waarderen en stimuleren of juist afremmen? Ook noopt dit tot nadenken over de vormgeving van sociale voorzieningen en verzekeringen, de regels op de arbeidsmarkt, de fiscale wetgeving omtrent werkenden, de belemmeringen tot in dienst nemen van personeel en de (huishouden)inkomens- en vermogensposities van de zzp-populatie.

### *Probleemstelling*

Zzp'ers zijn ondernemers en werken, anders dan werknemers, voor eigen rekening en risico. Dat betekent dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor het regelen van voorzieningen voor onder andere ziekte en oude dag. Zij worden dan ook fiscaal anders behandeld dan werknemers. Afhankelijk van hun situatie komen zzp'ers in aanmerking voor verschillende fiscale faciliteiten. De bekendste zijn de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling. De fiscale faciliteiten maken dat de effectieve lastendruk op het winstinkomen wordt gereduceerd en dat zzp'ers dus minder belasting betalen dan werknemers. Voor deze fiscale faciliteiten worden verschillende gronden aangedragen, zoals ondernemerschapbevordering, participatie, inkomenspolitiek en innovatie. Daarmee is niet gezegd dat de huidige vormgeving van de fiscale instrumenten deze verschillende doelen optimaal dient.

Naast deze positieve zijde van het zzp-schap – ondernemerschap, participatie en innovatie – is het echter de vraag hoe de groei van het aantal zzp'ers zich verhoudt met de huidige inrichting van het sociale zekerheidsstelsel en de premieheffing (grotendeels gebaseerd op de relatie tussen werknemer en ondernemer). Als aangenomen wordt dat de groei van het aantal zzp'ers de grondslag van de inkomstenbelasting versmalt, zonder dat daar een evenredige daling van aanspraken op collectieve voorzieningen (o.a. infrastructuur, veiligheid) en sociale zekerheid (o.a. volksverzekeringen en bijstand) tegenover staat, zou de belasting- en premiedruk voor werknemers en werkgevers stijgen, omdat begrotingen en fondsen moeten worden aangevuld. Zo zou de groei van het aantal zzp'ers bij ongewijzigd beleid mogelijk ook de houdbaarheid van de overheidsfinanciën bedreigen. Voor zowel de analyse of de huidige vormgeving van de fiscale instrumenten optimaal is, als voor de analyse van welke gevolgen de groei van het aantal zzp'ers heeft voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en het sociale zekerheidsstelsel, is meer achtergrondkennis nodig over de (redenen achter de) opkomst van het zzp-schap en hun (huishouden)inkomens- en vermogensposities.

Belangrijk onderdeel van het IBO is daarom een inventarisatie van de inkomens- en vermogensposities van (verschillende typologieën) zzp'ers in Nederland en hoe deze zich de afgelopen jaren hebben ontwikkeld. Momenteel is er een groot kennisgat ('witte vlek'). Het CBS telt het aantal zzp'ers en de gemiddelde inkomens- en vermogenspositie, maar er is op individueel- en huishoudenniveau (te) weinig informatie beschikbaar. Naast inkomens- en vermogensposities is het voor beleidsbeslissingen wenselijk meer inzicht te krijgen in opleidingsniveau, werkervaring en uitkeringsverleden en de mate waarin zzp'ers verzekerd zijn en aan pensioenopbouw doen. Ook is het goed zicht te krijgen welke zzp'ers bijdragen aan werkgelegenheid en innovatie en of zij bijvoorbeeld overwegen zelf personeel in dienst te nemen. Op basis hiervan kunnen verschillende typologieën zzp'ers onderscheiden worden, die een eigen beleidsaanpak vragen.

#### *Opdracht aan de werkgroep*

- Inventariseren van de (huishouden)inkomens- en vermogensposities van (verschillende typologieën) zzp'ers in Nederland en hoe deze zich hebben ontwikkeld;
- Analyseren van de oorzaken en motieven achter het toenemend aantal zzp'ers, waarbij in ieder geval de samenhang met werkgeverslasten, arbeidsrecht, fiscale (ondernemers)faciliteiten, sociale zekerheidswetgeving en premie- en lastendruk wordt gezien. Dit vergt zowel een benadering vanuit vraag- als aanbodzijde van de arbeidsmarkt;
- Analyseren of zich momenteel in bepaalde sectoren - zoals de zorg - belemmeringen voordoen in bijvoorbeeld de arbeidstijdenwet en/of cao's om voldoende flexibiliteit te realiseren binnen het kader van de arbeidsovereenkomst;
- Analyseren van de gevolgen van het toenemend aantal zzp'ers voor de economische ontwikkeling, het sociale zekerheidsstelsel, en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën – sluiten sociale zekerheid en fiscaal instrumentarium nog aan op de moderne arbeidsmarkt?;
- Analyseren of en zo ja welke belemmeringen er voor zzp'ers bestaan om door te groeien;
- Formuleren van beleidsvarianten om de effectiviteit en efficiëntie van het instrumentarium rondom zzp'ers te verhogen, de houdbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel en de overheidsfinanciën te garanderen, waarbij zowel oog is voor de baten als de kosten van de instrumenten en het gelijke speelveld tussen zzp'ers, zelfstandigen met personeel en werknemers in ogenschouw wordt genomen.

Dit IBO streeft ernaar om een dergelijke analyse, inventarisatie en beleidsopties beschikbaar te maken voor publieke discussie over de inkomens- en vermogensposities van zzp'ers, hun positie op de arbeidsmarkt, de voor- en nadelen van hun fiscale behandeling, de verhouding tot andere groepen werkenden en de aansluiting van het stelsel van sociale voorzieningen en verzekeringen. Hiermee

wordt invulling gegeven aan de aankondiging uit de d.d. 23 april 2014 aan de Tweede Kamer verzonden brief over de aanpak van schijnzelfstandigen. Rekening houdend met de doelstelling van houdbare overheidsfinanciën en het stimuleren van ondernemerschap, mogen de beleidsvarianten die ombuiging- en intensiveringopties bevatten per saldo geen gevolgen hebben voor het EMU-saldo.

#### *Organisatie van het onderzoek*

##### *Samenstelling*

Leden van de werkgroep: SZW, EZ, AZ, CPB en FIN.

De werkgroep kan aanvullend externe deskundigen bij het onderzoek betrekken. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretaris vanuit FIN en een co-secretaris vanuit SZW en EZ.

##### *Overig*

De werkgroep start in mei 2014 en rondt het eindrapport uiterlijk 1 december 2014 af. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau  
Van Stolkweg 14  
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag  
T (070) 3383 380

[info@cpb.nl](mailto:info@cpb.nl) | [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)

Oktober 2014