

Vergaderjaar 2007–2008

**31 311**

## **Zelfstandig ondernemerschap**

**Nr. 2**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN ECONOMISCHE ZAKEN, VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2008

Tijdens het algemeen overleg van 12 maart jl. met uw Kamer over zelfstandig ondernemerschap hebben wij afgesproken u aanvullend te informeren ter voorbereiding op het VAO. In deze brief die wij u mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid doen toekomen, zullen wij ingaan op een drietal onderwerpen:

1. een planning in tijd van de belangrijke trajecten op terrein van zelfstandig ondernemerschap, waaronder levensloop en fiscaal bevorderen ondernemerschap
2. de voortgang Motie-Blok c.s. (Kamerstuk 31 200 XV, nr. 63),
3. enkele nog onbeantwoorde vragen uit de eerste termijn.

#### **1. Planning in tijd met mijlpalen van de belangrijke trajecten op terrein van zelfstandig ondernemerschap**

Tijdens het algemeen overleg van 12 maart jl. met uw Kamer is gevraagd om een planning in tijd op belangrijke trajecten op het terrein van zelfstandig ondernemerschap, zoals rond arbeidsongeschiktheid, fiscaliteit (waaronder het urencriterium), de levensloopregeling en de aanpak van de regeldruk van zelfstandige ondernemers. In het voorjaar van 2009 zal de Kamer opnieuw een overzicht ontvangen over de voortgang van de onderwerpen uit de beleidsbrief zelfstandig ondernemerschap.

##### *a. de verzekeraarbaarheid van arbeidsongeschiktheid*

Tijdens het Algemeen Overleg zijn door alle fracties vragen gesteld over de verzekering tegen arbeidsongeschiktheid door zelfstandigen. Tijdens het Algemeen Overleg heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangegeven dat het kabinet studeert op eventuele beleidsmaatregelen. Hierbij lichten wij graag toe wat de stand van zaken is.

Per 1 augustus 2004 is de WAZ, mede op verzoek van zelfstandigen, afgeschaft. Sindsdien kunnen zelfstandigen de afweging maken of zij zich al dan niet willen verzekeren tegen het risico van arbeidsongeschiktheid.

Daartoe staan op dit moment de volgende mogelijkheden open:

- een startende en of bestaande zelfstandige kan een verzekeringsovereenkomst sluiten met een private verzekeraar;
- een startende zelfstandige die wordt geweigerd voor een reguliere dekking kan tot 3 maanden na de start gebruik maken van een door verzekeraars ingestelde vangnetvoorziening;
- een zelfstandige die start vanuit een dienstverband of uitkering op basis van werknemersverzekeringen kan tot 4 weken na beëindiging van de verplichte verzekering, deze verzekering voor ZW en WIA op vrijwillige basis voortzetten. Het kabinet heeft een wetsvoorstel aanhangig gemaakt waarmee deze aanmeldtermijn wordt verlengd van 4 naar 13 weken, zodat startende zelfstandigen ruimer de tijd hebben om zich aan te melden (Kamerstukken 2007–2008, 31 366).

Al met al maakt circa 45% van de zelfstandigen gebruik van de mogelijkheid om zich bij een private verzekeraar te verzekeren. Op basis van bovenstaande mogelijkheden lijken er voor startende zelfstandigen – zeker voor degenen die starten vanuit een dienstverband of uitkering – geen problemen te bestaan met betrekking tot de verzekeraarbaarheid van arbeidsongeschiktheid. Zij hebben daartoe verschillende mogelijkheden. Echter, onderzoek van TNO-arbeid geeft indicaties dat sommige zelfstandigen, bijvoorbeeld zzp'ers met een medisch verleden, worden geconfronteerd met een hoge premie of uitsluiting.

Mede om bovengenoemde reden hebben in september 2007 de ministers van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangegeven de problematiek van de verzekeraarbaarheid van zelfstandigen tegen het risico van arbeidsongeschiktheid nader te willen bekijken en daarover in het eerste kwartaal van 2008 de Tweede Kamer nader te informeren. Hierover is ook overleg gevoerd met het Verbond van Verzekeraars.

Inmiddels heeft het Verbond – op basis van een in opdracht van het Verbond uitgevoerd onderzoek – aangegeven de leden van het Verbond in overweging te geven om de voorwaarden van de eigen vangnetvoorziening te verruimen. Concreet stelt het Verbond onder meer het volgende voor:

- het toevoegen van een dekking voor gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid (nu alleen volledige arbeidsongeschiktheid),
- het verkorten van de wachttijd tot één jaar (nu twee jaar), en
- het tijdelijk openstellen van de verbeterde vangnetvoorziening voor bestaande zelfstandigen (en vervolgens weer alleen voor starters).

Het kabinet is van oordeel dat met deze stappen tegemoet wordt gekomen aan de vragen die onder meer in de Kamer naar voren zijn gekomen. Met name door de tijdelijke openstelling van de verbeterde vangnetvoorziening voor bestaande zelfstandigen, wordt immers tegemoet gekomen aan de positie van bestaande zelfstandigen die soms geconfronteerd worden met problemen om zich tegen arbeidsongeschiktheid te verzekeren.

#### *Planning*

Hiermee komt het kabinet tegemoet aan de toezegging dat Uw Kamer voor 1 juni zal worden geïnformeerd.

#### *b. het bevorderen van ondernemerschap via de fiscaliteit*

Tijdens het Algemeen Overleg is door een aantal fracties vragen gesteld over het fiscaal bevorderen van ondernemerschap, waaronder via versoe-

peling van het urencriterium, door bijvoorbeeld het introduceren van een glijdende schaal. Tijdens het Algemeen Overleg heeft de staatssecretaris van Financiën aangegeven dat het kabinet op dit moment uitwerking geeft aan een brede notitie over het bevorderen van ondernemerschap via de fiscaliteit. Hierbij lichten wij graag toe wat de stand van zaken is.

#### *Richting van uitwerking*

In pijler II van het Coalitieakkoord en het beleidsprogramma is vastgelegd dat het starten van een eigen onderneming ook naast de dienstbetrekking – mede fiscaal – zal worden gestimuleerd. Het kabinet heeft aanvullende middelen, inclusief de levensloop, uitgetrokken voor de lastenverlichting ter bevordering van het ondernemerschap.

Tijdens de participatietop d.d. juni 2007 heeft het kabinet een brede notitie toegezegd over het bevorderen van ondernemerschap via de fiscaliteit. In deze notitie komen drie thema's aan de orde: de startende ondernemer, de doorgroeiende ondernemer en de vermindering van administratieve lasten en de vereenvoudiging van fiscale regelgeving.

Voor de bevordering van de startende ondernemers zal onder andere aandacht worden besteed aan de toepassing van het urencriterium bij ondernemers die een onderneming starten naast een baan (hybride ondernemers) en ondernemers die slechts een deel van hun tijd aan de startende onderneming besteden (deeltijdondernemers). Daarbij zal ook het voorstel om het urencriterium te vervangen door een glijdende schaal worden behandeld. Een mogelijke maatregel die hierbij ook behandeld zal worden is bijvoorbeeld het afschaffen van het urencriterium voor de MKB-winstvrijstelling. Dit zal ertoe leiden dat deeltijd en hybride ondernemers ook gebruik kunnen maken van de MKB-winstvrijstelling.

Ten aanzien van de doorgroeiende ondernemer wordt bezien of via fiscale maatregelen de doorgroei van ondernemingen kan worden bevorderd. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan maatregelen die het aannemen van personeel stimuleren. Ook het verminderen van de administratieve lasten en de vereenvoudiging van fiscale regelgeving kan een stimulans zijn die zelfstandig ondernemerschap bevordert.

#### *Planning*

De notitie zal in het voorjaar met de sociale partners worden besproken en vervolgens aan uw Kamer worden toegezonden. Voor zover de resultaten van het overleg leiden tot concrete fiscale maatregelen zullen die worden uitgewerkt in het Belastingplan 2009.

#### *c. het verbreden van de levensloopregeling*

Tijdens het Algemeen Overleg heeft een aantal fracties vragen gesteld over het verbreden van de levensloopregeling, waaronder de openstelling voor zelfstandige ondernemers. Hierbij lichten wij graag toe wat de stand van zaken is.

#### *Richting van uitwerking*

In het Coalitieakkoord is een aantal voornemens opgenomen ten aanzien van de levensloopregeling, waaronder gebruik van de door werknemers opgebouwde levensloopvoorziening voor de start van een onderneming en deelname van zelfstandigen aan de regeling.

Zoals vermeld in onder andere de begroting van SZW voor 2008 zal het kabinet over aanpassingen in de regeling besluiten op grond van een verdere verkenning van verschillende uitwerkingsmogelijkheden. Bij die besluitvorming zullen, naast de mate waarin voornemens uit het CA

kunnen worden gerealiseerd, ook de effecten van de regeling op de arbeidsparticipatie worden meegewogen.

#### *Planning*

U wordt door de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën binnenkort nader geïnformeerd over het tijdstip waarop u de voorstellen over de aanpassing van de levensloopregeling ontvangt. Daarbij geldt wel dat het kabinet voornemens is tot verlenging van het ouderschapsverlof per 1 januari 2009

#### *d. het verminderen van de regeldruk voor zzp'ers en doorgroeiërs*

Tijdens het Algemeen Overleg zijn door een aantal fracties vragen gesteld over het verminderen van de regeldruk voor zzp'ers en doorgroeiërs. Tijdens het Algemeen Overleg heeft de staatssecretaris van Economische Zaken aangegeven dat het kabinet op dit moment in overleg met de organisaties van zelfstandigen uitwerking geeft aan een regeldrukagenda voor zzp'ers. Daarnaast beziet dit kabinet de mogelijkheden om een verlicht regime te introduceren om de stap van het ondernemerschap naar het werkgeverschap te vereenvoudigen. Hierbij lichten wij graag toe wat de stand van zaken is.

#### *Richting van uitwerking*

##### *I – Verminderen van de regeldruk voor zzp'ers*

Minder en betere regels zorgen ervoor dat ondernemen aantrekkelijker wordt. Dit geldt voor alle ondernemers, met en zonder personeel. De afgelopen jaren is sterk ingezet op het verminderen van regeldruk. Dit kabinet zet deze lijn door. In het Programma «Regeldruk Bedrijven» zetten we ons actief in voor het verminderen van regeldruk op gebieden waar ondernemers de grootste problemen ervaren, bijvoorbeeld ten aanzien van auteursrechten, de bevoorrading van binnensteden (de venstertijden), de belastingaangifte en de invoering van de *lex silencio*.

Onderzoek toont aan dat vooral bedrijven met minder dan 10 werknemers profiteren van de totale regeldrukreductie. Een voorbeeld hiervan is de verlichting van het aanvragen van KvK- en BTW-nummers. Dit kost startende ondernemers nog te veel tijd. Daarom werken KvK en Belastingdienst aan het opzetten van één loket. Een groot deel van de startende ondernemers kan daar het KvK- en BTW-nummer direct in één keer meenemen. De pilot in drie kamergebieden is succesvol verlopen. Dit wordt nu per 1 april landelijk uitgerold. Maar het kan altijd beter. Daarom zijn de verschillende organisaties voor de zelfstandigen zonder personeel, onder andere de FNV Zelfstandigen, het Platform Zelfstandige Ondernemers en de Vereniging ZZP, uitgenodigd om een top-10 op te stellen van regelgeving waar hun achterbannen zich het meest aan ergeren. Wij zullen dan met hen bekijken of en hoe we die knelpunten het beste kunnen aanpakken.

#### *Planning*

In de voortgangsrapportage «Regeldruk Bedrijven» die we uw Kamer in mei doen toekomen, zullen we u informeren over het concrete pakket aan regelreductiemaatregelen voor zzp'ers.

#### *Richting van uitwerking*

##### *II – Verminderen van de regeldruk voor doorgroeiërs*

Ondanks de forse toename van het aantal zelfstandigen groeien nog weinig ondernemers door. Natuurlijk hebben niet alle ondernemers de ambitie om te groeien. Veel ondernemers willen zelf controle houden of hebben niet voldoende werk om uit te breiden. Sommige beroepen lenen

zich hier simpelweg ook niet voor, denk bijvoorbeeld aan de freelance journalisten.

Maar ondernemers die wel het potentieel en de wens hebben om door te groeien, moeten dit ook kunnen realiseren. Financiële risico's bij ontslag, ziekte, hoge indirecte arbeidskosten, administratieve lasten en hoge lonen kunnen daarbij een rol spelen. Bij kleine werkgevers spelen deze overwegingen zwaarder omdat kleine ondernemingen een geringe draagkracht of minder schaalvoordelen hebben dan grote ondernemingen.

Wet- en regelgeving is een belemmering die ondernemers ondervinden als zij willen uitbreiden. Maar liefst 21% van de ondernemers die wilden uitbreiden heeft wet- en regelgeving als knelpunt ervaren bij het uitbreiden (EIM). Dit alles kan een belemmering vormen voor de (initiële) groei van ondernemingen. Wél blijkt dat zelfstandige ondernemers de indirecte arbeidskosten voor personeel veel hoger inschatten dan de werkelijke kosten. Het kan dus zo zijn dat ondernemers geen werknemers aannemen omdat ze een verkeerde perceptie hebben van de kosten van werknemers. Niettemin zijn er mogelijke aangrijpingspunten voor de overheid om doorgroei te bevorderen door vereenvoudiging van wet- en regelgeving. Deze kunnen liggen in:

- regels die administratieve lasten bij werkgevers neerleggen;
- regels die financiële risico's bij de werkgever neerleggen;
- regels die uitvoerende taken bij de werkgever neerleggen.

#### *Planning*

Na de zomer zal het kabinet uw Kamer informeren over de bevindingen en de mogelijkheden die wij zien om het aannemen van het eerste personeel en de doorgroei van ondernemers te bevorderen.

#### *e. onderzoek naar de motieven van zelfstandig ondernemerschap*

Tijdens het Algemeen Overleg is door een aantal fracties hun zorg uitgesproken over het bestaan van schijnzelfstandigheid of noodgedwongen zelfstandigheid. Tijdens het Algemeen Overleg hebben de staatssecretarissen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën aangegeven dat ook het kabinet van mening is dat ondernemers en overheid gebaat zijn bij duidelijkheid over het verkrijgen en behouden van de status van zelfstandig ondernemer. Naast de uitvoering van de Motie Blok c.s. (zie hierna) onderzoekt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de motieven om zelfstandig ondernemer te worden. Hierbij lichten wij graag toe wat de stand van zaken is.

#### *Richting van uitwerking*

De forse groei van het aantal zelfstandigen in de afgelopen jaren is niet onopgemerkt gebleven. En dat kan in de toekomst ook gevolgen hebben voor de inrichting van onze verzorgingsstaat. Zo zou het draagvlak voor de verzorgingsstaat kunnen verminderen indien alle goede risico's onder werknemers zich aan de solidariteit onttrekken door de stap naar het ondernemerschap zetten. Dat betekent vanzelfsprekend niet dat dit kabinet de stap naar het ondernemerschap moet ontmoedigen. Maar dat betekent wel dat we moeten bezien of de verzorgingsstaat toekomstbestendig is in het licht van een samenleving die steeds ondernemender wordt.

Bij het vormgeven van beleid ten aanzien van ondernemerschap wordt steeds een afweging gemaakt vanuit verschillende perspectieven: de wens om ondernemerschap te bevorderen, de eigen verantwoordelijkheid die van zelfstandigen mag worden verwacht en de motieven om te kiezen voor zelfstandig ondernemerschap. Dit kabinet onderzoekt momenteel de motieven om zelfstandig ondernemer te worden. Het onderzoek is erop

gericht om alle zelfstandigen met en zonder VAR-verklaring in beeld te brengen. We willen zicht krijgen op de beweegredenen van bedrijven om zzp'ers in te schakelen en ook waarom personen kiezen voor zzp-schap. Het onderzoek zal voor de zomer worden afgerond.

#### *Planning*

Het onderzoek naar de motieven van zelfstandig ondernemerschap zal vóór de zomer worden afgerond en vervolgens aan uw Kamer worden toegezonden.

#### Samenvatting

Met deze brief hebben we u meer inzicht willen geven in de richting van de uitwerking en de planning in tijd van de belangrijke trajecten voor het zelfstandig ondernemerschap, zoals rond arbeidsongeschiktheid, fiscaliteit (waaronder het urencriterium), de levensloopregeling en de aanpak van de regeldruk van zelfstandige ondernemers. Naast deze trajecten is er nog een aantal onderzoeken aan uw Kamer toegezegd, waaronder het onderzoek naar de motieven van ondernemerschap en heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in relatie tot de pensioenopbouw van zelfstandigen toegezegd uiterlijk medio 2008 uw Kamer een notitie toe te sturen over de solidariteit in pensioenregelingen. Verder is op 17 april aanstaande een overleg met uw Kamer ingepland naar aanleiding van de evaluatie van de VAR. Tot slot is 27 februari jl. het wetsvoorstel ingediend voor de zwangerschapsregeling voor vrouwelijke zelfstandigen en de verruiming van de aanmeldtermijn voor de vrijwillige voortzetting publieke ZW- of WIA-verzekering van 4 naar 13 weken. De beoogde datum inwerkingtreding van het wetsvoorstel is 1 juli 2008.

## **2. Motie-Blok c.s.**

Tijdens het algemeen overleg van 12 maart jl. met uw Kamer over zelfstandig ondernemerschap hebben verschillende fracties geïnformeerd naar de uitvoering van de motie Blok c.s.<sup>1</sup> Het kabinet is van mening dat ondernemers en overheid gebaat zijn bij duidelijkheid over het verkrijgen en behouden van de status van zelfstandig ondernemer. Een pasklare oplossing ligt helaas niet zomaar voorhanden, maar wij onderzoeken momenteel de oplossingsrichtingen die duidelijkheid kunnen scheppen in deze problematiek. In deze brief willen wij u daarom tevens informeren over de voortgang van de uitvoering van deze motie.

#### *Begrippenkader: zzp'er en ondernemer*

Om de onzekerheden te verminderen die zzp'ers en hun opdrachtgevers ondervinden, is in de motie Blok c.s. verzocht om een wettelijke afbakening van het begrip zzp'er te creëren waarbij de verschillende ondernemersbegrippen gelijk getrokken worden.

Het kabinet neemt de uitvoering van deze motie ter hand. Als eerste stap is de toepassing van de huidige inkomensbegrippen op de zzp'er geïnventariseerd (zie bijlage I). De zelfstandige zonder personeel (de zzp'er) is een veel gebruikt begrip aan het worden, dat echter niet in regelgeving voorkomt, of als het wordt gebruikt, niet nader is omschreven. Ook bestaat er onduidelijkheid hoe dit begrip zich verhoudt tot de verschillende vormen van arbeidsrelaties die in de diverse civiele, sociale en fiscale wetten en regelingen worden onderscheiden en die elk hun eigen gevolgen hebben. Zo wordt voor de inkomstenbelasting bijvoorbeeld een onderscheid gemaakt naar de verschillende inkomensbegrippen, zoals loon uit dienstbetrekking, winst uit onderneming of resultaat uit overige werkzaamheden. Iemand die in het spraakgebruik als zelfstandige zonder personeel wordt aangeduid, hoeft nog geen ondernemer voor de inkomstenbelasting te zijn. Voor de sociale zekerheidswetgeving speelt een vergelijkbare

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 200 XV, nr. 63.

problematiek. De onduidelijkheid wordt versterkt, doordat de zzp'er zich op de grens tussen werknemerschap en ondernemerschap beweegt. Enerzijds zijn er mensen die menen zelfstandige te zijn en als ondernemer aangeduid willen worden, maar die erkenning niet krijgen. Anderzijds doet zich het verschijnsel voor dat druk op werknemers wordt uitgeoefend om zich voortaan als ondernemer te laten inhuren.

De volgende stap is om te kijken op welke wijze meer helderheid kan worden gegeven over het begrip zzp'er en welke mogelijkheden er zijn de ondernemersbegrippen eenduidiger te maken. Hier wordt op dit moment aan gewerkt. De beste manier om die helderheid te creëren lijkt de introductie van een nieuw, eenduidig begrip. Dit is echter meteen de meest moeilijke oplossingsrichting. Als mogelijke andere oplossingsrichting denken wij aan mogelijkheden om helderheid te creëren door stroomlijning van de huidige begripsbepalingen waardoor de toepassing van die begrippen op de zzp'er eenvoudiger wordt. Uit de bijlage blijkt voor de ondernemersbegrippen in de omzetbelasting en de inkomstenbelasting dat dit geen eenvoudige opgave is om dat om te smeden tot één definitie. In de loop der tijd is er een veelheid aan begrippen ontstaan in verschillende regelgeving die samenhangen met arbeidsrelaties. Het onderzoek wordt daarom niet alleen beperkt tot ondernemersbegrippen, er worden ook andere arbeidsrelaties bezien. De verschillen in de (fiscale) ondernemersbegrippen zijn ontstaan door de verschillende doeleinden van de desbetreffende wetten. Uniformering van de definities kan dus ingrijpende gevolgen hebben voor de reikwijdte van de regelingen die in de diverse wetten zijn opgenomen. Dit betreft met name de reikwijdte van de verschillende sociale zekerheidsregelingen en de fiscale ondernemersfaciliteiten. Bij een uniforme definitie zullen ondernemers die nu wel als zodanig kwalificeren dat mogelijk niet meer doen en omgekeerd. De verdelingseffecten die dit tot gevolg hebben, zullen worden onderzocht. Ook de budgettaire consequenties zullen in kaart worden gebracht. Het specifiek in beeld brengen van de problematiek en het onderzoek naar de mogelijkheden om de gevolgen van oplossingsrichtingen op te vangen, vergt de nodige tijd. Immers de gewenste vereenvoudiging moet als het kan ook aansluiten bij de maatschappelijke ontwikkelingen op langere termijn. Daarnaast bestaat er een verband met het onderzoek dat toegezegd is naar de motieven van zelfstandig ondernemerschap. In dat verband stellen wij ons voor om direct na de zomer in een voortgangsbrief aan uw Kamer een precieze duiding van de problematiek in de volle breedte te geven. Eind dit jaar zullen vervolgens de oplossingsrichtingen die denkbaar zijn aan uw Kamer worden voorgelegd.

#### *Glijdende schaal urencriterium*

De motie-Blok c.s. behelst ook een verzoek om een glijdende schaal te introduceren ter vervanging van het urencriterium van 1225 uur dat nu voor ondernemers geldt om toegang te krijgen tot verschillende fiscale ondernemersfaciliteiten en de MKB-winstvrijstelling. De gedachte hierachter is dat ook hybride- en deeltijdondernemers hierdoor de fiscale ondernemersfaciliteiten en de MKB-winstvrijstelling kunnen gaan genieten. Wij komen in de volgende paragraaf op dit aspect terug. Eerder in deze brief zijn we reeds ingegaan op het bevorderen van ondernemerschap via de fiscaliteit.

### **3. Schriftelijke beantwoording vragen eerste termijn**

Tijdens het algemeen overleg van 12 maart jl. met uw Kamer over zelfstandig ondernemerschap heeft u aangegeven dat een aantal van de door u gestelde vragen in de eerste termijn niet is behandeld. Vanwege het niet houden van de tweede termijn hebben we u toegezegd om in deze brief deze vragen schriftelijk te beantwoorden. In deze paragraaf komen we

terug op een tweetal vragen, namelijk de mogelijkheid voor een meerjarige VAR en het stellen van kwantitatieve doelstellingen voor meer zelfstandig ondernemerschap

*a. een stilzwijgende verlenging van de VAR*

Tijdens het Algemeen Overleg zijn door een aantal fracties, waaronder de PvdA, vragen gesteld over de mogelijkheden om de administratieve lasten van de VAR-aanvraag te verlagen, bijvoorbeeld door ondernemers niet jaarlijks de VAR te laten aanvragen.

*Antwoord*

Zelfstandigen ervaren de jaarlijkse aanvraag van een VAR als een administratieve last, zeker als de omstandigheden waaronder zij hun arbeid verrichten niet zijn gewijzigd. Dit geldt voor de meeste ondernemers die jaar in jaar uit dezelfde werkzaamheden verrichten. Toch moeten zij elk jaar een nieuwe VAR aanvragen. Dit betekent elk jaar het formulier downloaden of opvragen, invullen en opsturen. Hoewel deze aanvraag bij ongewijzigde omstandigheden eenvoudig is, betekent dit dat elk jaar administratieve lasten ontstaan.

In het kader van het verlagen van de regeldruk kan worden gedacht aan een verlenging van de geldingsduur van de VAR tot twee jaar. Ook kan worden gedacht aan een stilzwijgende verlenging van de VAR, waarbij iedereen die bijvoorbeeld twee jaar achtereenvolgend een VAR heeft aangevraagd en gekregen automatisch een VAR-beschikking krijgt toegestuurd. Als er niets is gewijzigd hoeft de ondernemer dus niets te doen. Als de werkzaamheden zijn gewijzigd, of de ondernemer verwacht dat de werkzaamheden het komende jaar zullen wijzigen, moet hij dat aangeven. In dat geval krijgt de ondernemer niet automatisch een VAR toegestuurd. De ondernemer kan dan uiteraard wel een VAR aanvragen voor de nieuwe, gewijzigde, activiteiten.

Beide mogelijkheden (een langere geldingsduur van de VAR of een stilzwijgende verlenging van de VAR) verlichten de administratieve lasten voor de ondernemer, maar vergroten het risico van een inhoudelijk onjuiste wetstoepassing.

Dit onderwerp zal aan de orde komen in het algemeen overleg op 17 april aanstaande naar aanleiding van de evaluatie van de VAR.

*b. meer kwantitatieve doelstellingen*

Tijdens het Algemeen Overleg is door de fractie van GroenLinks gevraagd waarom dit kabinet niet heeft gekozen voor duidelijke kwantitatieve doelstelling voor het bevorderen van ondernemerschap, zoals de verdubbeling van het aantal startende kleine ondernemers van 100 000 in 2007 naar 200 000 in 2011.

*Antwoord*

Het kabinet hecht belang aan ondernemerschap als interessant carrièreperspectief. Maar niet iedereen hoeft ondernemer te worden.

Ondernemerschap moet een eigen, positieve keuze zijn. Dit betekent dat wij als kabinet ervoor moeten zorgen dat die keuze gemaakt kan worden. Het kan natuurlijk niet zo zijn dat mensen geen ondernemer worden, omdat allerlei regels die beslissing negatief beïnvloeden. Maar we kunnen niet bepalen wie en hoeveel mensen ondernemer moeten worden. Dat is en blijft een eigen keuze. Dit kabinet voelt dan ook niet veel voor een doelstelling als de verdubbeling van het aantal starters, hoe sympathiek dan ook.

Op dit moment maken veel mensen de stap naar ondernemerschap, het aantal is zelfs historisch hoog, maar zij komen daarbij diverse belemmeringen tegen. Deze belemmeringen willen we zoveel mogelijk weghalen.

De inspanningen van dit kabinet, zoals verwoord in de kabinetsbrief over zelfstandig ondernemerschap, zijn dan ook daarop gericht.

Hetzelfde geldt voor het percentage vrouwelijke ondernemers. Zij profiteren mee in het wegnemen van belemmeringen voor ondernemerschap. En door hybride en deeltijdondernemerschap beter te faciliteren, via microfinanciering en de zwangerschapsregeling, zal het voor veel vrouwen aantrekkelijker worden om de positieve keuze voor ondernemerschap te maken.

De staatssecretaris van Economische Zaken,  
F. Heemskerk

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. Aboutaleb

De staatssecretaris van Financiën,  
J. C. de Jager

## 1. Zelfstandige zonder personeel en ondernemersbegrippen

De leden Blok c.s. hebben in hun motie<sup>1</sup> de regering verzocht een heldere wettelijke afbakening van het begrip zzp'er te creëren, waarbij de verschillende ondernemersbegrippen die nu in het kader van bijvoorbeeld de inkomstenbelasting, de btw en het basisbedrijvenregister worden gehanteerd, gelijk getrokken worden.

Wettelijk gezien vormen zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) geen afzonderlijke categorie. In de dagelijkse praktijk zijn er natuurlijk wel mensen die voor zichzelf werken en geen personeel hebben. Zij komen in aanraking met regelgeving waarin zij worden gekwalificeerd volgens de verschillende begrippen die daarin worden gehanteerd. Voorbeelden van die begrippen zijn ondernemer, onderneming, zelfstandige en werknemer. Bovendien bestaan er verschillen tussen de begrippen in de diverse wetten. Daardoor kan de behandeling voor de inkomstenbelasting en de behandeling voor bijvoorbeeld de omzetbelasting, sociale verzekeringen of de Kamer van Koophandel uiteen lopen. Deze verschillen kunnen leiden tot onzekerheid en administratieve lasten. De gedachte achter deze motie is dan ook het beperken van die onzekerheid en administratieve rompslomp.

In het hierna volgende wordt ingegaan op het doel en de context van de verschillende ondernemersbegrippen. Ook wordt onderzocht hoe deze begrippen zich tot elkaar verhouden. Gelet op de gedachte achter de motie wordt uitgegaan van een sociaal-economisch ondernemersbegrip. Dit betekent dat alleen gekeken wordt naar de fiscale en socialezekerheids-wetten en de Handelsregisterwet.

## 2. VAR

De grijze gebieden tussen de verschillende fiscale arbeidsrelaties (ondernemer, werknemer, resultaatgenieter en directeur-groootaandeelhouder) maakt het soms lastig om een arbeidsrelatie van een zzp'er te duiden. Om vooraf duidelijkheid te krijgen is in 2001 de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) in de belastingwetgeving opgenomen. Het is een oordeel vooraf van de Belastingdienst over de fiscale status van de inkomsten uit een arbeidsrelatie. Dit is zowel voor de opdrachtgever/werkgever als voor de ondernemer/werknemer van belang. De VAR geeft geen zekerheid over hoe de inkomsten uiteindelijk bij de opdrachtnemer met inkomstenbelasting wordt belast. De inkomsten uit een arbeidsrelatie kennen vier verschijningsvormen.

1. Winst uit onderneming (VAR-WUO)
2. Inkomen uit werkzaamheden die worden verricht voor een vennootschap waarvan de persoon directeur-groootaandeelhouder is (VAR-DGA)
3. Loon uit een dienstbetrekking (VAR-Loon)
4. Resultaat uit overige werkzaamheden (VAR-ROW)

Een VAR geeft aan of de opdrachtgever loonbelasting, premies volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet moet inhouden en afdragen. Bij een VAR-WUO of VAR-DGA heeft de opdrachtgever de zekerheid dat hij dat niet hoeft te doen. Bij een VAR-Loon en VAR-ROW is dat niet op voorhand zeker. De opdrachtgever zelf dient te beoordelen of er sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking. Is dit het geval, dan is inhouding en afdracht van loonbelasting en premies aan de orde.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2007/08, nr. 31 200 XV, nr. 63.

Het verkrijgen van een VAR gebeurt door middel van een aanvraagformulier van de Belastingdienst. Hiermee krijgt de Belastingdienst een beeld van de aard van werkzaamheden en de voorwaarden waaronder de werkzaamheden worden verricht. De VAR is dus een feitelijke beoordeling.

#### **Enkele vragen uit het aanvraagformulier VAR**

- Hoeveel uur denkt u aan deze werkzaamheden te besteden in het jaar waarvoor u de verklaring aanvraagt?
- Hoeveel opdrachtgevers verwacht u voor deze werkzaamheden in het jaar waarvoor u de verklaring aanvraagt?
- Kunt u deze werkzaamheden zonder toestemming van een opdrachtgever door iemand anders laten uitvoeren?
- Bent u verplicht aanwijzingen van uw opdrachtgever(s) op te volgen ten aanzien van de uitvoering van uw opdrachten?
- Verstuurt u facturen voor de werkzaamheden waarvoor u deze verklaring aanvraagt?
- Maakt u reclame voor deze werkzaamheden?

### **3. Inkomstenbelasting**

#### *3.1 Ondernemer*

Om als ondernemer aangemerkt te kunnen worden, moet sprake zijn van een onderneming. Het begrip onderneming is niet nader omschreven in de Wet inkomstenbelasting 2001. Wel wordt bepaald dat onder onderneming ook verstaan wordt het zelfstandig uitgeoefende beroep. Het begrip onderneming is wel in de jurisprudentie ingevuld. Een onderneming kan op basis van de jurisprudentie omschreven worden als een duurzame organisatie die erop gericht is met behulp van arbeid en kapitaal deel te nemen aan het maatschappelijke verkeer met het oogmerk om winst te behalen. De keuze om bij de belastingherziening 2001 het begrip onderneming niet te definiëren en de invulling over te laten aan de jurisprudentie is een voortzetting van de lijn uit de Wet op de inkomstenbelasting 1964<sup>1</sup>. Het voordeel is dat flexibel omgegaan kan worden met het begrip onderneming. Zo kan er rekening gehouden worden met specifieke en concrete omstandigheden. Een nadere wettelijke invulling van het begrip onderneming kan dat belemmeren.

Winst uit onderneming kan men in verschillende kwaliteiten genieten. Als ondernemer, maar ook als medegerechtigde (bijvoorbeeld als commandite in een commanditaire vennootschap). Een VAR-WUO wordt alleen afgegeven aan de ondernemer. In de Wet op de inkomstenbelasting 2001 wordt onder ondernemer verstaan de belastingplichtige voor rekening van wie een onderneming wordt gedreven en die rechtstreeks wordt verbonden voor verbintenissen betreffende die onderneming. Onder ondernemer wordt ook verstaan de beoefenaar van een zelfstandig beroep. Het vereiste van rechtstreekse verbondenheid voor verbintenissen betreffende de onderneming laat zien dat ondernemerschap meer betekent dan het ter beschikking stellen van kapitaal aan een onderneming. Vereist is dat de belastingplichtige tegenover zakelijke crediteuren aansprakelijk is voor de schulden van de onderneming.

#### **Ondernemer of niet?**

Jan en Wilma hebben samen met hun zoon Bert en dochter Irma een agrarisch bedrijf. Zij drijven het landbouwbedrijf in de vorm van een vennootschap onder firma (vof). Jan en Wilma willen het wat rustiger aan doen. Ze hebben daarom besloten de vof om te zetten in een commanditaire vennootschap. Jan en Wilma worden commanditair vennoot. Vanaf dat moment zijn Jan en Wilma geen ondernemer meer. Zij blijven weliswaar hoofdelijk verbonden voor de verbintenissen uit de vof-periode, maar zijn niet langer verbonden voor verbintenissen die daarna ontstaan. Hun zoon en dochter blijven wel ondernemer.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1998/99, 27 727, nr. 3, blz. 93.

### *Ondernemer en dan...*

Een ondernemer in de inkomstenbelasting wordt voor zijn winst progressief belast in box 1. Daarnaast komt hij in aanmerking voor een aantal faciliteiten als voldaan is aan het urencriterium. Zo kan de ondernemer recht hebben op de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling. Als een ondernemer een VAR-WUO heeft, hoeft de opdrachtgever geen loonbelasting, premies volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet in te houden.

### *3.2 Directeur-groootaandeelhouder*

In de inkomstenbelasting komt het begrip directeur-groootaandeelhouder niet voor. Wel komt het begrip aanmerkelijk belanghouder voor. Een DGA heeft altijd een aanmerkelijk belang. Van een aanmerkelijk belang is sprake als een persoon alleen of samen met zijn partner:

- 5% of meer van de aandelen van een vennootschap bezit
- rechten heeft om 5% of meer aandelen te kopen
- winstbewijzen heeft die recht geven op 5% of meer van de jaarwinst of 5% of meer van de liquidatie-uitkering
- recht heeft om 5% of meer van de stemmen uit te brengen in de algemene vergadering van aandeelhouders

#### **Aanmerkelijk belang**

Jaap en Linda zijn getrouwd in gemeenschap van goederen. Jaap heeft 3% van de aandelen van Jansen BV. Linda heeft 2% van de aandelen. Zowel Jaap als Linda heeft een aanmerkelijk belang omdat zij samen 5% van de aandelen in Jansen BV bezitten.

Een DGA is geen ondernemer in de zin van de inkomstenbelasting. Hij drijft de onderneming namelijk niet voor eigen rekening. Ook is hij niet verbonden voor verbintenissen van de onderneming, dat is namelijk zijn vennootschap.

Het begrip DGA komt wel voor in regelgeving over sociale zekerheid. De DGA is de statutair bestuurder die zo veel aandelen heeft dat hij niet tegen zijn wil kan worden geschorst of ontslagen. Hij wordt daarom niet gezien als werknemer. De DGA is dus uitgesloten van de werknemersverzekeringen.

### *Directeur-groootaandeelhouder en dan...*

Een DGA wordt voor zijn inkomsten uit aanmerkelijk belang belast tegen 25% in box 2 van de inkomstenbelasting. Inkomsten uit aanmerkelijk belang zijn bijvoorbeeld dividend en verkoopopbrengst van de aandelen van het aanmerkelijke belang.

Een DGA voldoet niet aan het ondernemersbegrip. Een DGA heeft dus geen recht op ondernemersfaciliteiten zoals de zelfstandigenaftrek. Verder moet een DGA een «gebruikelijk loon» opnemen. Dit voorkomt dat de DGA de premie volksverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet kan omzeilen en de verschuldigde inkomstenbelasting kan drukken. Dit zou hij anders kunnen doen door zichzelf geen loon toe te kennen, maar zich eens in de zoveel jaren dividend uit te keren. Bovendien zou de DGA in die andere jaren dan oneigenlijk gebruik kunnen maken van inkomensafhankelijke regelingen die niet tevens vermogensafhankelijk zijn. De gebruikelijkloonregeling sluit overigens aan bij de fiscale systematiek dat de DGA op zakelijke basis met «zijn» vennootschap moet handelen.

Tot slot hoeft een opdrachtgever geen loonbelasting, premie volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet in te houden als sprake is van een VAR-DGA bij de opdrachtnemer.

### 3.3 Werknemer

Werknemers genieten loon. Voor het begrip loon wordt aangesloten bij de Wet op de loonbelasting 1964. Loon is al hetgeen uit een dienstbetrekking of een vroegere dienstbetrekking wordt genoten. Voor de loonbelasting is een werknemer in het algemeen de natuurlijke persoon die tot een inhoudingsplichtige in privaatrechtelijke of in publiekrechtelijke dienstbetrekking staat of van een inhoudingsplichtige loon geniet uit een vroegere privaatrechtelijke of publiekrechtelijke dienstbetrekking van hemzelf of van een ander. Of sprake is van een dienstbetrekking hangt af van de feiten en de omstandigheden. Vaak wordt gekeken naar de elementen van een civielrechtelijke arbeidsovereenkomst. Deze elementen zijn:

- De verplichting van de werknemer persoonlijk arbeid te verrichten,
- De verplichting van de werkgever loon te betalen,
- De gezagsverhouding tussen werkgever en werknemer.

#### *Werknemer en dan...*

Loon wordt progressief belast in box 1 in de inkomstenbelasting. De faciliteiten in de loonbelasting, zoals belastingvrije pensioenopbouw, zijn van toepassing. Werkelijk gemaakte kosten zijn echter niet van loon aftrekbaar.

### 3.4 Resultaatgenieter

Als de inkomsten uit de arbeidsrelatie niet aan te merken zijn als loon of winst, is sprake van resultaat uit overige werkzaamheden. De hoogte van het resultaat wordt vastgesteld op grond van de winstregels in de inkomstenbelasting. De resultaatgenieter geniet echter geen winstinkomen en is ook geen ondernemer. Hij heeft dan ook geen recht op de faciliteiten in de winstsfeer en de ondernemersfaciliteiten.

#### **Resultaat uit overige werkzaamheden**

Overdag werkt Eva als belastingadviseur. Enkele keren per jaar schrijft ze over uitspraken van de belastingrechter voor de uitgever van een fiscaal vakblad. Eva drijft geen onderneming. De werkzaamheden zijn namelijk niet duurzaam. Zij is dus geen ondernemer. Ook is ze niet in loondienst want er is geen gezagsverhouding tussen haar en de uitgever.

#### *Resultaatgenieter en dan...*

Resultaat uit overige werkzaamheden wordt progressief belast in box 1 in de inkomstenbelasting.

### 3.5 Samenvatting

Zzp'ers hebben met verschillende begrippen in de inkomstenbelasting te maken. De meeste begrippen hebben als doel het afbakenen van het soort inkomsten. Een ondernemer geniet winst uit onderneming. Een werknemer geniet loon. Een directeur-grotaandeelhouder geniet eveneens loon en bovendien inkomsten uit aanmerkelijk belang. Een resultaatgenieter geniet resultaat uit overige werkzaamheden. Onderstaand schema laat een korte samenvatting zien.

Wetgeving	Onderneming	Ondernemer	Doel
Inkomstenbelasting	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Een duurzame organisatie die erop gericht is met behulp van arbeid en kapitaal deel te nemen aan het maatschappelijke verkeer met het oogmerk om winst te behalen</li> <li>- Het zelfstandig uitgeoefende beroep</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De belastingplichtige voor rekening van wie een onderneming wordt gedreven en die rechtstreeks wordt verbonden voor verbintenissen betreffende die onderneming.</li> <li>- De beoefenaar van een zelfstandig beroep</li> </ul>	<p><i>Onderneming:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Afbakening winst uit onderneming t.o.v. resultaat uit overige werkzaamheden, loon, inkomen uit aanmerkelijk belang en inkomen uit sparen en beleggen</li> </ul> <p><i>Ondernemer:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaststellen recht op bepaalde faciliteiten</li> </ul>

#### 4. Omzetbelasting

Wanneer moet een zzp'er omzetbelasting in rekening brengen? Met andere woorden: wanneer kan een zzp'er worden aangemerkt als ondernemer voor de omzetbelasting? Voor het antwoord op deze vraag wordt niet gekeken naar de status van de zzp'er voor de inkomstenbelasting. Voor de omzetbelasting geldt een ander ondernemersbegrip. Het kan dus voorkomen dat een zzp'er voor de inkomstenbelasting geen ondernemer is, maar wel voor de omzetbelasting.

Volgens de Wet op de omzetbelasting 1968 is een ondernemer ieder die een bedrijf zelfstandig uitoefent. Onder bedrijf wordt ook verstaan beroep en exploitatie van een vermogensbestanddeel om er duurzaam opbrengst uit te verkrijgen.

Ieder kan dus ondernemer zijn. Dit betekent dat niet alleen natuurlijke personen en rechtspersonen ondernemer kunnen zijn, maar ook samenwerkingsverbanden zoals maatschappen en firma's. Verder is de zelfstandigheid van belang. Een werknemer die in loondienst is, kan dus geen ondernemer voor de omzetbelasting zijn. Tot slot moet er een bedrijf worden uitgeoefend. Het begrip bedrijf is niet nader omschreven in de Wet op de omzetbelasting 1968. Ook de btw-richtlijn bevat geen bedrijfsbegrip. Ook hier is het begrip bedrijf wel terug te vinden in de jurisprudentie. Onder bedrijf kan worden verstaan een organisatie van kapitaal en arbeid, welke erop gericht is om in een duurzaam streven door deelneming aan het maatschappelijk verkeer, maatschappelijke behoeften te bevredigen.

Het begrip bedrijf in de zin van de omzetbelasting is dus niet hetzelfde als het begrip onderneming voor de inkomstenbelasting. De begrippen kennen overeenkomsten zoals de organisatie van kapitaal en arbeid, maar kennen ook verschillen. Dat is niet voor niets. Een ondernemer in de omzetbelasting hoeft bijvoorbeeld geen winstoogmerk te hebben. Dat is ook logisch gezien het doel en de strekking van de omzetbelasting. De consument wordt belast. Daarbij is het niet van belang of de ondernemer met zijn prestatie winst beoogde.

Of een zzp'er ondernemer is voor de omzetbelasting hangt dus van de feiten en omstandigheden af. Bij de beoordeling worden onder andere de volgende criteria gehanteerd:

- Worden er goederen en/of diensten geleverd?
- Wordt er een meer dan symbolische vergoeding voor gevraagd?
- Wordt deelgenomen aan het (normale) economische verkeer?
- Is er een organisatie van arbeid en kapitaal?
- Is er sprake van geregelde deelname aan het economische verkeer (duurzaamheid)?
- Is er sprake van meer dan één opdrachtgever/afnemer (zelfstandigheid)?

- Bestaat de vrijheid om de werkzaamheden naar eigen inzicht te verrichten?

#### *Ondernemer en dan...*

Als een zzp'er eenmaal als ondernemer voor de omzetbelasting aangemerkt kan worden heeft dat een aantal gevolgen. Allereerst moet de ondernemer omzetbelasting in rekening brengen en afdragen. Hiervoor gelden bepaalde factuurregels. Verder dient de ondernemer een administratie bij te houden. Voor kleine ondernemers geldt een uitzondering. Zij mogen de verschuldigde omzetbelasting met een bepaalde factor vermindern.

Kort samengevat hebben zzp'ers hebben bij de omzetbelasting met twee begrippen te maken. Dit zijn bedrijf en ondernemer. Onderstaand schema geeft een korte samenvatting.

Wetgeving	Bedrijf	Ondernemer	Doel
Omzetbelasting	Bedrijf: Een organisatie van kapitaal en arbeid, welke erop gericht is om in een duurzaam streven door deelneming aan het economische verkeer behoeften te bevredigen	Ieder die een bedrijf zelfstandig uitoefent. Onder bedrijf wordt ook verstaan beroep en exploitatie van een vermogensbestanddeel om er duurzaam opbrengst uit te verkrijgen.	Vaststellen belastingplicht voor de omzetbelasting. Belastingplicht betekent in beginsel recht op voorafrek. De mate van aftrek hangt af van de verhouding BTW-belaste/BTW-niet-belaste prestaties

## **5. Socialezekerheidswetten**

Naast inkomstenbelasting en omzetbelasting heeft een ondernemer ook te maken met de sociale zekerheid. De ondernemer, in sociale verzekerings termen de zelfstandige, is niet verzekerd voor de werknemersverzekeringen (ZW, Wet WIA en WW). Zelfstandigen dienen zich op de particuliere markt te verzekeren tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico. Zelfstandigen zonder personeel worden in de sociale verzekeringen niet anders behandeld dan zelfstandigen met personeel. De praktijk is soms lastiger. Bij zzp'ers die in hoofdzaak uitsluitend hun arbeid en expertise aan de opdrachtgever beschikbaar stellen, is het onderscheid met werknemers niet eenvoudig vast te stellen. Vanwege de rechtsonzekerheid die dat kan opleveren is de VAR in het leven geroepen. In paragraaf 2 is al ingegaan op de werking van de VAR. Als de zzp'er beschikt over een VAR-WUO of VAR-DGA en deze gebruikt wordt voor de arbeidsrelatie, dan is de opdrachtgever gevrijwaard van inhouding en afdracht van loonheffing en premies werknemersverzekeringen.

In de andere sociale zekerheidswetten komen de begrippen ondernemer en onderneming ook niet voor, wel het begrip zelfstandige. Daarbij wordt in het algemeen verwezen naar de ondernemer in de Wet inkomstenbelasting, soms aangevuld met extra voorwaarden, zoals een leeftijdsgrens. Onderstaand overzicht omschrijft het begrip zelfstandige voor de Wet werk en bijstand en de IOAZ.

Wetgeving	Zelfstandige
Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz)	De belanghebbende van 18 tot 65 jaar, die voor de voorziening in het bestaan is aangewezen op arbeid op arbeid in eigen bedrijf of eigen beroep hier te lande en die: <ul style="list-style-type: none"> <li>- voldoet aan de wettelijke vereisten daarvan;</li> <li>- voldoet aan het urencriterium, bedoeld in artikel 3.6 van de Wet inkomstenbelasting 2001 (1225 uren) en</li> <li>- alleen of samen met wie hij het bedrijf of zelfstandig beroep uitoefent de volledige zeggenschap in dat bedrijf of zelfstandig beroep heeft en de financiële risico's daarvan draagt. Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) Gewezen zelfstandige: De persoon die voor een voorziening in het bestaan was aangewezen op arbeid in het eigen bedrijf of beroep en die: <ul style="list-style-type: none"> <li>- de leeftijd van 65 jaar nog niet heeft bereikt en</li> <li>- na het bereiken van de leeftijd van 55 jaar het bedrijf of beroep heeft beëindigd.</li> </ul> </li> </ul>
Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ)	Gewezen zelfstandige: De persoon die voor een voorziening in het bestaan was aangewezen op arbeid in het eigen bedrijf of beroep en die: <ul style="list-style-type: none"> <li>- de leeftijd van 65 jaar nog niet heeft bereikt en</li> <li>- na het bereiken van de leeftijd van 55 jaar het bedrijf of beroep heeft beëindigd.</li> </ul>

## 6. Handelsregister

Per 1 juli 2008 treedt de Handelsregisterwet 2007 in werking. Het handelsregister wordt dan uitgebreid en verbeterd tot een nieuw integraal, digitaal basisregister voor ondernemingen en rechtspersonen. Het doel van het handelsregister wordt hiermee uitgebreid. Het huidige handelsregister heeft als doel het bevorderen van rechtszekerheid in het economisch verkeer en het verstrekken van gegevens van algemene, feitelijke aard over de samenstelling van ondernemingen. Het nieuwe handelsregister zal daarnaast gaan bijdragen aan de vervulling van publiekrechtelijke taken. Verder blijft het handelsregister in beheer van de Kamers van Koophandel.

De Handelsregisterwet bepaalt welke ondernemingen zich moeten inschrijven. In het kort komt dit neer op iedere onderneming, ongeacht aan wie deze toebehoort, die in Nederland een vestiging heeft of door een gevolmachtigde handelsagent wordt vertegenwoordigd.

### In het handelsregister worden de volgende ondernemingen ingeschreven:

- a. een onderneming die in Nederland is gevestigd en die toebehoort aan een naamloze vennootschap, een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, een vennootschap onder firma, een commanditaire vennootschap, een maatschap, een rederij, een coöperatie, een onderlinge waarborgmaatschappij, een vereniging, een stichting, een kerkgenootschap of een publiekrechtelijke rechtspersoon;
- b. een onderneming die in Nederland gevestigd is en die toebehoort aan een natuurlijke persoon;
- c. een onderneming die toebehoort aan een Europese naamloze vennootschap, een Europese coöperatieve vennootschap, een Europese commanditaire vennootschap of een Europees economisch samenwerkingsverband die volgens haar statuten haar zetel in Nederland heeft;
- d. een onderneming die toebehoort aan een buitenlandse rechtspersoon, die een hoofdvestiging in Nederland heeft, een nevenvestiging in Nederland heeft of in Nederland wordt vertegenwoordigd door een gevolmachtigde handelsagent;
- e. een onderneming die in Nederland is gevestigd en die toebehoort aan een ander dan genoemd in onderdeel a tot en met d.

De Handelsregisterwet bevat, in tegenstelling tot de Wet inkomstenbelasting 2001, geen ondernemersbegrip. Het begrip «ondernemer» wordt in deze wet in het geheel niet gehanteerd. Evenmin is er een ondernemingsbegrip. Wel geeft de wet aan dat bij algemene maatregel van bestuur nader kan worden bepaald wanneer sprake is van een onderneming. Over deze amvb, het Handelsregisterbesluit 200., is onlangs advies uitgebracht door de Raad van State; het nader rapport is in voorbereiding. Net als bij de inkomstenbelasting geldt ook hier dat een scherpomlijnde afbakening van het begrip onderneming haaks zou staan op de behoefte in de praktijk om rekening te kunnen houden met de grote verscheidenheid aan ondernemingen. De amvb wordt nog geoperationaliseerd in een beleidsregel, deze is dus bedoeld als handvat waarmee de kamers van koophandel in de praktijk de toetsing moeten uitvoeren of sprake is van een onderneming.

#### *Toetsingskader*

Bij de invulling van het begrip onderneming in de amvb is tot op zekere hoogte aansluiting gezocht bij de Wet op de omzetbelasting 1968. In het ontwerp-Handelsregisterbesluit 200. worden de elementen genoemd die cumulatief aanwezig moeten zijn, wil er sprake zijn van een dergelijke onderneming. Deze elementen zijn o.a. de inbreng van arbeid of middelen, zelfstandigheid, een zeker extern optreden en een oogmerk om economisch voordeel te halen (winstoogmerk). De precieze bewoording en invulling van dit begrip is onderwerp van het nader rapport en tot de bekendmaking daarvan niet openbaar.

Omdat uit de enkele aanwezigheid van deze elementen niet kan worden afgeleid of er sprake is van een onderneming, wordt in een beleidsregel een stappenschema geïntroduceerd waaruit dat wel kan worden afgeleid. De eerste relevante stap voor zzp'ers en andere kleine ondernemingen daarin is of er bij de onderneming sprake is van een ondernemer in de zin van de Wet op de Omzetbelasting 1968.

#### **Onderneming of niet?**

Opa de Vries heeft voor zijn kleinkinderen hobbelpaardjes gemaakt. Het blijkt een groot succes. Voor steeds meer mensen maakt opa de Vries een hobbelpaardje. Hij steekt er op een gegeven moment een paar dagen per week tijd in en verkoopt de paardjes voor meer dan de materiaalvergoeding. Ook al noemt opa de Vries het nog steeds een hobby voor de Handelsregisterwet is er sprake van een onderneming.

Het ondernemersbegrip van de omzetbelasting en het ondernemingsbegrip van het Handelsregisterbesluit zijn niet in alle opzichten gelijk. Zo is een winstoogmerk geen voorwaarde voor het ondernemersbegrip in de omzetbelasting maar wel voor het ondernemingsbegrip in de Handelsregisterwet. Een vereniging, stichting, kerkgenootschap of publiekrechtelijke rechtspersoon waarbij geen sprake is van een winstoogmerk kan dus – afhankelijk van de situatie – worden aangemerkt als ondernemer voor de omzetbelasting maar niet als onderneming voor het handelsregister. Ook aan een directeur-groootaandeelhouder (DGA) behoort geen onderneming in de zin van het handelsregister toe omdat deze persoon niet zelfstandig en extern optreedt. Spanning tussen de begrippen kan ook andersom: als geen sprake is van een ondernemer voor de omzetbelasting kan er wel sprake zijn van een onderneming voor het handelsregister. Dat is de tweede stap. Doorgaans is daar al snel sprake van een onderneming als de ondernemer 15 uur (twee dagen) per week of meer in de onderneming werkzaam is. Ook als er minder dan 15 uur per week wordt gewerkt, kan sprake zijn van een onderneming, bijvoorbeeld bij ondernemingen die naar hun aard niet steeds 15 uur per week vergen. Hiervoor zijn verdere stappen ontwikkeld. Deze «restantgevallen» kunnen door de Kamer van Koophandel worden getoetst aan de hand van een aantal «best practice»

criteria. Te denken valt aan het ontbreken van een gezagsverhouding, een zekere inbreng of investering, een winstoogmerk en het naar buiten handelen onder een bepaalde naam.

Als na het doorlopen van de voorgaande stappen niet vast is komen te staan dat sprake is van een onderneming, kijkt de Kamer van Koophandel nog naar criteria voor voldoende omvang. Belangrijkste maatstaf daarvoor is de jaarlijks te behalen of behaalde omzet. Voor de eenvoud is hierbij aangesloten bij de kleine ondernemersregeling in de omzetbelasting. Bij een omzet op of boven de daargenoemde omzetgrens is doorgaans sprake van een onderneming.

Daarnaast kan de kamer toetsen of er een aantoonbaar vestigingsadres is waar (of van waaruit) de ondernemingsactiviteiten worden uitgeoefend. Wordt niet aan een van deze twee criteria voldaan, dan is er in beginsel geen sprake van een onderneming.

#### *Onderneming en dan...*

Is sprake van een onderneming dan volgt inschrijving bij de Kamer van Koophandel. Indien uit omstandigheden blijkt dat niet langer aan de criteria wordt voldaan kan de Kamer van Koophandel overgaan tot het niet langer registreren van de onderneming.

Kort samengevat is er sprake van een onderneming in het kader van de Handelsregisterwet, indien de in de amvb genoemde elementen in voldoende mate aanwezig zijn. De feiten en omstandigheden worden per geval getoetst aan een aantal in de beleidsregel genoemde criteria. Onderstaand schema geeft een kort overzicht.

Wetgeving	Onderneming	Ondernemer	Doel
Handelsregisterwet	De volgende elementen zijn aanwezig: de inbreng van arbeid of middelen, zelfstandigheid, een zeker extern optreden en een oogmerk om economisch voordeel te halen (winstoogmerk)	n.v.t.	Vaststellen van inschrijvingsplicht

## **7. Gelijktrekken van ondernemersbegrippen**

Uit de vorige hoofdstukken blijkt dat er verschillende ondernemersbegrippen gebruikt worden. Daarbij zijn er grofweg twee uitgangspunten. Dit zijn het ondernemersbegrip in de inkomstenbelasting en het ondernemersbegrip in de omzetbelasting. In de socialeverzekeringswetten wordt namelijk aangesloten bij de inkomstenbelasting en in de Handelsregisterwet wordt aangesloten bij de omzetbelasting.

Het gelijktrekken van deze ondernemersbegrippen is geen eenvoudige opgave. De omzetbelasting is gebaseerd op Europese regelgeving. Nederland kan dus niet eenzijdig het ondernemersbegrip in de omzetbelasting aanpassen. Het gelijktrekken van het ondernemersbegrip in de inkomstenbelasting met het ondernemersbegrip in de omzetbelasting zou betekenen dat het ondernemersbegrip voor de inkomstenbelasting veel ruimer zou worden. Het is de vraag of dat wel wenselijk is. De omzetbelasting en inkomstenbelasting hebben namelijk een verschillend karakter. De inkomstenbelasting is een directe belasting over het inkomen van natuurlijke personen. Daarbij is de soort van het inkomen van belang om te bepalen onder welke regels het inkomen in de inkomstenbelasting wordt betrokken. De omzetbelasting is daarentegen een indirecte belasting over het consumptieve verbruik van goederen en diensten. De belasting wordt niet rechtstreeks geheven bij de consument, maar indirect van onderne-

mers. Wel wordt thans onderzocht wat de mogelijkheden zijn om binnen de inkomstenbelasting te komen tot een vereenvoudiging van de fiscale arbeidsrelaties<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2006/07, 31 066, nr. 2, blz. 16. Onlangs is begonnen met een technisch onderzoek naar de mogelijkheden en effecten van een vereenvoudiging van arbeidsrelaties.